

Thèse de Doctorat

Amandine BERGER-SABBATEL

*Mémoire présenté en vue de l'obtention du
grade de Docteur de l'Université de Nantes
sous le sceau de l'Université Bretagne Loire*

École doctorale : DEGEST

Droit, Économie, Gestion, Environnement, Société et Territoires

Discipline : Sciences de gestion

Unité de recherche : LEMNA

Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes-Atlantique

Soutenue le 21 octobre 2016

Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations

Acteurs, outils et modes de management

Le cas des collectivités territoriales face à la crise

JURY

Rapporteurs :

Hervé DUMEZ, Directeur de recherche au CNRS, Ecole Polytechnique

Hervé LAROCHE, Professeur, ESCP Europe

Examineurs :

Mathilde BOURRIER, Professeure ordinaire, Université de Genève

Mathieu DETCHESSAHAR, Professeur, Université de Nantes

Claude GILBERT, Directeur de recherche émérite au CNRS, PACTE Grenoble

Isabelle BESANCON, Responsable du service prévention et gestion des risques, Nantes Métropole

Directeur de Thèse :

Benoit JOURNE, Professeur, Université de Nantes

APPROBATION

L'université de Nantes n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

La thèse est un long chemin. Aujourd'hui m'est donnée l'occasion de remercier tous ceux qui m'ont accompagnée tout au long de ce parcours.

Mes premiers remerciements vont à mon directeur de thèse, Benoit Journée, qui a su me guider sur les sentiers de la recherche avec patience, bienveillance et enthousiasme. J'ai réellement apprécié de travailler à vos côtés durant ces années.

Je remercie ensuite Hervé Dumez et Hervé Laroche d'avoir accepté d'être les rapporteurs de cette thèse, ainsi que Mathilde Bourrier, Claude Gilbert et Mathieu Detchessahar, pour votre participation à mon jury de thèse.

Mes remerciements vont également à Nantes Métropole. Merci de la confiance que vous m'avez témoignée en m'ouvrant grandes les portes de votre organisation. Merci à tous ceux qui ont eu la gentillesse de me recevoir en entretien et de me convier à leurs diverses activités. Merci en particulier aux membres du GT PCS d'avoir accepté ma présence à vos côtés durant 3 ans. Merci à ceux qui se sont tout particulièrement investis dans ma recherche : Agathe Moureaud, Sandrine Masson, Michel Gaborit, Isabelle Plessis, Frédérique Perret, Pierre Moigneu, Gérard Pion. Et bien entendu, à Isabelle Besançon et Joël Garreau, sans qui ce travail n'aurait pas été possible. Merci de la confiance que vous m'avez témoignée durant toutes ces années, et pour la richesse des échanges que nous avons pu avoir. J'espère avoir l'occasion de faire d'aussi belles rencontres professionnelles dans le reste de ma carrière.

Je tiens également à remercier les enseignants et personnels du LEMNA avec qui j'ai eu l'occasion de travailler durant ma présence à l'IEMN-IAE. Merci tout particulièrement à Guylaine Durand et Anne-Claire Covain pour leur grand professionnalisme et leur gentillesse.

Les doctorants (et maintenant docteurs pour certains !), c'est grâce à votre amitié et votre soutien que j'ai avancé sur ce chemin. Merci Mickaël, Stéphanie, Véronique, Gwenaëlle, Grégory et tous les autres...

Je pense aussi à ma famille, toujours présents quand le chemin se faisait plus difficile... Merci à mes parents de respecter et de toujours soutenir mes choix. Merci à ma sœur Cristelle, la voie de la sagesse... Et enfin, à mon mari Philippe, merci pour ton soutien au quotidien, mais surtout, merci d'y avoir cru avec moi. A Coline, la plus belle des rencontres sur ce chemin.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	I
LEXIQUE	III
INTRODUCTION	5
PARTIE 1 : CONTEXTE ET DESIGN DE LA RECHERCHE	25
CHAPITRE 1. LA SECURITE CIVILE EN FRANCE A L'EPREUVE DE LA COMPLEXITE DU MAILLAGE TERRITORIAL	28
1.1 LA GESTION DES RISQUES EN FRANCE : UNE APPROCHE PAR LES RISQUES MAJEURS	31
1.2 ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE EN FRANCE	33
1.3 ROLE ET PLACE DES COMMUNES AU SEIN DU DISPOSITIF DE SECURITE CIVILE	41
1.4 LE PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE COMME ELEMENT STRUCTURANT DE LA SECURITE CIVILE DANS LES COMMUNES	46
1.5 LES INTERCOMMUNALITES	51
CHAPITRE 2. LA GESTION DES RISQUES ET DES CRISES PAR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES, VERS UN IMPERATIF DE FIABILITE	67
2.1 LE RISQUE ET LA GESTION DU RISQUE, UNE DIVERSITE D'APPROCHES	73
2.2 GERER LA CRISE, UNE ANTINOMIE ?	104
2.3 LA FIABILITE ORGANISATIONNELLE EN QUESTION	147
CHAPITRE 3. UNE METHODOLOGIE GUIDEE PAR LA STRATEGIE D' « ACCOMPAGNEMENT »	178
3.1 L'EXEMPLARITE DU TERRAIN DE RECHERCHE	179
3.2 LA STRATEGIE D'ACCOMPAGNEMENT : CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF METHODOLOGIQUE	194
3.3 METHODES DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNEES	214
PARTIE 2 : RESULTATS ET DISCUSSION	235
CHAPITRE 4. DES DISPOSITIFS DE GESTION AU SERVICE D'UNE STRATEGIE DE MONTEE EN COMPETENCE DU COLLECTIF DANS LA GESTION DES RISQUES	237
4.1 PORTER LA GESTION DES RISQUES AU NIVEAU INTERCOMMUNAL : UNE STRATEGIE DE MONTEE EN COMPETENCE DU COLLECTIF	237
4.2 CONSTRUIRE ET FAIRE PROGRESSER UN COLLECTIF D'ORGANISATIONS	254
CHAPITRE 5. LE TRAVAIL D'ANIMATION DE LA DARP STRUCTURE AUTOUR DU PLAN COMMUNAL DE SAUVEGARDE : L'ORGANISATION DE LA MONTEE EN FIABILITE	273

5.1	LE PCS AU CŒUR DE L'APPROCHE COMMUNALE DES RISQUES : UNE LOGIQUE DE PLANIFICATION BIEN ANCREE	274
5.2	QUAND LE PCS DEVIENT UN OUTIL POUR DEVELOPPER LA RESILIENCE	290
CHAPITRE 6. LA PREPARATION DE LA GESTION DE CRISE AU SERVICE DE L'ORGANISATION : DES APPROCHES		
DIFFERENTES SELON LES ORGANISATIONS ET EMERGENCE DE STRATEGIES		351
6.1	ANALYSE INTRA-CAS : IDENTIFICATION DE QUATRE TRAJECTOIRES COMMUNALES DIFFERENTES	354
6.2	ANALYSE INTER-CAS : VERS UN MODELE DE MONTEE EN MATURITE	416
CHAPITRE 7. DISCUSSION		435
7.1.	MISE EN DISCUSSION AVEC LES HRO : PROPOSITION D'UNE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION HRO ET NOUVELLES QUESTIONS SOULEVEES	436
7.2	ORGANISER LA MONTEE EN FIABILITE D'UN COLLECTIF : FOCUS SUR LE TRAVAIL MANAGERIAL	442
CONCLUSION GENERALE DE LA THESE		450
BIBLIOGRAPHIE		459
ANNEXES		473

LEXIQUE

2RUN : Recherche sur les Risques Urbaines Nantais

COPR : Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques

COS : Commandant des Opérations de Secours

CRAIOL : Centre de Réception des Appels Institutionnels et d'Organisation Logistique

DARP/MRP : Direction Adjointe Risques et Pollutions / Mission Risques et Pollutions

DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs

DG, DGS, DGA : Directeur Général, Directeur Général des Services, Directeur Général Adjoint

DOS : Directeur des Opérations de Secours

DSC : Direction de la Sécurité Civile

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

HCFC : Haut Comité Français pour la Défense Civile

IRMA : Institut des Risques MAjeurs

ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PIC : Plan d'Intervention Communautaire

PICS : Plan InterCommunal de Sauvegarde

PLPRP : Plan Local de Prévention des Risques et Pollutions

PPMS : Plan Particulier de Mise en Sureté

PPI : Plan Particulier d'Intervention

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles

SDIS : Service Départementale d'Incendie et de Secours

SIRACED-PC (ou SIDPC) : Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile

INTRODUCTION

Penser l'organisation de la réponse à la crise, un défi pour les collectivités territoriales comme pour le chercheur

Le procès Xynthia, ou les défaillances de la prise en charge du risque sur le territoire français

Le 12 décembre 2014, le tribunal des Sables d'Olonne condamne en première instance l'ancien maire de la Faute-sur-Mer à quatre ans d'emprisonnement ferme et à 30000 euros d'amende. Son adjointe à l'urbanisme est condamnée à deux années d'emprisonnement ferme et à 75000 euros d'amende. La condamnation à une peine de prison ferme envers des élus locaux jugés pour faute non intentionnelle constitue une première juridique en France. Ce verdict est revu en appel par le tribunal de Poitiers le 4 avril 2016. L'ancien maire est finalement condamné à deux ans de prison avec sursis ainsi qu'à l'interdiction d'exercer une fonction publique à vie. Les co-prévenus sont relaxés. L'ancien maire et son adjointe étaient poursuivis suite au décès de 29 personnes sur le territoire de la commune lors du passage de la tempête Xynthia en février 2010.

Le caractère exceptionnellement dramatique de cet événement a marqué les esprits pour longtemps en France. Et pour cause, car ce drame aurait pu en grande partie être évité avec une meilleure prise en charge du risque au sein de la commune, dont une meilleure préparation de la commune à faire face à des épisodes de crise. L'exemple de la Faute sur Mer est emblématique à notre sens, car il révèle l'existence de nombreuses défaillances dans l'organisation de la gestion des risques et des crises sur le territoire français, en particulier au niveau local. Ces défaillances sont au cœur de notre travail de thèse, qui porte sur l'amélioration de la préparation de la réponse à la crise dans les collectivités territoriales. C'est au niveau local que nous nous penchons, celui des communes et intercommunalités, car il est identifié comme le maillon faible de la chaîne de réponse à la crise¹. Nous avons choisi d'introduire notre thèse par une analyse de quelques éléments du procès des élus de la Faute sur mer, qui nous permettent ainsi de poser le contexte de la thèse et de mettre en avant différents éléments problématiques qui constituent des clés d'analyse tout au long de notre travail.

Ce que nous enseigne le procès : organiser la réponse à la crise, une problématique complexe, aux multiples dimensions

¹ Risques Infos n°34, Novembre 2015, Institut des Risques Majeurs

La décision en appel met fin à l’instruction d’un procès « hors-norme », qui a regroupé 120 parties civiles. Ce qui nous interpelle particulièrement dans ce procès, c’est le grand écart entre les deux verdicts qui sont prononcés, en première instance puis en appel. Cet écart résulte pour nous d’interprétations très différentes des faits et nous renseigne sur le caractère complexe de l’analyse de la réponse à la crise et de sa préparation.

Les deux verdicts successifs de ces procès ainsi que les chefs d’accusation retenus par le tribunal (« *abstention de combattre un sinistre* » et « *prise illégale d’intérêt* ») rappellent la lourde responsabilité pénale des maires dans la protection des citoyens face aux risques, aussi bien dans la prévention du risque que dans la gestion de la crise. Cependant, les deux verdicts diffèrent sur l’attribution des responsabilités et sur la qualification du degré de la faute commise². Nous analysons que les jugements diffèrent selon la dimension d’analyse privilégiée, qui peut conduire à des variations importante dans l’interprétation des faits.

- **Une analyse à dominante politique :** Le premier jugement rend le maire coupable de « faute caractérisée » : « *les risques d'inondations et de fragilité de la digue ne pouvaient pas être ignorés; des permis de construire non conformes avaient été validés; la population n'était pas informée, ni par la constitution d'un dossier d'information sur les risques majeurs dans la commune, ni par des rendez-vous biennaux; la commune ne disposait pas de diagnostic de vulnérabilité pour les habitations derrière la digue. Elle n'avait pas non plus de plan de secours ou plan communal de sauvegarde.* »³. Ce verdict met en avant des manquements conscients du maire à ses devoirs dans chacune des différentes phases de la gestion des risques : études et prévention, information et communication, préparation à la gestion de crise etc. L’absence de plan de gestion de crise est par ailleurs soulignée. Le tribunal reproche au maire d’avoir fait passer des intérêts d’ordre politiques et économiques avant la sécurité de ses concitoyens, tout en connaissant pourtant parfaitement les risques et choisissant délibérément d’ignorer les rappels à l’ordre de l’Etat en matière de sécurité.

² « Trois élus de la Faute-sur-mer sont poursuivis pour homicide involontaire. Aucun d’eux n’a bien évidemment voulu ce drame, qui s’est noué en raison de l’effroyable déchaînement des éléments dans la nuit du 27 au 28 février 2010. Les juges d’instruction ont toutefois estimé qu’ils étaient « *indirectement* » responsables de ce qui était arrivé. Or, en cas de causalité indirecte, une condamnation ne peut être prononcée « *que si la faute commise est d’une particulière intensité, a rappelé l’un des juges à l’ouverture du procès. Les fautes simples – défaillance ordinaire, imprudence, négligence, maladresse – ne peuvent être poursuivies. Seules les fautes qualifiées peuvent l’être* ». C’est-à-dire celles pour lesquelles il y a eu violation délibérée d’une « obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement » ou celles qui exposent autrui à « *un risque d’une particulière gravité* ». » La Croix, Marie Boëton, édition en ligne du 17 septembre 2014

³ Le Parisien, édition en ligne du 12 décembre 2014

⇒ Ainsi nous retenons le fait que préparer sa commune à faire face aux risques majeurs et aux crises, notamment par l'intermédiaire d'outils comme le plan communal de sauvegarde, un outil au cœur de notre étude, peut être analysé comme le résultat d'arbitrages et de choix politiques.

- **Une analyse à dominante cognitive :** Le second verdict en appel revient lui sur l'accusation de « faute caractérisée » et répartit les responsabilités entre les élus communaux d'une part et les services de l'Etat d'autre part (*« qui n'a pas su faire respecter les obligations de sécurité destinées à prévenir le risque inondations⁴ »*), arguant aussi de *« l'intensité particulière du déchaînement des éléments »*. La cour reproche néanmoins au maire *« des fautes « d'imprudence et de négligence » qui résultent « d'un manque de vigilance et d'une analyse dramatiquement erronée des données que le prévenu avait entre les mains », elle ajoute que « la rigidité de caractère et l'incapacité à se remettre en cause » de l'ancien maire « ne font pas disparaître la nature involontaire des infractions pour lesquelles il est poursuivi » »⁵*. Ce second jugement rend l' élu coupable de négligence et de mauvaise analyse de la situation, et dépeint un maire qui n'accorde que peu d'intérêts aux questions de risques. Contrairement au premier jugement, celui-ci fait aussi reposer la sécurité des citoyens sur la collaboration entre différentes organisations publiques.

⇒ Nous retenons ici les notions d'ordre cognitif telles que la *« vigilance »*, et l'*« incapacité à se remettre en cause »* qui nous porteront à nous tourner plus loin dans notre travail vers des modèles théoriques de fiabilité qui reposent sur ces notions. Nous retenons également le caractère interorganisationnel de l'organisation de la réponse à la crise en France, une donnée majeure pour expliquer la complexité de la problématique.

- **Présence d'une dimension organisationnelle dans l'analyse :** Nous ajoutons à ces deux dimensions issues de notre exemple une troisième dimension, d'ordre organisationnel, présente dans les deux verdicts, et qui peut constituer un troisième angle d'analyse : répartition des compétences entre les différentes organisations, intégration de la problématique risques au sein des processus organisationnels de la commune, etc.

⁴ La Croix, Marie Boëton, édition en ligne du 17 septembre 2014

⁵ Extrait de Chroniques judiciaires, blog du Monde.fr, Pascale Robert-Diard, 4 avril 2016. Citation de l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers suite au procès en appel du 4 avril 2016 sur l'affaire Xynthia.

Le recours à cet exemple de la Faute sur Mer nous permet de montrer la complexité de l'analyse de la réponse à la crise et de sa préparation. Souvent, un angle d'analyse est privilégié, et l'interprétation des faits peut alors être très différente, ainsi qu'en témoignent les deux verdicts successifs. Notre thèse propose d'aborder cette complexité grâce à une grille de lecture qui inclut dans l'analyse les trois dimensions que nous avons identifiées : organisationnelle, cognitive et politique.

Les enjeux-clés de l'analyse : la préparation à la gestion de crise, une problématique d'ordre managérial et interorganisationnel

Le caractère tout particulièrement dramatique de l'événement a mis en exergue les faiblesses de la politique de gestion des risques en France. Trois points retiennent particulièrement notre attention dans cet exemple, nous permettant de détailler les différents enjeux de notre travail : la nécessité de penser plus spécifiquement la phase de préparation à la gestion de crise pour les communes, celle de porter l'analyse à un niveau interorganisationnel, et enfin celle de poser la question en termes de management.

- **Une préparation à la gestion de crise défaillante sur le territoire français** : Premièrement, les différentes figures de l' élu qui sont présentées tout au long de l'instruction, du politicien calculateur au « *petit maire* » ⁶ dépassé par sa charge administrative, révèlent autant de formes et de niveaux de responsabilité de l' élu vis-à-vis de la crise. Mais bien au-delà de la responsabilité de l' élu, c'est avant tout la question de la prise en compte de la problématique « risques » au sein de l'ensemble de l'organisation communale qui est posée, et plus particulièrement celle de sa préparation à affronter des épisodes de crise. En effet, l'absence de préparation à la gestion de crise dans la commune de la Faute-sur-Mer n'est pas un cas isolé et révèle une faille dans la capacité du territoire français à faire face à des crises majeures. Ainsi en 2015, deux tiers des communes françaises ne possédaient pas de Plan Communal de Sauvegarde (PCS)⁷, qui est le plan référence de gestion de crise au niveau

⁶ Lors de son audition au tribunal correctionnel des Sables d'Olonne, l'ancien maire s'est présenté ainsi, en « *petit maire* », qui « *n'avait pas la culture personnelle et l'intelligence personnelle pour diagnostiquer et anticiper une telle catastrophe* ». La Dépêche, 6 octobre 2014

⁷ A la mi-2015, sur l'ensemble des communes du territoire français, deux tiers ne possédaient pas de PCS. Ce chiffre regroupe à la fois les communes soumises à une obligation de PCS, et les communes dont la réalisation du PCS n'est pas obligatoire, mais fortement conseillée. Sur les communes à obligation de PCS, un tiers d'entre elles n'avait toujours pas arrêté de PCS à cette date. Chiffres du Ministère de l'intérieur, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Risques Infos n°34, Novembre 2015, Institut des Risques Majeurs

local. La sécurité civile semble être le « *parent pauvre des politiques de sécurité d'Etat* », qui donnent la priorité « *à la sécurité intérieure ou à la lutte contre le terrorisme* » parmi l'ensemble des thématiques relevant désormais d'une approche par la « *sécurité globale* ». Cette moindre représentation de la sécurité civile se retrouve également dans les recherches en sciences sociales (Gralepois et Douvinet, 2015, pp. 8-9).

⇒ Il y a pour nous une vraie nécessité de se pencher sur cette problématique, afin de permettre une meilleure préparation du territoire à affronter des épisodes de crises dont l'intensité et la fréquence s'annoncent grandissants, en complément des efforts de prévention menés dans ce domaine. Nous choisissons dans la thèse d'exprimer la problématique en termes de fiabilité organisationnelle, en définissant celle-ci comme la capacité à organiser la prise en charge de l'imprévu, une définition qui paraît de prime abord antinomique dans les sciences de gestion.

- **Une problématique à l'interface entre plusieurs niveaux d'action :** Le second point qui retient notre attention est celui de la coopération entre les différentes entités publiques. Nous constatons dans cet exemple l'échec des services de l'Etat à guider la mise en œuvre de la politique de sécurité civile à l'échelon local, pourtant stratégique en matière de gestion de crise, car au plus proche de l'aléa. Les difficultés d'ajustement entre le national et le local révèlent des enjeux politiques qui dépassent la question des risques et reflètent une grande disparité de situations sur le territoire (Gralepois et Douvinet, 2015). Entre ces deux acteurs publics, les intercommunalités peuvent jouer un rôle d'intermédiaire dans la mise en œuvre des politiques de gestion des risques. Ce mode de structuration de la vie publique locale concerne en effet 99,9 % des communes françaises⁸. Pourtant, les structures intercommunales sont aujourd'hui encore très peu engagées au côté des communes dans ce domaine.

⇒ Pourquoi un tel manque d'engagement des collectivités locales en la matière (communes et intercommunalités), surtout compte tenu de l'énorme responsabilité des élus? Comment rendre fiable et efficace la préparation à la gestion de crise à l'échelle locale, sur des territoires qui semblent réticents envers cette démarche, malgré la menace de sanctions pénales? Quels sont les enjeux des relations communes/intercommunalités pour le management des risques?

⁸ Chiffres de l'Assemblée des Communautés de France

-
- **Une problématique d'ordre managériale** : L'exemple de la Faute sur Mer pointe l'absence d'un certain nombre d'outils nécessaires à cette préparation (notamment le Plan Communal de Sauvegarde), mais pas seulement. Ce sont aussi les capacités d'analyse du maire face au danger qui sont mises en cause. Quant à la défense, elle présente tout au long du procès un maire désarmé face aux nombreuses injonctions réglementaires de l'Etat, mal accompagné face aux problèmes posés par le risque dans sa commune, tandis qu'au niveau national, on constate de grandes difficultés pour les communes tant dans la mise en place de l'outil que dans son opérationnalisation (Blanc, 2015).

⇒ La problématique de la préparation à la gestion de crise est avant tout une problématique d'ordre managérial : comment aider les communes à s'approprier les outils mis à leur disposition, notamment le PCS ? Comment sensibiliser les décideurs à la gestion des risques et les former à l'analyse des situations de crise ? Comment gérer la tension entre l'harmonisation de la réponse à la crise sur le territoire intercommunal et la différenciation des problématiques communales face au risque ?

Ces trois points clés nous permettent de mettre en avant l'existence d'un véritable enjeu au niveau de l'accompagnement des communes pour progresser dans la préparation de la réponse à la crise. Quels acteurs, quels outils et quel type de management pour accompagner les communes dans leur préparation à la gestion de crise ? C'est ce travail spécifique d'accompagnement que la thèse se propose de penser, à travers l'étude de la préparation à la crise d'un collectif intercommunal. La fiabilité de la réponse à la crise est alors abordée dans une perspective dynamique, celle d'une progression.

Proposition d'une grille de lecture pour aborder la complexité de l'analyse de l'organisation de la réponse à la crise

Notre thèse déploie alors une analyse pluridimensionnelle qui permet la prise en compte de la complexité de la problématique : nous étudions la préparation de la réponse à la crise sous un angle politique, à l'aune des relations interorganisationnelles ; sous un angle organisationnel, avec un focus sur les plans de gestion de crise (PCS) comme support à une stratégie de montée en compétence ; ainsi que d'un point de vue cognitif, en proposant une réflexion autour des notions de réflexivité et de mise en visibilité des pratiques de gestion des risques. En défendant l'importance de

la dimension politique de la fiabilité, la thèse adopte également un double niveau d'analyse : organisationnel, au niveau de l'acteur communal, et interorganisationnel, au niveau du collectif intercommunal, dont nous démontrons le rôle-clé dans la fiabilisation de la réponse locale à la crise.

L'ambition de notre travail est alors de comprendre les modalités d'organisation de la montée en fiabilité d'un ensemble d'organisations communales (regroupées au sein d'une intercommunalité) relativement hétérogènes. Quels outils, quels acteurs, quels modes de management pour les collectivités territoriales en quête de fiabilité ? Quels sont les enjeux d'une progression collective ? En soulevant ces questions, la thèse aborde la notion de fiabilité sous l'angle théorique des organisations à haute fiabilité, en particulier à travers la question de l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience.

- **Plusieurs dimensions d'analyse :** Les différentes lectures possibles du cas de la Faute-sur-Mer qui sont apparues lors du procès nous permettent d'illustrer la grande complexité qui entoure l'analyse de ce problème. Selon l'angle d'analyse retenu, l'absence de préparation à la gestion de la crise apparaît en effet sous différentes dimensions : sous une dimension politique, comme le résultat d'un arbitrage entre des enjeux politiques aux intérêts divergents ; sous une dimension organisationnelle, comme un manque de savoir-faire et de ressources au sein de l'organisation en charge de cette mission ; sous une dimension cognitive, comme une incapacité à se représenter le danger et à organiser sa prise en charge par l'organisation. Ces trois dimensions constitueront une première grille de lecture présente tout au long de ce travail.
- **Plusieurs niveaux d'analyse :** La problématique gagne encore en complexité en fonction du niveau auquel l'on porte l'analyse (organisationnel ou interorganisationnel). La politique locale de gestion des risques est en effet pensée au niveau de l'Etat, et mise en œuvre sur un territoire où acteurs communaux et intercommunaux se partagent au quotidien l'administration d'un même espace. Dans l'exemple de Xynthia, c'est surtout la collaboration entre les communes et les services de l'Etat qui est mise à mal. Dans la thèse, notre intérêt se dirige principalement vers le couple commune/intercommunalité qui, à notre sens, porte aujourd'hui les enjeux d'un management de crise performant à l'échelon local. Nous aurons donc dans la thèse un double niveau d'analyse systématique, qui constitue notre seconde grille de lecture : organisationnel et interorganisationnel. Les relations entre les communes et la structure intercommunale d'une part, et entre les communes entre elles d'autre part, tiennent ainsi une place importante dans notre travail. Précisons que nous pourrions être

amenés à adopter de manière plus ponctuelle un troisième niveau d'analyse, en descendant au niveau des acteurs individuels qui portent l'organisation de la réponse à la crise (le risk manager, l' élu, etc.).

Ce contexte résolument interorganisationnel induit de fait un éclatement entre le pouvoir décisionnel, l'expertise et la possession des ressources indispensables à la gestion du risque (financières, matérielles, humaines et temporelles). Ainsi, l'acteur qui porte l'organisation de la réponse à la crise n'est pas forcément celui qui possède l'expertise en la matière ni celui qui porte la responsabilité de la mise en œuvre de cette organisation en temps de crise. Cet éclatement pose problème et questionne la fiabilité de l'organisation de crise. Comment organiser efficacement la réponse à la crise au niveau communal si les ressources et l'expertise se trouvent au niveau intercommunal ? Quelle légitimité d'action pour l'acteur en charge de l'organisation de la réponse à la crise s'il n'est pas décisionnaire en temps de crise ?

Le caractère interorganisationnel de la problématique renforce l'importance de la dimension politique dans l'analyse. On voit alors comment les différentes dimensions s'entrecroisent pour intensifier la complexité du problème. Une approche par les sciences de gestion, qui portent une analyse à la croisée des dimensions cognitive, politique et organisationnelle, est alors particulièrement appropriée pour l'étude de la question.

Les PCS : élément central de l'organisation de crise et élément central de notre analyse

Notre approche gestionnaire porte son regard au niveau des outils et du travail managérial qui supportent l'organisation de la réponse à la crise, en particulier en ce qui concerne les Plans Communaux de Sauvegarde. Notre travail montre leur caractère central dans l'organisation de la montée en compétence du collectif intercommunal.

La problématique de la préparation à la gestion de crise prend corps de manière empirique à travers la question des Plans Communaux de Sauvegarde, qui croise les trois dimensions citées précédemment. Sur le plan théorique, cette question fait écho à la problématique gestionnaire de l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience. Reprenons l'exemple du procès de la Faute sur Mer, qui montre d'une part le caractère central que doit prendre le PCS dans la préparation de la réponse à la crise d'une part, et qui montre d'autre part les limites de la planification.

-
- **Une organisation de crise centrée sur le PCS...** : En effet, le plan représente la formalisation de l'organisation de crise, l'intégration de la problématique au niveau organisationnel. Parce qu'il rend visible l'organisation de crise, c'est le PCS qui sert de mesure quant à la préparation à la gestion de crise des communes. L'absence de plan est même sanctionnée, à l'instar du premier verdict du procès de la Faute-sur-Mer. Seul élément obligatoire de l'organisation communale de crise, le PCS incarne alors une stratégie de réponse à la crise basée sur l'anticipation organisationnelle, par la mise en œuvre d'éléments tangibles en amont, que le PCS doit permettre de centraliser : « *constitution d'un dossier d'information sur les risques* », « *rendez-vous biennaux* », « *diagnostic de vulnérabilité* », « *plan communal de sauvegarde* ». Comment garantir l'opérationnalité de ce plan quand il est perçu comme une injonction supplémentaire dans « *l'avalanche* » réglementaire et son lot de documentation qui déferle sur les communes ?
 - **... qui ne saurait être suffisante:** Le second verdict du procès propose une autre interprétation du manque de préparation de la commune face à la crise. Au-delà de l'absence d'anticipation, c'est le manque de capacités d'« *analyse* » et de remise en question du décideur qui est désigné, le défaut de « *vigilance* ». Ainsi, ce sont des « *éléments immatériels* » (Perry et Lindell, 2003), à la fois immédiats et permanents, qui sont attendus comme marqueurs d'un management performant de la crise. Ces éléments s'inscrivent dans une logique de résilience, au sens de Wildavsky (1988). Ils relèvent principalement d'une dimension cognitive, comme la capacité à faire face à l'inattendu, à reconnaître des signaux faibles pour identifier une situation de crise et en reconstruire le sens sur le moment (autrement dit « *sensemaking* »), la capacité à entretenir le doute (Weick, 1993, 2009). Ces éléments nous semblent bien plus difficiles à identifier et à évaluer que les éléments tangibles précédemment cités. D'ailleurs, nous notons que le défaut de résilience n'est pas sanctionné aussi sévèrement dans le second procès que ne l'est l'absence d'éléments tangibles d'anticipation de la réponse à la crise dans le premier procès. Dès lors, comment développer ces capacités de résilience dans la mesure où elles reposent sur des éléments immatériels, invisibles, par opposition au caractère concret, obligatoire et directement accessible du PCS ? Pour reprendre les termes du terrain, comment « *dépasser le PCS* » ?
 - **Le PCS pour dénominateur commun :** Nous notons enfin que le Plan Communal de Sauvegarde est l'unique dénominateur commun concernant la préparation de la réponse à la crise entre des organisations communales très diverses, ce qui le place de fait au centre

d'une organisation de crise que l'on voudrait penser à l'échelle d'un territoire intercommunal. Quelle fiabilité de la réponse à la crise sur le territoire intercommunal dès lors que chaque commune est en charge de l'élaboration de son propre PCS ? Comment ce dernier outil peut-il contribuer à harmoniser la réponse à la crise quand chacune des communes possède son propre agenda politique ? Quel rôle pour l'acteur intercommunal dans ce processus ?

Ainsi, la question des PCS est traversée par des enjeux qui relèvent de nos trois dimensions d'analyse. Notre intérêt pour celui-ci est également renforcé du fait qu'il est un outil de gestion à l'interface des différents niveaux de notre analyse (communal, intercommunal), ce qui en fait un outil porteur d'enjeux qui vont bien au delà des risques.

La démarche de recherche

Les questionnements que nous soulevons dans cette thèse sont en tout premier lieu des interrogations portées par le terrain de recherche. Au quotidien, les risk managers des collectivités territoriales sont confrontés à la difficulté d'articuler anticipation et résilience, même si le problème n'est pas exprimé en ces termes par les acteurs du terrain. La rencontre avec des chercheurs leur aura permis de « *mettre des mots* » sur un problème qui entrave la progression à la fois individuelle et collective des collectivités territoriales en matière d'organisation de la réponse à la crise. La forte volonté partagée avec ces acteurs de co-construire le travail de recherche (Allard-Poesi et Perret, 2003) du début à la fin nous a conduits à développer une approche méthodologique originale, de type qualitative, que nous avons nommée l'« accompagnement ». Cette approche (développée en 3.2) se caractérise par une présence longue sur le terrain et une proximité forte avec les acteurs, sans toutefois être une immersion complète, car le chercheur se pose comme un agent de réflexivité pour l'acteur de terrain, il conserve ainsi une certaine extériorité. Notre mode d'interaction avec le terrain se rapproche des recherches de type action ou intervention (Allard-Poesi et Perret, 2003 ; 2004 ; David, 2012b). L'attente du terrain en la matière est relativement forte, et double : pour les risk managers, c'est l'attente d'un accompagnement dans la réflexion, mais aussi l'attente de livrables concrets, résultats visibles du travail de recherche pour leur hiérarchie. Nous avons répondu à cette dernière attente par la réalisation d'un outil managérial qui en plus d'être un outil opérationnel construit à partir de nos résultats de recherche, a constitué un moyen de recueillir des données durant la phase de construction de celui-ci.

Ainsi, nous entrons sur le terrain de recherche par un suivi proche de l'activité du risk manager d'un service intercommunal de gestion des risques (la DARP), qui est en charge d'accompagner 24 communes dans leur démarche de préparation de la réponse à la crise (voir présentation de cet acteur en 3.1.1 et en 4.1). Au cœur de notre étude se situent le travail managérial du risk manager intercommunal pour accompagner l'élaboration des 24 PCS et leur « dépassement », ainsi que les relations interorganisationnelles qui prennent place entre les communes et la structure intercommunale. Sur le plan opérationnel, c'est à une ingénierie de la fiabilité et de la résilience que notre travail souhaite apporter sa contribution.

Objectifs et résultats de la thèse

L'articulation anticipation/résilience : un enjeu pour le PCS

Les deux lectures du cas de la Faute-sur-Mer opposent alors deux approches de la réponse à la crise : d'une part, une logique d'anticipation, qui oppose une réponse organisationnelle de type « *mécaniste* » à la crise, et d'autre part, une logique de résilience, qui oppose une logique de type « *organique* » à la crise (Wildavsky, 1988 ; Burns et Stalker, 1961 ; Journée, 2009). D'un point de vue théorique, ces deux logiques organisationnelles sont traitées comme des opposées par les sciences de gestion. Concernant l'organisation de la réponse à la crise, le constat est alors double : celui de l'échec d'une réponse fondée sur l'anticipation d'une part, si l'on prend en compte le peu d'éléments formels (tels que les PCS) qui témoignent de la préparation des communes françaises à faire face à la crise ; et les grandes difficultés pour les communes à entrer dans une logique de résilience d'autre part, très éloignée de la culture administrative des collectivités territoriales. Comment alors dépasser cette opposition pour fiabiliser la réponse à la crise ? C'est aussi la question qui nous a été adressée par le terrain de recherche, à savoir comment la structure intercommunale peut-elle accompagner les communes dans la mise en place des PCS, notamment pour développer la capacité d'aller « au delà du plan » ?

Notre réponse, qui constitue déjà l'un des résultats de la thèse, se trouve dans l'articulation de ces deux logiques : la résilience soutient l'opérationnalisation du PCS. La thèse étaye sa réflexion théorique en convoquant un type d'organisations identifié par la littérature sous le nom d'organisations à haute fiabilité (HRO, pour *High Reliability Organizations*). Ces organisations, relativement diversifiées, sont des organisations très spécifiques, comme des centrales nucléaires, des porte-avions militaires ou des tours de contrôle aérien, pour qui l'atteinte de la fiabilité est traitée comme une priorité. Confrontées à de très hauts niveaux de risques, les HRO réalisent au

quotidien la prouesse d'articuler anticipation et résilience, ce qui est pourtant considéré comme une « impossibilité » sur plan théorique (LaPorte et Consolini, 1991).

Les collectivités territoriales : des organisations « en quête » de fiabilité

Les théories HRO, qui s'attachent à identifier et à détailler les caractéristiques de la fiabilité, sont relativement normatives. Or, les organisations que nous étudions ne rentrent pas dans le cadre décrit par la littérature. Néanmoins, notre travail, en posant la question de l'articulation de l'anticipation et de la résilience au sein des collectivités territoriales, nous donne l'opportunité de confronter ces organisations aux HRO. Nous avons établi que les collectivités territoriales n'ont pas ou peu de caractéristiques organisationnelles en commun avec les HRO, mais qu'elles partagent des enjeux similaires de fiabilité dès lors qu'elles se retrouvent confrontées à des risques majeurs (voir Tableau 35). Nous questionnons alors ces organisations dites « à haute fiabilité » (les HRO) pour éclairer la problématique de l'articulation de l'anticipation et de la résilience dans des organisations que nous définirons comme « en quête de fiabilité » (les collectivités territoriales). En retour, les interrogations soulevées par ces organisations non-HRO font apparaître trois vides théoriques au niveau de l'étude des HRO.

- **La fiabilité comme une trajectoire.** Premièrement, en nous intéressant à des organisations qui ne sont pas HRO mais qui souhaitent aller vers plus de fiabilité, nous questionnons le caractère dynamique de la fiabilité – comme une trajectoire – un aspect qui n'est pas vraiment couvert par la littérature HRO. Cette mise en dynamique du concept de fiabilité, en révélant les mécanismes à l'origine de la construction de la fiabilité, peut aussi permettre de comprendre les conditions de sa dégradation, ce qui nous semble être un enjeu majeur pour les théories HRO à l'heure actuelle.
- **Le caractère collectif de la fiabilité.** Deuxièmement, nous remarquons que les études HRO portent toujours sur des organisations prises isolément. Pourtant, ces organisations ne fonctionnent pas en circuit fermé. Elles évoluent au milieu d'autres organisations (non-HRO) avec qui elles sont connectées en permanence, à l'instar des sous-traitants dans l'industrie nucléaire (Fournier, 2012). Si la fiabilité d'une organisation dépend de la fiabilité de l'ensemble de ses composantes (LaPorte et Consolini, 1991), elle nous paraît dépendre également de la fiabilité des organisations qui composent son environnement proche. C'est pourquoi nous proposons de porter le niveau d'analyse des théories HRO à un niveau

interorganisationnel, et ainsi de penser une fiabilité distribuée. Comment atteindre la fiabilité dans le cadre d'un collectif d'organisations, qui partagent ce même impératif mais qui poursuivent parallèlement leurs propres objectifs stratégiques et opérationnels ? Cette question nous amène au troisième vide théorique identifié.

- **La dimension politique de la fiabilité.** Les théories HRO analysent principalement les dimensions cognitives ou organisationnelles de la fiabilité. Or, les tensions de plus en plus importantes que peuvent connaître certaines HRO entre l'impératif de fiabilité et les pressions économiques (Gentil, 2012) nous laissent penser à l'existence d'une troisième dimension, d'ordre politique. Cette dimension nous paraît particulièrement essentielle à intégrer dans le cadre d'une analyse portée au niveau interorganisationnel. En proposant d'étudier le cas des collectivités territoriales confrontées à la crise à la lumière des théories HRO, notre thèse contribue à l'extension de leur champ d'application, mais propose également un retour aux origines de ces théories. En étudiant non pas des HRO mais des organisations « *en quête de fiabilité* » (« *reliability-seeking organizations* » ; Rochlin, 1993), nous portons l'interrogation théorique au-delà de l'étude des caractéristiques de la fiabilité, au niveau des conditions de possibilité de la fiabilité.

Ainsi, Notre étude de l'organisation de la réponse à la crise dans un collectif d'organisations publiques nous a permis de mettre au jour qu'il existe dans une certaine mesure une quête de fiabilité dans des organisations non-HRO. Mais contrairement aux HRO, pour qui l'impératif de fiabilité est un objectif évident, partagé à tous les niveaux de l'organisation, l'objectif de fiabilité entre en concurrence avec les autres objectifs de l'organisation non-HRO. Cet impératif doit faire l'objet d'une construction, de nature politique d'abord, pour pouvoir permettre ensuite son inscription dans les structures de l'organisation. Ce travail de construction est une responsabilité pour le manager.

- ⇒ La dimension politique est particulièrement importante dans notre travail, car elle vient modifier le regard que nous portons sur les modèles de fiabilité des organisations. Les questions de légitimité des acteurs et des outils de gestion qui portent cette montée en fiabilité sont alors centrales dans notre étude.
- ⇒ La dimension politique ne prend son sens pour comprendre les trajectoires de montée en fiabilité que dans ses interactions avec les autres dimensions. Ainsi, pour penser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations, nous défendons une

approche qui non seulement prend en compte de manière simultanée les trois dimensions dans l'analyse (organisationnel, politique et cognitif), mais qui s'attache aussi et surtout à penser leurs interactions. Ces interactions sont au cœur de notre thèse et constituent le fil directeur de notre analyse.

Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations : des ressources-pivots, supports pour l'action managériale

Le processus de construction d'une trajectoire de montée en fiabilité, qui plus est collective, interroge les différentes dimensions du management. Notre thèse montre comment la stratégie de montée en fiabilité du collectif s'articule autour de trois pivots organisationnels: un acteur-pivot (le risk manager ou gestionnaire de risques), un outil-pivot (le Plan Communal de Sauvegarde), un espace-pivot (le groupe de travail sur les PCS). Nous qualifions ces ressources de pivots car elles sont à l'interface entre les différents niveaux d'analyse, permettant ainsi la construction d'une trajectoire collective. De plus, les trois dimensions de notre analyse se croisent à travers chacune de ces ressources-pivot.

- **Le risk manager, acteur-pivot :** Le risk manager porte l'organisation de la réponse à la crise au sein de la collectivité territoriale, il est en charge de son inscription tant au niveau des structures organisationnelles, que dans les esprits. Par la fonction qu'il occupe, le risk manager incarne l'intégration de la problématique au sein de l'organisation, une intégration très variable selon les organisations : un gestionnaire de risques à plein temps plein ou non, une mission intégrée dans la fiche de poste ou assumée en supplément, de manière volontaire ou contrainte, etc. Le risk manager est à la fois le porteur de la stratégie de montée en compétence collective de l'intercommunalité, et le porteur des objectifs stratégiques de sa propre organisation. Ainsi, son rôle est de permettre la discussion entre des enjeux parfois contradictoires afin de permettre la convergence des objectifs. Nous portons une attention toute particulière à cet acteur de proximité, dont le rôle managérial est tout à fait central dans la trajectoire de fiabilité des organisations. Cet acteur doit ainsi posséder l'expertise et la légitimité nécessaire pour cette tâche. Néanmoins, cette fonction n'est pas toujours investie du pouvoir décisionnel, une difficulté supplémentaire dans la mission du risk manager. Le double niveau d'analyse adopté dans la thèse nous porte à nous intéresser à l'action du risk manager intercommunal, mais aussi à l'action du risk manager

communal, deux fonctions aux objectifs différents mais qui peuvent toutes les deux être amenées à endosser ce rôle de pivot.

- **Le PCS, outil-pivot** : Le Plan Communal de Sauvegarde est la manifestation la plus concrète et visible de l'organisation de crise au sein de la commune. Il est aussi l'outil commun aux différentes municipalités pour organiser la réponse à la crise sur le territoire intercommunal. Selon les organisations, il sera perçu comme un document supplémentaire à réaliser dans l' « avalanche » réglementaire qui s'abat sur les communes, comme un outil opérationnel ou encore comme un dispositif au service de la politique de convergence intercommunale. Notre travail montre que le PCS – à travers le travail d'animation managériale réalisé autour de celui-ci – est utilisé comme prétexte au développement d'une logique de résilience, permettant ainsi son opérationnalisation et le dépassement de la logique de planification.
- **Le GT PCS, un espace-pivot** : Le Groupe de Travail sur les Plans Communaux de Sauvegarde constitue lui aussi une ressource managériale pour organiser la montée en fiabilité, sous la forme d'un espace-pivot. Ce groupe de travail est organisé par le risk manager intercommunal comme un soutien à la réalisation des PCS à destination des risk managers communaux. Il est l'espace qui fait le lien entre les différentes communes sur la thématique du PCS. C'est un dispositif managérial innovant, qui est proposé par le risk manager intercommunal, dans une stratégie d'accompagnement des communes. Sur le plan organisationnel, il est intéressant d'analyser ces réunions, leur fréquence, leur composition, ce que l'on y fait. Sur le plan politique, c'est la partie qui se joue du point de vue des relations interorganisationnelles qui nous intéresse. Enfin, ce qu'il se passe sur le plan cognitif est aussi particulièrement intéressant, c'est notamment à travers ces réunions sur le PCS que se construit le collectif intercommunal ainsi que les capacités de résilience de celui-ci.

Ces trois ressources-pivots servent donc de support à un important travail d'animation managérial, qui organise la trajectoire collective de montée en fiabilité à travers les différentes dimensions que nous avons identifiées. Notre travail montre aussi la vulnérabilité de la progression vers la fiabilité, qui n'est jamais acquise, particulièrement si l'une des trois dimensions est négligée.

La mise en dynamique d'un modèle de montée en fiabilité : des leviers pour l'action managériale

Le travail d'animation managérial, qui prend corps à travers les ressources-pivots, repose sur plusieurs facteurs de progression que nous avons identifiés et qui combinés, permettent à

l'organisation ou au collectif d'évoluer le long d'une trajectoire de montée en fiabilité. Il s'agit de la mise en visibilité de la fiabilité et du travail de management des risques d'une part et de la mise en réflexivité de l'organisation d'autre part, qui permettent l'inscription de la problématique sur les plans cognitif et organisationnel ; ainsi que du portage politique de la question des risques. Dans notre analyse, ces trois facteurs sont interdépendants.

Le portage politique : L'objectif de fiabilité ne va pas de soi dans les non-HRO et nécessite un portage de la part des décideurs afin d'inscrire cet objectif dans les buts de l'organisation et de pouvoir y consacrer une partie de ses ressources. Le portage politique de la question des risques rend alors possible le travail managérial en octroyant une légitimité aux différentes ressources-pivots. C'est le facteur sur lequel il nous semble le plus difficile d'avoir une action directe pour le risk manager.

La mise en visibilité des éléments immatériels et informels du travail de gestion des risques donne corps au travail de fond, habituellement invisible, qui permet d'aller au delà de l'aspect formel et documentaire des plans. Cette mise en visibilité peut prendre forme à travers l'outil PCS et à travers un espace d'échange tel que le GT PCS. Ce travail de mise en visibilité est lui aussi nécessaire pour donner de la légitimité mais aussi de la priorité à l'objectif de fiabilité, au niveau des décideurs, garants du portage politique, mais aussi à tous les niveaux de l'organisation. C'est dans cet esprit que nous avons conçu avec les acteurs du terrain un outil de mise en visibilité.

La mise en réflexivité de l'organisation sur ses pratiques de gestion des risques favorise la prise de distance avec le plan et l'entrée dans une logique de résilience. Notons que la mise en visibilité des pratiques permet leur remise en question, nourrissant ainsi la réflexivité.

C'est le travail d'animation managérial produit par l'acteur intercommunal qui permet la mise en dynamique de ces facteurs, et donc la progression des communes : il s'agit d'organiser la mise en réflexivité et la mise en visibilité à travers le « *tissage* » du collectif intercommunal. Ce travail managérial s'appuie sur une combinaison de ressources-pivots qui, ensemble, servent la stratégie collective de montée en fiabilité. Le plan est l'élément central autour duquel se déploie la stratégie de montée en fiabilité. Réflexivité et mise en visibilité se développent à travers la mise en discussion du plan dans le cadre du collectif intercommunal qui se construit autour du PCS, par l'intermédiaire d'un espace de discussion, le groupe de travail PCS. Nous amenons alors la notion de « plan-prétexte » pour expliquer comment le travail autour du plan – le plan comme un document, réceptacle d'une logique d'anticipation et incarnation d'une culture administrative – est un prétexte à la mise en place d'un travail de fond, support au développement d'une logique de résilience. Le

plan est dès lors la variable d'articulation entre les deux logiques, c'est à partir du travail de planification tel que nous le décrivons que naît la capacité de « *dépasser les plans* ».

Le modèle de montée en fiabilité ainsi identifié (voir en chapitre 6) constitue à la fois un apport empirique, en permettant une ingénierie de la fiabilité pour les collectivités territoriales et un apport théorique, en permettant de penser la fiabilité comme une trajectoire de progression qui nous invite à repenser le management de la fiabilité.

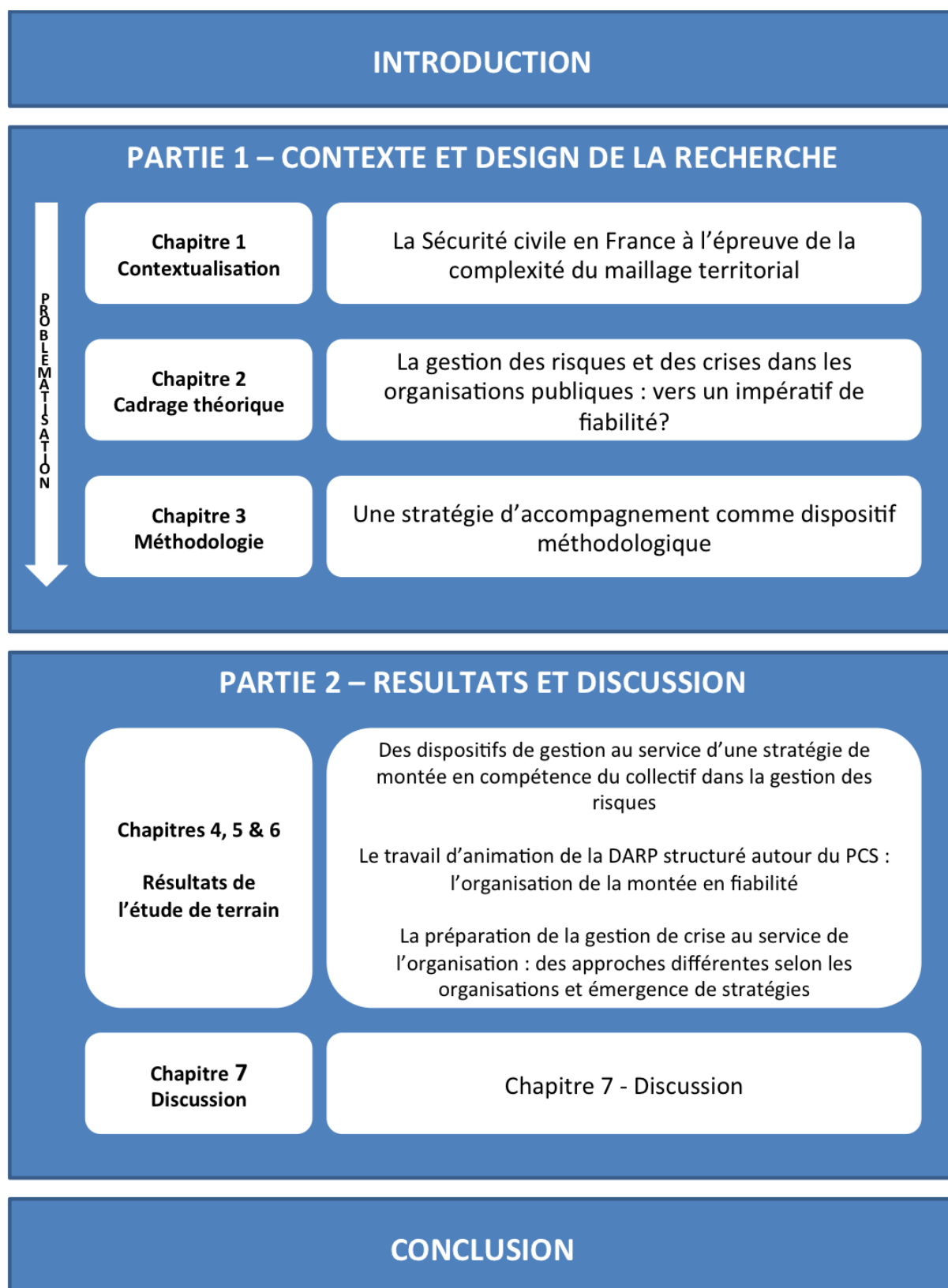
Le plan général de la thèse

La présentation de notre travail de thèse se divise en deux parties. La première partie est consacrée au contexte et au design de la recherche (chapitres 1 à 3). A travers une exploration des grands enjeux empiriques et théoriques que croisent nos questionnements, nous présenterons comment s'est construite la problématique de recherche. Nous détaillerons aussi les choix méthodologiques que nous avons effectués afin de répondre au mieux à cette problématique. La seconde partie de la thèse (chapitres 4 à 7) est consacrée à la présentation de nos résultats de recherche, que nous consolidons et discutons ensuite à la lumière des apports théoriques précédemment établis. Figure 1

Le premier chapitre introduit le contexte dans lequel est mise en œuvre la politique de gestion des risques en France. Nous détaillons les principaux acteurs et outils de cette politique, mais aussi la philosophie qui la supporte et les grands principes organisationnels qui en sont issus. Le contexte étant résolument multi-organisationnel, nous mettons à jour un certain nombre de tensions et de contradictions en étudiant les rapports complexes qui sous-tendent la mise en œuvre de cette politique. Notre constat du manque de préparation à la gestion de crise au niveau local sur le territoire français nous porte à nous interroger sur les liens qu'entretiennent les organisations publiques avec les questions de risque et de crise, c'est l'objet du chapitre 2. Dans ce chapitre, nous proposons un travail d'ordre conceptuel tout d'abord autour de ces deux notions, afin de préciser les contours de l'objet de notre recherche. Nous examinons ces notions théoriques au vu des enjeux spécifiques du secteur public dans ce domaine, d'un point de vue gestionnaire. La question de la préparation des collectivités territoriales à faire face à la crise peut dès lors se poser en termes de fiabilité. Nous proposons alors d'étudier cette question à la lumière du champ théorique HRO. Le chapitre 3 précise nos choix méthodologiques. Une brève introduction du terrain de recherche y est réalisée, afin de justifier la stratégie particulière d'accès au réel que nous avons choisie de développer. Dans le chapitre 4, nous présentons de manière détaillée notre terrain de recherche, en

insistant sur la structuration de la stratégie de montée en fiabilité du collectif intercommunal en matière de gestion des risques sur le plan organisationnel. Dans le chapitre 5, c'est au niveau des pratiques de management et d'utilisation des outils au service de cette stratégie de montée en compétence que nous portons l'analyse. Le chapitre 6 met l'accent sur le caractère distribué de cette montée en fiabilité, en s'intéressant aux différentes trajectoires communales qui résultent de l'application de la stratégie portée par l'intercommunalité. Nous proposons alors un modèle de montée en maturité qui permet de penser la progression collective d'organisations hétérogènes vers la fiabilité. Le chapitre 7 propose de consolider ces différents résultats puis de les discuter à la lumière des différents apports théoriques retenus. Enfin, une conclusion générale synthétise les différentes contributions de notre thèse et ouvre sur une réflexion autour des limites et des prolongements de ce travail.

Figure 1 : Le plan général de la thèse



PARTIE 1 : CONTEXTE ET DESIGN DE LA RECHERCHE

La première partie de la thèse a pour objectif de soulever les différentes questions liées à notre travail de recherche. Nous construirons notre problématique au fil des deux premiers chapitres. Le chapitre 1 décrit et questionne la structuration de la gestion des risques et des crises en France. Ce travail de contextualisation est nécessaire dans un premier temps afin de faire apparaître l'aspect problématique de la gestion des risques en France. Le second chapitre aborde différents concepts théoriques (le risque, la crise, la fiabilité organisationnelle) à l'aune de nos questionnements, pour aboutir à la construction de la problématique de recherche. Les spécificités du terrain ainsi que le type d'interrogations que nous formulons nous conduisent à des choix méthodologiques que nous détaillons dans le troisième chapitre.

Le premier chapitre de cette thèse nous offre l'opportunité de poser le contexte dans lequel s'ancre ce travail de recherche sur les plans administratif, juridique et historique. Ces différentes dimensions créent en effet des tensions organisationnelles qui contraignent l'organisation de la réponse à la crise dans les collectivités territoriales françaises. En effet, la complexité de l'organisation administrative française se traduit, dans le domaine de la gestion des risques, par un millefeuille d'organisations et d'outils managériaux qu'il s'agit d'articuler et de coordonner pour organiser la réponse à la crise. Ainsi, la gestion des crises sur les territoires revêt un aspect résolument interorganisationnel qu'il convient de penser. Notre travail de thèse se concentrera en particulier sur l'un des rouages de cet assemblage, particulièrement problématique : l'interaction communes / intercommunalités que nous étudierons par la suite pour comprendre les difficultés de montée en fiabilité des collectivités territoriales confrontées à des situations de crise. Les outils de gestion associés à ce dispositif organisationnel se situent au cœur de notre réflexion. La philosophie de gestion, la mise en pratique effective et l'articulation des instruments dits ORSEC, PICS et PCS feront l'objet d'une attention détaillée. Ces plans sont en effet le vecteur d'une philosophie de gestion des risques qui peine à se mettre en place sur le territoire.

Chapitre 1. La sécurité civile en France à l'épreuve de la complexité du maillage territorial

En France, une série d'événements qui se sont déroulés entre la fin des années 90 et le début des années 2000 – tempêtes de 1999, explosion de l'usine AZF en 2001, inondations du Gard en 2002, canicule de 2003 – ont encouragé la refonte de l'organisation de la Sécurité Civile⁹ en France. Cette nouvelle organisation, officialisée par la loi de Modernisation de la Sécurité Civile du 13 août 2004¹⁰, se décline à différents échelons territoriaux dans le cadre du dispositif ORSEC¹¹.

La sécurité civile constitue l'un des piliers sur lesquels repose la gestion des risques en France, en complément d'une politique de prévention des risques, orientée à partir de la définition des « *risques majeurs* » (1.1). Cette organisation de crise a été revisitée en profondeur suite à la loi de 2004 : la Sécurité Civile s'organise désormais autour d'un dispositif unique, voulu intégrateur et évolutif, dont ORSEC est le maillon central (1.2). Ce dispositif se décline à différents échelons, en fonction de l'importance de la crise. Le premier niveau de réponse prévu est l'échelon communal qui, de par sa proximité au terrain se trouve au centre du dispositif (1.3). Afin d'organiser leur réponse à la crise, les communes disposent d'un outil principal, prévu par la loi de 2004, le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) (1.4). La loi de 2004 permet aussi aux structures intercommunales d'intervenir dans ce dispositif. Au regard de l'organisation territoriale française, une action intercommunale pour gérer la crise paraît pertinente. Cependant, les contours de l'action intercommunale restent à ce jour mal définis et soulèvent un certain nombre d'interrogations organisationnelles et managériales que nous aborderons (1.5). Ainsi notre travail de thèse se concentrera sur l'échelon local de réponse à la crise, en examinant à la fois le niveau communal et le niveau intercommunal, et en se penchant particulièrement sur les interactions entre ces deux niveaux d'action.

⁹ . La Sécurité Civile a pour objet « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* » Elle est ainsi définie par la loi n°2004-811

¹⁰ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

¹¹ ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile

1.1 La gestion des risques en France : une approche par les risques majeurs

1.1.1 La notion de Risque Majeur

L'Etat français oriente sa politique de gestion des risques autour de la notion des « *risques et menaces majeurs* ». Il s'agit d'une typologie de risques préalablement identifiés et définis comme tels par l'Etat, qui constituent une menace pour la société : « *le risque et les menaces majeurs sont la possibilité d'un événement d'origine naturelle ou humaine, dont les effets peuvent mettre en jeu un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et mettre en péril le fonctionnement de la société.* »¹² Ils sont catégorisés selon la typologie présentée dans le tableau suivant.

Tableau 1 – Les risques majeurs identifiés par l'Etat français

Type de risque	Risques naturels	Risques sanitaires	Risques technologiques	Menaces majeures
Définitions	« Un risque naturel implique l'exposition des populations et de leurs infrastructures à un événement catastrophique d'origine naturelle. C'est une rencontre entre un aléa d'origine naturelle et des enjeux humains, économiques ou environnementaux. »	« Un risque sanitaire désigne un risque, immédiat ou à long terme, plus ou moins probable auquel la santé publique est exposée. »	« Les risques technologiques sont des risques dont l'origine est liée à l'action humaine tels que les risques industriels, nucléaires et biologiques. »	« Les menaces majeures sont la possibilité d'un événement d'origine naturelle ou humaine, dont les effets peuvent mettre en jeu un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et mettre en péril le fonctionnement de la société. »
Risques Identifiés	Avalanche Canicule Cyclone Éruption volcanique Feux de forêts Grand froid Inondation Mouvement de terrain Séisme Tempête Tsunami	Epizootie Pandémie grippale	Accident industriel Accident nucléaire Risque minier Rupture de barrage Transport de matières Dangereuses	Cyber-attaque Menaces terroristes

¹² Portail interministériel de prévention des risques majeurs : www.risques.gouv.fr

Il nous apparaît que cette typologie de risque peut se traduire dans la réalité par une complexité plus importante dans la mesure où plusieurs de ces risques peuvent se trouver engagés lors d'un même aléa. Nous noterons également que l'Etat engage des réflexions sur les vulnérabilités émergentes, à l'image des champs électromagnétiques.

1.1.2 Deux axes de travail autour des risques majeurs

L'identification et la connaissance des « *risques majeurs* » permettent à l'Etat de dérouler la politique de gestion des risques autour de deux axes principaux : le volet « prévention » et le volet « organisation de la réponse à la crise » (voir Figure 2 ci-dessous).

Figure 2 - Les deux volets de la politique de gestion des risques en France

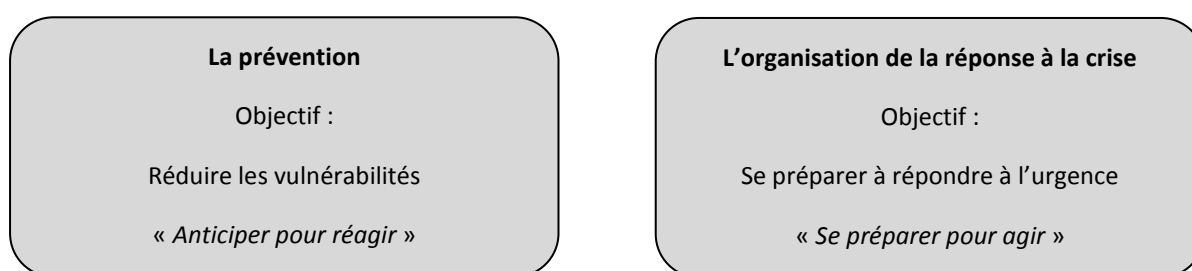


Figure inspirée de la plaquette ORSEC, Direction de la Sécurité Civile

La prévention des risques majeurs est un axe transversal, qui concerne un grand nombre de sphères de la vie et de la réglementation publique. Cet axe de travail doit faire partie d'une réflexion globale sur le développement du territoire, de la société, de l'économie. Associé aux problématiques de développement durable, il relève principalement du ministère en charge de l'environnement et concerne la prévention et la protection, la réduction des risques et l'information préventive. Quant à l'organisation de la réponse à la crise, celle-ci relève du domaine de la Sécurité Civile, qui dépend du Ministère de l'Intérieur, sous l'autorité du Premier ministre. L'Etat définit la crise comme « *une rupture dans le fonctionnement "normal" de la société, résultant d'un événement brutal et soudain qui peut être lié à des risques de type naturel, sanitaire, technologique, ou encore à des menaces majeures mettant en péril la sécurité des citoyens et de leur environnement. Cette rupture est*

¹³ Le portail interministériel de prévention des risques majeurs (www.risques.gouv.fr) « a vocation à permettre au plus large public de s'informer, de se préparer et d'agir en cas de risques majeurs. Le site www.risques.gouv.fr est géré par le Service d'information du Gouvernement (S.I.G.), service du Premier ministre. »

marquée par un trouble profond menaçant la stabilité de la société et nécessitant ainsi l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de la crise. »¹⁴ Notons d'ores et déjà la qualification de la crise par l'Etat comme une « *rupture* », et son caractère « *brutal et soudain* », ainsi que la nature très diverse des menaces potentielles.

Ces deux axes sont complémentaires. Pourtant, leur prise en charge par l'Etat relève de deux ministères différents. Nous avons là un premier indicateur de la complexité organisationnelle liée à la gestion des risques. La prévention étant un axe de travail transversal, on peut comprendre son rattachement à l'Environnement, dans la mesure où la prévention des risques majeurs concerne directement la préservation de l'environnement, domaine lui aussi transversal. De même, on peut comprendre la logique de rattachement de la crise au ministère de l'Intérieur, dans la mesure où en temps de crise, la sécurité nationale est en jeu. Nous souhaitons ici souligner que cette séparation permet d'inscrire la question du risque, globale, dans différents corps de l'Etat, mais peut également poser des difficultés en termes de cohésion stratégique et de coordination des politiques de gestion des risques. Dans le cadre du travail de thèse, nous allons nous focaliser principalement sur le volet « Organisation de la réponse à la crise », en gardant bien à l'esprit la complémentarité de ces deux axes et l'importance du dialogue entre eux, d'autant plus que cette séparation est moins marquée au niveau local dans les collectivités territoriales, niveau de notre étude.

1.2 Organisation de la Sécurité Civile en France

En France, la Sécurité Civile relève du ministère de l'Intérieur. Elle a pour objet « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* »¹⁵.

Dans ce domaine, on distingue l'action des professionnels du secours et de l'urgence (les sapeurs-pompiers par exemple) de l'action de ceux chargés d'organiser la sauvegarde de la population et du

¹⁴ Portail interministériel de prévention des risques majeurs : www.risques.gouv.fr

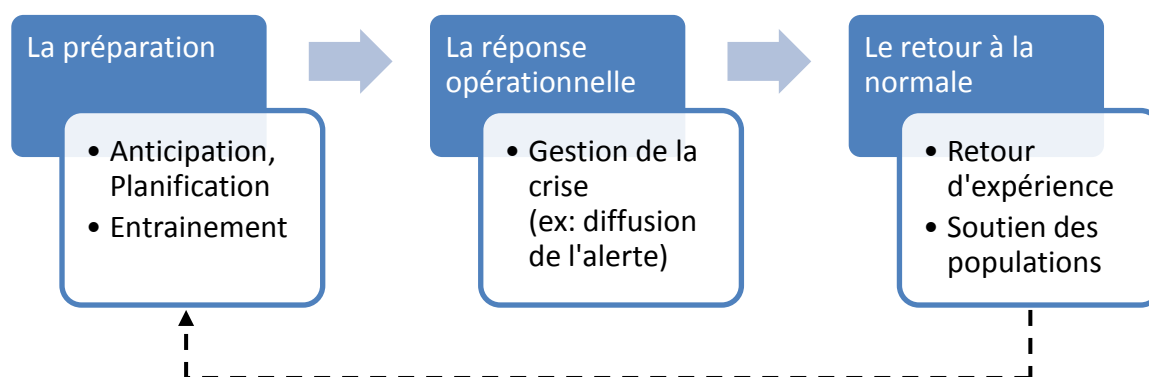
Cette définition de la crise donnée par l'Etat se situe dans la lignée de certaines approches théoriques actuelles sur la crise (voir chapitre 2, section 2.2.1.2.). Notons d'ores et déjà que la crise est envisagée sous un angle événementiel plutôt que processuel.

¹⁵ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (Article 1)

Notons également que la définition donnée par l'Etat de la Sécurité civile mentionne également la prévention des risques, ce qui renforce l'idée que la frontière est floue entre ces deux volets. Ainsi, bien que nous nous intéressions principalement à la réponse à la crise, nous serons fréquemment amenés à mentionner des actions de prévention.

territoire. C'est dans ce second cadre qu'interviennent les collectivités territoriales auxquelles nous nous intéressons (communes et intercommunalités). Celles-ci participent à la mise en oeuvre du volet « Organisation de la réponse à la crise », qui repose sur 3 phases : la préparation, la réponse opérationnelle et le retour à la normale (voir Figure 3 et Figure 4).

Figure 3 - Le volet « Organisation de la réponse à la crise » de la politique de gestion des risques en France



*Les 3 phases du volet « Organisation de la réponse à la crise »
inspiré de la plaquette ORSEC (Direction de la Sécurité Civile) et du Mémento du maire (IRMa)*

Nous avons choisi de représenter ici le volet « Organisation de la réponse à la crise » sous une forme linéaire qui inclut la possibilité d'une boucle. En effet, nous montrerons dans la thèse que, bien que ce volet soit pensé au niveau de l'Etat comme une boucle d'apprentissage continu, la mise en œuvre de ce volet au niveau local se limite bien souvent à une conception linéaire de l'organisation de la réponse à la crise. Le point suivant va nous permettre d'approfondir cette idée.

1.2.1 L'évolution de la Sécurité Civile : du plan au « dispositif »

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 marque un pas dans l'organisation de la sécurité civile en France. Elle acte d'un changement de logique, qui ne base plus l'organisation de la réponse à la crise et sa mise en œuvre à partir d'un plan, que l'on « déclenche », mais à partir d'un dispositif permanent, qui ne se « déclenche » plus mais monte en puissance. Cette notion de déclenchement¹⁶ nous apparaît primordiale, dans la mesure où elle oppose un mode de gestion de la

¹⁶ C'est le terme utilisé par la Direction de la Sécurité Civile (dépendant du Ministère de l'Intérieur) pour différencier le nouveau dispositif ORSEC de l'ancienne doctrine.

crise qui apparaît désolidarisé de l'organisation et un mode de gestion de crise pleinement intégré au fonctionnement quotidien de l'organisation.

En temps de crise, la sauvegarde de la population et du territoire se structure désormais autour d'un dispositif unique (ORSEC), mais néanmoins modulaire (voir annexe 1), pour apporter une réponse adaptée à l'échelle de l'événement. La réponse se décline à différents niveaux de l'organisation territoriale française (commune – département – zone de défense), et la responsabilité de la gestion de la crise incombe au plus haut représentant de l'Etat alors impliqué (Maire – Préfet – Préfet de zone/Ministre). Ce dernier coordonne alors la réponse à l'événement sur le territoire concerné et assume les missions suivantes :

- Diriger et coordonner les actions de tous les intervenants
- Assurer et coordonner la communication
- Informer les niveaux administratifs supérieurs
- Anticiper les conséquences
- Mobiliser les moyens publics et privés sur son territoire de compétence

Le nouveau « dispositif ORSEC » (anciennement « plan ORSEC », voir l'encadré 1 ci-dessous pour une présentation de cette évolution) est au cœur de l'organisation de la sécurité civile. Présenté comme la « *colonne vertébrale* » du système par la Direction de la Sécurité Civile¹⁷, ORSEC est défini désormais comme un dispositif intégrateur autour duquel peuvent se mettre en place les organisations de crise des différents acteurs impliqués, publics ou privés.

L'esprit de cet ORSEC troisième génération est basé sur l'idée que la sécurité civile est « *l'affaire de tous*¹⁸ » : le dispositif doit ainsi permettre la coordination des multiples acteurs impliqués dans la résolution de la crise sous l'autorité unique du Préfet, pour assurer la protection générale des populations. En plus de son organisation interne, ORSEC « chapeaute » l'organisation propre des acteurs : « *chaque personne publique ou privée recensée dans le plan ORSEC [...] prépare sa propre organisation de gestion de l'événement et en fournit la description sommaire au représentant de l'Etat* »¹⁹. Nous avons schématisé ce dispositif multi-organisations dans la Figure 4 ci-dessous.

¹⁷ Plaquette ORSEC, Direction de la Sécurité Civile

¹⁸ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (Annexes)

¹⁹ Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour application de l'article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (Article 1)

Figure 4 - Représentation de l'organisation de la Sécurité Civile, structurée autour du dispositif ORSEC

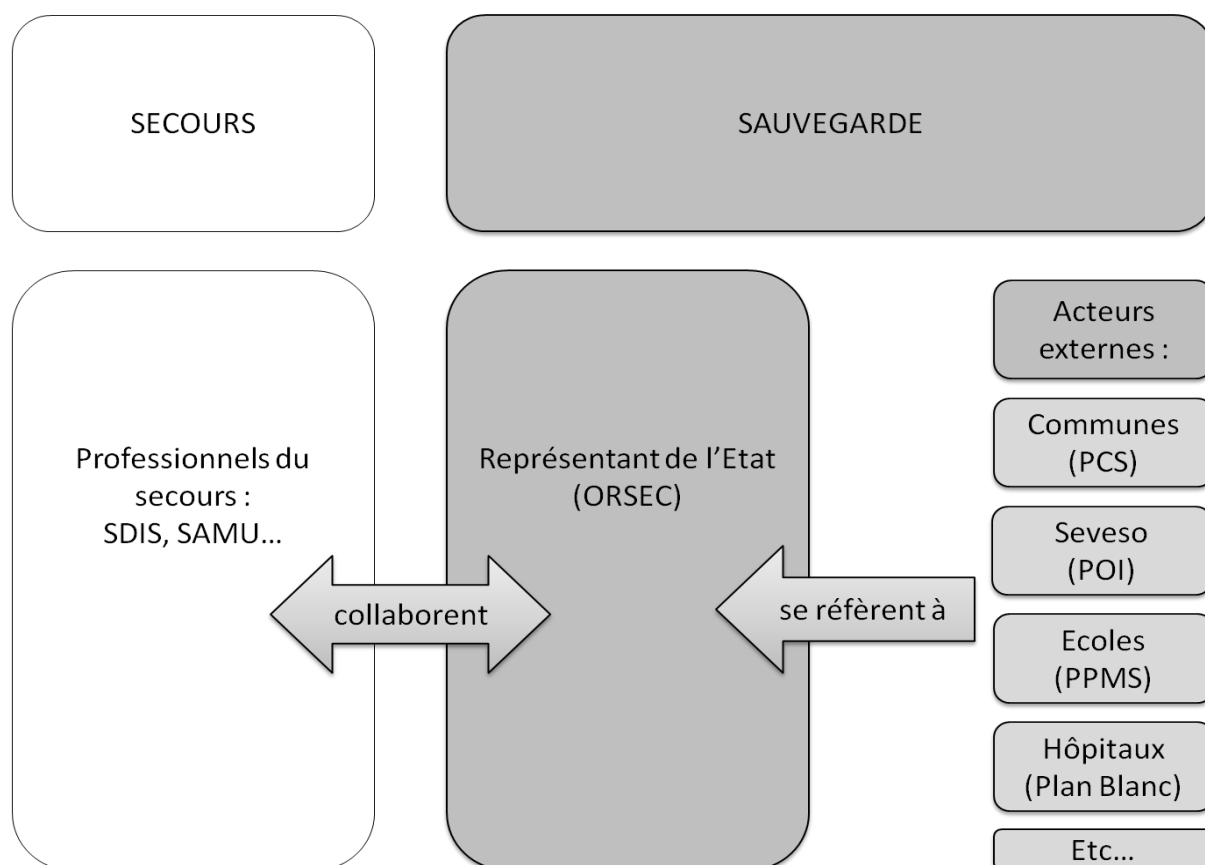


Figure inspirée de la plaquette ORSEC (Direction de la Sécurité Civile) et du Mémento du maire (IRMa)

Ainsi que l'illustre la figure 4, depuis 2004, ORSEC n'est plus un simple plan comme à son origine (lire l'encadré 1 à suivre), mais un dispositif complexe, qui articule différentes organisations ayant chacune leur propre plan de gestion de crise (PCS, POI, PPMS, etc.). Dans notre travail de recherche, nous descendrons au niveau des acteurs et des plans (et plus particulièrement des communes et des PCS), avec pour cadre d'analyse global le dispositif.

La transformation d'ORSEC de plan à dispositif est loin d'être seulement sémantique et constitue à notre sens un véritable bouleversement dans la manière d'aborder la gestion de crise. La volonté est de s'éloigner de la conception historique du plan, que l'on « déclenche » et que l'on aborde ensuite comme un manuel technique, pour aller vers une organisation permanente et modulable : le dispositif. Dans l'acception historique d'ORSEC, le plan est réduit à l'outil de gestion alors que le dispositif actuel fait appel à l'ensemble de l'organisation, voire même dans le cas d'ORSEC, à tout un ensemble d'organisations. Le plan relève de l'exceptionnel quand le dispositif relève du permanent et s'intègre dans le quotidien, pour répondre à tout type de situation qui sort de l'ordinaire.

Encadré 1 - ORSEC : une évolution de doctrine et de stratégie, du plan au dispositif

Créé en 1952, le premier Plan ORSEC, pour « Organisation des Secours », avait pour vocation de définir l'organisation des secours au niveau du département en cas de sinistre important. A l'origine, il ne s'agissait pas d'un plan d'urgence – à l'instar du Plan Rouge créé par les Sapeurs Pompiers – mais d'un plan de secours²⁰, mis en œuvre par le représentant de l'Etat en charge de la zone sinistrée (Préfet/Préfet de zone/Ministre en charge de la Sécurité Civile). Ce texte est abrogé par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 qui signe une philosophie nouvelle concernant l'organisation de la sécurité civile. Le sens de l'acronyme ORSEC change et symbolise cette nouvelle orientation, voulue plus réactive : ORSEC pour Organisation de la Réponse de Sécurité Civile.

Nous présentons dans ce premier chapitre le dispositif ORSEC car, en tant que « *colonne vertébrale* » du système français de réponse à la crise, il nous permet de contextualiser l'action locale des communes et des intercommunalités au sein d'un ensemble d'acteurs coordonné par un dispositif de gestion²¹ mis en place par l'Etat. La présentation de ce dispositif nous permet aussi d'introduire la philosophie d'action qui se tient derrière les acronymes, les procédures et les lois qui régissent l'action des collectivités territoriales en la matière. Le passage d'ORSEC en tant que plan à ORSEC en tant que dispositif constitue un élément clé de notre réflexion. En effet, le niveau d'analyse local (communal et intercommunal) sur lequel porte notre thèse fait partie intégrante de ce dispositif. Pourtant, la thématique du plan et de son dépassement reste très problématique au niveau local, ainsi que nous avons pu le constater sur le terrain et ainsi que l'attestent différentes études²².

1.2.2 Les grandes lignes du dispositif

Le nouveau dispositif ORSEC est régi par les principes directeurs suivants :

- **Un dispositif et une autorité uniques :** Le dispositif coordonne la préparation et l'intervention des différents acteurs sous une autorité unique, celle du Directeur des

²⁰ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention contre les risques majeurs

²¹ Notre travail mobilise les notions d'outils et de dispositif de gestion, sur lesquels il existe des développements théoriques, à l'instar de Grimand (2012), que nous discutons en chapitre 7 (7.3.2.).

²² Par exemple, « *Risques et menaces exceptionnels - Quelle préparation ?* » Rapport du HCFDC, publié le 28 juin 2012 ; BOISRAMÉ, M. (2010), *Etat des lieux et différences d'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde dans le département de l'Hérault*, Université Paul Valéry Montpellier III ; GRALEPOIS, M. (2008). *Le Plan Communal de Sauvegarde, une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises*. Conseil National de la Protection Civile. 5^{ème} Commission Risques Industriels-Transports ; SOUTEYRAND, N. (2011). *Analyse des Plans Communaux de Sauvegarde à l'échelle du Vaucluse : état d'avancement et inégalités d'appropriation par les élus locaux*. Mémoire de Master. Université Avignon et Pays du Vaucluse.

Opérations de Secours (DOS), à savoir le représentant de l'Etat concerné selon l'échelle de la crise (maire, Préfet ou ministre en charge de la Sécurité Civile).

- **« La sécurité civile est l'affaire de tous »** : ORSEC a pour objectif d'impliquer l'ensemble des acteurs privés ou publics susceptibles d'être sollicités en cas d'urgence, et pas seulement les professionnels de l'urgence (ex : sapeurs-pompiers ou S.A.M.U.). Sont également inclus dans ce dispositifs les plans de gestion de crise spécifiques à certains acteurs et imposés par la loi, (ex : Plan d'Opération Interne pour les installations Seveso, Plans Communaux de Sauvegarde ou Plans Blancs pour les établissements de santé etc...).
- **Un dispositif modulaire et évolutif** : ORSEC présente des dispositions générales, valables quelle que soit la nature de l'événement (organisation de base) et des dispositions spécifiques, adaptées à certains risques identifiés (ex : pandémie pour le risque sanitaire, inondations pour le risque naturel, etc.). ORSEC est une organisation permanente, qui ne se « *déclenche plus* », mais s'appuie sur des « *procédures de vigilance, de veille permanente de certains risques* »²³, avec une montée en puissance progressive, adaptée à l'évolution des événements. Le dispositif est conçu pour opposer une organisation adaptée à la mesure de tout événement qui dépasse le « *niveau de réponse courant ou quotidien des services* ».

Il nous apparaît alors que les grands principes d'ORSEC appellent à la prise de recul par rapport aux plans et à leur logique d'action par centralisation et par anticipation, ce qui marque une profonde évolution dans la philosophie de l'organisation de la réponse à la crise en France. Le dispositif prévoit en effet une organisation centralisée sous l'autorité du DOS, mais avec une forte responsabilisation de l'ensemble des acteurs sur le terrain. Le caractère modulaire et évolutif du dispositif permet d'introduire de la flexibilité dans une organisation à caractère très bureaucratique. ORSEC fait un pas vers la résilience en admettant que toutes les situations ne peuvent être prévues, et que le dispositif doit alors pouvoir s'adapter aux situations inattendues. Nous notons également la présence de la notion de « *vigilance* », très présente dans les études du courant HRO (ce que nous développerons en 2.3) et reprise dans la présentation du dispositif ORSEC. Enfin, le dispositif présente une certaine recherche de réflexivité (évolution permanente par le biais des retours d'expérience) et encourage la quête de sens pour définir les situations : « *à quoi est-on confrontés ?* »²⁴ (voir le chapitre théorique, 2.3.2.3). Ainsi, nous avons identifié que la philosophie du

²³ Plaquette ORSEC, Direction de la Sécurité Civile

²⁴ idem note précédente

dispositif ORSEC fait appel à de nombreux marqueurs de la fiabilité organisationnelle, nous conduisant à mobiliser cette idée dans nos travaux. En revanche, sur le terrain, cette philosophie de dépassement des plans peine à s'imposer, en particulier à l'échelon local (communal/intercommunal) que nous étudions. Ici nous sont apparues les difficultés posées par la dimension interorganisationnelle du dispositif tel que pensé par l'Etat, une dimension qui reste pour l'instant impensée par les théories portant sur la fiabilité. L'objet de notre thèse sera alors d'interroger la possibilité pour un collectif d'organisations publiques de monter en fiabilité en s'affranchissant d'une logique de plan pour adopter une logique de dispositif (telle que présentée dans ORSEC).

1.2.3 La montée en puissance du dispositif : la passation du pouvoir décisionnaire et les responsabilités associées

ORSEC organise la sécurité civile à plusieurs niveaux, pour adapter le dispositif à l'échelle de la crise. Cette modularité impacte les processus de décision et de prises de responsabilités (voir l'Encadré 2 et la Figure 5 ci-dessous). La direction des opérations de secours incombe à un représentant de l'Etat qui dispose des pouvoirs de police générale. Il peut s'agir du maire ou du préfet²⁵, en fonction de la gravité de la situation.

Figure 5 - Représentation de la passation du pouvoir décisionnaire en fonction de l'ampleur de la crise.

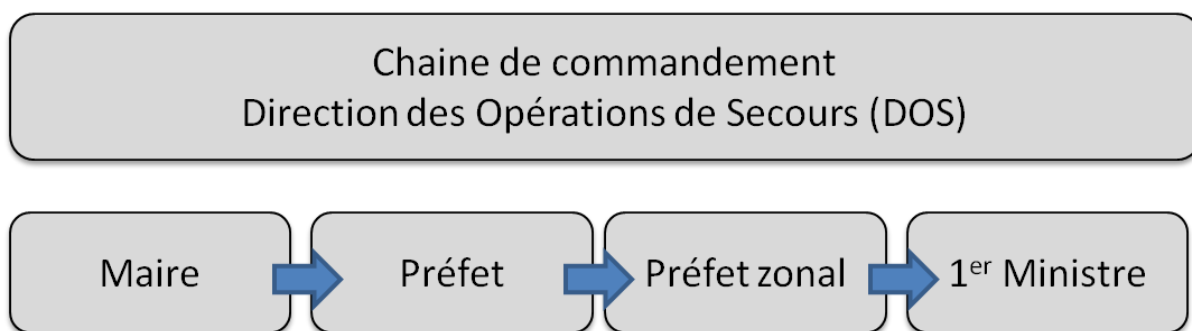


Schéma inspiré de doctrine ORSEC Amandine Berger 2014, faire pareil avec autres schémas

Face aux situations d'urgence localisées et relativement courantes, c'est le maire qui est Directeur des Opérations de Secours (DOS). Il organise donc :

- l'alerte et l'information des populations

²⁵ Cas particuliers : Paris et départements de la petite couronne : Le préfet de police peut être D.O.S. – En mer : C'est le préfet maritime qui est le D.O.S.

- l'appui aux services de secours
- le soutien des populations
- l'information des autorités.

Lorsque sa commune en dispose, le maire met en œuvre les dispositions prévues par le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) de sa commune (détails sur le PCS dans la section 1.4. à suivre.).

Encadré 2 - Le périmètre d'action et de décision des communes en temps de crise : une géométrie variable

Le cas des communes illustre parfaitement la modularité du dispositif ORSEC, qui inclut les organisations propres de secours des différents acteurs engagés dans le dispositif (voir figure 4). En effet, lorsque la gravité ou l'étendue du sinistre est modérée, le dispositif ORSEC est en état de veille²⁶. Le Préfet laisse la main sur la direction des opérations au maire de la commune concernée, qui met en œuvre son organisation de crise propre. On pourrait qualifier l'échelon communal de premier niveau de réponse face à la crise. Parmi les acteurs externes qui déploient leur organisation dans le cadre du dispositif ORSEC (ex : écoles, hôpitaux etc...), la réponse communale a cette particularité que, lors des crises modérées, le maire peut être DOS au même titre que l'est le Préfet lors de crises plus importantes, en plus de devoir prévoir son organisation propre. **Ainsi, dans la préparation de l'organisation de la réponse à la crise, les communes doivent intégrer ce positionnement à la fois de leader et d'exécutant, et travailler leur organisation interne tout comme la coordination avec les autres acteurs. Elles doivent être prêtes à passer d'un statut à un autre rapidement, tout en conservant la même efficacité. Pour ces raisons, la préparation à la gestion de crise dans les communes nous semble mériter une attention particulière.**

Lorsque la situation concerne plusieurs communes ou dépasse les capacités locales d'intervention, le Préfet de département prend la main et commande le dispositif ORSEC en tant que DOS. Le maire reste intégré dans le dispositif, sous l'autorité du Préfet, pour relayer l'action de ce dernier sur le terrain et organiser les mesures de soutien à la population. Lors de cas exceptionnels, le préfet de zone de défense – voire le ministre de l'Intérieur, à la demande du Premier ministre – peut respectivement intervenir avec l'aide des moyens zonaux ou nationaux. L'assistance de l'Union Européenne peut également être requise, via le *Monitoring and Information Centre*, Centre d'Information et de Suivi, basé à Bruxelles à la Commission Européenne. La montée en puissance du dispositif ORSEC s'appuie ainsi sur l'organisation territoriale et administrative française,

²⁶ Le fait que le dispositif soit en veille ne signifie pas pour autant l'inactivité du dispositif. La veille est une sorte de mise en vigilance permanente de l'organisation. Nous pouvons la considérer comme un premier niveau de déploiement du dispositif.

communément qualifiée de millefeuille, et dont le caractère multi-organisationnel pose des questions en matière d'attribution de compétences et de coordination. L'échelon communal est particulièrement intéressant à étudier car il se trouve à la base du dispositif et doit assumer un rôle à géométrie variable.

1.3 Rôle et place des communes au sein du dispositif de Sécurité Civile

La loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004 reconnaît la place prépondérante des communes dans l'organisation de la Sécurité Civile et offre désormais une base commune et légale sur laquelle construire une réponse à la crise. En effet, depuis de très nombreuses années, les compétences de police générale du maire²⁷ lui confèrent une responsabilité face aux crises pouvant toucher sa commune dans le cadre de ses pouvoirs de police générale. Cependant, en l'absence de cadre commun, l'organisation de la réponse à la crise sur le territoire communal restait jusqu'à là le fait d'initiatives locales. Par le biais d'un encadrement juridique qui en détermine les modalités, c'est de fait une tentative d'homogénéisation de la réponse communale à la crise sur l'ensemble du territoire que propose la loi de 2004. Avant cette loi, les communes pouvaient mettre en place des plans de secours pour organiser la réponse à la crise, mais il existait peu de structuration autour de cette pratique. C'est pourquoi dans cette étude nous nous intéressons en priorité à l'évolution de l'organisation de la réponse à la crise dans les communes à partir de cette date.²⁸

Précisons également que les communes ont des responsabilités en matière de prévention des risques majeurs (l'autre volet de la politique de gestion des risques majeurs, voir Figure 2). Les décisions communales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire doivent prendre en compte les risques naturels et technologiques. Il incombe aussi aux municipalités la réalisation (prescription ou exécution) de travaux de protection et de sécurisation contre les risques naturels.

²⁷ « La compétence de police générale du maire constitue un élément à la fois historique et essentiel du dispositif français de sécurité civile, qui remonte à la législation de 1789/1790 et à la loi d'organisation municipale d'avril 1884. Ses grands principes sont aujourd'hui repris dans les articles L.2211-1, L.2212-2, L.2214-4 et L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'une compétence obligatoire, que le maire est tenu d'exercer pleinement et en permanence, et d'une compétence propre, qui lui est directement attribuée par la loi. » Mémento du Maire

²⁸ Nous pourrions être amenés à faire un travail de contextualisation sur une période plus longue lorsque le contexte politique et historique de l'organisation à l'étude le justifie (c'est plus particulièrement le cas de la DARP dans le chapitre 4 et de la commune A dans le chapitre 6).

1.3.1 Le maire et l'organisation communale, le lien essentiel de proximité dans le dispositif de sécurité civile

*« Dans la gestion d'une crise, il est indispensable d'y associer les autorités locales du fait de leur connaissance du terrain. L'Etat relaye ainsi son intervention au niveau local pour une action plus efficace et territorialisée, par le biais d'un soutien aussi bien matériel que technique. Le rôle des collectivités territoriales et des partenaires de l'Etat est donc essentiel dans la gestion de crise, en tant que premier point de contact avec les sinistrés. »*²⁹ L'Etat affirme ainsi le rôle des autorités locales, qui sont fortement impliquées dans la gestion d'une crise du fait de leur proximité territoriale. Ainsi, les collectivités territoriales sont le relais local d'un dispositif d'action pensé au niveau national.

Nous insistons dans ce travail sur le rôle du maire dans ce dispositif, car il est la première autorité vers laquelle se tournent les citoyens en cas de crise, et est premier responsable de la sécurité de ses citoyens. Le maire porte ainsi une obligation morale et juridique de protéger la population face à la crise. Il est à la fois l'acteur mobilisé le premier et l'acteur mobilisé le plus souvent : il est de toutes les gestions de crises, et porte la responsabilité de diriger les opérations en endossant le rôle de Directeur des Opérations de Secours. Même en cas de direction des opérations de secours par le Préfet, le rôle du maire reste prépondérant. Ce dernier se tient à disposition du Préfet et demeure responsable d'organiser les mesures de soutien à la population. En effet, le Préfet pouvant être mobilisé sur une crise touchant les communes à l'échelle de tout un département, le maire assure le seul lien de proximité dans une commune donnée, il est celui qui possède la connaissance du territoire. Il s'agit pour le maire d'organiser la réponse à la crise en interne – au sein des services communaux – mais aussi vis-à-vis des citoyens de sa commune.

C'est à la fois une responsabilité importante et une tâche complexe pour les communes que d'organiser la réponse à la crise. C'est pourquoi nous avons choisi de porter notre regard sur la préparation de cette réponse, qui nous semble être une étape à laquelle il faut apporter une attention toute particulière. Nous avons en effet noté un écart entre les principes d'ORSEC et la pratique dans la mise en œuvre du dispositif ORSEC, en particulier au niveau communal. La doctrine ORSEC est bâtie sur des principes a priori simples (montée en puissance d'un dispositif qui s'appuie sur l'organisation territoriale existante, le concept du dispositif tel que présenté invite au dépassement de la logique stricte de planification). Or, ces principes ne se retrouvent pas forcément

²⁹ Portail interministériel de prévention des risques majeurs : www.risques.gouv.fr

sur le terrain, en particulier au niveau local, où nous avons constaté des difficultés à intégrer l'aspect modulaire et permanent du dispositif (on reste plutôt dans une logique de plan au sens strict). Celui-ci a été pensé au niveau de l'Etat, mais sa déclinaison au niveau local est peu accompagnée³⁰ (Gralepois et Douvinet, 2015). Ainsi, au lieu d'un dispositif intégrateur, c'est à la complexité d'un « millefeuille » organisationnel que nous apparaissent se confronter les acteurs locaux. Cette complexité organisationnelle se matérialise dans une multiplicité de plans (voir la Figure 4), élaborés par des organisations aux buts et aux fonctionnements différents, dont la coordination en pratique s'avère complexe pour les acteurs locaux (concrètement, « qui fait quoi ? »). Cette complexité se renforce encore avec l'intégration des intercommunalités dans le dispositif, ainsi que nous le développerons dans la section 1.5.

1.3.2 Responsabilités du maire en matière de sécurité civile

La responsabilité du maire dans la conduite de la gestion de la crise est réaffirmée par la loi de modernisation de la Sécurité Civile du 13 août 2004. *« Du point de vue opérationnel, la conduite de la crise appelle une ligne de commandement claire et reconnue. La liaison avec l'exercice des compétences de police administrative et les compétences pour veiller à l'ordre public (sécurité, salubrité, tranquillité) est affirmée, parce que l'organisation du commandement qui en découle est claire et qu'elle assure une continuité du traitement de la crise, en fonction de son importance : le maire pour le secours de proximité, le représentant de l'Etat pour les sinistres de grande ampleur. »*³¹ Ce texte de loi réaffirme l'autorité du maire et son rôle décisionnel dans la conduite de la crise. Il nous semble important ici de préciser que le rôle du maire en matière de sécurité civile ne se réduit pas à la conduite de la gestion de crise, la partie la plus visible du volet « *organiser la réponse à la crise* ». Organiser la réponse à la crise suppose un important travail amont de préparation qui ne doit pas être négligé : identification et prévision des risques, planification des secours, information préventive, vigilance et alerte, retour d'expérience et amélioration des procédures, gestion du retour à la normale, etc. (voir Figure 3).

³⁰ Il existe des guides papiers édités par la Direction de la Sécurité Civile et par l'IRMa. Des formations sont proposées aux communes depuis quelques années par des organismes tels que l'IRMa ou le HCFDC. Cependant, l'Etat (notamment par l'intermédiaire des Préfectures) peu impliqué dans un véritable accompagnement ou dans un suivi individualisé des communes. « Les SIDPC se retrouvent en charge d'un nombre de plus en plus élevés des risques émergents (pandémie, grippe, canicule, etc.), ce qui leur laisse peu de temps pour le soutien à la réalisation des PCS auprès des communes » (Gralepois et Douvinet, 2015). De fait, « le ministère de l'intérieur privilégie ainsi une approche « incitative » à la coercition » (Blanc, 2015).

³¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Dans l'encadré ci-dessous, nous présentons quelques exemples d'élus et de collectivités poursuivis devant la justice pour défaut d'exercice de leurs responsabilités (exemples pré et post loi de 2004).

Encadré 3 - Responsabilité du maire et de la commune : quelques exemples...

Le 6 juillet 2001, une tempête faisait s'abattre un platane d'une quarantaine de mètres de hauteur dans un parc de Strasbourg, lors d'un concert. Suite à ce sinistre, 18 personnes sont décédées et 102 blessés. La ville de Strasbourg, en tant que personne morale, a été condamnée par le tribunal correctionnel à la somme de 150000 euros d'amende en raison de « *ses multiples négligences et du non respect de la réglementation...* » par jugement du 27 mars 2007. Ce sont les « *carences dans l'exercice du pouvoir de police et de graves dysfonctionnement internes ayant contribué à affaiblir l'action administrative* » qui sont mis en cause. Ce jugement « *pose clairement les principes de la responsabilité d'une collectivité locale* ». ³²

En 2003, l'ancien maire de Chamonix Michel Charlet a été condamné à trois mois de prison avec sursis par le tribunal correctionnel de Bonneville (74) pour n'avoir, selon le tribunal, « *pas fait usage de son pouvoir de police qui l'autorisait à faire évacuer le couloir d'avalanches* » ³³ sur lequel était situé le hameau de Montroc. 12 personnes étaient décédées en 1999 suite à une avalanche dans le couloir de Montroc.

Dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia a frappé la commune de la Faute sur Mer, causant 29 décès au sein même de la commune. Dans le cadre de l'enquête sur le sinistre, René Marratier, maire de la Faute sur Mer lors des événements, est mis en examen pour « *homicide involontaires* » et « *mise en danger de la vie d'autrui* » ³⁴. Deux de ses adjoints sont également poursuivis dans cette affaire. La condamnation en première instance de l' élu à quatre ans de prison ferme constitue une première juridique. « ***Cette condamnation a été motivée notamment par l'absence de PCS au sein de la commune*** » ³⁵.

Dans ces différents exemples, l'intervention des élus a été trop tardive et s'est réduite à la gestion de l'événement. Notons que l'absence de préparation à la crise par le biais d'un PCS a été sanctionnée dans le cas de Xynthia. Ce sont notamment la vigilance, l'alerte et la prise de mesures immédiates de protection de la population (mesures d'évacuation par exemple) qui ont fait défaut. Ainsi, l'action des maires a un caractère déterminant dans l'issue de la crise. Bien que le facteur

³² JUNG, P. (2010), La responsabilité de la ville de Strasbourg dans le drame du parc de Pourtales, Journal des accidents et des catastrophes (104), Cerdacc

³³ Décision du tribunal correctionnel de Bonneville du 17 juillet 2003

³⁴ Décision du tribunal correctionnel des Sables d'Olonne du 12 décembre 2014

³⁵ BLANC, P. (Lieutenant-colonel), 2015, Les PCS 10 ans après, point de vue du ministère de l'intérieur. Risques infos N°34

déclenchant soit d'origine externe à l'organisation communale (par exemple un accident industriel ou un aléa climatique), l'événement peut avoir des conséquences plus ou moins dramatiques en fonction de la prise en charge communale. Dans les différents exemples présentés dans l'Encadré 3, la crise est perçue à l'échelle communale comme « *un événement brutal et soudain* » qui déclenche alors « *l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de la crise* »³⁶. Ainsi que nous le développons dans le chapitre théorique (voir 2.2.1.2), la crise possède un caractère processuel et débute bien en amont de l'événement dramatique qui la révèle. C'est pourquoi l'état de vigilance permanent des communes face aux risques majeurs est un point essentiel de la préparation de la réponse à la crise et ne doit pas être sous-estimé. C'est l'esprit du nouveau dispositif ORSEC, un dispositif permanent qui « *ne se déclenche plus* » mais monte en puissance. Or, de notre constat, cette philosophie peine encore à s'imposer à l'échelon communal.

Ainsi, à l'échelle communale, il est important de travailler le volet « organisation de la réponse à la crise » dans sa globalité (voir Figure 3), en complément et dans le dialogue avec le volet « prévention des risques majeurs ». A cet égard, la loi de 2004 outille les communes du Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Ce plan est obligatoire pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI)³⁷. De manière générale, il est fortement conseillé par l'Etat à toutes les communes d'en établir un. Gralepois et Douvinet (2015) annoncent à titre d'exemple que « 21 772 communes ont un périmètre qui est sujet aux inondations » alors que l'obligation de PCS ne concerne que 11 850 communes. De plus, au-delà des risques identifiés, il existe un certain nombre d'événements qui demeurent imprévisibles, ainsi que des risques ponctuels et mobiles, tel le transport de matières dangereuses.

Le PCS est décrit par la Direction de la Sécurité Civile comme une déclinaison communale d'ORSEC, il est « *l'indispensable complément du dispositif ORSEC* » (Blanc, 2015). Il est aussi l'outil principal dont disposent les maires pour conduire les opérations de gestion de crise. Nous relevons ici une première ambiguïté : c'est la mise en place d'un « plan » qui est rendue obligatoire au niveau communal pour organiser la réponse à la crise, alors même que toute la philosophie d'ORSEC se base sur l'idée du « dispositif » (par opposition à celle de plan). Cette dénomination de « plan » peut alors être problématique si elle conditionne une philosophie de réponse à la crise qui s'oppose à la

³⁶ Nous reprenons ici la définition de crise donnée par le portail interministériel de prévention des risques majeurs

³⁷ Concerne également les PPRM : Plans de Prévention des Risques Miniers

vision modulaire et évolutive du dispositif. Nous allons examiner cette question dans le point suivant (1.4).

1.4 Le Plan Communal de Sauvegarde comme élément structurant de la Sécurité Civile dans les communes

1.4.1 Le PCS : une couverture du territoire encore inégale

La loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004 rend obligatoire la réalisation d'un PCS pour 11850 communes françaises, ce qui représente environ un tiers du total des communes en France. Début 2011, on recensait environ 3000 PCS arrêtés sur le territoire – dont 2000 à caractère obligatoire – et plus de 2000 autres étaient toujours en cours d'élaboration³⁸. Au second trimestre 2015 ont été recensés 8014 PCS obligatoires et 2002 non obligatoires. Ainsi, à la mi-2015, soit plus de dix ans après la loi de modernisation de la sécurité civile, un tiers des communes soumises à obligation n'avaient toujours pas arrêté leur PCS. Si l'on prend les chiffres toutes communes confondues (soumises ou non à l'obligation de PCS), plus de deux tiers des communes françaises n'ont pas encore arrêté de PCS.

Ce chiffre nous montre que d'une part, 10 ans après l'adoption de ce texte de loi, la préparation de la réponse à la crise reste un parcours difficile pour un grand nombre de communes. Un certain nombre d'entre elles ont engagé la démarche, sans parvenir à aller au bout (le PCS est en construction, mais ne fait pas encore l'objet d'un arrêté par le maire), tandis que d'autres communes n'ont toujours pas ouvert ce dossier, malgré l'existence de risques avérés. « *La couverture est aussi partielle et imparfaite, avec des taux de réalisation hétérogènes, les écarts allant de 35% (Tarn) à 95% (Isère)* » (Gralepois et Douvinet, 2015, pp. 7-8). Les auteurs relèvent d'ailleurs « *l'absence de lien entre l'exposition, le type et le nombre de risques et la plus forte réalisation du PCS. 60% des communes touchées par les crues du Gard en 2002, 45% des communes inondées en 2014 et même 67% des communes qui ont 5 ou 6 risques dans le Vaucluse n'ont toujours pas de PCS* ». La taille de la commune ne semble pas non plus être un critère suffisant pour expliquer cette hétérogénéité. D'autre part, il faut aussi constater qu'en 2014, 1700 communes non soumises à cette obligation avaient arrêté leur PCS, 2002 à la mi-2015. Ainsi en 2015, près de vingt pour cent des PCS arrêtés sont le fait de communes qui ne sont pas soumises à cette obligation.

³⁸ Chiffres de la Direction de la Sécurité Civile, Janvier 2011 : 10 546 PCS obligatoires, 2 988 réalisés et 2 349 en cours de réalisation. Second trimestre 2015

Pourquoi est-il si difficile pour les communes de s'engager en matière de sécurité civile, surtout lorsque les responsabilités qui pèsent sur le Maire en la matière sont si lourdes ? Comment expliquer une telle hétérogénéité entre les territoires ? Si l'exposition aux risques ne détermine pas l'engagement dans la réalisation d'un PCS, quels sont les facteurs de blocage ou au contraire les facteurs favorables à cela ?

Le manque de temps ou de moyens (financiers et humains) invoqués par les communes ne se justifient pas forcément³⁹. A l'échelle d'une commune, le coût de réalisation d'un tel document n'est pas exorbitant (de 8000 à 15000 euros) et des initiatives de regroupement pour réaliser des économies d'échelles sont encouragées (Gralepois, 2008). Par ailleurs, *« la mise en œuvre de PCS dans des communes sans budget démesuré invite à chercher d'autres pistes d'explications »* (Gralepois et Douvinet, 2015). Ce manque de moyens peut aussi être scientifique ou technique selon les auteurs. Un défaut d'expertise, comme par exemple l'absence d'un service dédié à la gestion des risques, limite ainsi *« les capacités d'analyse et de planification opérationnelle »* de l'organisation.

D'autres freins à la mise en pratique des PCS sont identifiés par les spécialistes : *« François Giannocco, directeur de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa), repère notamment une « faible culture globale du risque », une « incompréhension des objectifs de la démarche » par les maires, un manque de chefs de projet dans les petites communes, une trop grande rareté des exercices de simulation, ou encore l'absence de retours d'expériences. Le chargé de mission Benoît Hannart évoque, enfin, un handicap général : « Le plan est souvent assimilé à une contrainte supplémentaire pour les maires, alors qu'en France, nous sommes inondés de normes ! » »*⁴⁰.

Ainsi c'est plus un manque de culture du risque ou à défaut l'absence d'un relais compétent capable de porter la problématique au sein de l'organisation communale qui semble être un frein à la mise en place des PCS. C'est notamment la conséquence de choix politiques qui privilégient d'autres thématiques prioritaires dans les choix d'allocation des ressources. L'accompagnement des communes nous apparaît donc comme une réelle nécessité, non seulement au niveau de la réalisation technique des PCS, mais également au niveau de la perception de l'outil PCS et de l'importance de la préparation communale à la gestion de crise. Le département de l'Isère est un bon exemple, la présence sur le territoire d'une structure comme l'Institut des Risques Majeurs

³⁹ Le « plan communal de sauvegarde » encore en réanimation, Localtis.info, publié le 28 janvier 2011

⁴⁰ Le « plan communal de sauvegarde » encore en réanimation, Localtis.info, publié le 28 janvier 2011

(IRMa)⁴¹, qui initie une dynamique forte d'accompagnement autour des PCS, a permis à ce département d'arriver à un taux de couverture des PCS obligatoires de 95%.

1.4.2 La perception du PCS

Ainsi, le PCS peut apparaître pour certains maires comme une réglementation supplémentaire à laquelle se conformer, dont la balance coût/bénéfice semble pencher en sa défaveur. « *Le coût demandé – en temps et en moyens – pour un outil exhaustif qui ne servira jamais vraiment en l'état, car il doit aboutir davantage à un guide pour l'action, est jugé démesuré par les municipalités* » (Gralepois et Douvinet, 2015). C'est alors une vision très administrative du PCS qui prime, il est avant tout perçu sous une forme de « document » à élaborer. C'est ainsi que l'élaboration de ce document est parfois confiée à un stagiaire ou à un recrutement temporaire en contrat à durée déterminée, ou encore à un prestataire externe, ce qui ne favorise pas l'appropriation du plan par les acteurs communaux (Gralepois et Douvinet, 2015).

Pourtant, dans l'esprit, le PCS est conçu pour être véritablement un outil pour le maire et ses collaborateurs : avant, pendant et après la crise.

- Avant la crise : Le PCS est un outil qui doit permettre de préparer l'organisation, de sensibiliser et de mobiliser les acteurs autour de la gestion des risques. « *L'autorité municipale se trouve donc la sentinelle avancée de la prévention et à ce titre ce magistrat doit préparer à froid l'outil qui l'aidera à gérer la crise à chaud.* »⁴² Ce travail préalable permet de se libérer des questions d'organisation pour le jour J se concentrer sur la résolution de la crise.
- Pendant la crise : le PCS devient un outil d'aide à la décision

⁴¹ « L'Institut des Risques Majeurs (IRMa) a été créé en 1988 à l'initiative d'Haroun Tazieff et du Conseil général de l'Isère... C'est une association loi 1901 dont les objectifs sont de promouvoir des actions d'information, de prévention et de sensibilisation aux risques majeurs. L'Institut s'appuie sur un conseil d'administration original où se côtoient collectivités territoriales, industriels, associations de protection de l'environnement, organismes de presse et d'information... Au fil du temps, l'IRMa a tissé un réseau de compétences reconnues au niveau national. Les missions du centre de ressources :

- Contribuer à l'information préventive des populations sur les risques majeurs en Rhône-Alpes
- Former, documenter, conseiller les responsables et les décideurs locaux dans l'exercice de leurs missions en matière de prévention des risques
- Participer aux échanges d'expérience en matière de gestion des risques, et les faire partager »

(Source : www.irma-grenoble.com)

⁴² Mémento du Maire

- Après la crise : le PCS peut ensuite servir comme un outil de réflexion pour améliorer l'organisation

L'encadré suivant montre que les éléments compris dans le PCS relèvent des trois phases présentées dans la Figure 3 (la préparation, la gestion opérationnelle, le retour à la normale).

Encadré 4 - Liste des éléments qui doivent être compris dans un PCS (d'après le Mémento du Maire)

- | | |
|--|---|
| ▪ La définition du risque majeur | ▪ Les modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile (RCSC), si celle-ci est créée |
| ▪ L'analyse des risques établie à partir : du DDRM, du SDACR, des PPRN, des PPI approuvés par le préfet, concernant le territoire de la commune | ▪ L'astreinte |
| ▪ L'information des populations | ▪ La cellule de crise (emplacement et acteurs) |
| ▪ Les moyens et la diffusion d'alerte | ▪ Les annuaires des services opérationnels |
| ▪ Les dispositions prises par la commune permettant à tout moment d'alerter la population et d'informer, et de recevoir une alerte émanant des autorités | ▪ Des fiches réflexes / actions, destinées aux différents services municipaux, déterminent les conduites à tenir par typologie de risques recensés à partir de la carte d'aléas |
| ▪ Les consignes de sécurité | ▪ Exemples d'arrêtés du maire (réquisition, interdiction de circuler sur la route communale, arrêté de périls imminents) |
| ▪ Une cartographie d'aléas | ▪ Les modalités d'exercice permettant de tester le PCS et de formation des acteurs |
| ▪ Les zones d'accueil possibles | ▪ Le retour à la normale |
| ▪ Les itinéraires préconisés | |
| ▪ La capacité d'hébergement | |
| ▪ Les moyens humains, matériels et techniques à activer | |

Le Mémento du maire

De la même manière qu'ORSEC est pensé comme un dispositif modulaire et évolutif, le PCS ne doit pas être considéré uniquement comme un plan à déclencher en cas de crises majeures – plutôt rares dans la plupart des communes – mais comme une organisation permettant à la commune de faire face à tout type d'événement qui sort de l'ordinaire de la gestion communale, avec la possibilité de monter en puissance. Il doit être adapté à la taille et aux moyens d'action de la commune. Conçu pour s'intégrer dans le dispositif ORSEC, il doit faciliter les relations entre organisations. Enfin, le PCS ne doit pas être un document figé, mais « *vivant* », mis à jour et opérationnalisé via des exercices et des retours d'expériences, il doit permettre à l'organisation de crise de « *monter en puissance* ». Suite à son élaboration, un travail d'appropriation doit alors être mené avec le PCS par les acteurs communaux, afin de garantir son caractère opérationnel.

Notre constat est qu'aujourd'hui, le PCS peine non seulement à faire sa place au sein des communes, mais surtout, la philosophie qu'il transporte est difficilement intégrée au sein des communes. Le PCS souffre aujourd'hui de son appellation de « plan », qui le range plus du côté d'une obligation administrative ou d'un manuel technique que d'une organisation permanente ou d'un mode de management du quotidien, avec différents niveaux de montée en puissance. De même, nous pouvons questionner l'approche par les risques dits « majeurs », qui ne favorise pas la mise en place d'un dispositif organisationnel permanent et modulaire, ainsi que le prône ORSEC. L'approche par les risques majeurs est bien souvent interprétée par les acteurs communaux comme réservée aux phénomènes exceptionnels, pour lesquels on « déclenche » le PCS. C'est alors une approche événementielle⁴³ de la crise, par opposition à une approche de type processuelle (voir 2.2.1.2). Ce faisant, le volet « organisation de la réponse à la crise » se réduit dans un certain nombre de cas à la rédaction d'un document papier, occultant toute la dimension préparatoire qui permet la mise en place d'une organisation de crise efficace et toute idée d'organisation permanente, de veille et de vigilance. Cette philosophie de résilience est encore mal intégrée dans les communes, Belin (2015) souligne par exemple la « *confusion* » qu'il existe bien souvent entre les notions de vigilance et d'alerte.

Or, l'hétérogénéité qui existe dans la diffusion des PCS sur le territoire se retrouve aussi dans la forme, dans le caractère opérationnel et dans l'inégale appropriation du PCS par les communes qui l'ont réalisé. Gralepois et Douvinet (2015, p. 10) observent que « *des communes ont des PCS de 4 pages bien trop simplifiés (...) d'autres ont des PCS exhaustifs de plus de 80 pages* ». Cela qui ne signifie pas pour autant qu'ils soient opérationnels, comme le souligne Blanc (2015) : « *schéma d'organisation inadapté à la commune, annuaire peu exploitable, absence de fiches synthétiques (ou réflexe), schéma d'alerte inopérant...* ». Bien que « *depuis 2005, les retours d'expérience de nombreux événements ont démontré l'utilité de la mise en œuvre des PCS* » (par exemple dans « *les communes régulièrement exposées à des crues torrentielles, aujourd'hui dotées d'une organisation de suivi de ces phénomènes d'alerte et de protection des populations particulièrement efficace* » ou encore dans les communes amenées à prêter assistance aux naufragés de la route lors de chutes de neige importantes (Blanc, 2015)), Gralepois et Douvinet soulignent que le manque d'opérationnalité de certains PCS a pu ressortir lors de leur mise en œuvre durant une crise.

⁴³ La crise est d'ailleurs définie par l'Etat comme un événement (par opposition à une définition de la crise comme un processus, voir en chapitre théorique 2.2.1.2.), d'après la définition donnée sur le portail interministériel de la prévention des risques majeurs.

C'est alors la question de la performance du PCS qui se pose, et celle de l'évaluation de cet outil. Il est difficile d'attendre la crise pour confirmer l'opérationnalité du plan. La mise en œuvre d'exercices ou de simulations peut alors permettre de tester le PCS. Cependant, Girard (2015) rappelle qu'il s'agit de dispositifs « *longs et fastidieux à mettre en place, ils coûtent souvent chers en termes de temps et d'organisation, de réalisation et de moyens financiers* ». Il existe quelques démarches permettant l'évaluation des plans a priori⁴⁴. Cependant, face à la réticence première de certaines communes à consacrer du temps à l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde, nous nous questionnons sur leur degré d'engagement dans un processus d'audit ou d'évaluation une fois le plan achevé, qui peut être également vécu comme une contrainte supplémentaire.

Notre thèse interroge alors le rapport des collectivités étudiées à cet outil de gestion particulier qu'est le PCS, qui porte en lui différentes lectures possibles : outil de conformation versus outil d'exploration, artillerie lourde versus outil managérial au quotidien, boîte à outils versus dispositif organisationnel intégrateur...

L'accompagnement des communes autour du PCS s'avère selon nous d'autant plus indispensable qu'il peut influencer sur la perception et l'usage qui est fait de l'outil. Dans le point suivant (1.5), nous allons mettre en avant le rôle de l'organisation intercommunale comme dans cet accompagnement.

1.5 Les intercommunalités

Dans le cadre de cette thèse, nous avons déclaré nous intéresser à l'échelon local de la gestion des risques, à savoir l'échelon communal, premier niveau de réponse à la crise sur le territoire français. Cependant, nous pouvons nous interroger sur la pertinence de la commune comme premier échelon de réponse à la crise dans la mesure où, aujourd'hui, les communes sont regroupées en collectivités plus larges appelées intercommunalités. L'échelon de gestion supra-communal représente une réalité effective pour la quasi-totalité des communes françaises (99,9%) : au 1^{er} janvier 2016, il était recensé en France plus de 2062 EPCI⁴⁵, regroupant 35885 communes. Ainsi, 67 millions d'habitants

⁴⁴ En France, il existe « la grille d'audit de l'IRMa qui s'attache à vérifier la conformité des actions menées par rapport au référentiel de la sécurité civile relatif au PCS ; le Pavillon Orange du HCFDC qui gratifie les collectivités locales dans leur démarche de gestion d'événement de sécurité civile » (Girard, 2015). L'auteur propose lui-même un outil complet d'évaluation à partir d'arbres de défaillance multi-Etats (Girard, 2014).

⁴⁵ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Les EPCI sont issus de la loi Chevènement de 1999. Il s'agit d'établissements publics ayant des compétences spécialisées, qui leur sont transférées par les communes. Il existe 3 types d'EPCI à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

sont concernés par ce mode de structuration de la vie publique⁴⁶. Or, si les intercommunalités possèdent certaines compétences en matière de prévention des risques, elles sont aujourd'hui encore très peu investies en ce qui concerne l'organisation de la réponse à la crise.

Pourtant, la question du risque dépasse les frontières communales. Il nous semble alors important de penser sa gestion de manière plus globale et intégrée pour assurer la sauvegarde du territoire. C'est dans cet esprit que la loi de modernisation de la Sécurité Civile de 2004 introduit la possibilité pour les structures intercommunales d'intervenir dans la gestion des risques. Comment s'intègre alors cet échelon supplémentaire au milieu de ce millefeuille d'organisations et d'outils qui structure l'organisation de la réponse à la crise ? La configuration organisationnelle spécifique à l'intercommunalité (dualité entre l'intégration recherchée au niveau de la structure intercommunale et la différenciation propre à chacune des communes membres) crée des tensions pouvant nuire à l'efficacité de la gestion des risques sur le territoire, en particulier concernant le volet « organisation de la réponse à la crise ». Ainsi, nous allons commencer par apporter quelques précisions sur le statut de Communauté Urbaine, qui est l'échelon de gestion intercommunal étudié dans le cadre de notre travail de terrain⁴⁷, afin de pouvoir ensuite mettre en relief les tensions générées par cette configuration organisationnelle particulière en matière de sécurité civile.

1.5.1 L'échelon intercommunal

Une communauté urbaine constitue une configuration organisationnelle particulière qu'il convient de détailler. L'encadré ci-dessous précise les contours juridiques de cette forme organisationnelle.

Encadré 5 - Communauté Urbaine : une définition

Une Communauté Urbaine est définie comme un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) « regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un

⁴⁶ Chiffres de l'Assemblée des Communautés de France

⁴⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Communauté Urbaine de Nantes Métropole qui constitue notre terrain d'étude a accédé au statut de « métropole ». Cette modification intervenant durant la dernière phase de rédaction de la thèse, nous ne la prendrons pas en compte dans nos écrits, d'autant plus que les missions et compétences de la nouvelle métropole en matière de gestion des risques s'inscrivent dans la poursuite de celles menées par la Communauté urbaine. Ce nouveau statut est issu de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 27 janvier 2014. Elle vise à mieux positionner l'action des métropoles au sein du tissu de collectivités territoriales existant (régions, départements) pour en faire de réels acteurs du dynamisme régional.

ensemble de plus de 450 000 habitants⁴⁸ et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire»⁴⁹.

Cette définition nous apprend que cette forme juridique concerne des intercommunalités de grande taille (par exemple Lyon, Bordeaux, Nantes, Toulouse), et qui poussent plus loin l'intégration intercommunale, au-delà de l'idée de « *faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé* »⁵⁰ qui fonde les regroupements intercommunaux. Derrière la création d'un EPCI, il y a l'idée de projet commun et de solidarité qui assure la cohésion du territoire intercommunal. Cette forme organisationnelle implique une structure intercommunale plus importante, disposant de plus de moyens, et qui devient elle-même une structure éminemment politique. Elle est dirigée un conseil communautaire, composé par des élus issus des communes membres, qui élisent un président.

Source : Rapport d'information du Sénat n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006

Une Communauté Urbaine regroupe donc des organisations de même type⁵¹ (des municipalités) partageant des intérêts communs, au sein d'une supra-structure appelée Communauté Urbaine (voir la figure 6 ci-dessous). La particularité de cette configuration organisationnelle est qu'elle regroupe, sous le terme « Communauté Urbaine » ou « Intercommunalité » aussi bien les communes qui la composent que la structure intercommunale elle-même (voir l'encadré 6 en fin de paragraphe). Or, ces deux types d'organisation ne partagent pas les mêmes attributions. En termes de gestion, ce caractère double – à la fois multiorganisationnel et unifié – crée des tensions en termes d'attributions de compétences, de schémas décisionnels, de fluidité de communications, de redondances organisationnelles etc.

⁴⁸ La loi MAPAM abaisse le seuil démographique de création des communautés urbaines de 450 000 habitants à 250 000 habitants, permettant l'adoption de ce statut par de nouveaux ensembles urbains.

⁴⁹ Alinéa 1 de l'article L 5215-1 du Code général des collectivités territoriales. A ce sujet, voir aussi la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui consacre le rôle des EPCI

⁵⁰ Rapport d'information du Sénat n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006

⁵¹ Organisations de même type au sens où il s'agit des mêmes formes juridiques (des communes), mais qui pour autant peuvent être très diverses tant dans leur taille que dans leur géographie, leur urbanisation, leur administration etc...

Figure 6 - Représentation schématique de la Communauté urbaine étudiée



Lors de la création d'une Communauté Urbaine, la structure intercommunale prend un certain nombre de compétences qu'elle administre pour le compte des communes membres. Certaines compétences sont obligatoires, telles que l'aménagement urbain, l'environnement, l'eau et l'assainissement⁵² etc... Un certain nombre d'autres compétences sont dites facultatives et peuvent être prises par la structure intercommunale avec l'accord des communes membres (pour voir par exemple l'ensemble des compétences exercées par Nantes Métropole, renvoi annexe). Toutefois, certaines responsabilités demeurent du ressort exclusif des communes, comme l'exercice des pouvoirs de police municipale du maire. Cette dernière responsabilité a des impacts en termes de gestion des risques, ainsi que nous le détaillerons dans le point suivant (1.5.2).

Ainsi la configuration organisationnelle d'une Communauté urbaine, bien qu'elle se rapproche d'une structure de type divisionnel (Mintzberg, 1982), présente une réalité bien plus complexe. L'autonomie de chaque commune demeure très importante, la structure « mère » n'ayant pas tant un rôle de contrôle mais plutôt d'administration des compétences qui lui sont déléguées. En ce qui concerne les compétences qui demeurent du ressort des communes, la décision y est alors totalement décentralisée. Ainsi, la Communauté urbaine est en fait une structure à double vitesse. Dans certains domaines de compétences, l'action est unifiée tandis que dans d'autres, on n'assiste pas à une harmonisation par le résultat : malgré les efforts d'unification menés par la structure intercommunale, le profil très hétérogène des communes se ressent dans la variété de résultats dans les domaines où les communes exercent leur autonomie de compétences. C'est notamment le

⁵² Art. L. 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales

cas de la sécurité civile. Par exemple, dans la Communauté urbaine étudiée dans notre thèse, l'organisation de la réponse à la crise varie énormément d'une commune à l'autre, et ce malgré les tentatives d'homogénéisation menées par la structure intercommunale.

Encadré 6 - Communauté urbaine et structure intercommunale : clarification des termes utilisés

Dans le cadre de cette thèse, nous étudions une structure organisationnelle complexe : la Communauté urbaine (aussi appelée Intercommunalité, voir figure 6). Cette dénomination désigne une entité qui regroupe des organisations aux statuts et attributions différents: d'un côté les communes, de l'autre la structure intercommunale. En pratique, ces entités entretiennent des relations quotidiennes intenses car leur fonctionnement est lié : les communes dépendent de la structure intercommunale pour assurer certaines missions (mutualisation ou délégation de compétences) et la structure intercommunale est elle-même dépendante politiquement des communes, dont les élus régissent le fonctionnement. Or, les termes Communauté urbaine ou Intercommunalité sont souvent utilisés dans la pratique pour désigner aussi bien l'ensemble multi-organisationnel que nous venons de décrire que la structure intercommunale de manière isolée. Dans ce travail, nous veillerons à respecter la distinction sémantique entre ces différentes notions (Communauté urbaine ou Intercommunalité versus structure intercommunale) afin de ne pas induire le lecteur en erreur. Bien que la Communauté urbaine ait un objectif intégrateur, il ne faut en effet pas perdre de vue le caractère hétérogène des entités qui la composent. Dans le chapitre méthodologique, nous préciserons les impacts de cette configuration organisationnelle particulière dans le cadre d'une étude de cas.

1.5.2 Les EPCI reconnus comme acteurs de la préparation de la réponse communale à la crise par l'intermédiaire du Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS)

Dans la mesure où la vie quotidienne des communes est en partie organisée autour du regroupement intercommunal, et que le risque ne connaît pas les limites du cadastre municipal, l'échelle intercommunale semble pertinente en ce qui concerne le risque (volets « prévention » et « organisation de la réponse à la crise »). En effet, le regroupement intercommunal dans la vie quotidienne a aussi pour conséquence un transfert de moyens financiers et techniques vers l'intercommunalité. Ces moyens mutualisés peuvent être cruciaux lors de la gestion d'une crise (exemples : eau et assainissement, engins de déblaiement, etc...). De plus, les communes d'une même agglomération diffèrent en taille et en ressources. En cela, une gestion intercommunale peut faciliter la coordination des opérations entre différentes communes, au nom de la solidarité et de l'entraide intercommunale.

De plus, l'intercommunalité est un acteur intermédiaire entre les communes et les services décentralisés de l'Etat (Préfectures), qui sont bien souvent dans l'impossibilité de fournir un appui et un suivi personnalisé à chaque commune du département concernant le PCS (Gralepois et Douvinet, 2015).

L'intercommunalité n'est pas le seul acteur compétent pour accompagner la mise en place des PCS dans les communes (des organismes comme l'IRMa ou l'Etablissement Public Loire ont été amenés à jouer ce rôle dans certains départements, Gralepois et Douvinet, 2015), mais son omniprésence sur le territoire national ainsi que son rôle de proximité en font à notre sens l'acteur le plus légitime à assumer ce rôle.

En dépit des arguments en faveur de la mutualisation intercommunale, la gestion des risques reste pourtant une attribution principalement communale. C'est particulièrement vrai pour le volet Sécurité civile/organisation de la réponse à la crise, lié à l'exercice de la compétence de police municipale du maire, ainsi que nous le détaillons dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 7 - Le statut particulier de la sécurité civile dans les intercommunalités...

Les questions de sécurité civile se différencient des autres compétences de police, dans le sens où celles-ci demeurent de la compétence exclusive du maire et ne peuvent être transférées à l'intercommunalité, ainsi que le sont d'autres pouvoirs de police du maire (article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales). « *La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a organisé dans certaines hypothèses le transfert de compétences de police aux fins de permettre la gestion par l'intercommunalité des compétences qui lui ont été transférées ne concerne que des pouvoirs de polices spéciales dont sont exclus les risques : élimination des déchets ménagers, assainissement, réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage pour les gens du voyage, sécurité des manifestations sportives et culturelles organisées dans des établissements communautaires, et circulation et stationnement sur les voies d'intérêt communautaire (article L. 5211-9-2, I du Code général des collectivités territoriales).* »

En revanche, les compétences des EPCI en matière de prévention des risques majeurs sont plus larges, puisque la prévention des risques majeurs s'inscrit dans un certain nombre de compétences transversales (par exemple urbanisme et aménagement du territoire ou environnement) : « *Le maire peut transférer au président de l'intercommunalité sa compétence en matière de délivrance d'autorisations d'occuper le sol, au même titre que la commune peut transférer à l'intercommunalité sa compétence en matière de planification urbaine.* »

Source : Mémento du maire

Ainsi, concernant le volet « organisation de la réponse à la crise », l'exercice de cette responsabilité relève essentiellement⁵³ du maire de la commune (du fait de sa compétence de police municipale) et ne peut en aucun cas être transféré au Président de l'intercommunalité.

La loi⁵⁴ prévoit en revanche la possibilité pour les communes de confier aux EPCI la réalisation d'un Plan InterCommunal de Sauvegarde (PICS) en lieu et place de leurs PCS respectifs. Dans ce cas, le PICS doit organiser la réponse à la crise pour chacune des communes concernées et aussi inclure une organisation de crise interne à la structure intercommunale. Le PICS doit être arrêté par le président de l'intercommunalité et par chacun des maires des communes concernées. En revanche, sa mise en œuvre demeure du ressort du maire de chaque commune – et non du Président de l'EPCI – en raison de la compétence de police générale que détient le maire. Cette possibilité ouvre la porte à un engagement plus grand des EPCI en matière de gestion des risques. Néanmoins, cette avancée est timide et quelque peu problématique, les points ci-dessous nous paraissant être importants.

- Les EPCI qui réalisent le PICS ne sont pas en mesure de le mettre en œuvre en temps de crise. La Direction des Opérations de Secours en temps de crise reste dévolue au détenteur de la compétence de police, à savoir le maire ou le Préfet. Ainsi ceux qui conçoivent le plan ne sont pas ceux qui le mettent en œuvre. En d'autres termes, décision et expertise sont séparés.
- Les communes, qui portent la responsabilité de la gestion de crise, peuvent se décharger de la préparation du plan sur l'intercommunalité, avec le risque de ne pas s'approprier le plan (qu'elles devront mettre en œuvre) une fois réalisé par l'intercommunalité. Cela renforce l'interprétation du PCS vu comme une simple obligation administrative, et non comme une ressource structurante pour l'organisation.
- La structure intercommunale gère de nombreuses délégations pour le compte des communes (par exemple : eau, assainissement etc.), il s'agit là de compétences qui sont bien souvent impliquées dans la résolution d'une crise et qui demandent l'implication de la structure intercommunale dans la gestion de la crise, quand bien même ce dernier aspect ne relève pas de sa compétence.

Ainsi, le PICS n'est pas un PCS à plus grande échelle. Conception et exécution relèvent d'acteurs différents, ce qui pose question en matière de fiabilité (voir chapitre 2, en 2.3). La question de la légitimité des Communautés urbaines à concevoir des plans dont la mise en œuvre n'est pas de leur

⁵³ Exception faite du cas où le Préfet prend la main sur la direction des opérations de secours

⁵⁴ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

ressort se pose. Quel positionnement adopter pour les intercommunalités, pourtant concernées par les problématiques de risque sur le territoire, d'autant plus que la frontière entre prévention des risques et gestion des aléas est souvent floue ?

- Les responsabilités de l'EPCI sont limitées à la prévention => malgré tout, certains services de l'EPCI sont impliqués en temps de crise du fait de leurs autres compétences (assainissement, eau...) et du fait de la possession de moyens d'actions mutualisés
- Il existe la possibilité pour l'EPCI de réaliser le PICS pour le compte des communes => pourtant, l'EPCI n'a pas d'autorité dans sa mise en œuvre.

La configuration organisationnelle particulière que présentent les intercommunalités ainsi que le statut spécifique de l'organisation de la réponse à la crise – responsabilité exclusive du maire – posent des difficultés de positionnement aux EPCI dans ce domaine, quand bien même la loi les encourage à intervenir en matière de Sécurité civile. Ces difficultés de positionnement peuvent contribuer à expliquer le faible engagement des EPCI dans l'organisation de la réponse locale à la crise jusqu'à présent. Pourtant, face aux difficultés rencontrées par les communes pour engager une démarche globale de préparation de la réponse à la crise (voir en 1.4), l'appui intercommunal pourrait être une réponse. La Communauté urbaine que nous avons étudiée rencontre elle aussi ces difficultés de positionnement. Elle a alors composé sa propre réponse, notamment via une stratégie de positionnement innovante à l'époque de sa mise en œuvre et par la création d'un PIC (qui n'est pas un PICS, voir encadré 35). Nous détaillerons cette stratégie dans le chapitre 4.

1.5.3 Un positionnement délicat et qui reste à définir

Le statut hybride de l'intercommunalité en matière de gestion des risques laisse aux EPCI une place et une légitimité qui sont encore à définir vis-à-vis des communes, et qui va bien au-delà du choix de réaliser ou non un PICS en lieu et place des différents PCS.

En effet, la loi permet aux EPCI de jouer un rôle en matière de sécurité civile, sans toutefois leur en octroyer vraiment le pouvoir. Quelle légitimité, quel intérêt de réaliser un PICS dès lors que sa mise en œuvre n'est pas orchestrée par l'intercommunalité, mais dépend de l'engagement personnel de chaque maire dans sa propre commune ? Hors du cadre de la réalisation d'un PICS, les EPCI peuvent-ils aider à un meilleur engagement des communes sur la thématique des PCS, compte tenu des

difficultés rencontrées sur ce sujet ? L'expertise⁵⁵ des EPCI en la matière suffit-elle à légitimer leur action vis-à-vis des communes ? La légitimité d'un acteur non décisionnaire à intervenir en tant qu'expert dans la construction de la réponse à la crise questionne en effet les théories portant sur la fiabilité, que nous aborderons dans le chapitre 2.

Dès lors, comment progresser dans l'organisation de la réponse à la crise dès lors que l'organisation décisionnaire n'est pas celle qui possède l'expertise ? En pratique et en l'absence d'une claire répartition des rôles dans les textes, nous relevons que plusieurs niveaux et plusieurs formes d'engagement sont possibles pour les EPCI sur le plan managérial comme sur le plan des outils (voir l'encadré 8 et le Tableau 2 ci-dessous) Ces différents niveaux et formes d'engagement sont proposés dans les guides pratiques élaborés par l'Etat à destination des collectivités territoriales et nous donnent une grille de lecture pour analyser l'engagement de l'EPCI étudié sur notre terrain (voir en chapitre 4). Notons tout de même une particularité : l'EPCI que nous étudions étant pionnier dans son engagement aux cotés des communes dans la gestion des risques, ses retours d'expérience ont directement contribué à l'élaboration des guides pratiques qui définissent les possibilités d'engagement pour les EPCI. La forme et le niveau de son engagement aux côtés des communes est donc antérieure à ces guides et les dépasse dans une certaine mesure (renvoi Chapitre 4.).

Les différentes formes d'engagement présentées ci-dessous relèvent d'abord d'une dimension technique de la préparation de la réponse à la crise (études sur les risques, aide à l'élaboration des plans, mise à disposition de ressources techniques) mais également d'une dimension politique (rôle de leader, coordination intercommunale, mise en réseau).

Encadré 8 - Plusieurs niveaux d'engagement possibles pour les EPCI en matière de sécurité civile

- Un engagement de moyens : si les communes souhaitent conserver la main sur la gestion des risques, l'EPCI peut contribuer à l'organisation de la réponse à la crise dans les différentes communes en mettant à disposition ses moyens techniques, afin que chaque commune puisse les intégrer dans sa propre organisation de crise. L'EPCI devra en conséquence prévoir sa propre organisation interne, afin de pouvoir organiser son soutien à/aux communes sinistrée(s) en cas de crise (organisation de la mobilisation de ses ressources).

⁵⁵ La notion même d'expertise que nous utilisons pour qualifier les EPCI peut être discutée. L'existence d'un service dédié à la gestion des risques au sein des EPCI peut en effet les positionner comme « experts » vis-à-vis des communes qui ne possèdent pas ce type de service. Cependant, les communes, même en l'absence d'un service de gestion des risques, peuvent être amenées à gérer des crises, et donc à accumuler une certaine expérience, ce qui n'est pas le cas des EPCI à l'heure actuelle.

- Un rôle de conseil : l'EPCI peut également être une ressource pour les communes dans la réalisation de leur plan communal de sauvegarde. Elle peut les aider dans la construction de leur réponse à la crise et contribuer à mettre en réseau les différentes communes en vue de favoriser la coordination entre les différents PCS sur le territoire intercommunal.
- Un rôle de leader : l'EPCI peut également jouer le rôle de leader et conduire l'organisation de la réponse de sécurité civile, notamment via la réalisation du PICS.

Inspiré de « Plan Communal de Sauvegarde – Guide pratique d'élaboration » – Direction de la Défense et de la Sécurité Civile – 2005

Nous avons synthétisé les différentes formes que peut prendre cet engagement dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 - Formes de soutien des EPCI aux communes pour la gestion de crise

Soutien à l'élaboration d'un PCS	Soutien en vue de la gestion d'un événement
<p>➤ Tête de réseau</p> <p>Mise en relation des communes avec les partenaires (SDIS, Préfecture etc...), faire émerger des initiatives collectives autour de problématiques communes entre les collectivités...</p> <p>➤ Soutien technique</p> <p>Recueil et partage d'informations, réalisation d'études sur les risques, aide sur la réalisation concrète du document PCS...</p> <p>➤ Soutien financier</p> <p>Financement d'études sur les risques, mise à disposition de ressources, subventions...</p>	<p>➤ Mise à disposition des moyens et compétences de l'intercommunalité</p> <p>Moyens ou compétences transférés à l'intercommunalité (ou inexistants dans certaines communes) : Moyens de transport, déblaiement, nettoyage, travaux publics. Personnels techniques et administratifs</p> <p>➤ Coordination des moyens des différentes communes dans une optique de solidarité intercommunale</p> <p>Aide au relogement, aide au ravitaillement...</p>

Inspiré de « Plan Communal de Sauvegarde – Guide pratique d'élaboration » – Direction de la Défense et de la Sécurité Civile – 2005

Sur le plan national, nous constatons que l'engagement des EPCI en matière de risques majeurs se caractérise par une réelle diversité dans les pratiques et une forte hétérogénéité dans l'intensité, ainsi qu'en témoigne l'étude suivante. Par ailleurs, c'est un engagement qui reste marginal (concerne un tiers des EPCI) – et peu étudié – alors même que l'organisation territoriale française au niveau local repose de plus en plus sur une gestion intercommunale.

Encadré 9 - Les EPCI et la gestion des risques

Une étude de l'IRMa (Institut des Risques Majeurs) parue en 2009 met l'accent sur ce caractère encore hésitant de l'engagement des intercommunalités dans la gestion des risques majeurs. Voici notre analyse sur une sélection de chiffres présentés dans cette étude :

Parmi les structures étudiées (38 EPCI à fiscalité propre) :

- 1/3 ont pris une compétence en matière de risques majeurs => Il s'agit là d'un engagement volontaire puisque la gestion des risques majeurs n'est pas inscrite au titre des compétences obligatoires des EPCI.
- 34% de ces EPCI ont un PICS et 34% ont pris une autre disposition spécifique (« *dont le but n'est pas de gérer des événements majeurs de sécurité civile* » à l'instar des astreintes, de type hivernal ou météorologique...) => le PICS n'est pas encore une solution majoritairement adoptée, et le développement de solutions intermédiaire témoigne du statut d'« entre-deux » du PICS, outil à la frontière entre communes et intercommunalité, qui brouille les pistes de la répartition des rôles en matière d'organisation de la réponse à la crise.
- 55% participent à l'élaboration des PCS => Selon cette étude, les intercommunalités s'avèrent encore réticentes à s'impliquer. Pourtant, certaines sont citées comme pionnières et prennent les devants. Ainsi, elles contribuent chaque jour à définir le rôle que peuvent jouer les intercommunalités dans la gestion territoriale des risques.

L'étude révèle les différentes formes que peut prendre l'engagement des EPCI sur la thématique des risques majeurs, à travers les missions qu'elles réalisent. Voici des exemples de missions réalisées par les EPCI en matière de sécurité civile :

- | | |
|--|--|
| • Réalisation des DICRIM | • Sensibilisation du milieu scolaire |
| • Mise en place des PCS | • Mise en place de systèmes d'alerte |
| • Mise en place / Animation de formations | • Développement de supports pédagogiques |
| • Réalisation d'études | • Information de la population |
| • Localisation des risques | • Information des élus ou agents communaux |
| • Organisation de crise interne à l'EPCI | |
| • Participation à des groupes de travail menés par les partenaires | |
| • Intervention sur les cours d'eau ou d'autres zones à risques | |

Source : « *La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités* », IRMa, Janvier 2009

L'intervention de l'EPCI en matière de sécurité civile n'est pas soumise à obligation. Elle est laissée à la fois à l'approbation des élus communaux et à la volonté d'engagement des élus communautaires. Ainsi, ce positionnement encore un peu flou laisse la place à différentes formes d'intervention de la

part des EPCI mais ne leur garantit pas aujourd'hui une légitimité absolue vis-à-vis des communes pour agir dans ce domaine. Il y a donc tout un travail à mener pour les EPCI auprès des communes afin que celles-ci acceptent l'intervention communautaire, dans un domaine assez sensible politiquement en termes d'image. Dans la mesure où la responsabilité de la gestion de la crise repose sur la commune, une intervention communautaire dans ce domaine peut paradoxalement constituer à la fois une source d'inquiétude comme de soulagement pour les maires.

Dans le cadre de notre étude, nous avons constaté que dans ce domaine de la sécurité civile, le degré d'engagement de l'EPCI dépend fortement de la place qu'acceptent de leur laisser les maires des communes, qui défendent avec plus ou moins de conviction leur compétence de police générale face à cette évolution de fond qui tend à donner de plus en plus de pouvoir aux EPCI. La relation de proximité forte – et donc la confiance – qui existe entre le maire et les citoyens de la commune se joue aussi dans cette responsabilité du maire à assurer l'ordre public, une de ses missions premières depuis 1789⁵⁶. A l'inverse, puisque rien ne l'y contraint, il faut que le président de l'EPCI accepte d'ajouter cette mission aux autres responsabilités intercommunales et qu'il porte politiquement cette décision face aux élus des communes membres.

Ainsi peu à peu les EPCI s'investissent dans la Sécurité Civile et facilitent le travail des communes quant à la réalisation du PCS et au développement de la culture du risque qui l'entoure. Toutefois, les EPCI ne peuvent se substituer à l'échelon communal qui reste la référence pour répondre à la crise. En l'absence d'une compétence juridique qui leur en donne les moyens, les EPCI ont pour l'instant trouvé leur place en jouant un rôle de facilitateur, d'accompagnateur, à des degrés divers. Certains EPCI, reconnus comme pionniers en la matière, osent ainsi s'engager – avec l'accord des communes – et contribuent par leur action quotidienne à construire leur légitimité et à définir les contours de cet engagement en matière de gestion des risques. C'est le cas de la structure intercommunale étudiée dans le cadre de ce travail de thèse, qui figure parmi les premières intercommunalités à s'être impliquées dans ce travail, et ce avant même la loi de 2004. Par l'étude de cette Communauté urbaine, nous nous attacherons à comprendre les enjeux de la relation commune/structure intercommunale en matière de préparation à la gestion de crise. Ce travail a pour objectif de comprendre pourquoi les collectivités territoriales peinent encore aujourd'hui à opposer une réponse organisationnelle fiable à la crise, et comment progresser sur cette trajectoire.

Conclusion du Chapitre 1

Synthèse du chapitre

Ce premier chapitre nous a permis de poser le contexte dans lequel s'organise la réponse à la crise sur le territoire français. La politique française en matière de gestion des risques s'articule autour de deux axes complémentaires : la « *prévention* » et l'« *organisation de la réponse à la crise* ». Ce second axe se décline à différents échelons de gestion administrative du territoire, et sa philosophie a profondément évolué depuis 2004 et la loi de modernisation de la Sécurité civile. Le volet « *organisation de la réponse à la crise* » s'incarne dans un dispositif intégrateur et modulaire, le dispositif ORSEC. Pensé au niveau national, le dispositif prévoit son déploiement à différents échelons territoriaux, afin de s'adapter à tout type d'événement qui sort de la gestion habituelle du territoire. La philosophie d'ORSEC invite à dépasser l'idée du « plan » de gestion de crise pour aller vers un « dispositif » permanent, modulaire et évolutif. La déclinaison d'ORSEC au niveau local relève de la responsabilité des communes, via le PCS. Or, nous constatons à ce niveau une double difficulté : d'une part, la difficulté pour les communes à se doter d'un PCS : dix ans après la loi de modernisation de la Sécurité civile, un tiers des communes soumises à cette obligation n'ont pas encore arrêté leur PCS. D'autre part, les communes peinent à intégrer la philosophie du dispositif ORSEC dans leur quotidien, et le PCS est plus souvent mobilisé comme un manuel technique – voire considéré comme une simple obligation administrative – que comme un dispositif organisationnel à part entière, autour duquel structurer l'organisation de la réponse à la crise. Au sein des communes, l'organisation de la réponse à la crise est alors plus perçue sous un angle ponctuel, événementiel, qui relève de l'exceptionnel, que perçue comme un état de veille permanent, intégré au quotidien de l'organisation, qui peut alors monter en puissance lorsque les circonstances l'exigent.

Pourquoi les maires des communes ont-ils tant de mal à s'engager dans un domaine d'action qui implique pourtant leur responsabilité à part entière ? L'introduction de l'échelon intercommunal (EPCI) dans l'organisation de la réponse à la crise pourrait alors faciliter ce travail, en fournissant une expertise et des moyens supplémentaires aux communes. Cependant, le positionnement intermédiaire des intercommunalités au sein de ce dispositif – que nous avons qualifié d'expertise sans autorité – ne facilite pas cette démarche. La question de la légitimité des EPCI à intervenir dans l'organisation de la réponse à la crise nous semble alors déterminante et constitue l'un des points d'analyse majeurs traités dans la suite ce travail de thèse.

Ce premier chapitre a contribué à inscrire notre travail dans un contexte dont les spécificités participent à faire émerger la problématique de recherche. Ainsi, nous soulevons deux types d'interrogations.

- Notre première interrogation s'inscrit autour de la notion de « dépassement des plans ». Nous nous sommes en effet particulièrement étonnés que l'organisation de la réponse à la crise au niveau communal soit structurée autour d'un plan (le PCS) quand toute la philosophie d'ORSEC repose sur la distinction entre le « plan » et le « dispositif » de gestion de crise, ce dernier étant au service d'une logique tournée vers plus de résilience. Comment dès lors accompagner les communes dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCS tout en s'affranchissant de la logique de plan ?
- Notre second questionnement est lié au caractère multi-organisationnel et complexe de la structuration de la réponse à la crise sur le territoire français. La question du positionnement des EPCI et de leur légitimité au sein de l'organisation de la réponse à la crise nous invite à penser l'articulation d'une stratégie de montée en compétences collective, avec plusieurs niveaux d'analyse. En effet, comment organiser la réponse à la crise sur le territoire intercommunal – échelon de gestion qui regroupe de plus en plus de compétences de l'administration quotidienne et concentre de nombreuses ressources – lorsque la responsabilité de la gestion de la crise repose entièrement sur la commune? Notre étude doit alors s'intéresser aussi bien au collectif intercommunal dans son ensemble qu'à chacune de ses composantes (les différentes communes ainsi que la structure intercommunale). Les relations interorganisationnelles sont alors au cœur de notre étude.

A travers les deux points précédents nous voyons apparaître une dialectique entre deux dimensions structurantes de l'organisation de la réponse à la crise. Tout d'abord une dimension technique, relative à l'aspect organisationnel de la gestion des risques et des crises. La seconde dimension est d'ordre politique et entre en discussion avec la première : qui porte la responsabilité, qui exerce la compétence et qui possède l'expertise pour organiser la réponse à la crise? Comment dépasser la logique de planification dans l'organisation de la réponse à la crise au niveau intercommunal alors même que des communes n'ont toujours pas mis en place d'organisation de crise dix ans après la loi qui les y oblige ? En mettant en avant la dimension politique – peu abordée par la littérature sur la fiabilité – la question de la légitimité nous permet en effet de penser la montée en fiabilité dans un cadre interorganisationnel. L'intervention des EPCI en matière de Sécurité civile est encore récente et cherche à se positionner, dans un contexte où les EPCI sont pourtant de plus en plus engagés dans

les autres domaines de la vie quotidienne des territoires. Notre travail de thèse accompagne l'un de ces EPCI à travers la mission qu'il s'est donné : permettre aux communes de progresser dans l'organisation de la réponse à la crise, afin de fiabiliser la réponse sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Nos différentes interrogations nous conduisent à penser la relation des organisations publiques au risque ; les conséquences en matière d'organisation qu'ont les différentes conceptions de la notion de crise ; ainsi qu'à entamer une réflexion sur la fiabilité des organisations publiques telles que les collectivités territoriales face à la crise. Nous approfondirons notre questionnement à travers ces trois points dans le chapitre théorique à suivre.

Chapitre 2. La gestion des risques et des crises par les organisations publiques, vers un impératif de fiabilité

Ce second chapitre a pour objectif de présenter les différents cadres théoriques dans lesquels nous inscrivons notre réflexion et de nous positionner par rapport à ceux-ci. Au regard de ce positionnement, nous construirons au fil du chapitre notre problématique de recherche, en enrichissant à chaque fois les questionnements esquissés dans le premier chapitre de cette thèse. Nous diviserons ce chapitre en trois parties. Les deux premières parties nous permettront de comprendre en quoi le risque (2.1) et la crise (2.2) sont devenus des objets de gestion incontournables aujourd'hui pour les organisations publiques, et quelles problématiques managériales se posent dès lors que les collectivités territoriales étudiées s'en saisissent. La troisième partie mettra en avant l'impératif de fiabilité (2.3) auquel se confrontent désormais les autorités publiques en matière de gestion des risques et des crises ainsi que les difficultés pour de telles organisations à parvenir à cet objectif de fiabilité, dont les caractéristiques théoriques sont très éloignées du modèle bureaucratique qui caractérise les collectivités territoriales.

La construction de ce chapitre mêle volontairement des éléments empiriques issus de notre terrain de recherche aux théories présentées, dans le but de faire émerger la problématique de recherche telle que nous l'avons élaborée. En effet, notre réflexion s'est développée en co-construction avec les acteurs de terrain, un choix porté dès le début de la recherche aussi bien par les acteurs de la DARP que par nous-mêmes (voir en 3.1.2). Dans cette optique, le lien entre terrain et théorie s'est établi au moyen de constants aller-retours de l'un à l'autre tout au long de la durée de ce travail (nous développerons cela en détail dans le chapitre 3).

Enjeux organisationnels posés par la volonté de gérer le risque et les crises

Le caractère transversal du risque et de la crise en fait aujourd'hui un objet d'étude pour de nombreuses disciplines académiques. Un certain nombre de questions soulevées par la philosophie, la sociologie ou encore les sciences politiques trouvent un écho dans notre questionnement et viennent alimenter nos réflexions. C'est plus particulièrement le cas de la littérature française sur les risques, que nous avons choisie de solliciter de manière privilégiée du fait de son importance, mais aussi du caractère très contextualisé de notre travail. Le recours à cette littérature permet en effet de mieux appréhender puis d'interroger les éléments de contexte posés dans le chapitre 1. Mais risque et crise interrogent également de manière particulière notre discipline, la gestion, et c'est avant tout à travers ce regard de gestionnaire que nous questionnons ces deux notions. Les notions de risque et de crise questionnent en effet les fondements même de l'idée de « gestion ». Ainsi, penser la gestion des risques et des crises suppose au préalable un travail empirique et conceptuel que nous nous proposons de faire à présent.

Risques, crises, catastrophes... cette terminologie de l'urgence et du danger fait aujourd'hui partie intégrante de notre quotidien, celui d'une « *société du risque* » (Beck, 2001⁵⁷). Une société moderne qui cherche à rationaliser et à se prémunir du risque – de moins en moins toléré – et qui paradoxalement génère chaque jour de nouveaux risques (Gilbert et Lascoumes, 2003). Pour assouvir cette quête de rationalité et répondre à l'exigence de sécurité qui émane de la société, le risque est devenu objet de gestion et par conséquent il est devenu un objet d'étude pour la recherche en management. Ainsi, le risque « se gère ». Il est absorbé par la matrice organisationnelle qui, rassurante, lui oppose des mécanismes de contrôle. Le risque devient mesurable, quantifiable, objectivable. L'organisation fabrique le risque à mesure qu'elle l'intègre dans sa matrice par un processus de « *mise en risque* » (Gilbert, 2003). On entre alors dans l'univers de la prévision, de la prévention mais aussi de l'assurance, autant de réponses que l'organisation oppose au risque (Godard et al., 2002). La prévention et la précaution visent à éviter la crise, quand l'assurance veut réparer les dommages causés. Ainsi, et bien qu'elles tentent de s'en prémunir, les organisations semblent conscientes de leurs vulnérabilités, et de la part d'incertitude qui demeure.

⁵⁷ 1^{ère} édition en 1986

En cas d'échec des mécanismes de contrôle, c'est la crise. Et bien que le concept de crise se définisse justement par une brusque perte du contrôle des événements par l'organisation, cette dernière va tenter de reprendre pied en ramenant de la rationalité dans une situation aux contours incertains, en gérant la crise, sorte d'antinomie puisqu'elle « *organise ce qui ne peut être organisé* »⁵⁸ (Power, 2004, p. 10). Reprendre le contrôle de la situation est vital pour l'organisation : en effet la crise bouleverse profondément les fondements mêmes de l'organisation, mettant sa survie en péril. C'est à travers ce fil directeur que nous explorerons la littérature sur le risque (2.1) et la crise (2.2) : comment les organisations intègrent-elles ces notions de risque et de crise dans les modes de management, et quelles conséquences sur la gestion de l'organisation ? Il nous faudra dans un premier temps explorer ces deux concepts de risque et de crise pour comprendre comment l'organisation s'en saisit. En effet, pour pouvoir gérer risques et crises, l'organisation doit au préalable construire une définition partagée de ces notions, ou du moins les soumettre à discussion. Dans un deuxième temps nous examinerons comment les organisations inscrivent alors la gestion du risque et des crises dans leurs projets managériaux, et quels enjeux cela soulève-t-il ? Ainsi, en plus des dimensions techniques et politiques (que nous avons introduites dans le chapitre 1), la gestion des risques et des crises relève également de dimensions organisationnelles et cognitives, ainsi que nous aurons l'occasion de le développer tout au long de ce second chapitre. La fiabilité de cette gestion repose alors dans une fine articulation de ces différentes dimensions, une articulation qui peut-être prise en charge par un acteur, comme c'est le cas dans notre étude. Au sein d'une structure organisationnelle telle que la collectivité territoriale, très marquée par son caractère bureaucratique, nous nous intéresserons alors plus particulièrement au rôle de certains acteurs-clé dans la mise en œuvre de ce projet gestionnaire (ici les risk manager ou gestionnaires de risques⁵⁹), ainsi que sur les outils qu'ils mobilisent à cet effet.

L'étude de la gestion des crises est indissociable de celle des risques (Borraz, 2007), et dans la littérature, on évoque rarement l'un de ces concepts sans évoquer l'autre ; comme le précise Gilbert (Gilbert et al., 1998, p. 37) « *les crises sont désormais toujours potentielles. La « continuité » entre situation de risques et situations de crise tend à être de plus en plus forte, la distinction en phases est souvent difficile* ». Pour faciliter la lecture, nous aborderons consécutivement les concepts de risque

⁵⁸ « *organises what cannot be organized* »

⁵⁹ Dans la thèse, nous utiliserons principalement le terme de risk manager, plus fréquemment utilisé dans la littérature. Sur notre terrain, ce rôle de risk manager est assuré par la chef de projet risques de la DARP au niveau intercommunal et des référents-risque au niveau communal. Notons que dans ces deux cas, le risk manager est celui en charge de l'organisation de la réponse à la crise au sein de l'organisation (communale ou intercommunale), il n'est pas celui qui porte la responsabilité de gérer la crise. Ces deux rôles sont clairement dissociés, ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres types d'organisations.

(2.1) et de crise (2.2) dans notre analyse, tout gardant à l'esprit leur forte imbrication théorique. Dans ce travail, nous définissons la gestion de crise comme une étape possible au sein d'un processus plus global de gestion des risques. Sur le plan empirique en revanche, la distinction entre risque et crise nous est apparue clairement délimitée sur le plan organisationnel dans les structures que nous avons étudiées⁶⁰. En effet, les acteurs ou les services en charge de la gestion des risques ne sont bien souvent pas ceux qui portent la responsabilité de la gestion de crise. La gestion de crise est associée fortement à la question de la responsabilité, et donc de la prise de décision. C'est le domaine des dirigeants, des décideurs (en l'occurrence les élus dans le cas des collectivités territoriales étudiées dans notre travail). En revanche, les autres étapes de la gestion du risque ne sont généralement pas confiées aux décideurs. Dans certaines organisations, la gestion du risque relève de services spécialisés (où l'on trouve des risk managers ou gestionnaires de risques) mais dans bien des organisations, la gestion du risque est rattachée comme annexe à un autre service (par exemple dans le service public : environnement, administration générale, aménagement du territoire etc...) ; voire répartie entre plusieurs services. Cette séparation faite par l'organisation entre gestion des risques et gestion de crise pose question au niveau de la fiabilité globale de l'organisation à faire face aux menaces. De la même façon, nous pouvons questionner l'idée d'avoir un service spécialisé – mais de fait cloisonné – ou bien celle d'intégrer la gestion du risque à travers les différents services de l'organisation, ce qui favorise une approche globale et transversale du risque mais qui peut aussi diluer les responsabilités et la cohérence du projet.

Qu'il s'agisse de gestion des risques ou de gestion de crise, nous portons notre attention tout particulièrement sur l'action (et parfois sur l'inaction, voir Guilhou et Lagadec, 2002 ; Quarantelli, 1987) des pouvoirs publics. Cet acteur est incontournable dans la littérature qui traite du risque et des crises, quelque soit l'angle d'analyse choisi : construction sociale des risques, théories de la décision, étude des politiques publiques, théories sur l'*accountability*⁶¹... En effet, la gestion des risques et des crises relève du politique par nature (Olson, 2000 ; Quarantelli, 1987) tant la portée des risques est large, diversifiée et menace les populations, les structures et la société dans son ensemble. Face aux menaces, les pouvoirs publics portent la responsabilité de piloter la gestion des risques et des crises, dans un cadre interorganisationnel qui mêle les différentes structures publiques, les entreprises productrices de risques et la société civile. Quelles problématiques

⁶⁰ Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéressons à des organisations dont la gestion du risque ne constitue par le cœur de métier.

⁶¹ Nous avons choisi ici de conserver le terme d'*accountability* dans la mesure où il n'existe pas de traduction française satisfaisante (Joannidès, Jaumier, 2013 ; Dumez et al., 2013), le terme évoquant simultanément les notions de reddition de comptes, de responsabilité, d'imputabilité. Le terme évoque une obligation pour les dirigeants de rendre des comptes, qui est à la fois de l'ordre du juridique et de la morale (Dumez et al, 2013).

organisationnelles se posent lorsque les organisations publiques tentent d'inclure le risque et l'incertitude dans leurs pratiques de gestion ?

2.1 Le risque et la gestion du risque, une diversité d'approches

Dans cette partie, nous nous intéresserons dans un premier temps aux conceptions du risque proposées par les différentes disciplines (2.1.1 et 2.1.2), dans la mesure où l'ensemble de ces apports pluridisciplinaires influence les modes de prise en charge du risque par les organisations, ce que nous examinerons dans un deuxième temps (2.1.3).

Dans la « *société du risque* » décrite par Ulrich Beck dès 1986, l'humanité serait entrée dans un nouveau paradigme, celui du risque, omniprésent et qui serait même devenu nouveau principe organisateur de la société (Power, 2004). Ulrich Beck dépeint une société postmoderne⁶² dans laquelle rien n'est extérieur au monde social, y compris la nature. Ainsi la société engendre désormais ses propres risques, on ne peut plus blâmer l'intervention externe d'une nature toute puissante ou d'origine divine (Olson, 2000). Dans une nature socialisée, totalement investie par l'intervention humaine qui la contraint en voulant la maîtriser, même les catastrophes naturelles résultent de nos propres actions. A ce sujet, Dupuy (2002) souligne le pouvoir de l'action et de la parole humaine, dont les conséquences nous échappent : il y a « *autonomisation de l'action par rapport à l'intention des acteurs* ». Reprenant l'analyse de la mutation de l'action chez Hannah Arendt (1958), Dupuy énonce : « *les sécheresses, cyclones et autres tsunamis de demain, ou tout simplement le temps qu'il fera, ce temps qui depuis toujours sert de métonymie à la nature, seront les produits de nos actions. Nous ne les aurons pas faits, au sens de fabriqués, car l'activité de fabrication (poiesis pour les Grecs), contrairement à l'action (praxis), a non seulement un commencement mais aussi une fin, dans les deux sens du terme : but et terminaison. Ils seront les produits inattendus des processus irréversibles que nous aurons déclenchés, souvent sans le vouloir ni le savoir.* »

Ainsi, y a « quelque chose » qui nous échappe... Bien que non souhaités, l'activité humaine engendre des externalités, des « *effets induits latents* » (Beck, 2001). Or de nos jours, l'analyse du risque ne peut se penser en dehors de celle de la société, ce qui nous amène à poser un regard particulièrement attentif à l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. L'histoire de la pensée du risque reflète une diversité d'approches allant de l'ambition de contrôle au désir de résilience, de

⁶² La société postmoderne décrite par Beck s'inscrit en rupture avec l'ère de la modernité industrielle. Il parle de « modernité réflexive » ou de « modernité avancée » (late modernity).

l'approche mathématique à l'approche politique des risques. Quelques soient la discipline et l'angle d'analyse retenus, nous notons que nombre de ces approches ont en commun la volonté de permettre à l'incertitude d'être « gérée », c'est-à-dire de transformée sous une forme qui puisse être appréhendée par la société et prise en charge par l'organisation : le risque. Ainsi le risque, que ce soit dans ses dimensions sociologiques, philosophiques ou encore mathématiques est par nature objet de gestion.

Pour Beck, le risque exprime l'avenir, une potentialité encore non-survenue : « *la conscience que l'on a du risque ne se situe pas dans le présent, mais essentiellement dans l'avenir* » (Beck, 2001, p. 61). Le risque possède donc un aspect irréel, inexistant, construit, fictif, c'est une « *variable projetée* ». Borraz (2007) évoque le risque sous la forme d'une menace, et interroge la destination de cette menace. Le risque menace en effet la santé et la vie humaine, mais aussi plus largement l'ordre économique, politique et social. L'occasion pour l'auteur de mentionner aussi les risques émergents, une menace aux effets encore indéterminés. Ainsi le risque peut être analysé à la fois comme un « *danger éventuel plus ou moins prévisible* », mais aussi comme une condition de succès (« *on n'a rien sans risque* »), et encore le support d'une spéculation (en achetant en bourse, on achète un risque), à l'instar de Godard, Henry, Lagadec et Michel-Kerjan (2002, p. 12). Cette dernière définition montre que le risque n'est pas que négatif, et que la prise de risque peut avoir un effet bénéfique pour les sociétés en leur permettant d'avancer. Il est ainsi difficile de trouver une définition partagée du risque tant sa réalité est multiple et dépendante du paradigme adopté. Néanmoins nous brosserons dans les points suivants un panorama de la littérature permettant d'en esquisser les contours, depuis les approches les plus rationnelles du risques (2.1.1) jusqu'aux théories sociales du risques (2.1.2). Qu'il s'agisse de transformer l'incertitude en risque par les probabilités mathématiques ou bien par l'intermédiaire du débat social et de la controverse, ces différentes analyses ont en commun de permettre l'intégration du risque dans le projet gestionnaire qui est au cœur des organisations. Ainsi cette multiplicité d'approches soulève de nombreuses questions théoriques mais aussi managériales (2.1.3) portant sur la performance, l'*accountability*, les outils de gestion et le rôle des différents acteurs. En effet, nombre de théories sur le risque et la crise sont directement inspirées de problèmes empiriques très concrets auxquels doivent faire face les organisations. Nous avons eu l'occasion de nous en rendre compte lors de notre travail de terrain au sein d'une collectivité territoriale française confrontée aux questions de risques. C'est pourquoi nous accorderons une attention particulière aux problématiques organisationnelles rencontrées par les pouvoirs publics face aux différentes questions soulevées.

2.1.1 La maîtrise des risques : un idéal philosophique et scientifique

Nous aborderons dans cette section les conséquences sur le plan organisationnel d'une approche de la gestion des risques fondée sur une idéologie de maîtrise et de contrôle, qui puise ses racines dans la confiance en la rationalité des sciences et les techniques. Nous en mettrons en avant les limites, révélées par l'échec de ces politiques à protéger la société contre tous les risques, qui augurent de l'intégration de facteurs plus subjectifs dans l'analyse des risques.

2.1.1.1 La distinction risque/incertitude à l'origine des politiques de prévention et de précaution

Les premières études sur le risque adoptent une philosophie clairement ancrée dans une logique de contrôle, en étudiant un risque qui serait donné, extérieur au monde, sur lequel l'homme peut influencer par son action. La question de la décision est au centre de cette approche rationnelle du risque. Par quels instruments de gestion fiabiliser la décision en situation de risque et d'incertitude ? Pour chacune de ces notions, une réponse sera apportée respectivement par la prévention et par la précaution.

Dès 1921, les économistes Knight et Keynes s'attachent chacun à distinguer le risque de l'incertitude⁶³, en adoptant une approche mathématique, basée sur la connaissance des risques et les probabilités. Entré dans le champ du probabilisable, le risque est à portée de connaissance humaine. Le risque se pose alors comme une variable, objective, mesurable, sur laquelle on peut exercer un contrôle. L'enjeu est dans un premier temps d'identifier le risque, puis de le quantifier et enfin d'agir pour se prémunir du risque. L'appel aux probabilités donc aura permis le développement de la prévision et de la prévention des risques, s'accompagnant d'une idéologie très occidentale du contrôle, de la maîtrise de la nature et des technologies. L'apogée de cette philosophie, celle du « *risque zéro* » (Guilhou et Lagadec, 2002), est mise à mal dans les années 1980 par une série de catastrophes (Three Mile Island, 1979 ; Johnson&Johnson, 1982 ; Bhopal, 1984 ; Tchernobyl, ESB, 1986). Ces catastrophes – naturelles, industrielles, sanitaires – remettent en cause le paradigme dominant du progrès technologique en rappelant la vulnérabilité des sociétés humaines, — notamment de la société occidentale dont la foi en une technologie toute puissante s'effrite.

Le cas de l'incertitude est plus complexe, puisqu'il concerne ce qui n'est pas porté à notre connaissance : « *le risque c'est l'incertitude objectivement probabilisée, on parle alors aussi de risque avéré, par opposition à risque potentiel ou incertitude intrinsèque, qui ne peut pas être cerné par une*

⁶³ Pour notre part, nous préférons utiliser la terminologie risque potentiel/risque avéré lorsque que nous souhaiterons amener cette distinction. En effet, nous traitons l'incertitude comme l'une des modalités du terme générique « risque ».

distribution de probabilités objectives » (Godard et al., 2002, p. 13). Cette distinction risques potentiels/risques avérés, ne signifie pas qu'ils sont moins probables ou moins dangereux, mais qu'on les connaît moins, « *ils ne sont pas improbables, ils sont hypothétiques* » (Guenard et Simay, 2011⁶⁴ ; s'appuyant sur les travaux de Kourilsky, 2002). Comment alors prendre des décisions hors de l'univers probabilisable, afin de se prémunir contre les menaces qui pèsent sur notre société, et que notre connaissance – imparfaite – du monde ne nous permet pas de prévenir ?

Sur le plan théorique, cette dichotomie risque/incertitude alimente les théories de la décision et sur le plan opérationnel elle contribue au développement de politiques d'évitement du risque basées sur la prévention et la précaution. Le principe de précaution soulevant de nombreuses questions concernant notre rapport au risque – et plus largement au monde – nous allons développer cette notion dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 10 – Le principe de précaution

Dans le cas de l'incertitude, c'est alors la philosophie de l'évitement qui est privilégiée par le principe de précaution. Ce dernier est inspiré – bien que grandement édulcoré dans sa version moderne – par les travaux du philosophe allemand Hans Jonas sur « *le principe responsabilité* » (1979). En effet pour l'auteur, « *la promesse de la technique moderne s'est inversée en menace, ou bien que celle-ci s'est indissolublement alliée à celle-là.* » (Jonas, 1998, p. 15). « *Si donc la nature inédite de notre agir réclame une éthique de la responsabilité à long terme, commensurable à la portée de notre pouvoir, alors elle réclame également au nom même de cette responsabilité un nouveau type d'humilité – non pas une humilité de la petitesse, comme celle d'autrefois, mais l'humilité qu'exige la grandeur excessive de notre pouvoir de faire sur notre pouvoir de prévoir et sur notre pouvoir d'évaluer et de juger.* » (Jonas, 1998, p. 58). De ces notions d'humilité et de responsabilité s'inspire le principe de précaution.

Ainsi, « *de nouvelles obligations morales s'imposent aux hommes car ces derniers ont acquis la capacité de mettre en jeu la survie de l'humanité, soit par une destruction de ses conditions naturelles de vie, soit par une altération de ce qui moralement, constitue l'humain* » (Godard et al. 2002, p. 84). L'approche catastrophiste de Jonas prône ainsi la philosophie du risque zéro. Des scandales sanitaires liés à l'intervention humaine (ESB, sang contaminé) dans les années 1980 ont dangereusement illustré les menaces pointées par Jonas dans son ouvrage et ont contribué à l'instauration du principe de précaution. Le principe de précaution est introduit d'abord dans la Déclaration de Rio, puis dans le Traité de Maastricht (1992). Il est intégré en France dans la loi Barnier⁶⁵ (1995) en ces termes : « *le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives*

⁶⁴ GUENARD, F., SIMAY, P. (2011). *Du risque à la catastrophe. À propos d'un nouveau paradigme*. La vie des idées.

⁶⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ; (JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840)

et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ». Ce principe vise donc à compléter les politiques de prévention (qui concernent les risques avérés), en permettant aussi l'anticipation des risques potentiels. L'article 5 de la Charte de l'environnement⁶⁶ de 2005 réaffirme ce principe, en insistant sur la responsabilité des pouvoirs publics en la matière, qui doivent se montrer proactifs, et pas seulement réactifs : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Dans ce texte, il est en fait demandé aux autorités publiques d'effectuer un travail scientifique de connaissance du risque, d'objectivation du doute, pour tenter de transformer l'incertitude en risque, ce qui correspond au processus de « *mise en risque* » décrit par Gilbert (2003, voir 2.1.2). **La connaissance du risque contribue alors à l'intégration de la problématique sur le plan cognitif au sein des organisations, et plus largement, de la société.**

Dans la mesure où il traite de l'incertitude, le principe de précaution laisse de la latitude à l'interprétation et ainsi fait toujours débat, soulevant des questions de fond, comme celle du rapport à la science. Il est également à noter comment, par l'intermédiaire du principe de précaution, les pouvoirs publics se positionnent en tant qu'autorité décisionnaire dans le traitement de l'incertitude.

Ainsi que nous l'avons exposé, la science est très présente dans l'étude des processus de décision en situation de risque, qui font appel aux théories utilitaristes et au processus de rationalisation weberien. Les décideurs ont alors recours à l'expertise scientifique pour appuyer leurs choix : « *l'information est du côté de la science, la décision du côté de la politique. C'est le cas dans les politiques de prévention* » (Larrère, 2003, p. 17).

En abordant la question du principe de précaution, nous nous éloignons progressivement de l'approche purement scientifique qui entoure le risque, pour entrer sur le terrain des sciences humaines qui s'empare du cas de l'incertitude. C'est l'objet du point suivant (2.1.1.2). Dans le cas du principe de précaution, « *la question se déplace de l'appréciation de la probabilité du risque à celle de son existence, l'univers n'est pas seulement incertain, mais controversé* » (Larrère⁶⁷, 2003, p. 17). Le politique ne peut plus abriter sa décision derrière les conseils de l'expert – donc derrière une

⁶⁶ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement ; (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697). Nous en profiterons pour noter comment, en France, le principe de précaution est juridiquement ancré dans les questions d'ordre environnementales.

⁶⁷ Catherine Larrère, en tant que philosophe morale et politique, s'intéresse au cas du principe de précaution dans le cadre de ses travaux sur l'éthique environnementale.

rationalité scientifique (a priori) difficilement contestable. En situation d'incertitude, « *la précaution prend ses distances par rapport aux sciences, et renforce l'importance de la décision politique* », Larrère parle de « *transfert de décision du scientifique au politique* » (p. 17). Ainsi, c'est la relation entre risque et science, mais aussi entre risque et politique qui est questionnée. Comment le politique en situation d'incertitude peut-il prendre une décision éclairée ? En l'absence de caution scientifique, quels autres éléments viennent influencer la prise de décision ? Ici vont alors commencer à se dessiner les liens entre les dimensions cognitives et politiques de la gestion des risques.

2.1.1.2 Autour de la visibilité et de la perception du risque

Des menaces invisibles, qui révèlent les limites de la science face aux risques

La société moderne est confrontée à des menaces qui se caractérisent par leur côté immatériel, « *invisible* ». Dupuy (2007) va jusqu'à évoquer « *l'invisibilité du mal* », dans une approche volontairement catastrophiste que nous présentons dans l'encadré à suivre. L'interdépendance croissante des systèmes rend aussi le périmètre des risques plus flou. Ainsi, les risques qui caractérisent la société moderne sont pour partie plus difficiles à appréhender par la science, plus difficiles à identifier, à mesurer. En dépit de ses limites, la science va chercher à ramener l'invisible dans le champ du rationnel et de la connaissance : « *aujourd'hui on ne communique plus avec les « esprits » cachés dans les choses, on est exposés à des « radiations », on ingère des « substances toxiques »...* » (Beck, 2001, p. 132). En effet, les risques ont besoin d'être reconnus par la science pour être légitimes car « *tant que les risques ne sont pas scientifiquement reconnus, ils n' « existent » pas – en tout cas pas juridiquement, médicalement, technologiquement et socialement* » (p. 130). Pour discuter la valeur des données scientifiques et admettre l'existence de « *zones grises* », il faut pourtant reconnaître leur validité, au moins en tant que base pour le débat, sinon il n'y a rien à contre argumenter. Et pourtant, toujours en suivant la pensée de Beck, comment conserver la foi en une science désormais au service de la politique, puisque son objet d'étude – la nature – ne serait en rien extérieur à la société ? « *Le moindre relevé de mesures* » n'est pas neutre mais « *surchargé d'enjeux* » à la fois politiques, économiques et culturels » (p. 149). De plus, le risque lui aussi est devenu un marché, et les enjeux économiques se mêlent à ceux de la science. La question de la légitimité que nous venons d'évoquer est centrale dans notre travail de thèse. En effet, nous avons pu noter que toutes les interrogations sur la définition du risque se transposent, une fois sur le terrain, en questions de légitimité. Quels risques les pouvoirs publics sont-ils habilités à prendre en

charge, et au nom de quels arbitrages ? Quels sont les acteurs, les services, dont la légitimité est reconnue pour intervenir dans ce champ d'action ? Nous observerons notamment que la responsabilité des acteurs dans les problématiques de risque ne va pas forcément de pair avec leur légitimité sur le terrain.

Ainsi Beck, reconnaissant la « *multiplicité des définitions de risques liées à la civilisation* », énonce que « *l'efficacité sociale des définitions du risque ne dépend donc pas de sa validité scientifique* » (p. 58) et met en avant tant le rôle de l'expérience sensible que celle des croyances. Cela peut générer des conflits au sein de l'organisation quant à la prise en charge des risques et à leur mode de traitement. En effet, le risque moderne est pour partie invisible et cohabite avec le risque visible, tangible. Or, on se distancie plus aisément du risque invisible. Beck prend l'exemple de l'exposition aux pesticides et engrais, dont l'utilisation au Sri Lanka cause de nombreux décès. Utilisé pour augmenter les rendements, ils détruisent la terre des paysans locaux et intoxiquent leur alimentation. Pourtant, « *entre la menace visible de mourir de faim et la menace invisible d'une mort par intoxication, c'est l'évidence de la lutte contre la misère matérielle qui l'emporte* » (p. 76). Cet exemple est mobilisé par Beck dans une optique plus large d'explication du paradigme moderne, où l'inégalité de distribution des richesses dans la société industrielle s'est transformée en inégalité de distribution des risques dans la société postmoderne, la société du risque, dans laquelle la logique de (sur)production a conduit à une inversion des priorités entre risques et profits. Néanmoins, puisque les menaces sont désormais invisibles et qu'il n'existe plus d'externalité à la société, les pays pourvoyeurs de risque ne sont pas non plus à l'abri, notamment d'un effet boomerang : les pays riches exportent les risques en exportant leurs industries, mais en importent les produits, ici les denrées cultivées au pesticides.

Encadré 11– Le catastrophisme éclairé de Dupuy

Dans son analyse philosophique, Dupuy (2007) dénonce le caractère invisible du mal, en s'appuyant sur l'exemple de Tchernobyl (voir extrait cité ci-dessous). Il s'agit d'une invisibilité physique, mais pas seulement. L'invisibilité est aussi statistique, puisque la mesure de ces menaces en partie immatérielles est difficile, en raison d'un périmètre flou du risque dans un monde complexe, dans lequel les systèmes sont interdépendants les uns des autres (voir aussi l'analyse de Perrow, 1984, sur les accidents normaux). Au final, cette invisibilité se retrouve dans la société, qui ne reconnaît pas d'existence officielle à certaines conséquences de la catastrophe, face à l'impossibilité d'établir des schémas de causalités directs. Les limites du scientifique entraînent alors l'analyse des risques dans la sphère sociale et politique.

« Mon travail sur Tchernobyl m'a confronté brutalement à la question de l'invisibilité du mal. L'invisibilité physique, d'abord, puisque c'est l'absence qui frappe le regard de celui qui parcourt l'immense zone contaminée qui s'étend de l'Ukraine à la Biélorussie : absence des villages rasés, des personnes déplacées ;

absence de vie dans les villes qui restent debout mais sans habitants pour les vingt mille prochaines années. Et le mal, en l'occurrence les radiations, est sans saveur ni odeur. L'invisibilité statistique, plus sournoisement, qui explique qu'entre les évaluations du nombre de morts les chiffres varient de 1 à 50 : lorsque les doses radioactives sont très étalées dans le temps et distribuées sur une vaste population, il est impossible de dire d'une quelconque personne désignée qui meurt d'un cancer ou d'une leucémie qu'elle est morte du fait de Tchernobyl. Tout ce que l'on peut dire, c'est que la probabilité qu'elle avait a priori de mourir d'un cancer ou d'une leucémie a été très légèrement accrue du fait de Tchernobyl. Les dizaines de milliers de morts qu'aura selon moi causées la catastrophe ne peuvent donc être nommées. La thèse officielle consiste à en conclure qu'elles n'existent pas. C'est un crime éthique. »

Le mal dont parle Dupuy, il l'attribue à une déconnexion des conséquences de l'action humaine par rapport aux intentions à l'origine de ces actions. Nous sommes capables de produire, de fabriquer, mais incapables de nous représenter, de concevoir la portée des actions mises en œuvre dans ce processus. Pour contrer les effets indésirables – et à terme destructeurs – de cet aveuglement, Dupuy, et c'est là le point central de sa philosophie, plaide pour un « *catastrophisme éclairé* ». Il nous faut croire à l'imminence de la catastrophe pour pouvoir l'éviter.

La distinction risque perçu, risque réel

L'analyse de Beck dépasse de loin la thématique purement technique des risques, puisqu'elle va jusqu'à questionner le modèle politique qui gouverne la société des risques. En effet, les menaces invisibles, celles qui échappent à la science, permettent l'émergence de nouveaux acteurs qui s'emparent de ces questions. Face à l'inactivité du politique confronté à une menace invisible – à laquelle la science n'a pas su donner d'existence légitime – des communautés d'action naissent, « *l'opinion publique s'immisce jusque dans les détails techniques* » (Beck, 2001, p. 140). Ici est introduite la notion de risque perçu, toute aussi menaçante que celle de risque réel, mais pour des raisons différentes. En effet, il suffit que « *les gens y croient* » pour qu'il y ait des conséquences sur les plans sociaux, économiques et politiques.

Prenons l'exemple de l'incertitude quand à l'évolution du climat donné par Dupuy (2007) : les scientifiques peinent à évaluer de manière exacte l'augmentation moyenne de température à la surface du globe d'ici la fin du siècle. Une fourchette est proposée, entre 2 et 6 degrés Celsius. Cette incertitude résulte pour moitié de « *l'inconnue que représentent les politiques de réduction d'émissions des gaz à effet de serre qui seront suivies. Il y a là un cercle intéressant pour le philosophe, puisque ces politiques dépendront elles-mêmes évidemment des représentations que l'on*

se fera du sérieux de la menace – et ces représentations dépendent en partie de l’incertitude qui grève les prévisions. »

Cette logique en boucle nous informe sur le fait que la perception du risque est un phénomène complexe à appréhender, d’autant plus en termes de management qu’il peut s’auto-alimenter : *« risks and their management may have the potential to put the social fabric itself at risk »* (Freudenburg, 1993, p. 909). Starr⁶⁸ (1969), dans ses travaux sur les perceptions du risque, souligne la disproportion dans les préférences du citoyen entre des activités à haut risque (*« true risks »*) – comme fumer des cigarettes – et d’autres activités (*« objectively safer »* d’après Starr) en développant l’idée d’acceptabilité du risque. On comprend alors que la perception du risque dépend de nombreux facteurs, à l’instar de cet énoncé : *« what are Americans afraid of ? nothing much, really, except the food they eat, the water they drink, the air they breathe, the land they live on, and the energy they use »* (Douglas et Wildavsky, 1982, p. 51). Ces derniers auteurs affirment que dans la mesure où il est impossible de connaître tous les risques, il y a un processus de sélection des risques à l’œuvre, et que ce processus est forcément social.

Ainsi les théoriciens du risque dépassent rapidement les approches purement rationnelles et techniques des débuts pour aborder le risque dans une perspective plus large, incluant des facteurs sociaux et cognitifs.

Des travaux de recherche démontrent l’importance des *« facteurs subjectifs, non-rationnels, qui étaient analysés [auparavant] comme un obstacle à une approche raisonnée et scientifiquement fondée »* (Gilbert et Lascoumes, 2003). L’approche risque perçu/risque réel apparaît aujourd’hui insuffisante pour de nombreux auteurs, l’apport des sciences sociales allant désormais bien au-delà de cette distinction. Néanmoins, au sein de certaines organisations, le risque apparaît encore géré en fonction de cette dernière dichotomie.

Nous allons voir à présent que les théories sociales du risque mettent en avant l’existence d’un risque moins mesurable, plus diffus, plus difficile à circonscrire. Néanmoins, le projet gestionnaire qui s’inscrit en toile de fond reste très similaire aux approches rationnelles du risque que nous avons présentées précédemment : il s’agit toujours de permettre à l’organisation d’exercer un contrôle sur le risque en l’intégrant dans ses processus de gestion.

⁶⁸ Chauncey Starr est un physicien américain expert en énergie nucléaire.

2.1.2 Les théories sociales du risque

Les mutations de la société ont généré de nouvelles menaces. L'interdépendance croissante des systèmes crée de nouvelles zones de vulnérabilités, ainsi que le précise Freudenburg (1993, p. 914) : *« bien que l'accroissement de la division du travail ait contribué à réduire les risques qui pèsent sur les vies humaines, cette contribution a un coût – celle d'un accroissement substantiel de la vulnérabilité au niveau des interdépendances qui font fonctionner ce même système »*⁶⁹. Les crises – y compris celles provoquées par des catastrophes naturelles – révèlent des failles de notre système social et technologique. Par exemple, la crise de la vache folle n'a pas seulement révélé *« la menace d'une transmission de l'ESB à l'homme, il a également appris tous les choix, technologiques, économiques, qui avaient conduit à la mise en place d'une filière viande, où il était rationnel (mais non raisonnable) de recycler sous forme de farines animales les carcasses d'animaux malades »* (Larrère, 2003). C'est dans ce contexte où nature et société sont complètement imbriqués que les chercheurs se détachent d'une approche individuelle et technique du risque pour s'intéresser à l'organisation face au risque. Quelles conséquences pour l'organisation en termes de management ? Comment intégrer un risque qui semble omniprésent au sein des procédés traditionnels de gestion, centrés sur la performance ?

Le risque est désormais présenté comme un principe intégrateur, *« organisateur »*, révélé par les nombreuses crises qui secouent régulièrement notre société, et ne font donc plus figure d'exceptions. Pour rejoindre la pensée de Power, le risque est omniprésent et reflète l'interdépendance et la complexité du monde actuel : *« les crises et scandales des dix dernières années ont contribué à l'émergence d'une conception de la gestion du risque à large spectre, qui unifie des domaines traditionnellement séparés, tels que la santé et la sécurité, l'assurance et la gestion de projet en un seul et même modèle, mais qui révèle aussi de nouvelles sources de préoccupation »*⁷⁰ (Power, 2004, p. 13). Le risque s'est profondément immiscé dans l'organisation, et ce de manière transversale, sans forcément respecter les frontières structurelles délimitées par les organisations. Celles-ci doivent alors intégrer le risque dans leurs pratiques, dans la mesure où ce dernier ne leur est plus seulement externe : elles aussi sont productrices de risques⁷¹. En devenant

⁶⁹ “though the increased division of labor had indeed helped to permit a substantial decrease in the risk of death, it has done so at a cost – a cost of substantially increased vulnerability to the very interdependencies that also make the system work”

⁷⁰ “scandals and crisis of the past ten years have also been catalysts for the emergence of a conception of risk management with wide scope, unifying traditionally separate areas, such as health and safety, insurance and project management in a single model, but also absorbing new objects of concern”

⁷¹ Contribuant au développement du courant de la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) de l'entreprise (Steyer, 2013).

objet de management, le risque se plie à la philosophie managériale : non seulement il faut gérer le risque, mais la performance de l'organisation est aussi évaluée sur ce critère. En effet, les questions de risques ont rejoint la sphère de la gouvernance de l'entreprise, du fait de la responsabilité des dirigeants dans les grandes crises et les scandales liés aux risques, mais aussi du fait de la complexité accrue des risques, dont la gestion implique de nombreuses parties prenantes. Associer la gestion du risque aux performances de l'organisation est un problème délicat : comment évaluer la performance de la gestion du risque ? Quels outils de gestion, non plus pour mesurer le risque, mais pour en évaluer la gestion ? Dans le cadre de notre travail de terrain, nous aborderons la problématique des outils de gestion principalement à travers la question de la mise en visibilité du travail de gestion des risques. Ainsi, dans notre réflexion nous mobilisons les travaux de Power, pour qui le risque est devenu un mode de management, un nouveau prisme par lequel évaluer l'activité des organisations. L'auteur s'interroge : la gestion du risque, omniprésente, est-elle la réponse rationnelle à un monde de plus en plus risqué, ou bien un nouveau mode (une nouvelle mode ?) de management, une nouvelle manière de concevoir l'organisation ? A ces interrogations, nous ajoutons celle de savoir jusqu'où la gestion des risques peut-elle s'intégrer dans l'organisation ? De par ses spécificités (par exemple le traitement de l'incertitude qui tranche avec les logiques bureaucratiques de nombre d'organisations), la gestion du risque nécessite-t-elle la modification des logiques de contrôle qui sous-tendent l'organisation ?

Pour appréhender la complexité inhérente au risque, une approche mêlant plusieurs perspectives s'avère nécessaire. Tout d'abord, Borraz (2007) relève une dimension interdisciplinaire qui mêle les sciences politiques, via l'analyse des politiques publiques, la sociologie des organisations, via leur l'approche des problématiques publiques et la sociologie des sciences et des techniques, via la mobilisation de leurs concepts et méthodes. L'auteur insiste également sur l'importance de l'aspect interorganisationnel dans l'étude des risques : *« c'est souvent dans l'interface entre ces organisations que l'on peut en apprendre beaucoup sur la construction des risques et sur leur management »*⁷². Cette dimension interorganisationnelle nous paraît fondamentale et s'inscrit comme structurante dans notre étude de terrain. Elle peut contribuer à expliquer les difficultés managériales rencontrées sur le terrain : la gestion publique des risques en France repose en effet sur une répartition territoriale complexe multi-niveaux, que nous décrivons dans le chapitre 1. Il est donc d'autant plus difficile d'intégrer la gestion des risques et des crises comme une problématique globale dès lors que les responsabilités sont diluées à différents échelons (horizontaux et verticaux,

⁷² « issues of risk mobilize a great number of organizations, and that is often from the interplay between those organizations that much can be learned on the construction of risks and their management »

on se retrouve souvent dans des situations du type « qui fait quoi ? »). Ce qui pourrait favoriser la transversalité peut alors se révéler un écueil managérial, par manque de portage politique de la problématique risques. La place de l'intercommunalité concernant la gestion des risques au sein de ce millefeuille organisationnel est un point clé qui reste à étudier, c'est l'objet de cette thèse. Borraz (2007) déplore également le manque d'études comparatives en la matière, difficiles à mener dans la mesure où les questions de risques sont souvent très « *ancrées dans un mélange de cultures politiques et académiques nationales* »⁷³. Pourtant, les crises ne connaissent pas de frontières, et l'analyse des risques nécessiterait de prendre en compte les spécificités, enjeux et logiques propres aux différents pays et institutions, ainsi que l'ont montré les crises sanitaires telles que la crise de la vache folle et la crise de la fièvre aphteuse (Gilbert et Lascombes, 2003 ; McConnell et Stark, 2002).

Dans cette section 2.1.2., nous aborderons les théories sociales du risque en mettant particulièrement en avant les apports des chercheurs français et particulièrement les études qui interrogent les relations entre risque et pouvoirs publics. Cet angle d'analyse nous permettra de souligner la nécessaire articulation de la dimension technique de la gestion des risques présentée dans la section précédente avec une autre dimension de la gestion des risques, une dimension d'ordre politique.

2.1.2.1 L'apport de la recherche française dans l'étude sur les risques

Les recherches françaises sur les risques présentent un cadre d'analyse particulièrement bien adapté aux cas des collectivités territoriales que nous étudions, dans la mesure où la gestion publique des risques s'inscrit dans un contexte fortement structuré par des spécificités nationales au niveau du cadre politico-juridique et de l'organisation administrative territoriale. Les travaux de recherche que nous présentons identifient un tournant à partir des années 1990 dans l'analyse des risques et dans leur traitement politique. C'est la fin d'un monde dans lequel les risques sont bien identifiés, cloisonnés, donnant lieu à des recherches concentrées sur les catastrophes majeures et le risque technologique. La notion de risque s'élargit, englobant un risque plus diffus, dans lequel les jeux d'acteurs ont évolué. La recherche – auparavant concentrée autour de notions telles que les risques majeurs (voir les travaux de Lagadec, 1981) et la vulnérabilité – se tourne vers des notions plus à même de rendre compte de cette nouvelle donne, telle que la notion de risques collectifs (voir par exemple Gilbert, 2002b). Le risque, objet d'étude en soi, devient « *un angle d'observation à travers lequel l'on peut observer la société en train de se faire* »⁷⁴ (Borraz, Gilbert et Joly, 2007). Il apparaît

⁷³ « *studies of risk are often embedded in a mix of national political and academic cultures* »

⁷⁴ « *Risks are one of the perspectives from which society producing itself can be observed* »

nécessaire de reconstruire les modes de régulations, qui se révèlent inadaptés à cette nouvelle donne. L'action des pouvoirs publics est au centre de cette redéfinition des principes de gouvernance liés au risque, mais aussi liés au fonctionnement de la démocratie dans son ensemble (Borraz, 2007 ; Guilhou et Lagadec, 2002 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Gilbert et al., 1998, 2003). Cette idée trouve une résonance particulière dans notre travail de terrain, qui révèle aussi toute l'instabilité de la gestion des risques portée au niveau politique, soumise à l'agenda des élus et au calendrier de la vie démocratique (par exemple les élections municipales, qui viennent périodiquement remettre en question les efforts entrepris durant le précédent mandat en matière de gestion des risques).

Le courant de recherche français⁷⁵ présente des particularités intéressantes à mobiliser dans le cadre de notre analyse, en particulier le concept de « *risques collectifs* » (Gilbert, 2002b) qui s'applique bien au cadre interorganisationnel et à la problématique de gestion publique des risques dans lequel nous inscrivons notre recherche, en soulevant des questions théoriques telles que la dynamique des politiques de gestion des risques entre les différentes parties prenantes. Le concept de risques collectifs « *a permis aux chercheurs en sciences sociales de dépasser leur rôle traditionnel – cantonné à l'analyse des perceptions, à la communication autour des risques, etc. – pour transcender la dichotomie classique entre risque objectif et risque perçu ; le risque collectif étant à la fois un construit social et technique* »⁷⁶ (Borraz, Gilbert et Joly, 2007, p. 900).

Nous identifions dans cette approche française un fort accent mis sur l'aspect politique des risques, et sur l'implication des pouvoirs publics dans leur gestion. Pourquoi certains problèmes publics sont-ils labellisés en tant que risques ? Par quel processus certains risques deviennent-ils des problèmes publics ? Ces questions sont posées par des chercheurs qui s'intéressent aux liens entre risques et problématiques publiques, aux différentes formes d'interactions entre l'Etat et le risque en fonction du mode d'analyse retenu. Nous retenons l'omniprésence des pouvoirs publics dans ces études, quel que soit l'angle d'analyse privilégié.

Pour répondre à ces interrogations, Gilbert (2003) distingue trois modes d'explications quand à la « *fabrication* » des risques, dont nous synthétisons les principales caractéristiques dans le tableau ci-dessous. Le premier mode d'explication se réfère aux théories plus « rationalistes » que nous avons

⁷⁵ Les études françaises qui alimentent ce courant sont issues pour nombre d'entre elles d'un programme de recherche multidisciplinaire lancé par le CNRS « Risques Collectifs et Situations de Crise »

⁷⁶ « *These three dimensions of collective risks have caused social scientists to move away from their traditional role – analysis of perceptions, risk communication, etc. – and to transcend the classical dichotomy between objective risk and perceived risk; a collective risk is both a social and a technical construct.* »

présentées dans la partie précédente, quant à l'approche française que nous détaillons, elle se retrouve principalement dans les deuxième et troisième modes d'explication. Le troisième mode, le plus actuel mais surtout le plus complexe, introduit une vraie rupture par rapport aux deux précédents modes dans l'appréhension scientifique des risques et propose une approche intégratrice. Bien que l'on puisse déterminer une chronologie dans l'apparition de ces trois modes explicatifs, Gilbert insiste sur la coexistence de ces modes, qui doivent être perçus comme autant d'outils pour l'analyse, des glissements pouvant s'effectuer d'un mode à l'autre au sein d'une même analyse, pour mieux saisir toute la complexité inhérente aux risques.

Tableau 3 - Les trois modes d'explication de la fabrication des risques identifiés par Gilbert

« Mode d'explication »	Mode n°1 : « <i>La prise en compte des risques comme résultat d'arbitrages opérés par les autorités publiques</i> »	Mode n°2 : « <i>La prise en compte des risques comme résultat de la confrontation entre société civile et autorités publiques</i> »	Mode n°3 : « <i>La prise en compte des risques comme production liée à des jeux d'acteurs multiples et variés</i> »
Type de risque auquel s'applique principalement ce mode d'explication	Risques classiques, extériorité des dangers, considérés comme existants en soi	« <i>Nouveaux risques</i> » à caractère plus diffus, incertains, voire invisibles	Risques construits comme tels, « <i>équipés</i> » en tant que risques
Place des autorités publiques	Fonction d'arbitrage entre risques objectifs (recours à la rationalité des experts) et risques subjectifs (irrationalité supposée du public), appel à la responsabilité de l'Etat et à ses fonctions régaliennes.	Confrontation société civile / pouvoirs publics autour de la procédure même de « <i>mise en risques</i> », d'inscription de certains problématiques à l'agenda politique	Parties prenantes au sein d'un jeu aux multiples acteurs
Principes directeurs	Effort de connaissance, travail d'objectivation des risques => idée maîtrise des risques. Collusion entre les experts et les décideurs dont la relation est considérée comme structurante. Le public est vu comme l'élément perturbateur, créant une dynamique de gestion fondée sur l'arbitrage entre les recommandations scientifiques et les attentes de l'opinion publique.	Question de l'engagement des pouvoirs publics face aux pressions de la société civile qui s'appuie sur des « <i>savoirs profanes</i> », se posant eux-mêmes en experts et questionnant la seule légitimité du savoir scientifique. « Univers des controverses scientifiques, des débats publics, des forums hybrides, des réflexions de fond sur la démocratie ». Alertes, affaires, scandales, juridicisation des problèmes qui changent alors de nature en accédant à l'espace public et peuvent ainsi modifier l'ordre de la société. Rôle des medias.	« <i>Le degré de constitution d'un risque dépend de son niveau d'équipement</i> » (ex : outils, ressources cognitives mobilisés par les acteurs). Il s'agit d'une approche plus complexe, qui considère les risques comme une construction résultant de multiples jeux d'acteurs. La production des risques n'est pas fixée et dépend donc fortement des configurations organisationnelles et institutionnelles dans un contexte donné. Ce processus de construction est mis en dynamique par les intérêts propres aux différents acteurs qui voient des opportunités de redéfinir les frontières institutionnelles. Constitutions de « <i>systèmes d'acteurs</i> », « <i>réseaux</i> », « <i>mondes</i> » autour d'un problème => lieux de la fabrique des risques. Logiques d'enrôlement, de traduction.

Tableau inspiré de Gilbert (2003)

A travers les thématiques développées ci-dessous, nous convoquerons principalement les deux derniers modes d'explications lorsqu'ils nous permettront de mettre en avant les différents enjeux qu'implique la prise en compte du caractère profondément social et politique du risque.

2.1.2.2 *Emergence de nouveaux acteurs, nouvelles règles du jeu*

Borraz l'énonce, le risque est le résultat d'une construction sociale, jamais vraiment stabilisée. Elle est le fruit de luttes de pouvoirs entre différents groupes sociaux, car « *le risque est inséparable de considérations plus larges : controverses politiques, conflits de valeurs, d'idées et d'intérêts... Le risque d'une activité est toujours plus qu'une simple question de sécurité sanitaire ou environnementale : cela met aussi en cause les multiples dimensions qui entourent cette activité (ses avantages, usages, effets, etc...)*⁷⁷ » (Borraz, 2007). Pour les autorités publiques, reconnaître un problème en tant que risque recèle un enjeu considérable « *mettant en jeu leurs capacités d'action. Mais c'est aussi une opportunité de redéfinition des règles et des jeux de pouvoirs*⁷⁸ » (Borraz, 2007, p. 953). Aux côtés de l'Etat de droit, Guilhou et Lagadec (2002, p. 9) annoncent l'émergence de nouvelles entités (des organisations en réseau, comme les ONG par exemple mais aussi les mafias), qui constituent des « *dynamiques de « non-droit » qui occupent de plus en plus de place dans les espaces de médiation entre les sociétés civiles et les états* », dont certains, insaisissables, agissent comme « *perturbateurs* » de ces « *zones grises* ». De même, au sein des collectivités territoriales étudiées, la construction du risque relève d'une dynamique à la fois entre acteurs au sein même de la collectivité (entre acteurs : élu, hauts fonctionnaires et gestionnaires de risque ; entre entités : communes et intercommunalité) mais aussi entre la collectivité et les autres entités qui contribuent à construire le risque (l'Etat et les institutions publiques, la société civile, les acteurs économiques du territoire, etc.).

Callon et al. (2001) mentionnent eux aussi l'apparition de nouveaux groupes d'acteurs. Face à l'incapacité de la science à répondre aux nombreuses incertitudes présentes dans le monde moderne – et donc face à la crise des processus traditionnels de prise de décision – la société civile se constitue en groupes d'acteurs qui s'emparent de ces inquiétantes zones d'incertitudes, et en portant le débat – jusque là confiné dans les laboratoires – dans l'arène publique, ils créent ainsi la controverse. Ces controverses sont présentées par les auteurs comme bénéfiques, « *un enrichissement de la démocratie* » qui, de représentative chemine vers une « *démocratie dialogique* » (Callon et al., 2001). Le dialogue entre l'Etat, la science et les citoyens s'organise sous la forme de « *forums hybrides* » (Callon, 1997), espaces de débats regroupant des acteurs hétérogènes (techniciens, politiques, experts, profanes...), dans lesquels les sujets questionnés sont tout aussi

⁷⁷ « *risk is inseparable from wider political controversies and conflicting values, ideas and interests... The risk of an activity is always more than just a health or environmental safety issue: it also questions the multiple dimensions surrounding this activity (its benefits, use, effects etc...)* »

⁷⁸ « *labeling a problem as a risk exerts pressure on political authorities, in a way which tests their capacity to act. It is also an opportunity for rules and power relations to be redefined.* »

variés (questions physiques, économiques, éthiques...). Ainsi les auteurs proposent une lecture nouvelle de la relation entre les experts, détenteurs du savoir, et les profanes, qui s'élèvent contre l'idée d'un risque subi. Il est dit que ces derniers sont eux aussi porteurs d'un savoir, « *un savoir de plein air* » tout aussi légitime que la connaissance scientifique. Dans le cas de la controverse sur le nucléaire est donné l'exemple d'un groupe de viticulteurs (Callon, 1997). En situation d'incertitude quand au comportement des déchets nucléaires enfouis en sous-sol, ceux-ci font remonter dans le débat le risque qui touche la commercialisation de leur vin, produit à proximité de ces déchets. Le débat s'émancipe de l'arène technique pour entrer dans la sphère sociale. En parallèle, les nouveaux entrants se mêlent des questions techniques, interrogeant la définition classique de l'expertise. On assiste à la naissance de réseaux, hybrides « *socio-technico-politiques* » (Lascoumes, 1997) au vu de la nature des différentes logiques d'action qui s'y croisent. En effet, chaque acteur s'intègre dans le réseau avec ses propres contraintes et ses propres objectifs, à l'image de ces viticulteurs. L'analyse proposée par les auteurs constate l'échec du modèle démocratique de représentation et appelle à une réflexion sur les modes de gouvernance non seulement du risque, mais du fonctionnement démocratique de manière plus générale dans une société dans laquelle la donne a changé. Ainsi, ce n'est plus seulement la menace du risque, physique, visible, qui peut déstabiliser la société. Les risques invisibles, voire incertains, de par les débats et controverses qu'ils suscitent, sont susceptibles de modifier les règles du jeu. Dès lors, comment peut-on repenser la relation entre société civile et pouvoirs publics à l'aune des enjeux collectifs soulevés par la gestion des risques ?

2.1.2.3 Le risque comme la mise en forme d'un problème

Le risque est aussi considéré comme une forme particulière prise par un problème, voire un état pris par un problème à un moment donné. Ce processus de mise en forme du risque implique particulièrement les pouvoirs publics, au centre de ces différentes analyses. Le concept de risque collectif, introduit par Gilbert, propose un cadre d'analyse mettant en relief les différents enjeux qui entourent la mise en forme d'un problème.

Le risque collectif comme une rupture

Gilbert (1998, p. 29) définit les risques collectifs comme des « *risques très largement liés aux activités humaines ou amplifiés par celles-ci et susceptibles, en cas de réalisation, d'avoir des conséquences d'une gravité inédite sur les environnements humains et naturels, hors des dimensionnements spatio-temporels habituels et éventuellement irréversibles* ». Ainsi, les risques collectifs se démarquent de l'acception traditionnelle du risque dans la mesure où ils « *échappent à toute probabilisation* » et sont souvent « *générateurs de crises* » qui ont le potentiel de profondément remettre en cause la société (Gilbert et al., 1998). Ces risques se caractérisant comme

la conséquence non voulue de certains choix collectifs, ils peuvent être analysés à l'aide des méthodes appliquées à l'analyse de l'action collective (Borraz et al., 2007). De plus, dans ce type de risques, Gilbert souligne la possibilité d'imputer des causes (même si des incertitudes demeurent) et d'attribuer des responsabilités – en particulier aux autorités publiques. Ce faisant, les risques collectifs, en montant en généralité, investissent l'espace public.

L'utilisation de ce terme vise à introduire une rupture dans l'analyse des risques, et donc dans leur prise en charge, notamment publique : *« un découplage tend donc à s'opérer entre les risques, tels qu'ils résultent du travail de domestication des dangers via différentes techniques (scientifiques, assurantielles, administratives, etc.) assurant effectivement une « mise en risque » (Edwald, 1986) et les « risques collectifs » correspondant à une mise en forme prise par un problème »*. (Gilbert, 2002b, p. 14). Les caractéristiques mêmes des risques collectifs ont conduit les chercheurs en sciences sociales à *« se détacher de leur rôle traditionnel – analyse des perceptions, communication sur les risques etc. – et à transcender la dichotomie classique entre le risque objectif et le risque perçu ; un risque collectif est à la fois un construit social et technique »* (Borraz et al., 2007, p. 900). L'approche par les risques collectifs permet alors d'intégrer les différentes conceptions du risque, et préserve des écueils d'approches uniquement techniques ou politiques. La question qui se pose en termes de gouvernance des risques réside plus dans le *« type d'articulation qui s'opère entre une gestion technique des risques et une gestion politique de ceux-ci »* (Gilbert et Lascoumes, 2003, p. 154). Ainsi l'approche par les risques collectifs se révèle adaptée à notre analyse, au cœur de laquelle nous plaçons la question de l'articulation entre le technique et le politique dans la gestion des risques.

Risques et problèmes publics

La mise en forme d'un problème en tant que risque collectif se caractérise par *« l'interpellation et le positionnement d'instances politiques »* (Gilbert, 2002b, p. 18). Les pouvoirs publics sont en effet en cœur de ce processus de mise en forme, qu'ils en soient à l'initiative ou non. Ainsi, Borraz (2007) s'intéresse à la façon dont des problèmes publics sont abordés en tant que risques, mais il s'intéresse également à la manière dont un risque donné devient un problème public.

Citant les travaux de Godard (1993), Borraz mentionne trois conditions nécessaires pour qu'un risque soit érigé en tant que problème public, à savoir : *« premièrement, un niveau suffisant de connaissance scientifique, deuxièmement, des événements qui rendent visible le risque (...) et troisièmement, des relais institutionnels qui agissent comme traducteurs entre la science et*

l'action»⁷⁹ (Borraz, 2007, p. 946). Nous relevons ici tout particulièrement la mention de l'événement déclencheur, celui qui rend visible le risque et permet son inscription à l'agenda politique (Setbon, 2004). Il porte pour Borraz une menace d'irréversibilité et met en danger les intérêts de certains groupes sociaux, poussant ainsi les pouvoirs publics à l'action. La lutte pour l'inscription des risques à l'agenda politique est en effet un enjeu structurant au niveau des relations interorganisationnelles, particulièrement prégnant dans le cas des collectivités territoriales que nous étudions, dans la définition des rapports entre l'intercommunalités et les différentes municipalités. De nombreux événements ont par le passé prouvé que les pouvoirs publics agissent en réaction à un événement, parfois une catastrophe (par exemple les Plans Submersions Rapides mis en place en 2011 suite à la tempête Xynthia et aux inondations dans le Var en 2010). Pour être crédible, donc pris au sérieux et intégré dans les préoccupations des organisations – en l'occurrence les autorités publiques – le risque doit être visible, « *palpable* » même. Dans le domaine du risque, l'expérience physique du risque est importante. A défaut de pouvoir être appréhendé physiquement (auquel cas il est souvent trop tard), c'est le rôle des instruments de mesure et d'évaluation du risque de rendre compte du risque, de le représenter, de le rendre visible. Ainsi il ne faut pas sous-estimer l'importance cruciale desdits instruments dans la fabrication des risques. Le choix des instruments (tout comme celui du cadre juridique par ailleurs) peut aussi témoigner de la volonté ou non de laisser ce risque apparaître en tant que problème car une fois étiqueté ainsi, l'Etat est alors attendu sur sa capacité à le prendre en charge (Borraz, 2007). En parallèle à la question de la visibilité du risque soulevée par Borraz, nous soulevons celle de la visibilité qui entoure le travail de gestion des risques, qui nous semble être une question clé pour favoriser la montée en compétence des organisations dans ce domaine.

La perspective inverse, celle de faire d'un problème public un risque est analysée comme un changement de cadre, par un processus de « *mise en politique* » (Barthe, 2006) qui induit la reformulation, la re-problématisation de la question. « *Faire d'un problème public un risque, c'est le déplacer de l'arène technique et scientifique à l'arène politique*⁸⁰ » (Borraz, 2007, p. 951) au sein de laquelle on pourra invoquer de nouveaux arguments – non techniques – et impliquer de nouveaux acteurs dans le processus de décision. L'exemple donné par Borraz est celui des déchets nucléaires, d'après les travaux de Barthe (2006) : traité sous un angle technique, cette problématique ne rencontrait qu'une seule issue, celle de l'enfouissement des déchets. Transposée dans l'arène politique, la question des déchets nucléaires rencontre plusieurs alternatives (transmutation,

⁷⁹ « *first, a sufficient level of scientific knowledge; second, events which make the risk visible and seem to suggest that it is irreversible, while social groups judge their interests to be threatened; and third, institutional relays which act as translators between science and action.* »

⁸⁰ *By labelling a problem as a risk, it was shifted*

entreposage en surface) grâce à l'exploration de solutions nouvelles. C'est en somme une redéfinition des frontières du problème – et la recomposition du système d'acteurs associé – qui peut permettre aux différentes controverses qui animent le débat public de trouver un point d'ancrage commun : le risque serait alors la variable de traduction autour de laquelle les différents acteurs – poursuivant des logiques propres et distinctes – s'accordent pour débattre de la question publique. « *Dans cette perspective, l'état de risque collectif pour un problème donné apparaît non seulement comme un moment de rupture (de crise), comme l'engagement dans une voie a priori sans issue, mais également comme un moment possible de transformation des relations entre acteurs et de redéfinition des dangers associés au problème* » (Gilbert, 2002b, p. 19).

La « *mise en politique* » des risques permet aux autorités publiques de prendre le contrôle du débat en la ramenant sur un terrain choisi et encadré – en l'occurrence celui du risque – et d'éviter qu'il s'échappe dans d'autres arènes de débat (éthique, social, environnemental etc...). Mais il faut ici aussi signaler une possible instrumentalisation du risque – au sens positif comme négatif du terme. Le cadrage d'un problème en tant que risque peut servir les intérêts propres aux acteurs dans la mesure où ce cadrage contribue à redéfinir des frontières, des attributions de compétences. Gilbert (2002b) évoque l'exemple du risque technologique majeur. Introduit dans les années 1980 par Lagadec (voir par exemple Lagadec, 1981), il a rapidement été repris par les institutions publiques. Gilbert y voit une possible utilisation du concept comme produit d'appel par le ministère de l'environnement pour introduire des problématiques environnementales plus larges, peinant à accéder à l'espace public sous une autre forme.

En plus des dérives possibles, le recours à la forme risques collectifs comporte certaines limites pour Gilbert : « *si la transformation d'un problème en risque collectif peut permettre sa prise en compte, elle peut aussi, assez paradoxalement, rendre sa gestion difficile voire impossible* » pour les autorités publiques notamment, qui peuvent vite se retrouver dépassées dans l'exercice de leur compétences, des « *compétences qui, bien que formellement attribuées, sont sans rapport avec leur capacité d'action effective* » (Gilbert, 2002b, p. 15). On peut à ce sujet questionner le partage des responsabilités entre communes et intercommunalités en matière de gestion de crise par exemple. Alors que la responsabilité de la gestion de l'événement repose sur le maire de la commune, les moyens d'action effectifs sont de plus en plus transférés à l'intercommunalité (gestion de la voirie et du matériel de déblaiement par exemple). De plus, certains problèmes peuvent échapper à la qualification risques collectifs et se reconfigurent alors autrement, car ils sont appréhendés en fonction de « *contraintes plus sociale, juridique, économique, financière etc. qui, bien qu'apparaissant comme des « risques dérivés » (Borraz et Salomon, session 2) deviennent*

déterminantes dans la qualification d'un problème » (Gilbert, 2002b, p. 15). Gilbert alerte alors sur ces problèmes qui dérivent en adoptant une autre mise en forme que celle du risque, « *notamment une inscription dans l'existant (Lascoumes, 1996)* », dans l'ordinaire et se banalisent. En effet, la mise en forme du risque constitue pour Gilbert une forme de « *montée aux extrêmes* » d'un problème qui permet par là-même son inscription à l'agenda politique, et donc sa prise en charge par les autorités publiques. Enfin, la mise en forme du risque, de par les différentes médiations dont elle fait l'objet, fait monter en généralité un problème pour l'amener sur la scène publique, l'éloignant de sa source, du terrain. Nous partageons alors l'avis de Gilbert qui mentionne l'importance de l'alerte, de la vigilance, de tout ce qui peut rendre « tangible » un danger pour qu'au cours du processus de construction du risque, ce dernier ne soit pas, en bout de chaîne, déconnecté du danger initial.

Le risque « équipé »

Gilbert va plus loin dans la question des outils et des instruments qui accompagnent la construction du risque. Il amène la notion d'« *équipement* » du risque, comprenant l'ensemble des ressources matérielles et cognitives mobilisées par les acteurs pour mettre en forme le risque. L'organisation est présentée comme un « *centre de ressources* », disposant d'un « *stock d'équipement* » divers : « *parmi ces équipements, on compte aussi bien ceux propres à l'analyse objective des risques (séries statistiques, calculs de probabilités, études de dangers, plans, cartes, etc.) que ceux propres à l'analyse subjective des risques (enquêtes d'opinion par voie de sondages, de constitution de panels, etc.) (...) Dans cette perspective, le degré de constitution d'un risque apparaît fonction de son « niveau d'équipement », du nombre et de la diversité des outils mobilisés en ce sens* » (Gilbert, 2003, p. 67). Nous notons la diversité des équipements qui peuvent participer à la constitution d'un risque, renforçant la complexité d'analyse de ce phénomène. Néanmoins, parmi le large panel de ressources dont dispose une organisation, il y a sélection, et cette sélection influe sur le mode de constitution des risques. Par ailleurs, ce « *stock d'équipements* » n'est pas figé, mais « *lui-même fonction des configurations organisationnelles, institutionnelles prévalant dans tel ou tel domaine. (...) Quand au mode de mobilisation, d'utilisation de ces ressources, ils renvoient aux dynamiques des systèmes d'acteurs.* » (Gilbert, 2003, p. 68). Ainsi, ce sont tant le stock d'équipements que les dynamiques de sélection de ceux-ci, initiées par les acteurs, qui sont fonction de configurations organisationnelles situées et temporaires (Journé et Raulet-Croset, 2008). La fabrication des risques serait donc un processus en perpétuelle évolution, dépendante de nombreuses variables contingentes. Des « *mondes* », réseaux ou systèmes d'acteurs, se constituent autour des problèmes pour fabriquer le risque (Gilbert, 2003). L'usage de ce vocabulaire évoque différents cadres d'analyses (voir Friedberg, 1993 ; Callon, 1988) qui peuvent contribuer à l'analyse de la « *fabrique*

des risques » puisque l'approche proposée par Gilbert permet de les intégrer : c'est alors « *en suivant la constitution de ces ensembles, en analysant leurs configurations, en déterminant quelles sont les ressources mobilisées, les « traductions » effectuées, que l'on comprend tout à la fois comment des problèmes sont formatés sous forme de risques* » (Gilbert, 2003, p. 71).

Autour du risque se structurent donc des « *relations sociales* », des « *dispositifs matériels* » ainsi qu'un « *cadre cognitif* ». Le processus ainsi décrit par Steyer (2013) est producteur d'un certain nombre d'effets, inscriptions matérielles, cognitives et sociales à prendre en compte dans l'analyse. Ces inscriptions conditionnent en partie la façon dont les acteurs et les organisations répondent à la réalisation du risque, en cas de crise. Il y a donc un lien fort entre la construction sociale des risques et son management effectif au sein des organisations. Ce dernier élément constituant l'objet d'étude de notre thèse, nous avons souhaité mettre en avant la complexité qui entoure et structure l'activité de management des risques au sein des organisations, pris au centre d'un tissu de relations interorganisationnelles aux enjeux divers et parfois contradictoires.

2.1.3 Enjeux autour du management des risques

Dans une société basée sur le risque telle que décrite par de nombreux auteurs (Beck, 2001 ; Godard et al., 2002 ; Callon et al., 2001 ; etc.) le risque est devenu un principe organisateur et par extension, un mode de management (Power, 2004). Au centre de cette société du risque, l'Etat – et de manière plus générale l'ensemble des pouvoirs publics – (voir aussi Encadré 12 ci-dessous) : de par ses fonctions régaliennes, l'Etat assume la gestion du risque pour protéger la population des effets induits et non désirés de certains choix collectifs, mais aussi pour garder le contrôle politique sur les grands enjeux territoriaux (Quarantelli, 1987). Le risque est ainsi à base du système de régulation sociale : pour Beck (2001), l'Etat qui autrefois assurait la mutualisation et la redistribution des richesses, assure aujourd'hui celle des risques. Selon Power (2004), « *le mode de régulation étatique est en passe de devenir un mode de régulation par le management des risques* »⁸¹. L'implication de l'Etat et des pouvoirs publics dans les questions de risque pose alors des questions en termes de gouvernance : par exemple, où positionner le curseur entre gestion technique et gestion politique des risques (voir Gilbert et Lascoumes, 2003) ? Cette implication génère aussi des attentes : l'intervention de l'Etat en matière de risques est évaluée sur des critères de performance, l'Etat doit rendre des comptes (sur la notion d'*accountability*, voir en 2.1.3.1). Comment l'Etat gère-t-il ces

⁸¹ « *The regulatory state is becoming a risk management state* »

tensions ? Sommé de gérer le risque (Olson, 2000) – donc de gérer l’ingérable (Power, 2004) – comment l’Etat intègre-t-il alors le risque dans son système de management ? Nous examinerons la question au cours de cette section, à travers les thématiques de la gouvernance, des outils de gestion et des acteurs impliqués dans la gestion des risques dans le cadre des organisations publiques telles que les collectivités territoriales.

Encadré 12 – L’Etat et le risque, une relation ancienne, problématique et structurante

En France, « *les risques naturels font l’objet d’actions publiques depuis l’Ancien Régime, et les risques industriels depuis le début du XIXe siècle* » (Gilbert et al., 1998). La politique de l’Etat en matière de risques semble suivre et s’adapter à l’évolution de la société. Les premières interventions de l’Etat français concernent l’indemnisation des catastrophes naturelles. Aujourd’hui, la protection du citoyen s’est considérablement élargie et est profondément ancrée dans la raison d’être de l’Etat puisque le principe de précaution – qui vise à protéger le citoyen d’une menace encore non avérée – est inscrit dans la Constitution.

La partie empirique de notre travail de thèse s’intéresse à l’action des pouvoirs publics français en matière de risques. Les pratiques publiques de gestion des risques ont un caractère très contextualisé et dépendantes du système politique dans lequel elles sont analysées. Cependant, nous convoquons ici l’analyse de Huret (2010), reprise par Cabane (2011)⁸², portant sur la gestion de catastrophe aux Etats-Unis. Cette analyse met en lumière les liens entre choix politiques, structures organisationnelles et catastrophes. Les catastrophes naturelles ont en effet contribué à structurer l’Etat-providence américain, mais c’est aussi le délitement de ce même Etat-providence qui a conduit, selon Huret (2010), à la catastrophe humanitaire qui a suivi l’ouragan Katrina en 2005.

C’est par l’assistance aux victimes des catastrophes naturelles que s’initie l’intervention de l’Etat en matière de catastrophes aux Etats-Unis, à la suite d’un ouragan dévastateur en 1927 en Louisiane. « *Herbert Hoover, alors ministre du Commerce et chargé d’organiser l’aide aux sinistrés, met en place les principes fondateurs de l’Etat-providence qu’il développera par la suite, une fois président* » (Cabane, 2011, p. 3). Il s’agit encore à l’époque d’une aide ponctuelle à caractère exceptionnel, l’intervention de l’Etat se situant principalement dans la coordination des interventions associatives et privées (à l’instar de la Croix-Rouge), mais Huret pose cet événement comme un point de départ à partir duquel l’Etat-providence se développe et se structurera à travers les ans. « *À l’Etat associatif des années 1920, succède l’Etat-providence des années 1960 qui étend la protection des civils. L’ouragan Betsy (1965) voit les secours arriver très rapidement dans la Nouvelle Orléans une nouvelle fois dévastée ; l’Etat joue toujours un rôle de coordonnateur mais renforce ses programmes d’assistance aux victimes de catastrophe : distribution de coupons alimentaires, aide aux chômeurs, et aide aux propriétaires, etc. Ainsi, au travers chacun de ces désastres s’établissent progressivement des mécanismes*

⁸² CABANE, L. (2011). La catastrophe et l’État-providence. *La Vie des idées*, 29 avril 2011.

HURET, R. (2010). *Katrina, 2005. L’ouragan, l’État et les pauvres aux Etats-Unis*. Paris : Éditions de l’EHESS.

*d'une assistance aux victimes, régulée par l'Etat et attendue des citoyens » (Cabane, 2011, p. 3). Or, à partir des années 1980, la logique étatique change peu à peu pour développer une philosophie du « *take care of yourself* » que l'on retrouve dans les différents domaines d'intervention de l'Etat (par exemple celui de la santé). Huret (2010) note une « *volonté de privatisation de l'autorité publique et une priorité accordée à la sécurité nationale* » (p. 191). A mesure que les citoyens sont incités à se prendre en charge eux-mêmes, l'intervention de l'Etat s'efface au profit de l'initiative privée et de la contractualisation. Ces mesures renforcent les inégalités sociales et créent pour Huret, des poches de population fragilisées et plus exposées au risque. Dans le domaine même de la gestion des risques, des choix d'orientation politique vont aussi fragiliser la capacité de réponse des autorités nationales en cas de catastrophe : la priorité est donnée à la défense civile et à la sécurité intérieure, privant « *la gestion des catastrophes naturelles de ses hommes, de ses fonds et de pouvoir de décision. À cela s'ajoute la privatisation d'une partie des services d'urgences (...) [envisagés comme] une solution au manque de moyens de l'intervention étatique* » (Cabane, 2011, p. 6). La gestion publique de la réponse aux catastrophes naturelles repose alors sur les autorités locales, incompétentes en la matière et en manque de moyens, comme l'a révélé « *un exercice d'entraînement à une inondation à la Nouvelle Orléans* » un an avant le passage de Katrina (Cabane, 2011, p. 6). Ainsi Huret (2010) conclut que les choix des pouvoirs publics – des choix stratégiques de politique nationale, qui dépassent les enjeux de risques – ont participé, dans le cas de Katrina, à la production de la catastrophe : d'une part en vulnérabilisant les populations, d'autre part en réduisant les moyens d'action consacrés à la gestion des risques naturels. Cet exemple nous permet de souligner aussi l'importance de l'échelon local dans la gestion de la crise. Premier acteur à intervenir dans la gestion de la crise, l'échelon local a besoin d'être préparé à ce rôle. Il s'agit d'une attribution qui est confiée à l'administration locale par les autorités nationales, mais dans les faits, les choix politiques de l'Etat peuvent la priver des ressources effectives nécessaires pour organiser l'urgence : hommes, fonds et pouvoirs de décision.*

2.1.3.1 Les pouvoirs publics soumis à des enjeux de performance et d'accountability dans la gestion des risques

La notion de performance est de plus en plus présente dans les organisations publiques, soumises à des pressions fortes et contradictoires : les managers publics doivent garantir un service public de qualité tout en rationalisant leurs pratiques. C'est par exemple le cas dans les hôpitaux publics, ainsi que le décrit Gentil (2012). Les managers publics se voient assignés des objectifs chiffrés, sont évalués selon des critères précis, sont soumis à des systèmes d'évaluation et de contrôle... On retrouve dans les méthodes modernes de management public le vocabulaire de l'entreprise, les mêmes exigences de performance qui se déclinent à chaque échelon de l'architecture des « *systèmes de gouvernance publique* » : institutions, organisations, cadres et outils de gestion (Facal et Mazouz, 2013, p. 119). Qui plus est, le risque est un domaine particulièrement sensible puisque

menaçant vies humaines et société dans son ensemble. Face à la difficulté d'imputer des responsabilités dues aux conséquences de choix collectifs de société, face à l'énormité de la tâche lorsqu'il s'agit de gérer un aléa qui touche l'ensemble des acteurs sociaux, la population se tourne naturellement vers l'autorité publique, seul acteur que l'on peut à la fois incriminer et à qui demander de l'aide. Olson (2000) souligne qu'en temps de crise, les dirigeants publics doivent à la fois gérer mais aussi expliquer, faire sens de la situation (Journé, Raulet-Croset, 2008). Face à l'incertain, voir à l'imprévisible, l'obligation de moyens devient une obligation de résultats. Suite aux crises, aux scandales, les autorités publiques sont sommées de rendre des comptes.

Dans ce contexte, Dumez, Gigout et Journée (2013) relèvent la difficile position des organisations, prises entre des exigences contradictoires qui les amènent à tenir des discours découplés des pratiques réelles de l'organisation. D'une part le décideur public est amené à faire des choix, des arbitrages difficiles en situation d'incertitude pour gérer une situation à risque, et d'autre part, il doit s'en expliquer. L'exigence particulièrement forte d'*accountability* qui accompagne le risque peut amener à une rationalisation a posteriori des choix et décisions réalisés en situation d'incertitude.

Pourtant, l'idée même d'une régulation basée sur le risque (Power, 2004) porte en elle la possibilité d'une défaillance de l'organisation. L'enjeu pour les décideurs politiques réside alors beaucoup dans la reddition de comptes, le véritable risque auquel doivent faire face les décideurs (Power, 2004, parle de risque secondaire, voir aussi Power, Scheytt, Soin et Sahlin, 2009). Jusqu'ici, nous avons mentionné de manière générale les organisations, les managers et les décideurs publics. Il nous paraît cependant important d'éclaircir un point : quels sont précisément les acteurs qui doivent rendre des comptes au nom des organisations publiques, et à qui ? Facal et Mazouz (2013), s'intéressant à « *l'imputabilité des dirigeants publics* », distinguent la figure de l' élu, celle du fonctionnaire et celle du gestionnaire d'une société d'Etat. « *En théorie, dans un contexte démocratique, l' élu tendra à rendre compte à ses pairs membres d'un Conseil des ministres et/ou d'une assemblée de parlementaires⁸³ et, indirectement, à l'ensemble de la population. Quant aux deux autres acteurs publics, le fonctionnaire traditionnel et le gestionnaire des unités dotées de larges degrés d'autonomie, ils rendent compte à leurs supérieurs hiérarchiques et, plus indirectement encore que l' élu, au reste de la société (Thomas, 2007).* » Dans la réalité, ce système est bien plus complexe, car également structuré par les jeux d'acteurs qui construisent les relations entre ces différentes figures publiques. Prenons l'exemple des hauts-fonctionnaires, dont la responsabilité est de garantir l'application des décisions prises par les élus. Ces grands administrateurs exercent des

⁸³ Dans notre cas, l' élu étant un élu de niveau local, il tendra à rendre des comptes à ses pairs (maire, président d'intercommunalité, conseil municipal ou conseil métropolitain) ainsi qu'à la population.

postes à responsabilité, et bien qu'en cas de crise ils ne soient pas désignés comme les décideurs officiels, ils occupent une place importante dans le processus de décision aux côtés des élus. En effet, la position d'un élu varie au gré des élections tandis que les hauts-fonctionnaires peuvent détenir des postes à pouvoir sur la durée. Ils occupent donc un rôle privilégié de conseiller aux côtés des élus, et détiennent les clés du fonctionnement administratif de l'organisation. Les élus peuvent alors être dans une certaine forme de dépendance vis-à-vis de ces grands administrateurs. Or ce sont les élus qui sont en premier lieu redevables envers la population lorsqu'il s'agit de rendre des comptes, de par leur légitimité démocratique. Ainsi l'exigence d'*accountability* peut générer des distorsions dans le fonctionnement administratif théorique : Power (2004) évoque une certaine aversion pour la responsabilité plutôt qu'une aversion pour le risque. Les responsables publics vont chercher à se protéger, mettant en place de véritables stratégies pour éviter ou minimiser le blâme (Hood, 2002) : les hauts-fonctionnaires en cherchant à « *détourner le blâme vers autrui, autrement dit, (...) [à] politiser leur comportement* » tandis que le comportement des élus sera de « *vouloir faire dévier la critique vers les administrateurs sous eux* » (Facal et Mazouz, 2013, p.128), ou encore de chercher à dé-politiser la gestion de la crise (t'Hart, 1993). Les auteurs observent deux mouvements inverses et simultanés de la part de ces responsables : « *l'un de politisation de la haute fonction publique et l'autre de « managérialisation » de l'acteur politique – , avec pour conséquence de rendre floue la frontière institutionnelle entre les deux* ». Dans le cadre de cette thèse, la figure de l'élu et celle du haut fonctionnaire nous intéressent particulièrement, en tant qu'acteurs majeurs de la politique de gestion des risques dans les collectivités territoriales. Une autre figure publique est au centre de notre analyse, celle du *risk manager* (voir 2.1.3.3), gestionnaire de proximité qui assure le lien entre le terrain et les responsables sus-cités que sont les décideurs et les administrateurs (dans le cas de notre étude, il s'agit des hauts-fonctionnaires territoriaux).

2.1.3.2 Instruments de gestion et formalisation de la gestion des risques

Cette exigence de reddition de compte a été partiellement intégrée par les organisations, sous la forme de « *dispositifs d'accountability* » qui servent à la fois des objectifs internes et externes (Dumez et al., 2013). Facal et Mazouz (2013) soulignent le « *rôle accélérateur des scandales* » et des médias dans la mise en place de ces mécanismes de contrôle visant à institutionnaliser l'imputabilité des dirigeants et responsables publics face au risque. Après une catastrophe comme celle de la tempête Xynthia, ce sont à la fois la justice, les citoyens, les médias qui exigent des comptes de la part de la municipalité et plus particulièrement du maire. Quelles décisions ont été (ou n'ont pas été) prises sur le moment ? Quelle politique de prévention avait été mise en place au préalable ? La commune s'était-elle préparée à la gestion de crise ? Avait-elle rempli ses obligations réglementaires (par exemple en matière de PCS) ?

Or pour rendre des comptes, il faut rendre visible l'activité de gestion des risques des organisations. Nous constatons pourtant que la gestion des risques est une activité souvent invisible dans les collectivités territoriales, parfois en raison de sa faible importance, mais aussi par crainte d'affoler la population en abordant la question des risques : absence de visibilité dans la structure (la gestion du risque est souvent annexée à un service plus généraliste), peu de portage politique sur la gestion des risques, inexistence d'outils de gestion permettant la mise en visibilité des actions de gestion des risques...). Cette thématique de la mise en visibilité nous apparaît alors comme centrale pour améliorer la gestion des risques au sein des organisations publiques. Or, elle reste peu traitée dans la littérature traitant du management des risques. C'est pourquoi nous en ferons un point central dans le cadre de notre étude, que nous traiterons principalement à travers les outils de gestion qui permettent une action volontaire de mise en visibilité.

Rendre visible passe d'abord par la production d'informations quantifiées, mesurables, qui nous ramènent à la dimension étymologique et comptable de l'expression rendre des comptes. D'abord instrument de mesure à visée externe – rendre visible pour rendre public – le dispositif d'*accountability* décrit par Dumez et al. est aussi mobilisé comme un outil de gestion et de pilotage – rendre visible pour contrôler. Ainsi on retrouve dans la nature même des dispositifs d'*accountability* la gestion de la tension que nous avons précédemment évoquée entre les dimensions techniques et politiques. Le dispositif d'*accountability* est à la fois descriptif dans sa fonction d'instrument de mesure, et normatif, prescriptif, dans sa fonction d'instrument de gestion (Dumez et al., 2013). Les auteurs insistent néanmoins sur l'aspect évolutif d'un tel dispositif : « *en tant que processus, tout dispositif s'use. Les conditions dans lesquelles il est apparu disparaissent bientôt, un nouveau contexte apparaît* ». Il est donc important de faire vivre ce dispositif pour gérer la tension « *entre évolution et continuité* » (Dumez et al., 2013, p. 177). C'est dans cet esprit que nous avons développé un outil de gestion avec le terrain (voir chapitre 3).

L'exigence d'*accountability* en matière de risques peut provoquer des dérives organisationnelles et managériales. Power (2004) dénonce l'aversion pour la responsabilité plutôt que pour le risque des responsables qui cherchent avant tout à se protéger et mobilise le terme « *risques secondaires* » pour évoquer les risques qui découlent du management des risques et des crises et qui sont souvent de l'ordre des risques personnels – responsabilité, réputation, etc. – (Power et al., 2009). Il faut donc prendre en compte que ceux qui managent les risques managent en même temps leurs propres risques. Le management des risques secondaires peut alors impacter le management des risques primaires (Power, 2004) ; Power et al. (2009) parlent de « *defensive risk management* ». Journé (2001) pointe le danger de dérive bureaucratique (d'après Merton, 1957) quand la crainte du risque

bureaucratique⁸⁴ prend trop l'ascendant sur la gestion du risque physique. C'est un effet pervers du système dans la mesure où initialement, le risque bureaucratique peut permettre – à travers la responsabilisation des acteurs – de gérer les risques physiques.

En effet, la tentation est grande de se protéger derrière les normes et règlements, autant au niveau des acteurs individuels que des organisations. Le PCS en est une parfaite illustration : c'est un outil de gestion obligatoire⁸⁵ imposé par l'Etat à certaines communes. Or, une fois le PCS réalisé, nous avons noté que pour un certain nombre de communes, la démarche de préparation à la gestion de crise s'arrête là, la commune étant en règle avec l'obligation réglementaire. La réalisation du PCS n'est alors suivie d'aucun travail d'appropriation par des exercices, de diffusion de l'outil au sein de la mairie, de mises à jour, etc...

Au niveau européen, on assiste d'après Gilbert et Lascoumes à une « *avalanche de textes normatifs (...) accompagnée d'une multiplication d'outils incitatifs économiques, conventionnels et participatifs. L'action publique communautaire en ce domaine paraît au bord de la saturation, alors même que les résultats globaux restent insatisfaisants, tant pour la maîtrise des crises graves (accidents industriels, marées noires) que pour celles de la préservation des ressources naturelles (espaces non anthropisés) et de la qualité des milieux (eau, air, sol)* » (Gilbert et Lascoumes, 2003, p.153). Les auteurs qualifient la situation actuelle de « *crise de la politique des risques* » : de plus en plus de formalisation pour des résultats discutables. La question de la formalisation des politiques de gestion de risques est en effet complexe : d'un côté la formalisation peut favoriser la diffusion des pratiques de gestion des risques grâce à des langages et des instruments communs. D'un autre côté, on peut craindre qu'une trop grande formalisation, par la diffusion de standards, ne permette pas la prise en compte des caractéristiques très locales du risque. Pour Gilbert et Lascoumes, bien que lente, la diffusion de standards en matière de gestion des risques en Europe est à l'œuvre. Cependant, c'est la forme prise par cette standardisation qui alerte les auteurs. Ils évoquent par exemple des « *réticences croissantes à l'égard des politiques du type « command and control* » » et de « *la multiplication des incitations à l'usage de démarches conventionnelles ou contractuelles (avec des secteurs professionnels ou sur des territoires)* » (Gilbert et Lascoumes, 2003, p.158). Ces derniers craignent en effet que l'absence d'objectifs clairs et directifs ne fasse perdre à ces politiques leur caractère normatif et qu'elles ne se trouvent donc évincées du rang des priorités des Etats membres. Il en est

⁸⁴ Journé (2001, p. 103) distingue le risque bureaucratique du risque physique. Le risque bureaucratique peut impacter le système (« *incident par non-respect des règles* ») ou la personne (« *imputation de responsabilité, recherche de coupable, faute, erreur* »).

de même au niveau national, la France ne s'étant bien souvent pliée à ce type de règlements qu'en raison de leur caractère réglementaire, et même dans certains cas seulement après avoir été soumise à des sanctions financières (Gilbert et Lascombes, 2003). Les auteurs questionnent donc ce nouveau type de démarche plus souple, dans l'air du temps, et déplorent le manque de recul et de réflexion autour ce qu'on pourrait qualifier de nouvelle « tendance » de la politique. Ainsi l'articulation entre normalisation et adaptation aux spécificités locales est l'une des problématiques prégnantes en ce qui concerne la gestion des risques et sera l'une des questions clés étudiées dans cette thèse. La collectivité territoriale qui fait l'objet de notre étude de cas navigue entre une recherche d'homogénéité territoriale quant à la préparation des communes face à la crise et le respect des spécificités propres à chaque municipalité ; entre logiques d'ordre politique et raisonnement technicien.

De même, la question de la contrainte nous intéresse, particulièrement vu de l'angle des relations de pouvoir entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des risques sur le territoire d'étude. En effet, dans un premier niveau d'analyse⁸⁶ (au niveau de l'organisation), nous sommes en présence d'élus (les décideurs), de hauts fonctionnaires (les administrateurs) et d'acteurs opérationnels (les risk managers). Ces différents acteurs doivent chacun rendre des comptes et sont pris dans des logiques professionnelles différentes, bien que le cœur de leur mission soient à tous d'assurer la performance du service public. Dans un deuxième niveau d'analyse (niveau interorganisationnel), nous sommes en présence d'un ensemble d'organisations hétérogènes mais a priori égales⁸⁷ (les communes), volontairement réunies dans une même communauté urbaine. Un acteur tiers y joue un rôle important : la structure métropolitaine, dont les rapports avec chacune des communes sont complexes dans la mesure où dans certains cas, la structure intercommunale se substitue à la commune (pouvoir de contrainte) tandis que dans d'autres cas, la commune reste maître de ses compétences, et la structure intercommunale n'a alors qu'un rôle de conseil, comme dans le cas des risques. Dans ce cas de figure, la structure intercommunale est alors dans le rôle d'un expert sans pouvoir, un rôle que nous mettrons en évidence dans le cadre de notre étude de cas (voir chapitre 4).

⁸⁶ Cette configuration organisationnelle est valable aussi bien au niveau communal qu'au niveau de la structure intercommunale.

⁸⁷ Il s'agit de communes très différentes mais ayant toutes voix au chapitre dans les décisions communautaires. Les communes sont représentées au sein des différentes instances en fonction de l'importance de leur population. Voir annexe.

2.1.3.3 La figure du risk manager (ou gestionnaire de risque)

Dans les deux niveaux d'analyses présentés, nous nous intéressons à la figure du risk manager, représentée au niveau communal par le référent-risque, et au niveau intercommunal par la chef de projet de la DARP (le service intercommunal dédié aux risques). Comment ces deux niveaux de risk manager interagissent-ils ensemble et avec les autres figures d'acteurs présentées ?

Nous avons par avant présenté et défendu l'idée que les processus organisationnels et managériaux peuvent d'une part être à l'origine de crises et d'autre part renforcer celles-ci quand elles ont une origine externe à l'organisation. C'est aussi pourquoi nous nous intéressons particulièrement à la fonction de risk manager au sein des organisations. Au sein des organisations publiques, celle-ci est encore très récente et peu développée. Le terrain que nous avons choisi présente l'intérêt d'avoir été parmi les premières intercommunalités à se doter d'un risk manager. Cela en fait une des rares intercommunalités en France à avoir un recul de dix ans sur le développement d'une telle fonction au sein de l'organisation.

La fonction même de risk manager incarne l'intégration des problématiques de risque dans l'organisation, la tentative de rationaliser l'incertitude en faisant entrer le risque dans les frontières de l'organisation. Grande est la tentation quantitative, celle de mesurer, d'auditer, pour mieux contrôler ce qui par définition échappe à l'organisation. En se dotant d'une politique de gestion des risques, l'organisation peut s'enfermer dans une logique de contrôle et dans une fausse impression de sécurité « *they create smooth appearances of manageability and fragment and individualise risk responsibility at the organizational level* » (Power, 2004, p.52). Cependant, cette pratique a le mérite de permettre la prise en compte de la problématique risques au sein des organisations, en traduisant le risque dans le langage des organisations. Ainsi, le management du risque présente un certain nombre d'écueils entre lesquels doit naviguer le risk manager. Power définit ainsi le profil du risk manager, à la fois « *mathematically erudite perhaps but also the author of a wider narrative of risk which sits above formal control systems* » (Power, 2004, p. 51). Il en appelle à la vigilance sur la fonction de risk manager, qui incarne un risque géré, sous contrôle, au sein de l'organisation. Steyer (2013) et Weick (2009) soulignent l'importance renforcée de la place du doute dans l'organisation dans le management des risques et des crises. Ainsi nous défendons que c'est là l'une des valeurs ajoutées du risk manager que la responsabilité d'organiser le doute au sein de l'organisation, et de maintenir une posture réflexive vis à vis de la préparation au management des risques et des crises. Notre travail empirique d'analyse se concentre alors en grande partie sur cette fonction de risk manager, acteur-pivot de la gestion des risques dans une configuration organisationnelle complexe et multi-niveaux.

Les risk managers sont confrontés à la difficulté de l'évaluation de leur travail, dans la mesure où la fiabilité se caractérise par son invisibilité (Weick, 1987). La crise, en révélant les dysfonctionnements de l'organisation, est-elle la seule mesure de la performance organisationnelle en matière de gestion des risques ? Quelles sont les spécificités de la crise dans le travail du risk manager, particulièrement au sein des organisations publiques ?

Pour conclure la section 2.1. :

Dans cette section, nous nous sommes interrogés sur les différentes conceptions de la notion de risque au regard de notre approche gestionnaire. Comment prendre en charge l'incertitude, quand le projet gestionnaire repose sur l'anticipation ? Comment arbitrer quelles parts de ce qui demeure du domaine de l'imprévisible doivent être prises en charge – ou non – par l'organisation ? C'est en effet à travers un projet de connaissance du risque qu'il nous est possible de soulever les différents enjeux liés à l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Nous avons mis en avant l'existence de deux dimensions – une dimension technique et une dimension politique – sur lesquelles repose en partie la gestion du risque et dont l'articulation est un enjeu pour les pouvoirs publics. L'approche scientifique et technique du risque permet aux organisations d'anticiper les menaces par des méthodes de prévision et des actions de prévention, et ainsi de les intégrer au projet gestionnaire de l'organisation. Cependant face à l'incertitude et aux « *nouveaux risques* », cette approche révèle rapidement ses limites aux dépens des organisations. Les théories sociales du risque mettent alors en avant les dimensions politiques et sociales que revêt la gestion des risques. En menaçant la collectivité, les risques appellent les pouvoirs publics à exercer leurs responsabilités en matière de gestion des risques, mais également à construire les contours de leur action dans un contexte résolument interorganisationnel où la définition des risques se reconfigure en permanence au gré de dynamiques relationnelles et contextuelles. La gestion du risque revêt alors également des dimensions cognitives et organisationnelles. Les responsabilités mises en jeu au niveau des pouvoirs publics requièrent alors un certain degré d'intégration de la gestion des risques au sein des structures organisationnelles publiques. Les autorités sont sommées de rendre des comptes et de faire preuve de performance dans la gestion des risques. Comment et à l'aide de quels dispositifs de gestion articuler à la fois les dimensions cognitives, organisationnelles, techniques et politiques pour satisfaire les exigences de performance que rencontre la gestion publique des risques ? Nous pensons que les acteurs qui portent ces dispositifs ont un rôle clé dans la performance organisationnelle de la gestion des risques et méritent une attention particulière, ils sont au cœur de notre étude.

Les différentes approches présentées dans cette section 2.1. ont pour dénominateur commun de chercher à rationaliser le risque pour l'intégrer dans les processus gestionnaires de l'organisation. Qu'en est-il de la gestion de la crise, modalité spécifique de la gestion du risque ? Comment faire rentrer la crise, phénomène irrationnel par nature, dans la rationalité gestionnaire de l'organisation ? C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans la seconde section de ce chapitre.

2.2 Gérer la crise, une antinomie ?

Dans cette seconde section, nous aborderons plus spécifiquement la gestion de la crise, que nous considérons comme une étape possible d'un processus plus global de gestion des risques. Ainsi que nous l'avons annoncé dans la première partie, la gestion du risque ne peut nous prémunir des crises à cent pour cent. Il y a donc un enjeu majeur pour les organisations à se préparer à gérer la crise, en complément des autres démarches de gestion du risque mises en œuvre que nous avons présentées en 1. Dans un premier temps, nous reviendrons sur différentes conceptions de la notion de crise, dans la mesure où elles influent la façon dont les organisations s'emparent du concept pour organiser sa gestion (2.2.1). Notre objectif de sera pas de circonscrire intégralement ce concept, mais de soulever les enjeux de sa définition dans une perspective gestionnaire. Dans un deuxième temps, nous mettrons en avant les caractéristiques nouvelles attribuées aux crises modernes, et qui appellent à un renouveau des cadres d'analyse (2.2.2). Dans la troisième section de cette deuxième partie, nous aborderons plus spécifiquement la question de la préparation à la gestion de crise (2.2.3) : la crise étant un phénomène soudain qui nécessite une réaction immédiate, sa gestion repose sur un important travail en amont – la préparation à la gestion de crise – étape déterminante dans la performance de la gestion de crise. Le potentiel destructeur de la crise à l'échelle de la société fait des pouvoirs publics un acteur majeur de la gestion de crise. A travers les différentes sections présentées, nous aborderons les enjeux managériaux des pouvoirs publics quant à la gestion de la crise et plus particulièrement quant à la préparation de ce type d'organisation à faire face à la crise.

2.2.1 La crise comme objet de recherche et objet de gestion

La crise rend visible, elle révèle à la fois le risque – qui jusque là pouvait avoir un caractère immatériel, difficile à appréhender – et les dysfonctionnements de l'organisation (t'Hart, 1993). Fondamentalement complexe, (Forgues, 1991), le concept de crise interroge les sciences de gestion, il nous « *pose problème parce qu'il nous plonge d'emblée dans un univers tissé de paradoxes et qui, derrière un seul mot, cache un nombre infini de problématiques avec lesquelles les sciences humaines n'ont pas fini de découdre* » (Roux-Dufort, 1996). Dans un premier temps, nous allons relever comment la complexité conceptuelle qui entoure la notion de crise interroge les sciences de gestion (2.2.1.1). Ensuite, une discussion autour de la définition et des caractéristiques de la crise nous permettra de circonscrire les grands enjeux organisationnels et managériaux qui entourent la gestion de crise (2.2.1.2).

2.2.1.1 Crise et sciences de gestion

Revenons un temps sur l'étymologie du mot crise. Morin nous apprend qu'il vient de *krisis*, qui signifie décision, et désigne « *le moment décisif, dans l'évolution d'un processus incertain, qui permet le diagnostic.* ». Or, la signification que nous attachons à présent communément au terme crise est inversée : « *aujourd'hui crise signifie indécision. C'est le moment où, en même temps qu'une perturbation, surgissent les incertitudes. (...) Le mot sert désormais à nommer l'innommable* » (Morin, 1976, p. 149). Ce paradoxe est relevé par Roux-Dufort pour qui « *la plupart des disciplines, y compris les sciences de gestion, ont renversé le sens originel du mot en généralisant le concept. La crise caractérise souvent l'évolution d'un processus dans lequel toutes les décisions sont bloquées, vaines ou inexistantes (...) la crise semble être un concept permettant de justifier notre incapacité à comprendre l'évolution d'une situation et les limites de notre compréhension* » (Roux-Dufort, 1996, p.79).

La notion de crise est donc aujourd'hui utilisée dans une acception bien loin de son sens originel, et dans de nombreux contextes très différents. « *Cette notion, en se généralisant, s'est comme vidée de l'intérieur. (...) Le mot crise s'est répandu de proche en proche envahissant toute chose sociale, toute notion.* » (Morin, 1976, p. 149.). Aujourd'hui, tout est crise : « *là où les économistes voient la récession (la crise de 1929), les historiens pensent à la détérioration des relations entre deux pays (la crise des Balkans).* » (Forgues, 1996, p. 72). A l'intérieur même des sciences de gestion, la définition de la crise est multiple. On utilise le terme pour désigner aussi bien « *des situations critiques à gérer* » que « *le développement d'affaires et de scandales* » (Gilbert, 2007). Néanmoins, les différents auteurs se retrouvent autour des notions d'incertitude et d'ambiguïté, concepts centraux dans l'étude des crises.

Or la notion de crise questionne les sciences de gestion dans ses fondements : si la crise est associée à l'imprévisibilité, Roux-Dufort (1996) demande alors quelle place peut lui laisser la gestion, dont l'activité consiste essentiellement à prévoir et à anticiper ? On peut bien sûr nuancer cette vision en prenant pour exemple les évolutions plus récentes de la discipline, qui s'est bien éloignée des modèles basés uniquement sur la planification et l'anticipation de l'activité pour s'intéresser aux capacités de l'organisation à s'adapter continuellement aux modifications de son environnement, à la fabrication de l'activité de gestion dans l'action (par exemple Jarzabkowski, 2005 ; Rouleau, 2005). Néanmoins, la question posée par Roux-Dufort a le mérite de nous amener à interroger la pertinence de l'anticipation de la crise par la préparation à la gestion de crise : planification, scénarios etc... En gestion, l'étude de la crise interroge beaucoup la question de la prise de décision. Or, les théories sur la décision varient en fonction de la vision que l'on adopte de la crise : la crise

est-elle analysée comme événement ou comme processus ; comme phénomène objectif ou comme phénomène subjectif ; est-elle abordée d'un point de vue négatif ou positif ?

La crise est un objet d'étude relativement récent en gestion, d'après Forgues (1996), citant les travaux de Pauchant (1988) qui détermine dans son étude que « 80% des articles publiés dans les revues majeures ont été écrits après 1985 », soit dans les années ayant suivi une série de catastrophes industrielles et sanitaires particulièrement marquantes (Three Mile Island, 1979 ; Johnson&Johnson, 1982 ; Bhopal, 1984 ; Tchernobyl, ESB, 1986...). Ce sont donc des événements marquants⁸⁸ qui ont poussé les chercheurs comme les consultants à se saisir du sujet. Gilbert (2007) note que les chercheurs s'intéressent plus particulièrement aux questions de responsabilité et aux mécanismes de la décision tandis que les consultants orientent leurs travaux principalement sur les questions de communication de crise. Par ailleurs, ce champ d'étude continue d'être alimenté par les crises majeures – d'origines diverses – qui touchent à intervalles réguliers notre société (travaux sur le 11 septembre 2001, voir Rosenthal, 2003 ; sur le tremblement de terre en Haïti de 2010, voir Comfort, Siciliano et Okada, 2010 ; sur la pandémie grippale de 2009, voir Steyer et Laroche, 2012 ; etc.).

Nous relevons enfin un dernier paradoxe : alors même que la recherche sur les crises semble se cristalliser autour de l'étude d'événements à caractère exceptionnel, éloignés du quotidien des organisations (Roux-Dufort, 2007a), sa généralisation au sein d'une multiplicité de cadres d'analyses en fait au contraire « *un objet d'étude de plus en plus ordinaire* »⁸⁹ pour la recherche d'après Gilbert (2007, p. 937). Selon Roux-Duffort (2007a), cette focalisation sur le management de situations exceptionnelles a d'une part pour conséquence une littérature à vocation souvent plus descriptive que théorique, et génère d'autre part des travaux de recherche à portée limitée dans leurs implications théoriques et managériales. Or, le terme de crise ne s'applique pas qu'aux événements

⁸⁸ Il nous faut ici relever le caractère très événementiel des études sur la crise, dont la plupart s'attachent à analyser a posteriori des événements marquants, voire traumatisants pour la société. Outre les problèmes méthodologiques posés⁸⁸, Roux-Dufort s'inquiète du fait que le « *caractère exceptionnel des situations étudiées contribue à isoler la discipline de la théorie des organisations et altère sa légitimité dans ce domaine* »⁸⁸. D'après l'auteur, « *le concept de crise n'a jamais réussi à se faire une place en tant que tel dans la théorie des organisations alors que c'est fait depuis longtemps dans les autres disciplines des sciences humaines et sociales telles que l'économie, les sciences politiques ou la sociologie, où il apparaît comme une notion structurante* »⁸⁸ (Roux-Dufort, 2007a, p. 105). Pourtant, face aux évolutions de la société, Morin a plaidé, dès 1976, pour que l'étude des crises devienne une discipline à part entière, une « *crisologie* ». Au lieu de ça, la crise, en temps qu'objet d'étude, a été dissoute à travers la variété des catégories d'analyse des différentes sciences humaines et sociales d'après Gilbert (2007), qui reconnaît malgré tout que ce processus a pu permettre un enrichissement de la compréhension du concept. La crise, en temps que phénomène complexe, s'enrichit alors d'une approche interdisciplinaire qui, à travers différents cadres d'analyses – par exemple l'alerte, les processus de mise sur agenda ou encore la dynamique des systèmes d'acteurs – permet d'en saisir les différentes dimensions (Gilbert, 2007).

⁸⁹ « *an increasingly « ordinary » object* »

majeurs pour l'auteur, d'autant plus si l'on reconnaît l'existence de stades dans l'évolution d'une crise (Roux-Dufort, 2007b, nous développerons en 2.2.1.2 que la crise peut être analysée sous un angle événementiel ou bien processuel). Ce constat nous porte à défendre dans cette thèse l'idée d'une réconciliation possible entre le management quotidien des organisations et la préparation à des événements majeurs, idée encore peu présente dans la littérature gestionnaire sur les crises.

2.2.1.2 Définitions et caractéristiques de la crise

S'il n'existe pas de définition commune de la crise, les différents auteurs que nous convoquons ici discutent autour de notions communes telles que l'imprévu, le stress ou encore la temporalité. La définition suivante donnée par Hermann (1963) fait référence en tant que base de discussion pour Roux-Dufort (1996) et Forgues (1996) : la crise est une « *situation généralement imprévue et non anticipable, menaçant les priorités de l'organisation en restreignant le temps de réaction et en surprenant les décideurs par la génération de hauts niveaux de stress* » (dans Roux-Dufort, 1996, p. 80). Le caractère « *non anticipable* » de la crise fait notamment débat. A partir de quand considérer qu'une organisation entre en crise ? Que signifie alors se préparer à gérer la crise, et d'ailleurs, peut-on vraiment s'y préparer ? Cette question sur le caractère anticipable de la crise soulève les deux points suivants, que nous allons développer ci-après : premièrement, il convient de distinguer l'univers de l'urgence et de l'accident de celui de la crise, car les conséquences en termes de gestion sont très différents. Deuxièmement, le débat entre la crise vue comme un événement ou vue comme un processus impacte également l'anticipation de la crise au niveau de l'organisation. A ce sujet, notons que l'Etat français définit lui la crise comme « *une rupture dans le fonctionnement "normal" de la société, résultant d'un événement brutal et soudain* » (voir en 1.1.2). Cette définition a notamment pour conséquence une politique de gestion des risques basée essentiellement sur la notion de « *risques majeurs* » et une organisation de crise qui, sur le terrain, s'incarne très souvent sous la forme d'un plan que l'on « *déclenche* » (par opposition à l'idée du dispositif permanent défendu en théorie dans le cadre d'ORSEC).

De la distinction de l'urgence et de la crise

Lagadec (1991) distingue l'accident de la crise : « *l'accident est un événement ponctuel, limité dans le temps et l'espace et qui peut faire partie d'une crise ; tandis que la crise concerne la perte du système de référence, ce qui implique des difficultés majeures en termes de contrôle et gestion de la situation* » (Pündrich, Brunel et Barin-Cruz, 2009). En effet, nos organisations sont « *conçues pour le traitement des situations normales* » et « *consolidées à la marge par des services d'urgence (préparés à traiter des brèches bien délimitées)* » (Lagadec, 1996, p. 100). Or, la crise se caractérise par « *la confrontation brutale à l'extrême* », « *c'est l'urgence plus la déstabilisation* » (Lagadec, 1996,

p. 101). La crise surprend, se caractérise par son aspect inattendu, contrairement à l'urgence qui elle est intégrée à la marge dans les routines de l'organisation par le biais des procédures d'urgences, telles des « *dynamiques bien huilées* » (Godard et al., 2002). Les urgences peuvent en effet être « *inattendues, mais prévisibles* ». Cette nuance est apportée par Boin et McConnell (2007) qui qualifient ces dernières « *d'incidents à portée limitée et à occurrence régulière (...) délimités dans le temps et dans l'espace* »⁹⁰ (Boin et McConnell, 2007, p. 51). Bien que les auteurs ne contestent pas le caractère potentiellement tragique de ces incidents, ceux-ci ne constituent pas une menace systémique, contrairement à la crise. Les urgences se caractérisent alors par la possibilité de leur opposer rapidement et de manière quasi-routinières des mécanismes de gestion préalablement anticipés.

Or « *les dynamiques de crise forcent à sortir de cet univers bien cadré* » et dépassent les capacités de réponses habituelles des organisations (Godard et al., 2002). C'est un événement hors cadre. En période de crise, « *les leviers d'action ne répondent plus au moment où ils devraient faire montre de performances exceptionnelles* » (Lagadec, 1996 p. 101). Ces définitions soulignent le caractère extrême de la crise, qui symbolise « *l'univers de la démesure* » pour Forgues (1996). Tel un cataclysme, la crise « *met au défi les présupposés de gestion et de fonctionnement tacitement partagés par les acteurs de l'organisation* » (Roux-Dufort, 1996, p.81). En induisant une « *rupture symbolique* » (Pauchant et Mitroff, 1992), la crise entraîne « *une perte du système de référence* » pour Forgues (1996), un « *effondrement du sens* » pour Weick (1993).

Ainsi les auteurs distinguent des stades dans la réponse des organisations aux aléas de l'environnement. Pour Pauchant et Mitroff (1992), c'est la rupture symbolique produite par la crise qui permet de la différencier de l'accident. Roux-Dufort (1996) illustre à l'aide de l'exemple du naufrage du Herald of Free Enterprise en 1987 la différence entre l'incident, l'accident et la crise. Pour cela, il différencie ce qui est de l'ordre de la rupture physique de ce qui est de l'ordre de la rupture symbolique d'une part, et d'autre part il différencie ce qui impacte l'ensemble d'un système de ce qui le dégrade en partie. Nous en proposons une représentation dans le tableau ci-dessous, qui illustre à l'aide de flèches la dynamique évolutive à l'œuvre entre ces différents états, issus d'un même aléa, dans le cadre du naufrage du Herald Free Enterprise.

⁹⁰ "Emergencies are 'unforeseen but predictable, narrowscope incidents that regularly occur' (Perry and Lindell, 2006: 29). These events are delineated in time and space."

Tableau 4 – Evolution de l'incident à la crise : une représentation de la dynamique selon Roux-Dufort


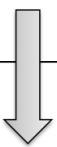
	Sous-système	Système
Rupture Physique	INCIDENT 	ACCIDENT « Rupture qui affecte physiquement l'organisation dans sa totalité et interrompt l'ensemble des opérations de l'organisation ou même de l'industrie. »
Exemple	« Les portes d'embarcation du ferry sont restées ouvertes alors que le navire était déjà parti. »	Suite à cet incident, « l'eau est entrée dans les cales du navire, puis celui-ci s'est retourné à la sortie du port. » 
Rupture Symbolique	CONFLIT	CRISE « Manifestation d'une rupture qui bouleverse tangiblement l'ensemble des opérations de l'organisation ainsi que sa légitimité, ses valeurs sociales et symboliques ainsi que son identité. »
Exemple	-	Remise « en cause des modèles de navire utilisés dans l'industrie des ferries. »

Tableau inspiré de Roux-Dufort, 1996, p. 81.

Boin et McConnell reconnaissent le bouleversement, le déferlement provoqué par la crise qui menace les fondements-mêmes d'un système et son potentiel destructeur. Ils ajoutent à leur réflexion les notions de désastre et de catastrophe comme stades ultime de la crise : un désastre incarne « une crise qui se termine mal » et implique « des pertes en termes de vies humaines et de sévères dommages à long-terme sur la propriété et les infrastructures »⁹¹ (Boin et McConnell, 2007, p. 51). La ligne de démarcation entre désastre et catastrophe est fine, les auteurs utilisant le mot catastrophe pour qualifier des désastres « à part », tels que l'ouragan Katrina ou le tsunami asiatique, faisant de la catastrophe la forme sémantique la plus extrême du répertoire utilisée pour

⁹¹ "To label a situation in terms of disaster implies loss of life and severe, long-term damage to property and infrastructures. A disaster, in other words, is a 'crisis with a bad ending.'"

désigner les événements aux conséquences dramatiques. Contrairement à la catastrophe, le stade de « simple » crise évoque une capacité d'action, la possibilité que quelque chose peut encore être fait, d'après l'analyse de t'Hart (1993). Il s'agit d'une perte de contrôle momentanée de la situation, les efforts sont orientés vers la reprise de ce contrôle. Enfin, Quarantelli (1987) avance que l'événement se politise à mesure qu'il progresse à travers les différents stades identifiés (accident, urgence, désastre, catastrophe). Plus l'événement gagne en importance, plus il implique d'organisations différentes dont le cœur de métier s'éloigne de plus en plus de la gestion de l'urgence (par exemple, les services de secours et d'urgence dans un premier temps, puis les organisations spécialisées telles que la Croix-Rouge, ensuite des organisations d'appoint telles que des entreprises de travaux publics pour le déblayage, et enfin la société civile de manière plus large, par exemple des groupes de citoyens bénévoles). Il nous est particulièrement intéressant de noter l'aspect résolument multi-organisationnel de la gestion de crise et son côté politique qui réside dans les multiples interactions entre ces différents niveaux d'action et les jeux d'acteurs qui se mettent en place dans le contexte de crise ; un contexte à part, qui sort des cadres d'action habituels de la plupart des acteurs engagés.

Dans la mesure où nous nous intéressons à la gestion de crise dans les collectivités territoriales, nous présentons brièvement ci-dessous « l'échelle de gravité des dommages » proposée par l'Etat français pour qualifier un événement. Cette échelle met en avant le fait qu'il existe une prise en compte à la fois des impacts humains et des impacts matériels (mesurés sur un plan économique) pour qualifier un événement. Nous notons également que l'expression « *gestion d'un événement de sécurité civile* » est préférée par l'Etat au terme « *gestion de crise* », nous portant à remarquer l'intention des pouvoirs publics de ne pas utiliser ce dernier terme.

Tableau 5 - Echelle de gravité des dommages

Classe		Dommages humains	Dommages matériels
0	Incident	Aucun blessé	Moins de 0,3 M€
1	Accident	1 ou plusieurs blessés	Entre 0,3 M€ et 3 M€
2	Accident grave	1 à 9 morts	Entre 3 M€ et 30 M€
3	Accident très grave	10 à 99 morts	Entre 30 M€ et 300 M€
4	Catastrophe	100 à 999 morts	Entre 300 M€ et 3 000 M€
5	Catastrophe majeure	1 000 morts ou plus	3 000 M€ ou plus

Source : Ministère de l'Environnement, de l'Écologie, du Développement durable et de la Mer

L'introduction des différents stades possibles de la crise nous permet d'insister sur son aspect dynamique : la crise est une situation évolutive. Ce constat nous amène à traiter du débat qui entoure la définition de la crise comme un événement ou comme un processus.

La crise comme événement et comme processus

Un certain nombre d'auteurs alertent sur les limites d'une vision purement événementielle de la crise (Roux-Dufort, 1996 ; Pauchant et Morin, 1996). Un tel point de vue ne permet pas la remise en cause des principes fondateurs de l'organisation. La gestion de crise est alors un acte principalement réactif, orienté vers la recherche d'un retour rapide à la situation antérieure à la crise, au « *statut quo* » (Roux-Dufort, 1996 ; 2007a). « *L'approche centrée sur l'événement conduit à une victimisation excessive, qui pousse au blâme et à la recherche de bouc-émissaire* »⁹² (Roux-Dufort, 2007a, p. 112). Il s'agit pour l'auteur d'une logique court-termiste qui conduit à reproduire les mêmes erreurs. Or, il ne faut pas voir dans les crises qu'une fonction négative, elles sont également « *porteuses de changement* », d'un « *potentiel de transformation* » par l'apprentissage organisationnel (Roux-Dufort, 1996, p. 80). Or il est souvent difficile pour les gestionnaires de mesurer la fonction positive des crises, dans la mesure où leur caractère traumatisant prend le pas sur les autres dimensions de la crise (Pauchant et Morin, 1996). Par ailleurs, un épisode de crise est souvent un moment de la vie organisationnelle que les dirigeants souhaitent vite oublier, particulièrement quand la crise les a pris en défaut. Ainsi rare sont les fois où une véritable dynamique d'apprentissage est initiée dans les organisations suite à la crise.

⁹² "The event-centered approach is conducive to a process of victimization. It leads the actors to look for scapegoats or to blame the responsibility for the crisis on various actors."

Pourtant, la vision que les gestionnaires ont préalablement de la notion de crise impacte profondément leur management. Si la crise est essentiellement perçue comme imprévisible, voire exogène, alors la réponse opposée ne sera que réactive, renforçant le stress et la panique qui accompagnent la crise, réduisant encore l'horizon temporel de la réponse à la crise. Au contraire, si les crises sont perçues comme inhérentes à l'activité de production et de gestion (Turner, 1976), alors elles s'intègrent dans l'activité de l'entreprise (Roux-Dufort, 1996). Dans ce second cas, « *la crise n'apparaît plus comme un événement nécessairement inattendu et isolé, mais plutôt comme le résultat de dysfonctionnements cumulés et potentiellement repérables par l'organisation, mais dont la dynamique peut échapper brutalement aux décideurs* » (Roux-Dufort, 1996, p. 81).

Ainsi s'invite dans notre réflexion sur la crise la distinction entre événement et processus, telle que posée par Lagadec (1991) qui voit respectivement entre ces deux notions la même différence qu'entre accident et crise : l'accident peut faire partie de la crise, il est la manifestation visible d'un processus entamé bien en amont. On retrouve ici la notion d' « *événement précipitant* » telle que développée par Turner (1976), qui illustre la dimension dynamique d'une crise. Quant à Rosenthal (2003), celui-ci souligne l'importance dans l'analyse des crises de prendre en compte le contexte complet, « *des prémisses aux conséquences* » (dans Roux-Dufort, 2007, p. 109). Une autre image utilisée est celle de l'iceberg, « *dont la partie apparente est le symptôme criant d'un changement profond de l'organisation* » (Roux-Dufort, 1996, p. 82). Citons aussi l'analogie avec la médecine, la crise étant présentée dans ce cas comme le symptôme visible d'un dysfonctionnement organique plus profond.

Ainsi la crise possède une double fonction pour Morin, celle de révélateur et celle d'effecteur : « *la crise révèle ce qui était caché, latent, virtuel au sein de la société (ou de l'individu) : les antagonismes fondamentaux, les ruptures sismiques souterraines, le cheminement occulte des nouvelles réalités ; et en même temps la crise nous éclaire théoriquement sur la part immergée de l'organisation sociale, sur ses capacités de survie et de transformation. Et c'est sur ce point que la crise est quelque chose d'effecteur. Elle met en marche, ne serait-ce qu'un moment, ne serait-ce qu'à l'état naissant, tout ce qui peut apporter changement, transformation, évolution.* » (Morin, 1976, p. 162-163).

Pauchant et Morin (1996) reprennent eux aussi l'analogie de l'iceberg pour s'intéresser à la gestion du processus de crise : la préparation de la réponse à la crise et le pilotage de celle-ci sont considérées comme des activités de surface car centrées sur l'événement (qui est la partie apparente de l'iceberg). En revanche, la prévention de la crise et la prévention de la contre-

production (notion que l'on peut rapprocher de l'actuel concept de développement durable) sont considérées comme des activités de fond. Les auteurs déplorent que les activités de surface⁹³ – préparation et pilotage – soient le plus souvent privilégiées au détriment des activités de fond (au nom d'une approche événementielle de la crise). Ces activités de fond – prévention – restent alors marginales (car l'approche processuelle de la crise est encore peu développée). Sans contester la marginalité des activités de fond annoncée par Pauchant et Morin, notre travail de terrain nous a porté à constater que dans des organisations où la culture du risque est peu présente, même la préparation à la gestion de crise reste une activité peu institutionnalisée au sein des organisations. Par ailleurs, cette question de la préparation à la gestion de crise ne nous semble pas constituer seulement une activité de surface, mais également un travail de fond. Préparer l'organisation à gérer la crise requiert en effet un important travail au niveau de la culture organisationnelle, et peut conduire à modifier des routines profondément ancrées, à bouleverser les schémas de prise de décision etc. L'analogie de l'iceberg se révèle une bonne illustration de notre travail de thèse, qui s'attache à rendre visible le travail de fond mené par un service intercommunal concernant la préparation de la collectivité à la gestion de crise.

On distingue donc des phases dans la dynamique de crise, analysée en tant que processus. Dans le cadre de notre travail, qui s'intéresse à la phase de préparation de la réponse à la crise, nous relevons l'importance de la période précédant immédiatement la crise, celle des symptômes et des signaux avant-coureurs, souvent difficiles à détecter pour les organisations. L'objet d'étude de notre thèse n'est pas centré directement sur cet « *entre-deux* » entre situation normale et dégradée, contrairement à Steyer (2013) qui s'intéresse au traitement spécifique de la situation d'alerte au sein d'entreprises françaises lors de la pandémie grippale de 2009. En revanche, nous intégrons à notre analyse cette phase pré-crise comme faisant partie intégrante du processus de gestion de crise, qui s'étend de la veille active à l'apprentissage par le retour d'expérience.

La crise vue en tant que processus met ainsi l'accent sur le travail de prévention en amont (Pauchant et Morin, 1996), ainsi que sur la phase de détection des signaux avant-coureurs et du traitement de l'alerte. Cette vision processuelle s'appuie principalement sur le présupposé que la crise est inhérente, endogène à l'activité de production et de gestion (Turner, 1976). Cependant, les travaux qui traitent de la gestion de la crise de ce point de vue s'intéressent majoritairement à la gestion de

⁹³ Bien que parfois, d'après les auteurs, ces activités de surface soient en fait réduites à la préservation de l'image de marque de l'entreprise.

la crise par l'organisation « productrice » du risque, celle qui en est à l'origine. Or, dans le cas de notre étude sur les collectivités territoriales, nous souhaitons mettre en avant le fait que, de par les responsabilités qu'elles exercent, les collectivités territoriales peuvent être amenées à gérer des crises d'origine principalement exogène. Donnons quelques exemples : un accident industriel qui génère un risque pour la population (incendie industriel provoquant un nuage toxique, pollution chimique d'une source d'approvisionnement en eau pour la population), une tempête majeure, une épidémie etc... De plus, le caractère exogène de ces crises en multiplie les sources d'origine possibles et rend d'autant plus difficile la préparation à leur gestion, face à la multiplicité des cas de figure possibles. Bien entendu, un territoire peut recenser les principales menaces auxquels il est exposé, mais ces menaces sont d'origines bien plus nombreuses et plus diverses qu'au sein d'une organisation productrice de risques. Par exemple une industrie chimique a la possibilité d'identifier les principaux risques générés par son activité⁹⁴. Ainsi notre thèse questionne les travaux mettant en avant l'importance des phases de prévention, de détection, d'interprétation des signaux faibles etc. En effet, dans le cas des organisations ayant à prendre en charge des crises d'origine exogène, l'analyse sous un angle processuel est plus difficile à mener, puisque la phase de maturation de la crise est extérieure à l'organisation qui doit ensuite la prendre en charge. Bien que nous ne contestions pas le fait que la crise puisse être le résultat d'un long processus d'incubation, elle nous apparaît – de par son caractère exogène – vécue principalement sous l'angle événementiel par les organisations que nous étudions. Il nous faut toutefois nuancer ce propos. Les crises gérées par les collectivités territoriales ne sont pas forcément toutes de nature exogène. Une municipalité peut aussi dans une certaine mesure produire – ou contribuer à produire – la crise (voir aussi l'encadré 3 en 1.3.2). Prenons par exemple le cas de la tempête Xynthia. L'aléa source de la crise est d'origine exogène. Cependant, la mauvaise interprétation des signaux avant-coureurs (une alerte rouge traitée de manière similaire à une alerte orange), la décision de ne pas évacuer les habitations et bien en amont, l'attribution de permis de construire en zone inondable ont contribué à produire la crise. Les affaires du sang contaminé, de l'amiante ou la crise de la vache folle illustrent aussi comment les pouvoirs publics, de par leurs décisions politiques, peuvent eux aussi contribuer à la production des risques (Power, 2004 ; Olson, 2000).

Ainsi, il y a bien un travail à mener au niveau de la phase de pré-crise, cependant celui-ci doit prendre en compte la possibilité pour les organisations de se retrouver face à des crises de type exogènes. Au vu de la complexité inhérente aux crises modernes, cette analyse peut aussi concerner

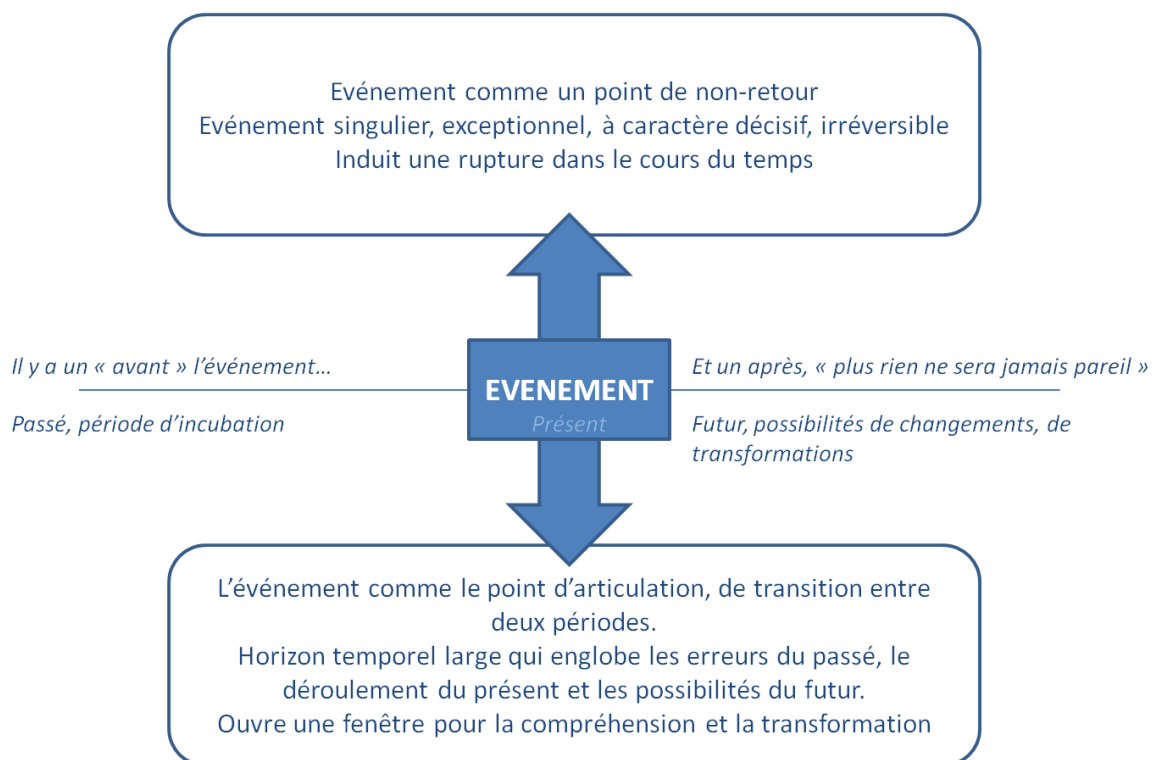
⁹⁴ Il est possible aussi pour les organisations productrices de risques de se retrouver confrontées à des risques d'origine exogène.

les organisations productrices de risque. En effet une crise d'origine exogène peut venir impacter une organisation productrice de risque et, par un effet boule de neige, amplifier la crise existante. Enfin, l'exemple des collectivités territoriales, qui gèrent parfois des risques produits par d'autres organisations, nous permet de souligner la dimension résolument interorganisationnelle de la gestion de crise. Soulignons aussi que le caractère exogène de la menace en fait un phénomène perçu comme lointain, parfois improbable, rendant difficile le travail de préparation à la gestion de crise.

Roux-Dufort (2007a) propose, à partir des travaux de Jullien (2001), une approche intégrant les dimensions processuelle et événementielle de la crise – complémentaires – autour de la notion d'événement, que nous avons schématisée dans la figure 7 ci-dessous.

Figure 7 – La crise comme événement et comme processus

La crise comme une situation exceptionnelle



La crise comme un processus évolutif

Inspiré de Roux-Dufort (2007a) et de Jullien (2001)

Nous terminerons cette partie sur l'approche processuelle et événementielle des crises en abordant la question du contenu existentiel des crises et la question du sens. Cette thématique nous permettra d'aborder une problématique centrale dans notre thèse, celle de la nécessaire montée en réflexivité des organisations confrontées aux questions de risque et de crise.

Du point de vue de l'individu comme du collectif, la crise est analysée comme un « *effondrement du sens* » (Weick, 1993), ou encore comme la « *désintégration de l'univers de référence* » (Lagadec, 1991). « *De ce point de vue, la crise est plus le résultat d'une expérience que le résultat d'un événement* » analyse Roux-Dufort (2007a, p. 110). La crise existe alors à travers l'expérience qu'en font les individus et le sens qu'ils lui donnent, à l'image de l'exemple du désastre de Mann Gulch présenté par Weick (1993) – voir encadré 13 ci-dessous.

Encadré 13 – Mann Gulch, ou l'effondrement du sens

L'analyse de Weick (1993) sur le désastre de Mann Gulch s'attache à démontrer comment l'effondrement du sens lors d'un feu de forêt a conduit treize pompiers à perdre la vie le 4 août 1949. Dans cette analyse, Weick met en avant la désintégration progressive de l'organisation, qui s'effectue en parallèle à celle des cadres de références. Weick parle alors d'épisode cosmologique dans le cas de Mann Gulch, pour désigner une interruption brusque qui se produit quand « *on ressent brusquement et profondément que l'univers n'est plus un système rationnel et ordonné* »⁹⁵. Un épisode cosmologique fait voler en éclat toutes les certitudes des individus : « *la signification de ce qui est en train de se passer s'effondre en même temps que les moyens de reconstruire ce sens* »⁹⁶ (Weick, 1993, p. 633).

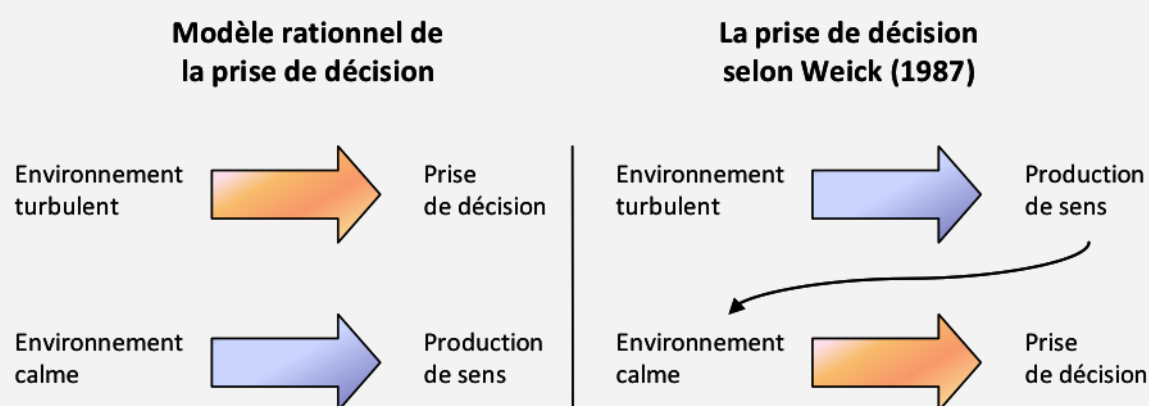
Les pompiers, pourtant coutumiers du danger, n'ont pas su réagir face à une situation dont le sens leur échappait de plus en plus. Ils se sont retrouvés confrontés à une situation qui n'était pas celle qu'ils s'attendaient à affronter (au niveau du type d'incendie en cours). Dans ce contexte, qui ébranle déjà les premières certitudes, les pompiers reçoivent des instructions qu'ils ne parviennent à intégrer tant elles sortent de leurs cadres d'interprétation : allumer un contrefeu et abandonner leurs outils. Ces deux actions vont dans le sens opposé à ce qui constitue leur identité même de pompiers. Ils ne peuvent alors faire sens de cet ordre totalement inattendu. Ainsi, même si la hiérarchie a pu faire sens de la situation, ses directives ne peuvent être mises en application sur le terrain. Weick insiste alors sur ce qui sépare la fabrique du sens (*sensemaking*) de la fabrique de la décision (*decision making*). Le *sensemaking* se construit dans l'action, s'appuie sur une

⁹⁵ Traduction proposée par Forgues (1996)

⁹⁶ "A cosmology episode occurs when people suddenly and deeply feel that the universe is no longer a rational, orderly system. What makes such an episode so shattering is that both the sense of what is occurring and the means to rebuild that sense collapse together."

rationalité dite contextuelle. Les questions, les réponses, ne sont pas claires mais vagues et approximatives. Les pompiers de Mann Gulch se sont retrouvés dans une situation dans laquelle ils ne pouvaient se raccrocher à leur expérience passée pour trouver des réponses, ni même identifier quelles questions se poser. « *Tant qu'ils n'avaient pas fait sens de la situation, il n'y avait rien à décider* » (Weick, 1993, p. 636) : pour Weick (1987), en situation perturbée, la fabrique du sens doit précéder la décision et donc l'action. Cependant, cette inversion du modèle rationnel (voir figure 8 ci dessous) peut se révéler être un écueil dans l'horizon temporel réduit qui caractérise les situations de crise.

Figure 8 – Représentation de l'inversion du modèle de décision en temps de crise selon Weick



Pour Weick (1987), Calme + Sens => Décision

Berger-Sabbatel, A., Mémoire de recherche

Les liens qui font tenir l'organisation comme un tout s'effritent alors (par exemple la perte de confiance en la hiérarchie, la remise en question de leur identité de pompier). N'ayant plus de raison d'être l'organisation se disloque. Les individus se retrouvent alors isolés et ne sont plus en mesure d'affronter la complexité des situations de crise. Seul le collectif et sa variété peut permettre de reconstruire collectivement du sens (Weick, 1987).

L'exemple de Mann Gulch nous permet d'insister sur l'important du travail de construction du collectif en amont, à l'instar du travail mené par la DARP. Il s'agit de construire collectivement les capacités de réflexivité nécessaire à la re-construction du sens en situation perturbée.

Roux-Dufort propose une interprétation différente de celle de Weick, en proposant de voir la crise au contraire comme un « *surgissement du sens* », problématique dans la mesure où il « *ne peut être*

interprété à travers les traditionnels cadres d'interprétation »⁹⁷ (2007a, p. 111). Pour appuyer son argumentation, l'auteur réexamine alors l'épisode de l'incendie de Mann Gulch présenté par Weick sous ce nouvel angle : les pompiers « *réalisent soudainement qu'ils ne sauraient être autre chose que des pompiers* »⁹⁸ (Roux-Dufort, 2007a, p. 11a), ils se réalisent alors entièrement dépendants d'une organisation et de ses attributs (entraînement, outils) qui, dans la situation présente n'a plus lieu d'être et disparaît. L'auteur s'appuie sur cette démonstration pour souligner la nécessité d'organiser l'apprentissage des ces significations nouvelles et inconnues qui requièrent un renouvellement des cadres d'interprétation de l'organisation.

Pour Pauchant et Morin (1996), la crise constitue pour ces derniers une remise en question à la fois des routines organisationnelles et de l'*enactment* (à savoir le « *processus qui crée une réalité spécifique pour les membres d'une organisation* », sur ce sujet voir Weick, 1979). Or, ces éléments constituent pour les auteurs les « *deux fonctions essentielles de l'acte de gestion* ». Les routines organisationnelles jouent un rôle prépondérant dans la préparation à la gestion de crise car, en permettant « *la prévisibilité, la fiabilité, le contrôle* », elles contribuent à créer des automatismes dans la prise en charge des aléas. Quant à l'*enactment*, il permet d'une part la coordination par le partage d'une vision commune, et d'autre part il « *fournit aux personnes un système d'interprétation à partir duquel elles peuvent assurer leur sécurité, leur sens et leur cohérence personnelle* » (Pauchant et Morin, 1996, p. 95). En menaçant les fondements mêmes de l'acte de gestion, la crise ne permet plus aux individus de tenir leur rôle au sein de l'organisation, qui n'en est plus une dans la mesure où elle ne fait plus sens pour eux (Weick, 1993).

Ainsi la crise, en faisant voler en éclat les repères des individus, peut provoquer la chute de l'organisation en détruisant les liens qui tiennent ensemble les individus, donc qui font l'organisation (dans la perspective de Weick – l'*organizing*, voir Weick, 1979 – la gestion des risques s'inscrit alors comme un « *processus organisant* »). Weick (1993) nous alerte sur la vulnérabilité de ces liens et propose d'explorer différentes sources de résilience sur lesquelles peuvent s'appuyer les organisations (voir développement en 2.3.2.2).

Ces différentes approches sur la question du sens de l'action et des buts de l'organisation nous amènent à aborder la notion de réflexivité dans notre thèse. Pour parvenir à maintenir un regard critique et prendre du recul sur la situation en contexte perturbé, il faut cultiver la capacité de

⁹⁷ "wave of meaning that cannot be processed through the traditional frameworks of interpretation."

⁹⁸ "the fire-fighters realized suddenly that they could not be anything other than fire-fighters."

réflexivité de l'organisation en amont. C'est là pour nous le rôle du risk manager, chargé d'entretenir le doute face à une organisation pressée de formaliser les pratiques de gestion des risques et d'entériner des « bonnes pratiques » sous forme de « fiches-réflexes ». En situation, nous pouvons également penser le rôle du risk manager aux côtés des décideurs, dans un rôle de garde-fou des décisions hâtives ou de celles motivées par des considérations politiques.

2.2.2 Les crises modernes, vers un renouveau des cadres d'analyse

Les crises modernes surprennent par leur violence et leur ampleur, et mettent la société face à ses vulnérabilités, que le progrès technologique ne suffit plus à réduire. Au contraire, il contribue à en créer de nouvelles, dont les caractéristiques sont très éloignées des anciennes crises (2.2.2.1). Les autorités publiques sont en première ligne dans la gestion de ces nouvelles crises, qui s'affranchissent des frontières institutionnelles. Or, les pouvoirs publics ne sont pas préparés à faire face à cette nouvelle dynamique des crises, qui semble s'accélérer faute d'une gestion adaptée à les contenir. Ainsi, de nouveaux cadres d'analyse sont nécessaires (2.2.2.2) pour mieux comprendre la dynamique de ce type de crises et adapter la préparation à ces nouvelles modalités.

2.2.2.1 Les crises modernes : de nouvelles modalités à prendre en compte

Si la littérature semble se pencher de plus en plus souvent sur des événements exceptionnels, c'est parce que ces derniers confrontent les décideurs, les experts et les chercheurs à leurs propres ignorances et incompréhensions. Si ces crises sont dites exceptionnelles, ce n'est pas tant du fait de leur occurrence – puisque la survenue d'événements aux conséquences de grande ampleur semble se généraliser – que du fait de l'ampleur systémique des conséquences auxquelles nous confronte leur survenue.

Les crises modernes sont loin des « *désastres traditionnels* » ou des « *bonnes vieilles crises des années 1980 à 1990* » (Boin, 2009 ; Lagadec, 2009b) au caractère aisément identifiable et circonscrit autour desquels les organisations avaient développé des réponses types, basées sur l'identification de la menace, la planification à base de scénarios types, le pilotage vers un retour au statut quo, et éventuellement la capitalisation du savoir acquis par l'établissement de *best practices*. On peut s'interroger sur la pertinence de la qualification de ces événements en tant que crise, puisque d'une certaine manière, on savait – ou du moins on avait la possibilité de – les gérer ? En effet, sur ce point, les crises modernes se différencient tant elles nous surprennent. Les crises modernes nous confrontent à l'« *hypercomplexe* » et surtout à l'« *inconcevable* » (Lagadec, 2009b). En cela, est-il encore raisonnable d'imaginer pouvoir « gérer » de tels cataclysmes ? Pour ce faire, il nous faut alors

totale­ment revoir notre approche de la gestion de crise et développer de nouveaux modes de réponses. Dans le cadre de ce travail de thèse, nous estimons donc que les crises modernes appellent à une montée en réflexivité des organisations sur leurs pratiques de gestion de crise, mais aussi sur leurs pratiques de gestion au quotidien. Dans un premier temps, nous allons d’abord nous intéresser aux changements du contexte dans lequel les crises modernes s’expriment. Dans un second temps, nous verrons quelles sont les caractéristiques principales de ces nouvelles crises.

Les crises ont changé car le contexte dans lequel apparaissent ces événements est aujourd’hui très différent. Issues des mêmes causes (naturelles, industrielles, sanitaires etc.), les crises modernes ont des conséquences très différentes (Boin, 2009). La modernisation s’accompagne d’une meilleure maîtrise des risques classiques mais crée dans le même temps de nouveaux risques et de nouvelles zones de vulnérabilités. Lagadec (2009b) identifie dans la société moderne des facteurs aggravants : l’explosion démographique et urbaine renforce les inégalités sociales, poussant au peuplement de zones géographiques à risques et de mégacités au développement incontrôlable. Dans le même temps, la surexploitation des ressources naturelles et la pollution liée sont sources de grands déséquilibres mondiaux, tandis que le développement accéléré des technologies questionne notre capacité à les maîtriser. La mondialisation impacte l’économie et la géopolitique à grande vitesse. Ce ne sont là que quelques exemples caractéristiques de la modernité, qui modifie les paramètres des risques et des crises modernes : d’isolable et identifiable, le risque devient multiple et diffus. De l’incertitude qui entoure le risque et la crise, on passe à l’ignorance : *« non seulement les experts se retrouvent maintenant acculés aux frontières de leur actuel champ de connaissance, mais leurs théories et leurs plans ne fonctionnent tout simplement pas. Le problème n’est plus d’identifier ce que nous ne savons « pas encore », mais plus modestement de tenter de discerner quelle parcelle de notre savoir existant est encore assez robuste pour répondre à l’avalanche de questions venant de tous côtés que déclenchent les crises modernes, et de nous guider à travers celles-ci quand tout le reste a échoué »*⁹⁹ (Lagadec, 2009b, p. 475). Selon l’auteur, c’est précisément dans ce cas de figure que se sont retrouvés les décideurs et les experts lors de la crise de la vache folle en Angleterre ou de la canicule en France. A l’ignorance, Lagadec ajoute aussi la notion d’inconcevabilité comme caractéristique des crises modernes, ainsi que celles d’hypercomplexité et de vitesse. Il souligne également le rôle accélérateur et déterminant des médias dans le déroulement des crises. Il n’est

⁹⁹ *“Not only do experts now find themselves at the very limits of the current state of knowledge, but their theories and plans are simply not working. The problem is no longer to identify what we “still” do not know, but more modestly to try to discern what parcel of our available knowledge really is robust enough to answer the surge of questioning from all sides that modern crises elicit, and to guide us through them when all else fails.”*

donc plus possible de rester dans les schémas de gestion des risques traditionnels évoqués en 2.1.1., fondés sur des modèles rationnels qui nécessitent la parfaite compréhension du phénomène.

Autre caractéristique du monde moderne, et peut-être la plus importante : la composante structurelle. La civilisation moderne est complètement basée sur des réseaux et dépendante d'« *infrastructures critiques* », complexes et interconnectés les uns aux autres ; que ce soit pour les communications, l'énergie, l'alimentation ou encore la sécurité et l'ordre public (Boin et McConnell, 2007). Ces interconnexions sont qualifiées de « *généralisées, dynamiques et largement invisibles* » par Lagadec pour qui, « *la question de la vulnérabilité n'est alors plus un problème de risque qui affecterait un point sensible mais un problème structurel, intimement liée à la façon même dont notre système fonctionne* » (Lagadec, 2009b, p. 477). Ainsi, pour faire l'analogie avec la théorie de Perrow (1984), la société moderne fonctionne comme un système fortement couplé et complexe, au sein duquel il est difficile de prévoir l'ensemble des interactions possibles entre les différentes composantes et au sein duquel la propagation d'une défaillance serait très rapide (voir en 2.3 et encadré 17). Les frontières du risque se décroissent (Godard et al., 2002). Par exemple, risque naturel et risque technologique peuvent se combiner comme ce fut le cas lors de la catastrophe de Fukushima et « *la modernisation a créé des « autoroutes pour les défaillances » qui amplifient les effets des menaces émergentes* »¹⁰⁰ (Boin, 2009, p. 370).

Les crises modernes sont donc pour Boin (2009) des crises « *sans-frontières* » qui s'affranchissent des limites géographiques, mais aussi sectorielles et temporelles de par leur propagation rapide. Un événement peut donc, par un effet boule de neige, se propager rapidement d'un pays à un autre, d'un secteur à un autre, et donc s'étaler dans le temps – avec un début et une fin de crise difficiles à identifier – (on retrouve ici les notions de couplage et de complexité décrites par Perrow, 1984). L'équation classique du risque gravité x probabilité d'occurrence¹⁰¹ ne tient plus. Taleb (2008) met en évidence les limites de ce modèle de pensée et nous exhorte à prêter attention aux valeurs extrêmes de ces modèles probabilistes.

Les auteurs cités prennent en exemple¹⁰² les tempêtes Katrina et Gustav qui ont affecté la Louisiane respectivement en 2005 et 2008, paralysant l'ensemble des réseaux (énergie, eau, communications),

¹⁰⁰ « *Modernization has created "highways for failure" that leverage the effects of emerging threats (be they man-made or natural).* »

¹⁰¹ Dans l'approche classique sur les risques, les risques potentiellement graves ont une occurrence faible et inversement.

¹⁰² Sur Katrina : « *Katrina caused persistent flooding, a series of industrial disasters, critical evacuation challenges, widespread pollution, the destruction of 90 percent of the essential utility networks (energy, communications, water), unprecedented public safety concerns, concern over the possible loss of the port area (which is essential to the continent's economy), even uncertainty as to whether portions of the city could be saved.* » Lagadec, 2009, p. 475. Sur Gustav : « *Nothing*

posant des problèmes en matière de sécurité publique et de survie. Comment garantir la sécurité et la survie des sinistrés lorsque les forces de police sont paralysées, que les hôpitaux ne peuvent plus fonctionner et que le ravitaillement en eau et en alimentation ne peut plus être assuré ? (Boin, 2009 ; Lagadec, 2009).

Le couplage et la complexité posent problème pour gérer la crise : « *la combinaison d'une « dispersion » sur des critères à la fois géographiques et sectoriels peut facilement créer une vacance au niveau de l'exercice des responsabilités en matière de gestion de la crise, dans la mesure où la question de la « propriété » de la crise – et donc de la responsabilité de sa gestion – n'est pas claire* »¹⁰³ (Boin, 2009, p. 368). Il y a alors des tensions dans la répartition des responsabilités – à savoir le « qui fait quoi », un cas de figure que nous fréquemment rencontré lors de notre étude sur le terrain – en raison des frontières mal définies de ces crises modernes, particulièrement difficiles à manager par les organisations au pouvoir, ce qui les rend d'autant plus vulnérables. De plus, nous avons évoqué la complexité et le couplage comme des éléments structurels de la société actuelle. A l'instar de Perrow (1984), peut-on considérer que dans la société moderne les crises soient alors structurellement « normales » ? La référence à la théorie des accidents normaux nous permet alors d'ouvrir le débat en amenant dans notre réflexion la théorie de la haute fiabilité organisationnelle (HRO), très souvent présentée aux côtés de celle de Perrow pour contester justement la normalisation des accidents dans des contextes fortement marqués par le couplage et la complexité. L'objet de cette thèse est alors d'étudier si la fiabilité ne pourrait s'appliquer à d'autres contextes que celui très restrictif des HRO, par l'étude d'organisations non-HRO confrontées à des situations de crise dans lesquelles le couplage et la complexité sont très importants.

Les crises modernes nous confrontent donc à une nouvelle dynamique des crises à laquelle les autorités en responsabilité ne sont pas préparées. C'est là un point intéressant à explorer pour nous chercheurs. En effet, depuis les années 1980, un corpus de recherches assez important a été développé, posant des bases très intéressantes pour l'étude de l'objet crise¹⁰⁴. En revanche, les recherches tenant compte des aspects nouveaux des crises modernes sont assez récentes et encore peu nombreuses. Un courant d'études américain s'intéresse spécifiquement à la question de la préparation à la gestion de crise (*preparedness*), dont la préparation des organisations publiques.

worked: hospitals, gas stations, stores, schools, banks, and essential government services were out of power. Food, water, and hospital services soon became an issue". Boin, 2009, p. 369.

¹⁰³ *"The combination of geographical and functional "spread" can easily create a power vacuum as it is not clear who "owns" the crisis and who must deal with it."*

¹⁰⁴ Voir notamment la thèse de Steyer (2013) qui propose une synthèse des différents apports de la littérature sur la crise.

Nous avons choisi de ne pas centrer notre recherche autour de ce courant, dont les études sont très ancrées dans le contexte politique américain, mais de le mobiliser comme appui théorique en toile de fond, au fil de notre analyse pour l'enrichir. En effet, nous avons pu relever un certain nombre de similitudes dans les problématiques organisationnelles soulevées par ce courant avec celles rencontrées sur notre terrain. Nous en présentons les grandes lignes dans l'encadré ci-dessous et pourrions être amenés à y faire référence tout au long de cette thèse.

Encadré 14 – Disaster Preparedness and Response

Ce courant de recherche américain traite à la fois de la question de la préparation (*emergency preparedness*) et de celle de la réponse à la crise (*emergency response*). Ces deux questions sont deux faces d'un seul et même processus de gestion de crise, toutefois, ils sont abordés séparément par les auteurs (voir tableau 6), dans un souci de clarification pour le lecteur, au sein d'une littérature à visée prescriptive (*guidelines*, voir par exemple Perry et Lindell, 2003). La préparation à la gestion de crise est envisagée à différents niveaux (Lindell et al., 2001) : le foyer, les entreprises, les pouvoirs publics locaux (*community preparedness*) et nationaux. Perry et Lindell (2003, p. 338) en donnent la définition suivante : « le terme « *emergency preparedness* » fait référence à l'état de préparation d'un territoire en vue de réagir aux différentes menaces qui font partie de son environnement de sorte à en minimiser les impacts négatifs sur la santé et la sécurité des individus, et sur l'intégrité et le fonctionnement des systèmes et des structures physiques. Cette préparation s'organise à travers 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 (Gillepsie et Colignon, 1993). Les mesures et protocoles de réponse à la crise générés par le processus de planification et répétés grâce aux entraînements et simulations sont documentés dans le plan écrit. De la sorte, les plans écrits deviennent des documents vivants, qui doivent être révisés et modifiés à mesure que changent les menaces et à mesure qu'évolue le système de détection et de réponse à ces menaces »¹⁰⁵. On note donc que la préparation à la gestion de crise est un processus global qui va au-delà de la planification, et que ce processus permet de faire du plan un document vivant.

Lindell et al. (2001) constatent que les connaissances en matière de gestion de crise sont plus développées en ce qui concerne la préparation des foyers. Au sein de ce courant, les connaissances portant sur les collectifs publics (locaux et nationaux) restent limitées, or c'est à ce niveau d'analyse que nous portons notre étude. Le

¹⁰⁵ "Emergency preparedness refers to the readiness of a political jurisdiction to react constructively to threats from the environment in a way that minimizes the negative consequences of impact for the health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems. The achievement of emergency preparedness takes place through a process of planning, training and exercising accompanied by the acquisition of equipment and apparatus to support emergency action (Gillepsie and Colignon, 1993). The response measures and protocols generated by the planning process and rehearsed via training and exercises are documented in the written plan. In this way, written plans become living documents, to be revised and changed as the threat changes and the system for detecting and responding to the threat changes."

constat de Lindell et al. s'explique par le fait que nombre de ces études se focalisent sur les facteurs psychologiques et sociocognitifs qui interviennent dans la mobilisation individuelle (par exemple Paton, 2003) à se préparer à faire face à la crise. Or, pour comprendre les ressorts de la mobilisation dans les collectifs publics, nous pensons qu'il est important d'enrichir l'analyse des enjeux organisationnels et politiques qui sous-tendent la vie de ces collectifs. En effet, ce ne sont pas les mêmes déterminants qui sont à l'œuvre dans ces différents niveaux d'analyse. Par exemple, Paton (2003) observe qu'en dépit des importantes ressources allouées à l'éducation de la population aux questions de risque, le taux de préparation à la gestion de crise reste faible. Dans cette étude, la question des ressources paraît moins déterminante que celle de l'inquiétude de la population face aux risques. En revanche, Lindell (1994) démontre l'inverse dans le cas des collectivités publiques locales américaines, dans lesquelles la question du manque de ressources représente l'obstacle majeur à une préparation efficace à la gestion de crise, quand la question de l'inquiétude face au risque est identifiée comme un obstacle mineur.

Nous notons également que les études concernant l'action des collectifs publics sont souvent centrées sur la question de l'éducation de la population aux risques (voir Paton, 2003). Ces études reflètent une grande différence entre l'approche américaine et l'approche française en matière de préparation à la gestion de crise. La FEMA¹⁰⁶, organisme public orchestrant la préparation à la gestion de crise, oriente un grand nombre de ses actions à destination de la préparation individuelle et familiale, encourageant les foyers à prendre en charge l'organisation de leur propre sauvegarde (construire son propre plan familial, préparer un kit de survie). En revanche, bien que ces dispositifs existent, nous constatons que la France reste très timide sur la promotion de telles initiatives engageant le citoyen, privilégiant encore pour l'instant une gestion de crise centralisée par les autorités publiques.

2.2.2.2 L'analyse de la crise comme situation de gestion

Le concept de situation permet, selon Journé et Raulet-Croset, 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). Pour ces raisons, il est particulièrement adapté à l'analyse des situations de risque et de crise, surtout si l'on tient compte des nouvelles modalités que nous avons présenté dans le point précédent (2.2.2.1).

¹⁰⁶ Federal Emergency Management Agency

Différents auteurs, présentés par Journé et Raulet-Croset (2008 ; 2012), se sont intéressés au concept de situation ou s'en rapprochent par leurs travaux et viennent nourrir notre réflexion. La théorie de l'action située, telle que définie par Suchman (1987) met en avant le rôle structurant du contexte, qui impacte les processus de décision. « *L'individu progresse dans la réflexion et dans la connaissance en prenant directement appui sur les ressources que la situation met à sa disposition* ». Les relations entre acteurs (par exemple les discussions qu'ils tiennent entre eux), mais aussi les objets (plans, procédures, etc.) jouent le rôle de ressources, évoluant au gré de la situation. Ces ressources contribuent de manière objective (elles s'imposent) ou bien subjectives (elles sont convoquées) à la construction de la situation. Dans la mesure où l'ensemble du contexte contribue à la structuration de la situation, « *le plan n'est alors plus qu'une ressource parmi d'autres ; le succès de l'action dépend de la capacité de l'individu à ajuster son comportement aux paramètres actualisés de la situation (Suchman, 1993)* » (Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 32-33). Cette vision du plan nous intéressera dans le point suivant (voir en 2.2.3.3). Le concept de situation rejoint aussi la pensée de Weick (1995) pour qui « *la pensée managériale se construit dans l'action* » (Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 29), ce qui est d'autant plus vrai en contexte de crise, marqué par une forte incertitude : il faut faire sens de la situation. Weick (1979) mobilise alors le concept d'*organizing* pour décrire l'organisation en train de se faire, à mesure que les acteurs « *décrètent* » leur environnement par l'*enactment* (voir Laroche, 1996). « *Dans cette perspective les situations et l'organisation se co-construisent mutuellement* » (Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 34).

La perspective pragmatiste de la situation (voir Dewey, 1993) affirme qu'il y a production de l'organisation à travers le processus d'enquête. Or, d'après Dewey, dès lors qu'« *une intrigue se noue à la faveur d'un événement* » (Journé et Raulet-Croset, 2012, p. 119) – par exemple un aléa – le manager qui prend en charge la situation mène l'enquête. C'est le « *caractère indéterminé de la situation* » qui rend nécessaire l'enquête. Ainsi, il existe un lien circulaire entre la production de situations et celle de l'organisation : « *l'organisation produit des situations qui en retour modifient l'organisation* » ou inversement (Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 28-30). Les auteurs illustrent cette relation à travers deux exemples. Dans le premier cas, « *une situation initialement indéterminée dans laquelle les éléments ne tiennent pas ensemble* » (pour reprendre l'expression de Dewey, 1993 : 169) produit une forme d'organisation qui fédère des acteurs autour d'un sens partagé ». Dans le second cas, c'est l'organisation qui est à l'origine de la création d'une situation dont le caractère ambigu et indéterminé se révèle peu à peu, rendant nécessaire une enquête. « *L'enquête s'apparente à un processus d'organizing : les acteurs reconstruisent localement l'organisation en mobilisant des ressources d'une manière non prescrite et non prévue par l'organisation de départ* »

(Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 34-37). Ainsi les auteurs soulignent le caractère émergent de la situation, à la fois produit et cadre de l'enquête.

Plusieurs questions soulevées par Journée et Raulet-Croset (2008 ; 2012) nous intéressent, en particulier autour du rôle du manager (ou du décideur) et celui du collectif, ainsi que la question de la responsabilité. En effet, les auteurs soulignent le rôle central de celui qu'ils nomment « *acteur-pivot* » qui, en se saisissant de l'enquête, porte la responsabilité de la construction de la situation. Cela nous permet de souligner la nécessité de la sensibilisation et de la formation des managers et dirigeants au *sensemaking*. De plus, nombre d'organisations fonctionnent habituellement sur des logiques de routine, qui ne permettent pas la prise en charge de la singularité qui caractérise la situation. La responsabilité du manager est alors d'organiser la possibilité de fonctionner, en temps de crise, sur une logique de situation. Il s'agit de compétences – à la fois organisationnelles et managériales pour Journée et Raulet-Croset (2008) – qui, selon nous, peuvent être travaillées durant la phase de préparation à la gestion de crise. Dans la perspective pragmatiste de Dewey, « *le caractère unique et total de la situation ainsi définie n'est appréhendable qu'à travers l'« expérience » qu'en fait le décideur, en prise directe avec le contexte* ». Nous relevons alors deux éléments : tout d'abord, le fait « *qu'une situation ne peut être appréhendée qu'au moyen de l'expérience vécue, qui fait appel à la sensibilité ainsi qu'à la capacité de sentir et de ressentir les choses* » (Journée et Raulet-Croset, 2012, p. 117-122). L'expérience vécue est alors centrale dans la construction de la situation par le manager en charge.

Les auteurs évoquent à travers leurs exemples les notions d'« *intuition* », de « *doigté* », autant de concepts qui font appel à la sensibilité, voire à l'« *intelligence de la situation* » de l'individu. Cet aspect très subjectif de l'expérience de la situation nous amène dans un deuxième temps à questionner le rôle du collectif aux côtés du manager en charge de la situation. Nous pensons alors au concept de variété requise décrit par Weick (1987) pour qui le collectif, par le nombre et la diversité, permet d'enrichir le répertoire cognitif pour ensuite faire sens collectivement de la situation. C'est notamment sous la forme de « *discussions réflexives* » – qui mêlent réflexion et action – entre les différents acteurs que progresse l'enquête. Weick (1987 ; 1995) donne une place importante à la narration comme procédé (*storytelling*), qui favorise l'appréhension de la situation à la fois dans son unité et dans sa complexité. Ainsi l'enquête, initialement prise en charge par un individu, se socialise à mesure qu'elle progresse et devient une activité collective. Journée et Raulet-Croset évoquent un « *réseau d'acteurs* » ad hoc, qui se constitue à mesure de l'enquête par le biais d'un « *enrôlement* » par le manager, mais aussi par le biais d'acteurs qui se joignent « *par eux-mêmes à l'enquête* » (Journée et Raulet-Croset, 2012, p. 123). En revanche, les auteurs évoquent des

conditions à la création d'un tel collectif. Premièrement, « *il faut pour cela que les conditions d'une participation élargie soient présentes* » : les auteurs font ici référence aux « *interactions bienveillantes* » (« *heedful interrelations* ») *marquées par le souci des autres et qui nourrissent un « esprit collectif » (« collective mind ») constituant lui-même le socle social de la fiabilité d'organisations à hauts risques (Weick et Roberts, 1993)* » (Journé et Raulet-Croset, 2012, p. 123). Cette référence aux dimensions des HRO dans l'ingénierie du collectif en situation de crise nous semble parfaitement appropriée, comme nous le développerons en 2.3. Deuxièmement, pour exister en soi, ce collectif doit être reconnu comme légitime et donc « *pouvoir se doter d'une identité, même très temporaire* ». Les auteurs prennent en exemple un « *retour d'expérience réalisé à chaud* » qui « *contribue à doter ce collectif temporaire d'une identité par le biais de cette mise en récit réflexif de l'expérience vécue collectivement* » (Journé et Raulet-Croset, 2012, p. 124). On note encore une fois l'usage du récit que nous avons déjà évoqué mais aussi la notion de réflexivité, qui combinées, permettent de transcender la masse des expériences subjectives personnelles en une expérience collective. Pour les auteurs, favoriser l'échange au sein du collectif est nécessaire « *pour faire sens de la situation* », mais aussi « *pour trouver le moyen de l'improvisation face aux imprévus* ». Enfin nous souhaitons relever la question de la réflexivité, centrale dans notre travail de thèse. Elle en appelle au concept du doute (Weick, 2009 ; Steyer, 2013), qu'il s'agit de réhabiliter selon les auteurs comme une « *composante essentiellement et légitime du management* » (Journé et Raulet-Croset, 2012, p. 125). Or le doute n'apparaît a priori pas comme le bienvenu en temps de crise. C'est là la délicate tâche du manager en responsabilité : alors qu'on attend de lui assurance et fermeté dans la prise de décision, son rôle est de redonner sa place au doute au sein du collectif, par exemple en organisant la réflexivité au sein du groupe par le biais de discussions. Pour cela, il faut que le collectif construit soit solide, basé sur la confiance et face preuve d'ouverture d'esprit. Ainsi la construction du collectif en crise se prépare en amont, en tissant la trame de ce collectif lors de la phase de préparation à la gestion de crise.

Dans le cadre de notre travail de terrain, nous nous intéresserons alors particulièrement au rôle des acteurs qui prennent en charge la construction du collectif. Il nous faudra alors différencier la construction du collectif durant la crise et la construction du collectif au préalable, en préparation à la gestion de crise. En effet, en pratique les acteurs prenant en charge la construction du collectif dans ces deux situations ne sont pas toujours les mêmes. Dans le cas des collectivités territoriales que nous avons étudié, ce sont les décideurs (donc les élus) qui sont en responsabilité de la situation de crise. En revanche, tout le travail préalable de construction sociale en amont est pris en charge par les risk managers, que ce soit au sein des communes ou de la structure intercommunale.

2.2.3 Enjeux autour de la préparation à la gestion de crise

Les crises modernes soulèvent des enjeux gestionnaires qui poussent les organisations à agir hors de leurs modes de réponses habituels (2.2.3.1), en particulier les pouvoirs publics (2.2.3.2). Ainsi le travail de préparation à la gestion de crise questionne la capacité des structures, des acteurs et des outils traditionnels des organisations publiques à faire face à la crise. Comment concilier l'exigence de flexibilité et d'adaptation nécessaire à la gestion de crise avec le fonctionnement bureaucratique caractéristique des organisations publiques ? C'est l'enjeu de la préparation à la gestion de crise. En France, une préparation fondée sur l'anticipation et la planification de la gestion de crise semble la plus compatible avec la culture organisationnelle du secteur public, mais comporte des limites face aux caractéristiques inhérentes à la crise (2.2.3.3).

2.2.3.1 Le pilotage de la crise : de nombreux écueils rendent nécessaires une bonne préparation

Le pilotage de la crise est un exercice difficile pour les dirigeants, qui sont impliqués en première ligne (Lagadec, 1996). Pression temporelle, incertitude, complexité et stress vont impacter le processus de décision (Forgues, 1991). De nombreuses études sont ainsi focalisées sur le comportement des organisations pendant la crise, et plus particulièrement sur la question de la prise de décision en contexte de crise, à l'instar d'Allison et Zelikow (1971) qui mettent en avant trois dimensions de la décision : la rationalité, les phénomènes bureaucratiques et les luttes politiques entre acteurs. Forgues (1996) cite différentes études qui s'attachent à analyser, à partir d'épisodes réels de gestion de crise, comment des dirigeants ont pu être amenés à prendre de mauvaises décisions : une « *décision « objectivement » vouée à l'échec* » pour Rosenweig (1990), le « *choix raisonnable du désastre* » pour Lanir (1989) ou encore une décision « *prise à reculons* » pour Anderson (1983) qui nomme « *la prise de décision par objection* » le principe consistant à choisir l'action qui a la moins forte probabilité d'empirer les choses, indépendamment du fait qu'elle soit susceptible ou non de résoudre le problème » (Forgues, 1996, p. 75), ou encore la mise en œuvre de « *stratégies d'évitement* » (Forgues, 1993, 1995) et de « *repli défensif* » (Godard et al., 2002) par les décideurs. Ainsi les dirigeants et les managers rencontrent dans le pilotage de la crise de multiples écueils, il nous semble donc important qu'ils soient préparés à cet exercice.

Cependant, nous mettons en garde contre la tentation de ne s'intéresser qu'à la figure du décideur (Lindell, 1994). Premièrement, comme nous l'avons évoqué dans l'exemple du désastre de Mann Gulch (voir encadré 13), même si le décideur trouve la réponse qui convient au traitement de la crise, son implémentation par les opérateurs sur le terrain n'est pas garantie. De plus, cet exemple nuance l'idée que la décision est centrale en gestion de crise, pour Weick par exemple, celle-ci est dépendante de la construction du sens. Deuxièmement, la crise est un phénomène complexe et il

apparaît que « *nombre de décisions-clés ne sont pas prises par des leaders individuels* » mais « *émergent* » à travers une dynamique de décision et de coordination qui prend vie à l'interface entre différentes organisations impliquées dans la crise. En effet, les crises créent des réseaux temporaires, « *multiorganisationnels, transjuridictionnels et polycentriques* » (Boin, 't Hart, 2003), formés par des organisations qui « *ne travaillent pas ensemble en temps normal* » (Boin, 2009, pp. 372-373 ; Lindell, 1994). Encore une fois nous revenons sur les dimensions multi-organisationnelle et politique des crises, importantes à prendre en compte dans notre analyse car elles influent les modes de réponses à opposer à la crise. Par exemple ce type de configuration « *requiert une coordination latérale, et non une stratégie de réponse top-down basée sur la commande et le contrôle* »¹⁰⁷ (Boin, 't Hart, 2003, p. 547). Boin (2009) montre comment la stratégie de réponse à la crise est dépendante de relations interorganisationnelles à travers l'exemple de l'ouragan Gustav (2008) qui a plongé la Louisiane et sa capitale Baton Rouge dans le noir durant deux semaines, paralysant les infrastructures critiques (transports, hôpitaux, etc.). « *Toutes les stratégies de réponse à la crise requerraient cependant la restauration du réseau électrique. Pour ce faire, le gouvernement était complètement dépendant d'Entergy, l'opérateur privé d'électricité, qui n'était visiblement pas préparé à assumer la tâche de restaurer l'énergie à deux millions d'individus* ». Ainsi, « *la qualité de la réponse à la crise repose sur la confiance et sur les relations préalables tissées entre les différents acteurs du réseau temporaire* »¹⁰⁸ qui se forme durant la crise (Boin, 2009, p. 373). En effet, « *il n'est pas possible, pour qui n'y est pas entraîné, de tisser à haute vitesse des liens étroits et confiants avec un grand nombre d'entités extérieures, opérant sur des bases techniques différentes, à partir de procédures différentes, et avec des références culturelles toutes autres* » nous disent Godard et al., qui insistent sur l'importance de la préparation à la crise. « *Le tout premier pas, indispensable, est d'inscrire le problème des crises à l'agenda des décideurs* » (Godard et al., 2002, p. 239). Or, ces derniers font souvent preuve de résistance à ce sujet (Perry et Lindell, 2003), comme le montre notre travail de terrain. Ce paragraphe résume tout à fait les différents éléments sur lesquels nous mettons l'accent dans notre thèse :

- l'importance de la préparation à la gestion de crise

¹⁰⁷ "Crisis operations are multiorganizational, transjurisdictional, polycentric response networks. They demand lateral coordination, not top-down command and control."

¹⁰⁸ "An effective response depends on such variables as previous interaction and trust between network parties. (...) Each coping strategy, however, required that power be restored. For this to happen, the government was fully dependent on Entergy, the private power utility, which appeared unprepared to deal with the task of restoring power to two million people."

- la sensibilisation des dirigeants, mais aussi de l'ensemble de l'organisation à l'importance de cette préparation
- la prise en compte de la dimension interorganisationnelle dans ce travail préparatoire.

2.2.3.2 Les enjeux autour de la gestion de la crise pour les pouvoirs publics

La gestion de crise est une tâche difficile pour toute organisation, peut-être l'est-elle encore plus pour les administrations publiques. En effet pour Boin, ces « *bureaucraties complexes ne sont pas pensées ni structurées pour faire face à des événements hors cadre* » mais plutôt pour « *traiter des affaires routinières qui correspondent à des valeurs d'efficacité, d'équité, de légalité. Or, le management des crises nécessite flexibilité, improvisation, redondance et parfois transgression de la règle* ». Néanmoins, les dirigeants publics « *seront tenus pour responsables et devront rendre des comptes pour chaque défaillance survenue sous leur autorité durant le management de la crise* ». Gérer la crise est pour ainsi dire « *une impossible tâche* »¹⁰⁹ pour les organisations publiques (Boin, 2009, p. 370-373). Tiberghien souligne d'ailleurs la « *multiplicité des missions d'une collectivité territoriale* » (Tiberghien, 2010, p. 82) par opposition aux organisations dont gérer le risque constitue l'essence de l'activité.

Pour Guilhou et Lagadec (2002), l'Etat est aujourd'hui impliqué dans toutes les crises majeures mais semble paradoxalement répondre aux « *abonnés absents* ». Les auteurs dénoncent l'exercice d'une « *responsabilité dévitalisée* » du pouvoir en temps de crise (par exemple des responsables politiques qui sont plus préoccupés par la rédaction de communiqués de presse que par l'action), un « *découplage* » entre l'Etat « *qui fonctionne en circuit fermé* » et la société civile « *livrée à elle-même* » (Guilhou, Lagadec, 2002, p. 26). Il s'ensuit une défiance à l'égard de l'Etat, que Freudenburg nomme « *recreancy* ». Il désigne par ce terme « *l'échec des acteurs institutionnels à exercer leurs responsabilités avec le degré de vigueur nécessaire pour mériter la confiance sociale qui leur est accordée* »¹¹⁰ (Freudenburg, 1993, p. 909). Les organisations publiques ne remplissent pas la mission de protection qui leur est mandatée par les citoyens (« *not getting the job done* » pour

¹⁰⁹ "These events are relatively rare, but they typically present leaders with the hardest challenges they have ever encountered. Crises typically come as a surprise to leaders and their agencies. In a crisis, leaders will find that complex bureaucracies are not designed or ideally suited to deal with non routine events (Wilson, 1989). Yet, despite these constraints, political-administrative leaders will be held accountable for any failures that occur on their watch (Boin, McConnell, & 't Hart, 2008). Crisis management is thus somewhat akin to an "impossible job" (Hargrove & Glidewell, 1990). (...) Getting public bureaucracies to adapt to crisis circumstances is a daunting—some say impossible—task. Most public organizations were originally designed to conduct routine business in accordance with such values as efficiency, fairness, and lawfulness (Wilson, 1989). The management of crisis, however, requires flexibility, improvisation, redundancy, and the occasional breaking of rules."

¹¹⁰ "the failure of institutional actors to carry out their responsibilities with the degree of vigor necessary to merit the social trust they enjoy"

Freudenburg) ; Vaughan (1989, 1990) utilisant quant à elle le terme d' « *institutionnal failure* ». C'est la question de la fiabilité des organisations publiques face à la crise qui est alors discutée. Il est pourtant important pour les autorités de se positionner rapidement et publiquement par rapport à l'événement en cours, le terrain de crise étant rapidement investi par une multiplicité d'acteurs. Sur le plan symbolique tout d'abord, « *les leaders publics n'ont pas le monopole du cadrage de la crise* ('t Hart, 1993). *D'autres acteurs et parties prenantes vont proposer des interprétations alternatives mais crédibles des causes de la crise, de ses conséquences et des actions spécifiques qu'il faut mettre en place* »¹¹¹ (Boin, 2009, p. 374). T'Hart (1993) insiste d'ailleurs sur l'importance du langage et mentionne la lutte entre acteurs pour imposer leur propre définition de la crise, et donc leur stratégie de réponse. Ensuite, sur le plan opérationnel, les pouvoirs publics doivent composer avec d'autres acteurs, très présents sur le terrain : « *il n'y a désormais plus de place pour l'abdication des exécutifs, remplacés sur le terrain par le bricolage permanent des exaltés et des passionnés* » (Guilhou, Lagadec, 2002 p. 20).

La vie politique est structurée en temps normal par des conflits d'intérêts, négociations et rapports de force avec différents acteurs externes (presse, lobbys, opinion publique, syndicats...) et internes (institutions bureaucratiques), qui sont alors exacerbés en temps de crise dans la mesure où les enjeux le sont eux aussi. Une illustration en est donnée par McConnell et Stark (2002) à propos de la gestion chaotique de la crise de la fièvre aphteuse par le gouvernement Blair au Royaume-Uni en 2001 (voir encadré ci-dessous).

Encadré 15 - La gestion chaotique de la crise de fièvre aphteuse au Royaume-Uni en 2001

McConnell et Stark (2002) illustrent comment la gestion politique de la crise dépasse le simple enjeu de trouver et d'implémenter la bonne solution technique à un problème, en l'occurrence la propagation de la fièvre aphteuse dans les élevages britanniques. Face à la crise, le gouvernement Blair a adopté successivement différentes stratégies, influencées par le jeu et l'agenda politique ainsi que par les pressions exercées par les différentes parties prenantes, chacune poursuivant des objectifs différents. La tenue d'élections en plein contexte de crise a fortement influencé la stratégie du gouvernement (par exemple sur l'allègement des mesures de contrôle dans les étables) et contribué à prolonger la crise. Le gouvernement – dont la popularité a été victime de la crise – a d'abord cherché à « *se sauver lui-même de la crise* », en la reléguant au second plan le temps d'une campagne électorale. Au niveau des pressions exercées par les acteurs externes, nous pouvons mentionner « *l'hypersensibilité à l'opinion publique* » qui a par exemple conduit le gouvernement à revoir les mesures prises en matière d'abattage sélectif pour sauver la vie de Phoenix, un petit veau dont le sort – relayé

¹¹¹ "Public leaders do not have a monopoly on framing the crisis ('t Hart, 1993). Other actors and stakeholders will offer credible but alternative interpretations of the causes of the crisis, its consequences, and the specific actions that are needed."

par les médias – a ému l’opinion publique. Les auteurs mentionnent aussi le poids des relations institutionnelles et de la bureaucratie interne. En faisant appel à une agence publique (dans le but de maîtriser la diffusion de l’information sur un sujet sensible) et non à un expert externe mieux formé à ce contexte, le gouvernement s’est privé d’outils adaptés à la gestion de la crise, mobilisant des méthodes et des instruments datés (cartes et plans « *d’avant-guerre* »). Enfin, la volonté de maîtriser à tout prix l’information a conduit à verrouiller la communication tant et si bien que la coordination de la crise en a été pénalisée. Les autorités ont manqué de la vision globale de la situation, nourrissant un conflit d’intérêt. Le choix des mesures fortes d’abattage et de quarantaine des élevages témoigne du fait que les décideurs n’ont pas pris initialement la mesure de l’aspect international de la crise et de ses répercussions sur le tourisme. Des messages incohérents avec la réponse à la crise ont été envoyés par les différents représentants gouvernementaux (ouverture du pays au tourisme versus mesures de contrôle et d’isolation très restrictives). En dernier lieu, cette volonté de gestion très centralisée de la crise, obéissant à une stratégie de *command and control* et de maîtrise de l’information, a porté préjudice à la coordination des opérations entre les autorités locales – chargées des opérations sur le terrain – et les autorités gouvernementales en commandement.

L’exemple donné par McConnell et Stark (2002) que nous avons détaillé ci-dessus nous montre d’une part comment une crise « *causée par un problème scientifique est traitée de manière hautement politique* » par un gouvernement. D’autre part, les nombreuses errances du gouvernement dans la gestion de cette crise mettent en avant le manque de préparation des autorités publiques à faire face à de tels événements. Ce défaut de préparation nous paraît pourtant très paradoxal, quand on voit le potentiel de déstabilisation politique d’une telle crise, qui a sérieusement mis en danger le gouvernement Blair. En effet, l’exercice d’un leadership réussi en temps de crise construit des « héros » politiques, à l’image de Rudolph Giuliani après sa gestion du 11 septembre ; tandis qu’un échec peut défaire un gouvernement. Nous partageons le constat de Boin et ‘t Hart (aussi mentionné par Perry et Lindell, 2003) quant à la réticence des responsables politiques à s’engager dans la préparation à la gestion de crise. Les auteurs prennent en exemple les présidents des Etats-Unis : « *tous les présidents qui ont servi durant l’âge nucléaire, excepté un (ironiquement, Jimmy Carter), ont endossé de manière légère leur rôle de décideur ultime sur la guerre et la paix ; ainsi que le suggère le manque d’intérêt et de participation active et régulière aux exercices organisés par le Pentagone* »¹¹² (Boin et ‘t Hart, 2003, p. 547). C’est de manière plus générale le cas pour l’ensemble des dirigeants. Lagadec (1996) note une réaction courante des chefs

¹¹²“all but one of the American presidents (ironically, Jimmy Carter) serving during the nuclear age took lightly their role as the ultimate decision maker on war and peace. This is suggested by their lack of active interest and regular attendance at Pentagon exercises”

d'entreprises, dirigeants politiques et responsables administratifs : « *formez mes équipes, moi je saurai faire* » (Lagadec, 1996, p. 107), que nous avons nous-mêmes pu constater à de nombreuses reprises dans le cadre notre étude de terrain. On peut se demander pourquoi les dirigeants font preuve d'une telle aversion pour toutes les questions de risque, « *ils semblent toujours avoir mieux à faire sur le moment. La recherche de l'efficacité prime constamment sur les efforts de long-terme pour améliorer la fiabilité (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 1999)* »¹¹³ (Boin et 't Hart, 2003, p. 547). La gestion du risque est rarement un sujet prioritaire pour les dirigeants pour des raisons managériales car « *les pressions quotidiennes empêchent généralement que le temps et l'énergie nécessaires soient accordés aux questions de crise (perçues comme trop exceptionnelles pour mériter une attention soutenue)* » (Lagadec, 1996, p. 104). Cependant les justifications d'ordre managérial ne sont pas suffisantes à l'explication : il s'agit surtout d'un « *terrain trop sensible, stratégique et tabou* » (Lagadec, 1996, p. 104). En effet, au-delà de la question d'allocation des ressources stratégiques, Boin et 't Hart évoquent une « *résistance psychologique des leaders à affronter leurs vulnérabilités personnelles, organisationnelles et sociétales* »¹¹⁴ (Boin et 't Hart, 2003, p. 547). De notre analyse comme de celle de Boin et t'Hart, l'expérience vécue est déterminante dans l'attitude des dirigeants vis-à-vis de la préparation à la crise : ce sont ceux qui ont déjà vécu des expériences de crises (en tant que dirigeants mais aussi en tant que simples citoyens) qui montrent le plus d'intérêt envers le travail préparatoire à la gestion de crise.

La position du dirigeant ou du risk manager est délicate : où placer le curseur entre « *en faire trop, trop tôt* » (gaspillage de ressources) ou « *pas assez, trop tard* » (Boin et 't Hart, 2003, p. 546) ? De plus, la bonne gestion du risque est une tâche ingrate, non rentable politiquement. En effet, cette dernière est majoritairement invisible puisqu'un risque bien géré, par une prévention efficace, ou bien une crise évitée, car détectée au stade des signaux faibles, est un « *non-événement* » et passe inaperçue pour Weick (1987). Celui-ci suggère alors de valoriser la performance quotidienne que constituent l'atteinte et le maintien de la fiabilité. Nous soulignons cette caractéristique, celle de l'invisibilité de la fiabilité, qui est importante dans la réflexion menée dans notre travail de thèse. Enfin, pour Steyer, « *le besoin pour l'entreprise d'avoir une démarche de planification active (...) s'adapte mal au besoin symbolique de projeter l'image d'une organisation prête* » (Steyer, 2013, p. 6). Qu'en est-il alors de l'attitude de la société civile, qui – exigeant toujours plus de sécurité – ne semble pas prête à affronter l'idée de la potentialité d'une crise et de la nécessité de s'y préparer ?

¹¹³ "They always seem to have something better to do at the time. The drive for efficiency usually wins out over long-term efforts to improve reliability (Weick, Sutcliffe, and Obstfeld 1999)."

¹¹⁴ "There is a psychological resistance of leaders to face their personal, organizational, and societal vulnerabilities."

Quelle place donner au citoyen dans la gestion des crises modernes (Lagadec, 2011) ? Il est en effet de la responsabilité de l'Etat de protéger le citoyen, mais les pistes nouvelles qui s'ébauchent aujourd'hui – en particulier avec les travaux sur la résilience – demanderaient plutôt à l'Etat de former le citoyen à contribuer à sa propre protection.

L'organisation française en matière de gestion des risques présente des caractéristiques spécifiques que Beucher et Reghezza-Zitt (2008) nous invitent à questionner. Malgré quelques évolutions encore récentes (nous pensons par exemple à la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 qui renforce la territorialisation de la gestion des risques, mais dont la mise en application reste encore timide¹¹⁵), la gestion de crise française est construite sur un modèle étatique encore fortement centralisé. Longtemps, un paradigme techniciste (fondé sur la « *culture de l'ingénieur* »), orienté principalement vers la protection, a dominé et influencé nombre d'outils dédiés à la gestion des risques qui se révèlent aujourd'hui limités face aux nouvelles caractéristiques du risque et de la crise (Beucher et Reghezza-Zitt, 2008). Les auteurs prennent en exemple les PPR (Plans de prévention des risques), l'un des principaux outils de gestion des risques employés par l'administration française, dont la philosophie repose sur l'idée de vulnérabilité physique face à l'aléa ; la notion de vulnérabilité sociale restant « *largement ignorée* » par ce type d'outil.

Ainsi nous notons deux éléments clés soulignés par les auteurs comme des vulnérabilités dans l'organisation française en matière de gestion des risques et des crises : la forte centralisation du système de réponse à la crise, et une préoccupation orientée vers le dégât matériel ainsi que vers la réponse technique à y opposer. Les exemples que nous avons évoqués précédemment à propos des inondations en Louisiane (en 2.2.3.1) appellent l'importance d'une gestion intégrée des crises, les dégâts matériels ayant des répercussions sociales immédiates qui pèsent sur l'évolution de la crise. Ce dernier exemple met également en avant l'importance d'une gestion de crise performante au niveau local. Il nous semble alors que la dimension désormais métropolitaine du risque, telle qu'évoquée par les auteurs, impose effectivement aux autorités françaises d'améliorer la territorialisation des politiques de gestion du risque et la fluidité de la coordination centralisation/décentralisation ; tout en tenant compte des vulnérabilités à la fois physiques et sociétales des territoires. En effet, en plus des vulnérabilités physiques, les métropoles ont « *pour caractéristique de présenter une vulnérabilité fonctionnelle majeure. L'occurrence d'un aléa occasionne ainsi des perturbations économiques et politiques, en affectant les diverses fonctions de tertiaire supérieur (finance, logistique, sciences et culture, etc.), qui finissent par paralyser très vite*

l'agglomération. Par ailleurs, les perturbations peuvent se diffuser rapidement au-delà de la zone d'impact initial, en direction des territoires dépendants » (Beucher et Reghezza-Zitt, 2008, p. 7). Nous retrouvons ici les notions de complexité et de couplage (Perrow, 1984) que nous avons déjà évoquées comme caractéristiques des crises modernes affectant les territoires.

A propos du couple risques et territoires, différentes questions se posent. Premièrement, nous retenons la question de l'échelle pertinente de gestion du risque. Comment adapter la gestion territoriale du risque aux différents bassins de risque, qui s'entrecroisent, quand le découpage territorial et les responsabilités qui en découlent relèvent quant à eux de la logique administrative ? Quel positionnement pour l'échelon public local afin de développer une dynamique de centralisation/décentralisation ? Deuxièmement, nous notons la multiplication des travaux portant sur les questions de vulnérabilité et de résilience, à propos des territoires et de leurs infrastructures stratégiques (voir par exemple Boin et McConnell, 2007 ; Schulman et Roe, 2007 ; ou encore l'indice de résilience territoriale du HCFDC¹¹⁶ pour une vision plus opérationnelle), mais également à propos des organisations en charge de l'administration et de la gestion des risques sur ces territoires (voir Wybo, 2010). Troisièmement, nous avons noté que les territoires métropolitains peuvent aujourd'hui s'apparenter à des systèmes complexes et fortement couplés (voir travaux sur les infrastructures critiques), et soumis à des niveaux de risques variables tant en nature qu'en intensité. Pour autant, faut-il en déduire – à l'instar de Perrow (1984) – que sur ce type de territoire, l'accident est « *normal* » ?

Les différentes questions que nous venons de soulever nous amènent à positionner notre thèse de la manière suivante. Tout d'abord, nous portons notre attention sur l'échelon local de la réponse à la crise, celui représenté par les communes et les intercommunalités. Il est l'échelon autour duquel aujourd'hui se concentrent de multiples enjeux. Premier niveau de réponse à la crise, il est au cœur d'un système complexe et multi-niveaux d'organisation de la sécurité civile (voir chapitre 1). Sa proximité immédiate avec le territoire en crise en fait un acteur clé du succès (ou de l'échec) de la gestion de l'événement (Marcellis-Warin et Peignier, 2010 ; Lalonde, 2008). Or, la préparation des collectivités locales à cet exercice est une problématique récente et pose aujourd'hui un certain nombre de difficultés empiriques (réticence des élus envers le sujet, coordination entre communes d'un même territoire métropolitain, une préparation à la gestion de crise qui n'est pas perçue comme une question prioritaire, une organisation de la réponse à la crise qui repose encore aujourd'hui principalement sur la planification, etc.). Pourtant, l'importance des enjeux qui résultent

de la gestion de crise par les collectivités territoriales nous porte à nous poser la question de la fiabilité de ces organisations en temps de crise. En dépit des différences notables entre les collectivités territoriales confrontées à la crise et les organisations à haute fiabilité (Tiberghien, 2010), nous souhaitons introduire ce courant de recherche à notre analyse.

2.2.3.3 Se préparer... la question des plans

«*Why do we continually seem one disaster behind?* », Lagadec reporte ainsi les mots de la Chambre des Représentants des Etats-Unis, qui s'interrogent sur la pertinence de leurs efforts en matière de gestion de crise après le passage de l'ouragan Katrina. Tous les efforts menés en la matière semblent vains, chaque nouvelle crise le prouve. Le problème est peut-être alors dans la méthode : « *un accident, une réponse ; un accident plus important, une réponse plus importante* ». Il faudrait alors changer notre conception du mode de réponse à la crise, et accepter l'idée « *qu'aucune réponse toute faite ne peut être la solution aux crises modernes* » (Lagadec, 2009b, p. 478). Toutes les crises diffèrent par nature les unes des autres. Pour Forgues, « *la crise est en effet assimilable à un jeu à somme négative contre la nature : on perd systématiquement sinon il n'y a pas de crise (...)* Ainsi une entreprise qui réussirait à éviter telle crise [par la prévention] se trouverait démunie face à une autre, et ce d'autant plus que cette autre n'aurait pas été envisagée [par la préparation] » (Forgues, 1996, p. 75).

En voici une très bonne illustration, développée par Boin (2009) à propos de la gestion de l'ouragan Gustav (2008) en Louisiane. Après l'échec de la gestion de Katrina en 2005, les autorités publiques de Louisiane ont revu leur copie en matière de préparation à la gestion des ouragans. C'est ainsi que « *cinq jours avant l'arrivée prévue de l'ouragan Gustav, le Gouverneur Jindal a déclaré l'état d'urgence et la population de la Nouvelle Orléans fut évacuée avant que la tempête n'atteigne les côtes* ». Cette évacuation massive de population fut l'une des plus importantes de l'histoire des Etats-Unis (plus d'un million de personnes vivant dans et autour de la métropole). Et pourtant, malgré ces nouvelles mesures, la réponse des pouvoirs publics à la crise s'est révélée partiellement inadaptée. « *Les refuges se sont révélés totalement inadéquats* » pour accueillir la population et ont « *précipité la démission d'Ann Williamson, la responsable des services sociaux* ». De plus, la nature du désastre n'a pas été celle attendue par les pouvoirs publics, qui s'étaient préparés à affronter des crues massives, comme ce fut le cas pour Katrina. Or la principale conséquence de la tempête Gustav a été « *de paralyser totalement Baton Rouge* », la capitale de la Louisiane, où par ailleurs avait été installé le centre de gestion de crise. Boin conclut son analyse sur le fait que « *bien que l'évacuation de la Nouvelle Orléans ait été politiquement habile, cette décision s'est finalement*

*révélée inutile et pourrait même venir entraver de futures tentatives d'évacuations »*¹¹⁷ (Boin, 2009, p. 371). Ainsi, bien que pensant avoir retenu les leçons de Katrina, les pouvoirs publics se sont pourtant retrouvés désemparés face à une crise d'origine similaire à Katrina mais totalement différente dans ses effets.

Suite à cet exemple, on peut se demander s'il est vraiment possible de se préparer à la gestion de crise ? En effet, *« une même action dans des contextes légèrement distincts peut amener à des résultats totalement différents. Suivre une procédure établie à l'avance peut donc être dangereux »* pour Forgues (1996, p. 73). Or, pour Godard et al. (2002), il est non seulement possible mais indispensable de penser au préalable la gestion de la crise : *« pour faire face à des crises (...), il faut s'y être préparé spécifiquement car (...) un épisode de crise ne se déroule [pas] comme une période normale de gestion d'une organisation »*. Il existe un certain nombre de *« régularités propres aux épisodes de crises »* qui permettent aux organisations d'envisager cette préparation (Godard et al., 2002). Comment alors se préparer à gérer les crises s'il s'avère dangereux de suivre des procédures planifiées à l'avance ? La réponse nous est fournie par LaPorte, pour qui *« l'idée n'est pas d'établir des plans et des outils pour éviter d'être surpris – mais pour se préparer à être surpris »*¹¹⁸ (Lagadec, 2009b, p. 474, reprenant LaPorte, 2007).

La préparation à la gestion de crise repose sur un travail important de planification, mais aussi sur l'entraînement (exercices, simulations), l'intégration des retours d'expérience et *« un changement culturel global »* (Boin, 2009). Perry et Lindell (2003) insistent particulièrement sur le fait que la préparation à la gestion de crise ne s'arrête pas à la planification, qui n'en est que l'une des étapes. Or, ce travail de préparation est difficile à mettre en œuvre dans les organisations, en particulier dans les collectivités territoriales, et rencontre différents obstacles, notés par Boin (2009). Il est en effet difficile pour les autorités publiques d'allouer des ressources (temps, argent, personnels) à la préparation pour un événement aux contours incertains qui ne se produira peut-être jamais ; quand ces mêmes ressources peuvent être mobilisées autour de problèmes plus immédiats et concrets¹¹⁹ (Perry et Lindell, 2003). Ensuite, à *quoi* se préparer ? Entre la multiplicité d'événements susceptibles de se produire, faut-il faire des choix, se préparer aux événements dont l'occurrence est la plus

¹¹⁷ "Five days before Hurricane Gustav was predicted to come ashore, Governor Jindal declared a state of emergency. The population of New Orleans was evacuated well before the storm came ashore. (...) The shelters proved woefully inadequate, prompting the resignation of Ann Williamson, the secretary of social services. (...) The evacuation of New Orleans may have been politically expedient, but it turned out to be unnecessary, which, in turn, may well hinder future efforts to evacuate a population notoriously unwilling and unable to leave."

¹¹⁸ "The point is not to provide plans and tools to avoid surprise—but to prepare to be surprised (LaPorte, 2007a)."

probable ? L'exemple de la tempête Gustav nous a montré qu'un aléa de même origine peut se manifester sous des formes très différentes. Ce sont alors des arbitrages politiques, qui dépassent la question des risques, qui entrent en jeu. Ainsi que le mentionne Perrow, « *le problème n'est alors pas le risque, mais le pouvoir* » (Perrow, 1984, p. 306), celui de décider quels risques (et donc quelles populations, quelles infrastructures, quels enjeux) privilégier dans cet arbitrage (Perry et Lindell, 2003). Et comment se préparer à l'inconcevable ? Enfin, pour se préparer il faut aussi que les dirigeants acceptent de se confronter avec leurs propres vulnérabilités et celles de leur organisation.

Ainsi, la préparation à la gestion de crise rencontre de nombreux obstacles. Le travail de planification est le moyen le plus courant d'aborder ce travail préparatoire. Nous verrons cependant que cette démarche – bien qu'essentielle – est loin d'être suffisante en elle-même, et peut même nuire à la qualité de la préparation à la gestion de crise si elle est mal abordée. Pourtant, dans de nombreuses organisations publiques, la préparation à la gestion de crise se résume à un plan de gestion de crise.

Tout d'abord, revenons sur la notion même de plan. « *Forme collective de l'action organisée* » (Thévenot, 1995), le plan questionne « *la relation de la représentation et de la pratique* » (Suchman, 1990). Est-ce un outil pour prévoir et contrôler l'action ou plutôt un moyen de coordonner le collectif ? Dans le premier cas, Wildavsky (1973) – dans un article intitulé « *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing* » – évoque l'idée de rationalité qui sous-tend la démarche de planification, elle est le moyen par défaut mobilisé par les organisations pour anticiper le futur : « *tout est planification* », l'anticipation et l'ambition de contrôle étant présentées comme la raison d'être de toute organisation dès lors qu'il existe un objectif. Dans le second cas, l'auteur lie le plan à la question du pouvoir : le plan implique en effet une relation à double sens entre celui qui planifie et donc impose un comportement attendu à d'autres acteurs, qui eux reçoivent le plan comme une directive. Or en pratique, l'adhésion ou non au plan de la part des acteurs chargés de sa mise en œuvre est déterminante quant à l'interprétation qu'ils font de ces directives. La planification est alors un processus social et politique (Wildavsky, 1973) et il nous semble important de prêter attention dans l'étude des plans aux acteurs chargés de les élaborer comme aux acteurs chargés de les mettre en œuvre. Dans l'exposé de Wildavsky, ce sont les détenteurs du pouvoir qui élaborent des plans dont la mise en œuvre revient à des acteurs subordonnés. Dans le cadre de notre étude, c'est la relation inverse que nous découvrons : les risk managers des communes sont chargés d'établir les plans de gestion de crise dont la mise en œuvre est de la responsabilité des décideurs aux pouvoirs : le maire et des élus. A la question du pouvoir évoquée par Wildavsky, nous répondons par celle de la légitimité des acteurs à s'engager dans un processus de planification et à y enrôler l'ensemble des parties prenantes. Cette question est fondamentale dans notre thèse.

Par ailleurs, la manière dont sont construits les plans déterminent leur utilisation : le plan comme une procédure à dérouler (« *plan-as-program view* », Agre et Chapman, 1990) ; comme une série d'instructions détaillant différentes séquences d'opérations hiérarchisées (Suchman, 1990) ; ou bien le plan comme un outil de communication (« *plan-as-communication view* », Agre et Chapman, 1990), prolongement naturel du langage ? Dans le cas de la crise, le plan ne peut être conçu comme la représentation de pratiques intégrées par l'organisation car, si la crise entre exactement dans les cases prévues par le plan et peut être intégralement gérée par le suivi des procédures établies, alors ce n'est pas une crise, « *mais une urgence bien domestiquée* » (Lagadec, 2009a, p.17). Wildavsky (1973) suggère même l'idée que l'échec serait inscrit dans la nature du plan et qu'il faut alors distinguer l'effort de planification de la réussite du plan. Dans l'univers de la crise, qui éclate tous les repères de l'organisation, le plan ne peut alors qu'être conçu pour ne pas vraiment être suivi au final. Mais dans ce cas, faut-il vraiment planifier la réponse à la crise ? L'encadré ci-dessous nous permet de présenter les forces et les faiblesses du plan, pour comprendre qu'il s'agit d'un outil indispensable mais potentiellement dangereux s'il est mal conçu et mal utilisé.

Encadré 16– Forces et faiblesses du plan

Dans l'univers bouleversé de la crise, le plan s'affiche comme une « *ligne de vie essentielle* », celle qui permet de « *tenir sous le choc* » des premiers instants de la crise. En effet, le plan propose un cadre qui permet de « *sécuriser l'essentiel* » : clarifier l'organisation générale, fixer les responsabilités, définir les principes logistiques etc... Face à la « *panique* », à « *l'abandon de poste* » et aux « *désordres sociaux* » qui caractérisent la crise, le plan redonne de la « *cohérence* » (Lagadec, 2009a, p. 6-7) et permet ainsi de « *réduire la pression temporelle* » (Forgues, 1991) à laquelle sont soumis les décideurs, puisqu'il faut agir dans l'urgence alors même qu'on ne sait plus rien, qu'on ne comprend plus rien. Enfin, « *le plan libère l'esprit pour la créativité. Le fait de disposer de ces ancrages, de ces repères, de ces écrans radar multiples, permet de lancer les opérations immédiates, et de prendre du recul. Recul pour examiner ce qui ne rentrerait pas dans les hypothèses habituelles et qui appelle la créativité collective. Plus le connu a été préparé, plus on sera en mesure de faire face à l'inédit – et cela est capital dans les grandes crises* » (Lagadec, 2009a, p. 8).

Le danger principal réside alors dans le suivi aveugle et précipité du plan, qui peut laisser les décideurs s'enfermer dans une fausse impression de maîtrise de la situation. Lagadec souligne à ce sujet l'exigence de maîtrise de la part de la société civile, qui attend des dirigeants le message suivant : tout est sous contrôle. Ainsi ces derniers se jettent parfois à corps perdu derrière la protection que semble leur offrir le plan, suivant l'idée « *qu'échouer gravement en appliquant le Plan validé est toujours préférable à l'innovation hors cadres* » (Lagadec, 2009a, p. 17). Il est nécessaire de faire sens de la situation avant de prendre des décisions importantes (Weick, 1987), d'autant plus que dans ce contexte perturbé, il est très difficile d'en connaître à

l'avance les conséquences. Forgues mobilise l'exemple suivant : « *on estime que les premières réactions des conducteurs de la centrale nucléaire de Tchernobyl ont amené la crise à un point de non-retour et donc à l'explosion du réacteur* » (Forgues, 1991, p. 41). Le suivi strict et immédiat de la procédure (enclenchement de l'arrêt d'urgence du réacteur par un chef d'équipe) a conduit au désastre. L'équipe a réagi face à l'alerte de manière immédiate, sans questionner la situation « *nous n'avons fait aucune erreur !* ». Désormais, « *des mécanismes de régulation interviennent automatiquement, afin que durant les dix premières minutes, les agents ne puissent pas intervenir, mais seulement analyser la situation et identifier la réponse à y apporter* » (Forgues, 1991, p. 41).

Ainsi la mise en œuvre efficace du plan implique d'avoir une attitude ouverte au doute (Weick, 2009 ; Steyer, 2013), qui permette de questionner les réponses prévues initialement par le plan, de ne pas écarter les difficultés qui surgissent lorsque la crise refuse de rentrer dans les cases que l'on aura pourtant soigneusement établies au préalable. Il s'agit d'intégrer que « *des décisions planifiées peuvent avoir des conséquences non planifiées* » en raison du caractère très contextuel de chaque événement qui mobilise le plan (Wildavsky, 1973, p. 129). Lagadec dénonce l'attitude de certains dirigeants pressés de régler le problème et niant les difficultés : « *Nous sommes ici pour répondre aux problèmes, pas pour nous en poser* », attitude pouvant aboutir à des phénomènes de *groupthink* (Lagadec, 2009a, p. 12).

Autre piège, la « *négation de l'imprévu* » évoquée par Lagadec (2009a) qui cite Weick et Sutcliffe (2001) pour qui « *les plans tendent à entraîner leurs utilisateurs vers le « mindlessness » : on recherche la confirmation du fait que le plan est correct, on écarte les données qui ne cadrent pas avec le plan.* ». Ce terme est utilisé par opposition au concept de « *mindfulness* » utilisé par Weick et Sutcliffe (2001) « *pour qualifier la recherche active de dysfonctionnements possibles, de questions non repérées, de pièges éventuels* » (Lagadec, 2009a, p. 14). Le plan peut en effet avoir un effet « *œillère* » : pour Weick et Sutcliffe (2001) on n'interprète les phénomènes que dans le cadre prévu par le plan, on ne perçoit que les signaux qui coïncident avec les hypothèses encodées dans le plan, passant ainsi à côté d'éléments importants. Le plan peut alors réduire les capacités d'action (matérielles et cognitives) de l'organisation à ce qui a été prévu en amont, contenant l'improvisation et la créativité. Enfin, le plan encourage la tendance des acteurs à se tourner vers ce qui leur est familier en situation perturbée (Forgues, 1991), c'est à dire à répliquer « *des modèles d'action du passé* » (Lagadec, 2009a). Le fait d'élaborer un plan permet aussi aux dirigeants d'éluder, de repousser certains questionnements : « *attendons que le plan soit terminé pour agir* », il permet de se substituer à l'action (Wildavsky, 1973, p. 149).

Ainsi le plan est essentiel dans la crise, mais il doit être mobilisé avec précaution, dans la pleine conscience de ses limites, et non brandi comme la réponse ultime à la crise. Adoptant une perspective situationniste, Suchman (1990) prend pour exemple un kayakiste se trouvant face à une série de rapides particulièrement dangereux. Celui-ci va alors élaborer un plan (voire plusieurs plans

alternatifs) pour organiser sa descente. Mais « *quel que soit leur nombre ou l'étendue de leur usage éventuel, les plans s'arrêtent là où commence le travail de descendre les rapides* ». Pour Suchman, « *le but du plan n'est pas de vous permettre de descendre les rapides, mais plutôt de vous préparer de telle manière que vous soyez dans les meilleures conditions possibles pour utiliser votre savoir-faire incorporé dont finalement votre succès dépend* » (Suchman, 1990, p. 158). Dans cette perspective, « *les prévisions ne sont pas les déterminants de l'action. Elles sont plutôt des ressources que les acteurs construisent et consultent avant et après l'accomplissement de l'action* » (Suchman, 1990, p. 159). La perspective situationniste permet d'aborder le plan dans une logique qui redonne toute sa place au contexte, et demande de faire sens de celui-ci, ce qui nous semble fondamental en temps de crise. Il y a donc tout un travail à mener en amont, pour que les acteurs acquièrent les compétences nécessaires à mobiliser pendant la crise (prendre du recul pour faire sens de la situation, mobiliser les ressources disponibles et faire preuve de créativité pour aller chercher des ressources nouvelles si besoin). Nous pensons dès lors que la formation des dirigeants en particulier (et plus généralement de l'ensemble des acteurs impliqués dans la résolution de la crise) est l'une des clés de la préparation à la gestion de crise. C'est pourquoi notre travail de thèse s'intéresse au travail des équipes en charge d'élaborer le plan et de favoriser leur appropriation par les différentes parties prenantes.

A l'instar des défenseurs du *preparedness* (voir encadré 14), Lagadec (2009a) introduit la distinction entre la notion de plan, en tant que produit fini, et celle de planification, en tant que processus (Lagadec utilise la notion anglophone de *planning*, qui exprime mieux la dynamique qui se met en route au cours de ce processus, tandis que Perry et Lindell (2003) comparent la planification à un « *processus sans-fin* » et le plan à un cliché de ce processus à un instant t). Lagadec cite le Général Eisenhower qui s'exprime en ces termes : « *plans are worthless, planning is everything* » : de fait, « *la confiance est dans la capacité à inventer ensemble des voies et des moyens de sortie, et non dans le caractère salvateur de ce qui a été arrêté, consigné dans un écrit faisant loi, et qui s'impose à tous comme cadre d'intelligence, d'autorité et d'application* » (Lagadec, 2009a, p. 11). De même, Wildavsky propose de considérer la dimension formelle et rédigée des plans comme « *l'une des manifestations possibles de la planification* » (Wildavsky, 1973, p. 129). D'ailleurs, pour Perry et Lindell « *une planification efficace comporte des éléments immatériels difficiles à formaliser sur papier, tels que la connaissance développée par les managers au cours du temps quant aux différentes ressources publiques et privées ; leur capacité à anticiper les besoins en cas d'urgence et à les gérer en fonction de la disponibilité de ces mêmes ressources ; ainsi que leur habilité à créer des*

liens entre les différents acteurs au-delà des frontières organisationnelles »¹²⁰ (Perry et Lindell, 2003, p. 346-347). Pour les auteurs, le degré de formalisation de la planification ne détermine pas le niveau de préparation à la crise, mais est généralement fonction de la taille de la collectivité, de son degré d'exposition au risque ou encore du comportement des citoyens envers leurs dirigeants (sur la notion d'*accountability*, voir 2.1.3.1 et 2.1.3.2).

Ainsi le processus de planification, en traçant les voies de l'action, de la réflexion collective, met en place des automatismes de collaboration et d'action collective qui permettront, durant la phase de perte de repères, de reconstruire du sens collectivement. C'est dans le processus même de planification que se joue l'efficacité de la réponse : à la fois par les partis pris d'élaboration du plan (sur quelles hypothèses se fonde le plan ?) que par l'engagement, l'enrôlement des acteurs dans sa construction. Ce processus oblige par exemple les décideurs à prendre conscience de l'éventualité d'une crise (Forgues, 1991). Pour autant, il ne suffit pas d'établir seulement les grandes lignes – même si l'on sait au préalable que le plan ne pourra être suivi à la lettre. Descendre dans les détails du plan lors de son élaboration permet autant d'identifier les points de vulnérabilités de l'organisation (Forgues, 1991) que de poser les questions de fond, de sorte que la réponse à la crise ne soit pas construite dans l'action à partir d'hypothèses erronées. Suchman relativise quant à elle l'importance de la précision : à partir d'un certain niveau, il s'agit de renoncer aux détails de l'action pour « *se reposer sur la disponibilité d'une réponse contingente et nécessairement ad hoc* » (Suchman, 1990, p. 159). Ici peut se poser la question de la confusion entre la planification et la réponse à la crise, contre laquelle nous mettent en garde Perry et Lindell (2003) et que nous développons dans l'encadré suivant. Les principes valables pour la planification ne le sont pas forcément pour la gestion de l'événement. Par exemple, descendre dans les détails peut-être important lors du travail de planification, non pour conditionner une réponse à la crise planifiée au millimètre, mais pour soulever des interrogations. Pour autant, manager la réponse à la crise requiert l'adaptation aux contingences du terrain, et le plan en tant que production finale doit pouvoir fournir la latitude nécessaire.

<p>Tableau 6 – Planifier et manager la réponse à la crise : deux fonctions différentes</p>

<p>Pour clarifier cette distinction, nous présentons dans le tableau ci-dessous la qualification faite par Perry et Lindell (2003) de ces deux fonctions. Ils mobilisent alors l'analogie suivante pour qualifier cette différence :</p>
--

¹²⁰ “effective planning is made up of elements that are not realized in hardware and are difficult to document on paper. These includes the development of managers’ knowledge of the resources of governmental and private organizations, the sharpening of their conceptual skills in anticipating emergency demands and balancing these against available resources, and the establishment of linkages across organizational boundaries between emergency planners and operations personnel.”

« planifier la gestion de crise, c'est élaborer la conception d'un bâtiment, alors que gérer la crise implique de scier des poutres et de planter des clous ».

Planification de la réponse à la crise	Management de la réponse à la crise
<p>Nécessité d'identification de(s) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dangers menaçant la communauté - la nature des impacts potentiels - aires géographiques à risque - besoins pour faire face à l'urgence - ressources disponibles (humaines, matérielles, logistiques etc...) 	<p>Répondre aux besoins d'urgence par la mise en œuvre des actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'évaluation - de correction - protection - de coordination <p>identifiées au stade de la planification.</p>

Inspiré de Perry et Lindell (2003)

Gérer la crise, c'est donc se confronter à la réalité du terrain et à l'imperfection des plans. L'analogie de Perry et Lindell rejoint l'idée de bricolage que nous avons pu constater sur le terrain lors de la gestion d'événements. Par ailleurs, les auteurs insistent la notion de performance liée au management de crise, qui nécessite d'autant plus d'insister sur la qualité de la préparation à cette tâche. Une préparation efficace doit alors outiller les acteurs pour que sur le terrain, ils puissent à la fois mobiliser les plans et développer le recul nécessaire pour effectuer les ajustements requis par la situation.

Bien qu'il ne constitue qu'une partie de la préparation à la gestion de crise pour les auteurs du *preparedness*, le processus de planification mérite à notre sens une attention toute particulière et se situe au cœur de notre travail de thèse. Dans notre idée, ce processus de planification de la réponse à la crise peut être le catalyseur de tout le travail préparatoire : l'élaboration du plan, son appropriation par les acteurs au travers d'exercices de simulation, l'intégration des retours d'expérience au plan dans une optique d'amélioration continue etc... Nous défendons l'idée que le plan – par le travail qu'il permet d'engager autour de l'objet – est l'élément central autour duquel peut s'organiser toute la préparation de la réponse à la crise.

Le plan, en tant qu'objet cette fois-ci, présente aussi plusieurs caractéristiques : il est bien souvent la partie légale, obligatoire, de la préparation de la réponse à la crise. Bien qu'il ne se suffise pas en lui-même, cette obligation légale d'avoir un plan – en tant qu'objet – permet d'engager le travail de planification – en tant que processus. Il est également un objet qui permet la communication, la confrontation de points de vue. Il peut aussi être interprété comme « *objet-frontière* » – bien que cette approche ne soit pas développée plus longuement au cours de notre travail (voir par exemple Akrich, Callon & Latour, 2006). Enfin, notre travail se heurte à un dernier questionnement, celui de l'évaluation de la performance de la planification ? La crise est-elle la seule mesure de l'efficacité

d'un plan ? Et comment évaluer l'efficacité d'un plan dont on sait par avance qu'il sera dépassé ? D'après Lindell (1994, p. 176), « *un accident impliquant la libération rapide d'une importante quantités de toxiques chimiques dans une zone fortement peuplée produira quasi-inévitablement d'importantes pertes humaines, quelque soit la qualité du plan. A l'inverse, même un plan de piètre qualité peut se révéler adéquat si le produit chimique est libéré lentement, en faible quantité, non-toxique ou a lieu dans une zone non-peuplée* ». Enfin, comment rendre compte de l'ensemble du travail de planification, un processus de fond, dont la partie visible réside en un outil nécessairement limité ? Cette interrogation s'inscrit par ailleurs de manière plus large dans notre thèse : comment évaluer une bonne gestion de crise, comment rendre compte de la fiabilité d'une organisation ? Notre action sur le terrain, par la construction d'un outil de mise en visibilité du travail préparatoire à la gestion de crise, cherche à répondre à cette question. Nous proposons une réflexion autour d'un outil permettant dans un premier temps de rendre compte de l'activité permettant à l'organisation de se préparer à la crise et de monter en fiabilité, avant de nous interroger dans un deuxième temps sur le critère évaluatif permis par ce type d'outils.

L'organisation française concernant la préparation de la réponse à la crise dans les communes est principalement basée sur les plans. Introduit par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, le PCS est à la fois la seule obligation légale¹²¹ concernant la préparation des communes à la gestion de crise et le principal outil dont elles disposent pour organiser la préparation. Dans les différents guides édités par l'Etat¹²² pour accompagner l'élaboration du PCS, il est mentionné l'importance d'organiser des exercices de simulation de crise, de tenir à jour les informations et de former les acteurs à son utilisation dans le but de rester opérationnel. Cependant, sur le terrain, nous constatons deux difficultés. La première réside d'abord dans l'élaboration du plan en lui-même. Bien que la loi oblige certaines communes à se doter d'un PCS (et encourage fortement toutes les autres à faire de même), il n'existe aucun dispositif de contrainte quand au suivi de cette obligation : les autorités préfèrent adopter une posture incitative dans la mesure où l'élaboration du PCS doit s'inscrire dans une démarche active de la commune, qui doit s'approprier l'outil. Or la Direction de la Sécurité Civile (DSC) établit dans un rapport que fin 2010, toutes catégories confondues¹²³, seules 16% des communes françaises en étaient pourvues. Ce chiffre s'élève à peine à 30% en 2015. De plus, 50% des communes soumises à l'obligation légale de réaliser un PCS n'avaient encore engagé

¹²³ Communes soumises et non soumises à l'obligation de PCS

aucune démarche en ce sens¹²⁴ (chiffres actualisés 2015 en note de bas de page). Il y a donc une vraie difficulté pour les communes à s'engager dans la démarche d'organisation de la réponse à la crise incarnée par le PCS. Cette difficulté se retrouve au sein de la collectivité territoriale que nous étudions (voir figures 16 et 17). Dans ces communes, un travail important au niveau de la culture du risque et de la sensibilisation des élus aux problématiques de risques est à effectuer. La deuxième difficulté que nous avons identifiée réside dans l'appropriation du PCS. Dans un certain nombre de communes, le PCS est abordé comme une contrainte réglementaire supplémentaire, et ainsi son élaboration s'effectue sans implication de la part de la municipalité. Dans ce cas, il n'y a pas ou peu de travail d'appropriation de l'outil qui est mené, et l'on reconnaît tout à fait la distinction entre la notion de plan en tant que produit fini et celle de planification en tant processus, telle que mentionnée par Lagadec (2009a). Ainsi il peut exister un plan sans pour autant que son élaboration ait fait l'objet d'un réel travail de planification au sens de Lagadec. La DSC mobilise alors le terme de plan « *alibi* » pour désigner un plan « *répondant à une obligation légale, sans caractère opérationnel* ». Dans ce cas, « *il est alors élaboré sans implication de la municipalité, par une personne cochant les cases d'un plan-type ou par un prestataire extérieur chargé de livrer un document sur étagère et ne sera pas opérationnel* »¹²⁵. La DARP, l'acteur intercommunal par lequel nous entrons sur le terrain, est chargée d'aider les différentes communes dans cette démarche de planification. Les responsables de la DARP nous font part de leur difficultés à aider les communes à « *dépasser les plans* » selon leurs propres termes, à « *aller plus loin* » que les plans, à se les « *approprier* », c'est à dire à dépasser le stade du plan-produit pour une démarche globale de préparation à la gestion de crise. Le cadre théorique d'articulation (au sens de Wildavsky, 1988) d'une logique d'anticipation – basée sur les plans et qui s'inscrit culturellement dans les habitudes managériales du secteur public – avec une logique de résilience – plus organique et adaptée aux contextes de crise – nous semble alors convenir pour répondre à la problématique empirique rencontrée. Ces concepts théoriques « *parlent* » aux responsables de la DARP, leur permettant de

¹²⁴ Au moment de la mise en page de ce travail (2015, soit 10 ans après la loi de modernisation de la sécurité civile), nous pouvons actualiser ces chiffres : ce sont près de 24% des communes (toutes catégories confondues) qui ont réalisé un PCS, et parmi les communes soumises à obligation de PCS, il reste 40% des communes à n'avoir pas arrêté de PCS. Source : AMARIS (Association nationale des collectivités pour la Maitrise des Risques technologiques majeurs)

10 ans après la promulgation de cette loi, 6 900 communes ont élaboré un PCS sur les 11 500 qui en ont l'obligation. Par ailleurs, 1 700 communes ont réalisé un PCS sans y être tenu par la réglementation.

¹²⁵ Extrait de « Plan Communal de Sauvegarde. Bilan 2010 et bonnes pratiques à l'usage des préfectures de département. » Direction de la Sécurité Civile. Novembre 2010.

« *mettre des mots* »¹²⁶ sur leur expérience de terrain. Nous développerons ce cadre d'analyse dans une troisième partie.

Pour conclure la section 2.2. :

Après nous être intéressés à la gestion du risque dans la section 2.1., nous avons plus particulièrement approfondi dans cette seconde section l'exploration théorique de l'une des modalités de la gestion du risque : la gestion de la crise. Tout d'abord, nous avons mis à jour la complexité conceptuelle qui entoure la notion de crise, d'où un nécessaire travail de définition pour pouvoir l'intégrer dans les processus de gestion. De par ses caractéristiques, la crise est un objet d'étude dont les sciences de gestion peinent à s'emparer, et cette difficulté se retrouve au sein des processus organisationnels. En effet, la crise se caractérise notamment par son imprévisibilité. Comment alors intégrer la crise dans le projet gestionnaire des organisations, qui repose sur des principes de prévision et d'anticipation ? Cette problématique est d'autant plus marquée dans les organisations publiques, dont la culture bureaucratique s'accommode mal de la gestion d'événements « hors-cadre ». Vouloir « gérer » la crise, n'est-ce pas une antinomie ? Pas forcément si la dénomination de crise (par opposition au désastre ou à la catastrophe) sous-entend que « quelque chose peut être fait ». De même, bien que la crise soit révélée par un événement brutal, on peut aborder la crise comme un processus au long cours qui a démarré bien avant la survenue de l'événement précipitant. Dans les deux cas, l'organisation retrouve des capacités d'action en amont. Ainsi, derrière la question de la gestion de crise, c'est celle de la préparation à la gestion de crise qui est posée. Elle doit aujourd'hui être repensée au vu des caractéristiques des crises modernes : hypercomplexes, interconnectées, sans-frontières (géographiques, organisationnelles, sectorielles). La préparation à la gestion de crise est un processus global, qui intègre la planification, mais aussi la formation et l'entraînement via des simulations et des exercices, l'acquisition d'équipements, la diffusion d'une culture du risque au sein de l'organisation. Or, il est difficile pour les collectivités territoriales de sortir d'une logique de routine et de se « préparer à être surpris ». La préparation à la gestion de crise se résume alors dans de nombreux cas à un simple « plan-produit », vite oublié sur une étagère. Nous mettons alors en avant le rôle du risk manager, « acteur-pivot » sur lequel repose la responsabilité de la construction d'un collectif mobilisé autour de la préparation à la gestion de crise. En plus de tisser des liens entre acteurs et entre organisations, le risk manager doit contribuer au développement de capacités réflexives au sein de ce collectif, pour leur permettre de dépasser les limites et les écueils du plan afin de reconstruire du sens en situation de crise. Or, le plan est la partie visible de la préparation à la gestion de crise. Il est plus difficile de mobiliser un collectif autour de la partie immergée de la préparation, ce qui nous conduit dans le cadre de notre travail de terrain à penser la mise en visibilité de ce travail préparatoire.

¹²⁶ Termes utilisés par les membres de la DARP

Gérer l'imprévu, les réponses de la fiabilité organisationnelle

2.3 La fiabilité organisationnelle en question

La partie précédente nous a permis d'établir les particularités des territoires confrontés aux crises modernes (voir 2.2.2) : la société moderne est dépendante de réseaux, d'« *infrastructures critiques* » (Boin et McConnell, 2007) hautement complexes et interconnectés. Ainsi, un incident localisé sur le territoire peut gagner en intensité et se propager très rapidement : un phénomène météorologique peut provoquer une panne électrique et paralyser les transports, les hôpitaux, les communications et les services de sécurité. Ce constat nous inspire alors la comparaison des sociétés modernes avec les systèmes fortement couplés et complexes décrits par Perrow (1984). En suivant cette analogie, les crises feraient ainsi partie du fonctionnement « *normal* » des territoires et il serait illusoire de vouloir les éviter, sauf à renoncer aux systèmes technologiques complexes sur lesquels repose la société moderne. C'est d'ailleurs ce qui semble se passer, nous avons précédemment établi que l'une des caractéristiques des crises modernes était leur tendance à se généraliser. La crise n'est plus un phénomène rare, les sociétés apparaissent de plus en plus vulnérables face à des phénomènes d'origine naturelle, ou bien créés par l'homme. La fuite en avant s'accélère, les progrès de la technologie visant à nous protéger de certains risques en créent de nouveaux (Beck, 2001 ; Gilbert et Lascoumes, 2003). Mais si les crises semblent s'accroître en fréquence, c'est aussi leur intensité grandissante qui inquiète. Et cette intensité s'explique en partie par le couplage et la complexité des infrastructures dont dépendent les territoires. Cependant, les organisations en charge d'administrer la vie du territoire ne peuvent se résoudre à traiter les crises comme faisant partie du fonctionnement normal du territoire, dans la mesure où ces organisations sont responsables de la sécurité et de la sauvegarde de ce territoire et de ses habitants. Ainsi, il nous apparaît nécessaire que ces organisations, chargées de gérer la crise, puissent devenir des organisations « fiables » face aux dangers qui menacent leur territoire. C'est dans le cadre de ce questionnement que nous mobilisons le courant théorique de la haute fiabilité organisationnelle (HRO, pour *High Reliability Organizations*). Ce courant de recherche prend l'exemple d'organisations qui se caractérisent par la présence de systèmes fortement couplés et complexes en environnement à haut risque et qui pourtant connaissent un nombre négligeable d'accidents. Cela constitue une performance d'autant plus remarquable que le niveau de risque est sans commune mesure avec les autres organisations : dans les HRO, les conséquences d'un accident ont un potentiel dramatique très important. Sans pour autant prétendre que les collectivités territoriales étudiées rentrent dans

la catégorie HRO, nous pensons qu'elles peuvent s'en inspirer pour monter en fiabilité et faire face aux aléas. C'est notamment dans l'articulation entre les logiques d'anticipation et de résilience que les HRO parviennent à maintenir de très hauts niveaux de fiabilité. Or, les collectivités publiques que nous étudions peinent à dépasser le stade de la planification et de l'anticipation pour développer plus de capacités d'adaptation et de résilience face à l'imprévu et à l'inattendu auxquels les confrontent les crises. Comment des organisations non-HRO peuvent-elles devenir plus fiables pour faire face aux aléas ? Dans un premier temps, nous reviendrons sur la notion de fiabilité et présenterons les grandes caractéristiques du courant de recherche HRO (2.3.1). Puis, dans un deuxième temps, nous interrogerons les pratiques managériales qui opérationnalisent la fiabilité à la lumière de notre problématique, à savoir comment ces pratiques peuvent-elles contribuer à organiser la montée en fiabilité des organisations (2.3.2) ?

2.3.1 La fiabilité organisationnelle et le courant HRO

2.3.1.1 La fiabilité en discussion

Aujourd'hui, il est admis que la fiabilité est un problème d'organisation, pourtant celle-ci est longtemps restée l'impensée des travaux sur la fiabilité (Bourrier, 2001 ; Journé, 2009). Ainsi la fiabilité a d'abord été pensée par les ergonomes et les ingénieurs, privilégiant une approche centrée sur l'homme et la technique ; avant d'intéresser les penseurs de l'organisation.

Dans un premier temps, il nous semble important d'établir la signification qui est donnée au terme de fiabilité dans les différentes études que nous mobilisons. Reprenons la définition donnée par Bourrier (2001, p. 12) pour qui « *la fiabilité organisationnelle concerne l'étude des conditions organisationnelles permettant à un système organisé complexe de maintenir des niveaux de fiabilité compatibles à la fois avec les exigences de sécurité et les exigences économiques.* » Cette définition est éclairée par celle donnée par Journé (2009, p. 367) à propos des organisations dites « *à haute fiabilité* ». Il s'agit d'organisations qui « *se caractérisent par une très faible fréquence d'accidents malgré les technologies et les environnements très risqués sur lesquels elles opèrent* ». Ainsi la notion de fiabilité organisationnelle est rattachée à celle de performance, nous retenons pour définition qu'il s'agit de la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs stratégiques sans mettre en péril la sécurité de l'organisation. Dans la plupart des cas, la fiabilité s'apparente alors à un arbitrage entre sécurité et performance. Mais dans le cas de certaines organisations – celles qui évoluent dans des environnements à hauts risques – les exigences de sécurité et de performance ne font qu'un. La finalité d'une HRO réside autant dans la survie (au sens basique du terme) de l'organisation que dans

l'accomplissement de sa mission (par exemple la production d'électricité dans le cadre d'une centrale nucléaire), ces deux objectifs étant conditionnés l'un par l'autre.

Pour comprendre le tournant qu'induit l'approche HRO dans l'étude de la fiabilité, nous allons un temps nous attarder sur les autres approches de la fiabilité qui, en posant des bases pour la réflexion, ont permis au courant HRO de se construire en opposition quant au rôle de l'organisation dans la fiabilité. D'après Bourrier (2001), si les approches que nous allons présenter diffèrent entre elles dans leur analyse de la fiabilité, c'est d'abord parce que les conceptions qui sous-tendent leurs visions de l'organisation diffèrent. Il n'existe donc pas une théorie unifiée de la fiabilité mais des « *approches organisationnelles de la fiabilité* », qui placent tout une variété d'objets au cœur de l'analyse : « *les processus de décision, les sources de redondance organisationnelles et leurs implications, les structures formelles et informelles des organisations, l'allocation des moyens, la distribution des rôles et du pouvoir, le traitement des erreurs et des non-conformités, la planification des opérations, la conception, validation et modification des procédures de retour d'expérience, les rituels de socialisation, la constitution de mémoires collectives, pour ne citer que ceux-là* » (Bourrier, 2001, p. 12).

Les approches de la fiabilité centrées sur les acteurs

Nombreuses sont les études concernant la fiabilité qui partent de l'analyse des grandes catastrophes industrielles. L'accident de la centrale nucléaire de Three Mile Island en 1979 aux Etats-Unis a révélé les failles d'une approche de la fiabilité centrée principalement sur la technique (Journé, 2009). En effet, l'analyse de l'accident pointe un certain nombre d'« *erreurs humaines* » (Reason, 1990) qui ont conduit à l'aggravation de la situation dans la centrale et à la catastrophe. Le « *facteur humain* » (Dejours, 1995) est alors devenu un objet d'étude central dans les questions de fiabilité. L'homme est d'abord envisagé comme le « *maillon faible* » du système, dans la mesure où la complexité technique le dépasse. D'une part en tant qu'opérateur sur ces systèmes, d'autre part en tant que concepteur de ceux-ci. Cela fait deux niveaux potentiels d'erreurs liées à l'homme dans un système où l'on ne peut pourtant pas se passer de son intervention. L'homme est considéré comme un obstacle à la fiabilité technique des systèmes. L'étude des interfaces homme-machine se concentre alors sur la conception de systèmes plus tolérants aux erreurs pour augmenter la fiabilité de ces derniers (Journé, 2009). Ainsi dans cette approche, l'erreur est tolérée, elle fait partie intégrante du fonctionnement des systèmes.

Bourrier (2001) fait également état d'une autre conception de l'intervention humaine, qui peut – dans certains cas – être positive quant à la fiabilité de l'organisation. Ces analyses s'inspirent des

travaux qui mettent en avant les capacités d'« *adaptation* » (Amalberti, 1996) ou d'« *autonomie* » (Terssac, 1992) des individus, ou encore d'« *arrangement* » (Crozier et Friedberg, 1977) ou de « *régulation conjointe* » (Reynaud, 1989). Dans cette perspective, l'organisation est perçue comme un « *obstacle à la fiabilité* » (Bourrier, 2001). L'organisation impose ses multiples contraintes aux individus qui, en retour, lui opposent leurs propres stratégies de contournement. Cette analyse fait de l'individu un « *sur-homme quotidien, qui amende, bricole et contourne* » (Bourrier, 2001), s'accommodant des rigidités organisationnelles. Cependant, l'organisation est dépendante de ces « *personnes-clés* » sur lesquels repose la fiabilité de l'organisation toute entière, ce qui au final constitue une importante vulnérabilité. Ce modèle consacre alors une « *fiabilité faiblement distribuée* » au sein d'organisations caractérisées par une séparation claire entre la conception et l'exécution (Bourrier, 2001). Cette vulnérabilité face à la perte d'« *hommes-clés* » est par ailleurs une préoccupation au sein des collectivités territoriales que nous avons pu étudier. Enfin, pour Schulman (1996), ces « *héros* » restent des figures organisationnelles particulières qui n'existent pas dans toutes les organisations.

Les approches de la fiabilité centrées sur l'organisation

Par la suite, d'autres études se sont intéressées de manière plus directe à la contribution de l'organisation à la fiabilité. Cependant, dans ces approches, l'organisation est elle aussi perçue comme un « *obstacle à la fiabilité* ». Là encore, ce sont les grands accidents industriels qui ont inspiré ces études (Three Mile Island, 1979 ; Tchernobyl, Challenger, 1986). Bien que contestée aujourd'hui, la théorie des accidents normaux de Perrow (1984) s'inscrit comme l'une des approches structurantes de la pensée sur la fiabilité organisationnelle. Perrow stipule que, par nature, l'organisation est impuissante à maîtriser les technologies à hauts risques (l'Encadré 17 ci-dessous expose l'analyse proposée par Perrow). En conséquence, l'accident est inévitable, il est inscrit à plus ou moins brève échéance dans l'histoire de l'organisation et ce, dès sa conception. En effet, les technologies à hauts risques posent un problème apparemment insoluble pour l'organisation.

Encadré 17 – Caractéristiques des organisations à hauts risques dans l'analyse de Perrow

Perrow propose une analyse des organisations à hauts risques en termes de systèmes dont les différents composants sont interconnectés. Ces systèmes se caractérisent par des « *interactions complexes* » (« *interactive complexity* », par opposition aux systèmes linéaires, voir Perrow, 1999, p. 16) entre les différents composants qui réagissent de manière inattendue, imprévisible, incompréhensible sur le moment et qui sont difficiles à repérer. Perrow décrit la complexité de ces interactions de la sorte : « *personne n'aurait imaginé qu'avec une panne de X, Y soit aussi défaillant et que ces deux défaillances interagissent de telle sorte qu'elles déclenchent un incendie et coupent l'alarme (...) C'est un problème qui ne s'est jamais posé aux concepteurs du*

système »¹²⁷ (Perrow, 1984, p. 4). Par ailleurs, les tentatives de correction de ces systèmes (redondances, sécurités etc...) ne font qu'en accroître la complexité. La complexité est alors un facteur d'accidents, mais Perrow mentionne que la plupart des organisations seront en épargnées dans la mesure où le *slack* organisationnel permet de rattraper l'accident avant qu'il ne s'aggrave ou ne se propage trop rapidement. Ce qui n'est pas le cas dans les systèmes à « *couplage serré* » (« *tightly coupled* », par opposition au couplage lâche, voir Perrow, 1999, p. 17) au sein desquels une défaillance se propage si rapidement qu'elle « *ne peut être stoppée, les composants à problèmes ne peuvent être isolés des autres* » et dans lesquels il n'existe pas d'autre chemin possible de production. Cette rapidité empêche l'action des opérateurs sur le système, qui ne savent pas de quoi il retourne et risquent de dégrader encore plus la situation.

Ainsi c'est la combinaison « *fort couplage* » et « *interactions complexes* » qui pose problème, et qui caractérise un certain nombre d'organisations « *à fort potentiel catastrophique* » (Perrow, 1999, p. 21). Perrow expose pourquoi les organisations sont impuissantes à surmonter les problèmes posés par cette combinaison. D'une part, la complexité du système exige un fort degré de décentralisation de l'organisation, permettant une meilleure compréhension des interactions par une prise de décision au plus près des différents composants du système. D'autre part, le « *couplage serré* » du système nécessite une prise de décision rapide, avec une vision globale du système en raison de la rapidité de propagation des défaillances, d'où une exigence de centralisation de l'organisation. Ainsi l'organisation se retrouve enfermée dans un paradoxe insoluble : une double exigence de centralisation et de décentralisation simultanées. Face à l'incapacité de résoudre ce « *dilemme organisationnel* » (Perrow, 1999, p. 21) l'accident est alors, à plus ou moins brève échéance, inévitable. Il fait partie du fonctionnement « *normal* » de l'organisation (donnant ainsi son nom à la théorie de l'accident normal de Perrow). Pour Perrow (1984), la seule issue est alors de réduire les degrés de couplage et de complexité du système pour gagner en fiabilité. Il cite en exemple le secteur du contrôle aérien qui est parvenu à supprimer les interactions imprévues grâce « *à des améliorations organisationnelles et des ajustements technologiques* » (Perrow, 1984, p. 5). Néanmoins, l'auteur précise qu'il s'agit d'un cas de figure qui reste marginal et que la plupart des systèmes utilisant des technologies à hauts risques restent par nature soumis à ces contradictions organisationnelles. Par exemple, dans le cas de Three Mile Island, « *un meilleur entraînement, du personnel plus qualifié, une meilleure conception ou plus d'éléments de sécurité n'auraient probablement fait aucune différence* » (Perrow, 1999, p. 23), bien au contraire « *les ajustements*

¹²⁷ "No one dreamed that when X failed, Y would also be out of order and the two failures would interact so as to both start a fire and silence the fire alarm. (...) The problem is just something that never occurred to the designers."

technologiques ne faisant qu'accroître la complexité interactive et renforcer encore le couplage » (Perrow, 1984, p. 5). Par ailleurs, la résolution du dilemme centralisation/décentralisation s'effectue souvent par un choix en faveur de la centralisation, privilégiant la prise de décision au niveau du top-management (Perrow, 1999). Bien qu'il demeure rare, l'accident est normal dans les organisations mobilisant des technologies à hauts risques. Dans la mesure où son « *potentiel catastrophique* » est élevé en termes de dégâts, il faut alors se poser la question de savoir si l'on souhaite exploiter de telles technologies dans la mesure où nous ne sommes pas en mesure de les maîtriser. C'est notamment un choix de nature politique qui repose en partie sur nos dirigeants (Perrow, 1999). Ainsi, bien que Perrow reconnaisse lui-même que les accidents normaux sont rares et que de nombreux accidents se sont également produits sans rentrer dans cette catégorie, nous pensons que son analyse demeure intéressante dans la mesure où elle interroge les choix politiques d'une part, et parce que penser la combinaison du couplage et de la complexité des systèmes permet de souligner la part d'imprévisibilité qu'il reste même dans les systèmes technologiques les plus développés d'autre part.

Les travaux de Perrow soulignent donc l'« *infiabilité originelle* » de l'organisation (Bourrier, 2001), due à son impuissance à maîtriser les technologies à hauts risques (Journé, 2009). Journée identifie par ailleurs une autre approche théorique qui donne à l'organisation un rôle plus actif (bien que négatif) en faisant « *de l'organisation et surtout des dérives du management un facteur direct d'accident (...) L'organisation n'est plus simplement impuissante face à un accident dont les causes profondes sont techniques mais elle se trouve à l'origine directe des accidents* » (Journé, 2001, p. 369). Encore une fois, c'est à la suite d'accidents industriels majeurs (Tchernobyl, Challenger, 1986) que les études suivantes ont vu le jour. Reason qualifie d'« *accident organisationnel* » l'accident de Tchernobyl (Journé, 2009). En effet, Journée souligne le manque de « *culture de sûreté* » sur le site, qui a permis aux « *enjeux politiques (volonté de se faire bien voir, prestige, prédominance des arguments d'autorité sur l'expertise...)* » de « *prendre le pas sur la sûreté* » (Journé, 2009, p. 370). La prédominance de ces enjeux sur la sûreté des opérations a conduit à un certain nombre de « *dérives managériales* » (violations des procédures d'exploitations). L'arbitrage enjeux de sûreté/enjeux politiques est pour nous l'une des dimensions clés de la fiabilité des organisations, et nous donnerons une place centrale à cette dimension dans notre étude de terrain. Or, cette question reste peu abordée dans les études sur la fiabilité, en particulier dans le courant HRO. Vaughan (1996), dans son étude sur l'accident de la navette spatiale Challenger, montre quant à elle un autre aspect de l'organisation. Alors que dans le cas de Tchernobyl des règles de sûreté ont été enfreintes, les travaux de Vaughan (voir Encadré 18 à suivre) révèlent que l'accident de Challenger (« *techniquement imputable au mauvais fonctionnement d'un joint* », Laroche, 1998) s'est produit

sans aucune transgression de règles ou de procédures, contrairement à ce qu'avait initialement établi la Commission chargée de l'enquête. Ainsi, « *la déviance n'est plus le fait des individus, mais du système dans son ensemble* » (Journé, 2009, p. 371). Or, la Commission d'enquête de l'époque a conclu sur une décision de lancement prise malgré l'expression claire d'objections de la part des ingénieurs et la connaissance certaine de défaillances techniques – notamment sur les joints en question. Selon l'auteure, ces conclusions initiales incriminent de façon disproportionnée les « *mauvais* » managers de la NASA (the « *bad guys* ») mettant sous pression les « *bons* » ingénieurs (the « *good guys* »), poussant à une prise de risque non justifiée et à la transgression de règles de sécurité (Vaughan, 1999) : « *It's time to take off your engineering hat and to put on your management hat* » (Vaughan, 1996). Par son étude, Vaughan met en avant une réalité « *beaucoup plus complexe* » que celle présentée par la Commission d'enquête. « *Loin de s'opposer, [ingénieurs et managers] ont vécu dans la même réalité psychologique et organisationnelle* » (Laroche, 1998, p. 70). En définitive, « *l'explication du lancement de Challenger est l'histoire de gens qui, en travaillant ensemble, ont construit des schémas qui les ont rendus aveugles aux conséquences de leurs actions* »¹²⁸ (Vaughan, 1996, p. 409).

Encadré 18 – L'ethnographie historique de Vaughan : de l'importance de la reconstruction du contexte

Vaughan nous met en garde contre un écueil fréquemment rencontré dans l'analyse rétrospective des accidents. Elle s'inspire des travaux de deux sociologues des organisations, Starbuck et Milliken (1988). Ceux-ci ont étudié la décision dans les organisations et ont établi comment « *lorsque l'issue [de la décision] est positive, les individus peuvent regarder en arrière et voir toutes les décisions sages et prudentes qui ont conduit directement à cette issue positive ; lorsque l'issue est négative, ils fouillent le passé pour découvrir tous les éléments négatifs et les négligences ayant conduit à l'issue négative* »¹²⁹ (Vaughan, 1999, p. 20). Le fait de connaître l'issue de la situation pousse à sélectionner de manière subjective les éléments explicatifs que l'on retient, faussant l'interprétation des faits. Vaughan souligne alors l'importance de prendre en compte le contexte global dans lequel la situation est survenue. Pour comprendre la culture de l'organisation, sa structure, son fonctionnement, Vaughan s'est lancé dans un travail long d'« *ethnographie historique* » pour reconstruire le contexte de l'événement (son enquête aura duré neuf ans, voir Laroche, 1998). Cette précision méthodologique nous permet d'insister sur l'intérêt de mobiliser une méthodologie qualitative de recherche sur le long terme dans les études qui portent sur la gestion des risques et des crises (nous développerons ce point plus en détail dans le chapitre 3).

¹²⁸ Traduction proposée par Laroche, 1998, d'après Vaughan, 1996: « *The explanation of the Challenger launch is a story of how people who worked together developed patterns that blinded them to the consequences of their actions* ».

¹²⁹ « *When an outcome is good, people are able to look back and see all the wise decisions, all the careful decisions that lead directly to the good outcome; when an outcome is bad, they sort through the past and they discover all the negative things, all the carelessness that was there that lead to the harmful outcome.* »

Grâce à ce travail de reconstruction, Vaughan établit comment, petit à petit, les procédures ont évolué – en toute légitimité – dans un sens défavorable à la sécurité. C’est ce que Vaughan nomme « *la normalisation de la déviance* » (Vaughan, 1999) à laquelle toute organisation peut se retrouver confrontée sans s’en rendre compte. C’est l’organisation elle-même qui institutionnalise la déviance en acceptant des pratiques non-conformes qui, à force d’usage, passent de risquées à acceptables (par exemple « *bien que le joint ne fonctionne pas comme prévu, il ne constitue pas un danger* », l’érosion du joint se reproduisant lors de plusieurs vols « *elle devient un phénomène normal, attendu* », il y a absence de remise en cause des hypothèses initiales, Laroche, 1998). C’est un changement qui passe aussi par une modification de la culture de l’organisation qui, par exemple, privilégie l’atteinte des objectifs économiques avant celle des objectifs de sécurité (« *la NASA s’accommode d’une performance diminuée (fonctionnement dégradé des joints) tant que celle-ci permet de satisfaire les demandes internes et externes (rythme des vols, délais)* », Laroche, 1998, p. 72). Dans le cas de Challenger, Laroche (1998) évoque la co-existence de trois cultures, donc de trois logiques (technique, bureaucratique et politique¹³⁰) dont les contradictions « *qu’elles présentent entre-elles engendrent une forte pression et restreignent l’expression de la culture technique traditionnelle* » (Laroche, 1998, p. 72). Enfin nous retiendrons aussi l’impact de la structure organisationnelle – complexe – sur la mauvaise circulation de l’information (« *confinement de l’information* »).

Face aux « *dérives managériales* » et à la « *déviance organisationnelle* », Journé (2009, p. 371) nous invite à reconsidérer le facteur humain qui, de maillon faible dans les approches précédemment citées, redevient ici « *la dernière barrière* », seule habile à « *repérer et à dénoncer ces dérives en lançant des alertes en interne ou en externe* ». Pour penser la fiabilité d’une organisation, il nous faut alors penser l’humain dans sa relation avec la technologie comme à la fois « *le maillon faible* » et la « *dernière barrière* » du système. Il peut donc contribuer de manière positive à la fiabilité. N’en est-il pas de même avec l’organisation ? Les approches que nous avons détaillées jusqu’à maintenant portent en effet une vision plutôt négative de la fiabilité, et présentent l’organisation comme un obstacle à cet objectif. Or, force est de constater que de nombreuses organisations, qui évoluent en

¹³⁰ « *La culture technique originelle de l’aéronautique, extrêmement sensible aux questions de sécurité, s’est en effet « enrobée » de deux autres cultures : une culture bureaucratique née de la croissance de la Nasa et des contraintes imposées par la politique ultra-libérale de reagan sur les agences gouvernementales ; elle est renforcée localement par le style de management en vigueur au Marshall Space Flight Center ; - une culture de « coût et délai », proche d’une logique d’entreprise, qui répond à l’exigence d’équilibre financier et d’efficacité opérationnelle pesant sur la NASA, et dont la légitimité de la NASA est l’enjeu* ». (Laroche, 1998, p. 72).

environnement hautement risqué, ne connaissent – heureusement – pas d’accidents majeurs. Ce constat est le point de départ du courant théorique de la haute fiabilité organisationnelle, que nous allons introduire dans le point suivant, et qui « *éclaire les contributions positives des hommes, de l’organisation et du management à la fiabilité* » (Journé, 2009, p. 371).

2.3.1.2 Présentation du courant théorique HRO

Fondements de l’approche HRO : un courant de recherche qui se définit dans la distinction avec les autres approches de la fiabilité

Le courant HRO (pour *High Reliability Organizations*) est né dans les années 1990 à l’initiative d’un groupe de chercheurs de Berkeley en réaction aux travaux de Perrow sur la fiabilité. Bien que l’on présente fréquemment ce courant en opposition à la théorie de l’accident normal (NAT pour *Normal Accident Theory*), le courant HRO reconnaît – à l’instar de Perrow – le fort potentiel accidentel des organisations caractérisées par une complexité importante et un fort taux de couplage. Cependant, le groupe de Berkeley questionne les conclusions de Perrow en formulant un constat : nombre de ces organisations qui mobilisent des « *technologies à hauts risques* » fonctionnent sur le long terme sans connaître d’accident majeur. Les auteurs relèvent la performance remarquable accomplie par ces organisations, qu’ils qualifient d’« *organisations à haute fiabilité* » (LaPorte et Consolini, 1991, assimilent l’objectif de haute fiabilité à celui de « *fonctionnement sans erreur* » : « *failure-free goal* », dans la mesure où les conséquences d’une erreur peuvent rapidement être catastrophiques dans ce type d’organisation¹³¹). Dès lors, le groupe se différencie des travaux de Perrow en adoptant une approche organisationnelle qui s’oppose au déterminisme technologique de Perrow (Journé, 2009). De plus, en étudiant des organisations au fonctionnement fiable, qui n’ont pas connu d’accident majeur, le group se distingue aussi dans l’approche proposée, par rapport aux autres théories portant sur la fiabilité que nous avons présentées, dont les études sont basées sur l’étude a posteriori d’accidents majeurs. Ainsi, l’approche HRO réhabilite l’organisation et le management dans leur capacité d’agir sur le niveau de sécurité des technologies à hauts risques exploitées.

Les travaux du groupe de Berkeley sont associés en premier lieu aux sciences politiques mais le groupe est en réalité formé de chercheurs issus d’horizons différents qui apportent un regard pluridisciplinaire au groupe : LaPorte et Schulman (*Political Sciences*), Roberts (*Business Administration*) ou encore Rochlin (*Energy and Resources*), pour ne citer que quelques-uns d’entre

¹³¹ En cela les HRO s’opposent à la plupart des organisations étudiées par les théoriciens de l’organisation, qui s’intéressent à des organisations dont le mode de fonctionnement est basé sur une logique d’apprentissage par l’essai et par l’erreur, ce qui n’est pas possible dans le cadre des HRO compte tenu du fort potentiel catastrophique d’une erreur, lié à la dangerosité de l’activité principale des HRO.

eux (voir LaPorte et Consolini, 1991). Le projet commun qui unit ces chercheurs s'inscrit dans la compréhension du fonctionnement des HRO dans la mesure où l'existence même de telles organisations questionne les théories classiques portant sur le fonctionnement des organisations. C'est par un important travail de terrain que les chercheurs ont contribué à l'identification et à la caractérisation des HRO, en étudiant des organisations « *hautement complexes, à forte intensité technologique, tenues à un fonctionnement sans erreur* »¹³² (LaPorte et Consolini, 1991, p. 21) telles que des porte-avions nucléaires et des tours de contrôle aérien. Par la suite, des chercheurs ont contribué à élargir la portée théorique de ces travaux en s'intéressant à des systèmes moins extrêmes mais qui partagent les mêmes contraintes de fiabilité que les HRO : par exemple un département de pompiers et un centre de traitement des appels pour la police (Roberts, Yu, Desai et Madsen, 2008) ou encore différentes unités hospitalières (van Stralen, 2008 ; Roberts et al., 2008 ; Vogus, Sutcliffe et Weick, 2010). C'est dans la lignée de ces travaux d'extension de la théorie portant sur la fiabilité organisationnelle que nous situons notre travail de thèse, en interrogeant ce courant par l'étude d'organisations non-HRO mais qui cherchent à tendre vers plus de fiabilité.

LaPorte et Consolini (1991) relèvent que, parmi ces organisations qui accomplissent au quotidien la remarquable performance de la fiabilité, le secteur public est fortement impliqué (en tant qu'opérateur ou en tant que régulateur) dans le management de nombre d'entre elles. Ils citent en exemple la gestion des déchets toxiques, celle des réseaux d'approvisionnement et de distribution d'électricité ou encore l'organisation de la maintenance de la pureté des stocks de sang destinés aux transfusions. En effet, lorsque la fiabilité devient un enjeu majeur en raison du potentiel catastrophique d'une défaillance de l'organisation, le secteur public est alors un acteur de premier rang : d'une part car sa mission est d'assurer la protection du territoire et du citoyen ; d'autre part parce qu'en raison de l'ampleur et de la gravité potentielle d'un événement, le secteur public est bien souvent le seul à pouvoir assurer une coordination transversale à grande échelle et réunir les moyens adéquats. Ainsi les deux derniers points que nous venons d'aborder (élargissement de la théorie HRO et implication de fait du secteur public dans les problématiques de fiabilité) nous permettent de situer notre travail de thèse par rapport au courant HRO. Sans forcément partager l'ensemble des critères communs aux HRO, les organisations publiques telles que les collectivités territoriales font elles aussi – de manière non pas quotidienne mais périodique – face à un environnement à haut risque, qui exige une réponse organisationnelle fiable face aux menaces qu'il présente. Les structures qui composent cet environnement (sociales, techniques) sont fortement couplées et très complexes, à l'image des réseaux et des « *infrastructures critiques* » décrites par

¹³² "Very complex, technology-intensive organizations that are held to a failure-free standard."

Boin et McConnell (2007). Ainsi le défi de la fiabilité doit aussi être pensé dans le cadre d'organisations publiques non-HRO mais qui rencontrent périodiquement des épisodes de crise « *à fort potentiel catastrophique* ». Pour cela, nous allons d'abord présenter les grandes lignes de la théorie HRO puis ensuite les questions théoriques que soulèvent l'étude d'organisations non-HRO en quête de fiabilité.

La théorie HRO ou l'absence d'un modèle théorique unique

L'étude de la littérature HRO nous révèle l'absence d'un modèle unique d'organisations à haute fiabilité. Bien que certains auteurs (par exemple Roberts, 1990 ; Weick et Sutcliffe, 2007 ou Sagan, 1993) identifient des critères qui pourraient laisser croire à l'existence d'un tel modèle (voir Encadré 19 ci-dessous) – Bourrier (2001, p. 29) citant « *la redondance des canaux de décision, la redondance du contrôle entre acteurs, des activités permanentes de recyclage et d'entraînement, l'accord des membres de l'organisation concernant les buts ultimes de l'organisation et la centralisation du pouvoir alliée à une décentralisation et une délégation de pouvoir très fortes* » – les auteurs de ce courant ne défendent pas l'existence d'un modèle unique d'organisation en matière de fiabilité, tant sont diverses et spécifiques les organisations étudiées (citons par exemple une centrale nucléaire, un porte-avion, une tour de contrôle aérien).

Encadré 19 – « Quelques caractéristiques d'un type de HRO »

pas de modèle unique mais des défis et des principes directeurs communs aux HRO

Le titre de cet encadré reprend l'intitulé d'un article de Roberts (1990) « *Some characteristics of one type of HRO* ». Nous présenterons dans cet encadré un certain nombre de caractéristiques identifiées par différents auteurs comme typiques des HRO. Les auteurs définissent ces caractéristiques comme nécessaires à l'atteinte et au maintien de la fiabilité au sein des organisations qu'ils ont étudiées. Toutefois, ceux-ci soulignent aussi la singularité de ces organisations, et admettent des variations en fonction du type d'organisation (Roberts, 1990)¹³³. Ainsi, les spécificités identifiées diffèrent selon les auteurs. Néanmoins, si les caractéristiques varient, nous notons des similarités dans les grands principes organisationnels et managériaux engagés, qui nous permettent d'en extraire les fondements de la haute fiabilité organisationnelle.

Roberts (1990) ainsi que LaPorte et Consolini (1991) identifient dans l'opposition aux organisations classiques certaines des caractéristiques des HRO. Elles s'en distinguent par la priorité donnée à la fiabilité comme objectif inconditionnel de l'organisation, s'opposant ainsi « *à l'efficacité de court-terme comme objectif opérationnel de premier ordre* », logique présente dans de nombreuses organisations non-HRO (LaPorte et

¹³³ Par exemple, Roberts souligne les singularités des organisations de type militaires, qui se distinguent de tous les autres types d'organisations, même au sein de la catégorie HRO.

Consolini, 1991, p. 21 ; voir aussi Weick, 1987). Ainsi que l'illustre Roberts, l'objectif majeur – bien qu'implicite – d'un porte-avion militaire réside dans la fiabilité de l'ensemble de l'organisation¹³⁴ dans la mesure où sa mission première (à savoir faire décoller des avions) dépend entièrement de cette fiabilité. De plus, cet objectif principal de fiabilité est très clair et fait consensus à tous les niveaux de l'organisation (Laporte et Consolini, 1991). L'exigence de fiabilité est aussi bien la condition de survie de l'organisation que le fait de la pression publique pour un fonctionnement sûr, du fait du caractère inacceptable des conséquences potentielles d'un accident (Rochlin, 1993). On peut évaluer dans les HRO le statut prioritaire donné à l'objectif de fiabilité par l'importance des ressources tournées vers cet objectif (Roberts, 1990), sans commune mesure avec les ressources accordées à l'objectif de fiabilité dans d'autres types d'organisations¹³⁵ (notons tout particulièrement l'investissement important dans les processus de recrutement, d'intégration et de socialisation sur lesquels nous reviendrons dans le point suivant 2.3.2.2).

Outre le constat partagé de l'impossibilité d'un fonctionnement basé sur une logique d'essai/erreur face à l'imprévu, les théoriciens des HRO s'accordent pour constater que le mode de fonctionnement des HRO interroge la littérature organisationnelle classique. Laporte et Consolini (1991) qualifient l'existence même des HRO comme une impossibilité théorique, ainsi que l'exprime le titre de leur article « *Working in practice, but not in theory* ». Pour mieux comprendre ce paradoxe, différents auteurs (Roberts, 1990 ; Laporte et Consolini, 1991 ; Weick et Sutcliffe, 2007) recensent les réponses organisationnelles et managériales opposées par les HRO aux effets négatifs posés par le couplage et la complexité ainsi qu'aux différents dysfonctionnements devant être pris en charge avant de provoquer un incident incontrôlable (voir par exemple le tableau de synthèse proposé par Roberts, 1990, consultable en annexe). Or, ce n'est pas tant le type de réponse proposé par les HRO qui est original, mais la combinaison de ces réponses, répondant à des logiques organisationnelles a priori opposées. Par exemple, sur la thématique de la prise de décision, « *la littérature qui traite l'organisation et du management public traite principalement de la prise de décision en opposant la logique de planification à celle de l'apprentissage par l'essai et par l'erreur ; la certitude à l'incertitude ; et les processus hiérarchiques aux processus de décentralisation* ». Or dans le cas des HRO, ces différentes logiques organisationnelles ne s'opposent pas. Les cadres d'analyses classiques se révèlent alors inadaptés pour comprendre la dynamique de la prise de décision dans les HRO : par exemple, « *la complexité et le déterminisme des technologies ainsi que leur fort potentiel catastrophique demandent une planification intensive et l'adoption de schémas décisionnels hiérarchiques. Pourtant les incertitudes qui demeurent*

¹³⁴ L'une des spécificités des HRO réside dans l'exigence de fiabilité portée au niveau de l'ensemble de l'organisation, et non plus de certaines de ses composantes seulement (voir Laporte et Consolini, 1991, p. 20) : « *the « failure-free » or high-reliability goal has been part of organizational life for some time, for example, in hospital rooms, the delivery of water supplies, preventing accidents in the workplace, care in financial accounts, and other activities within organizations. Recently, however, high-reliability demands have been applied insistently to technical systems of such scale that the failure-free goal is sought for whole organizations* ».

¹³⁵ Nous identifions là une menace pour les HRO

*réclament tout autant l'adoption de schémas décisionnels décentralisés et de processus flexibles »*¹³⁶ (Laporte et Consolini, 1991, p. 23). La gestion de la tension entre ces deux logiques simultanées de centralisation et de décentralisation s'inscrit dès lors comme une spécificité majeure des HRO, dont les différents leviers d'action – organisationnels et managériaux – sont étudiés par les auteurs de ce courant. Plus largement, c'est pour nous la gestion de l'articulation entre une logique d'anticipation et une logique de résilience (au sens de Wildavsky, 1988) qui s'inscrit comme caractère spécifique des HRO et englobe la gestion des différents paradoxes précédemment cités : certain/incertain, planification/adaptation, centralisation/décentralisation. Nous consacrerons donc le point suivant (2.3.2.2) à développer cette question.

L'absence de modèle unique de HRO s'explique pour Bourrier (2001) par la conception contingente de l'organisation qui inspire les travaux des chercheurs du groupe de Berkeley : les « *organisations sont dépendantes des influences de l'environnement* ». Ainsi, la fiabilité est le fruit d'un couplage réussi « *entre les demandes de l'environnement et les principes internes de l'organisation* », l'adaptation résidant au cœur de la fiabilité. Cela nous amène à porter notre attention sur la terminologie même utilisée pour qualifier ces organisations : « *Selon LaPorte, le terme de High Reliability Organizations ne veut pas dire « hautement fiable » mais « à haute fiabilité ». Ce qu'il suggère par ce terme, c'est qu'elles doivent répondre à des demandes externes de haute fiabilité. Le terme ne renvoie pas à ce qu'elles sont, mais à ce qui pèse sur elles* » (Bourrier, 2001, p. 28). Cette précision nous paraît fondamentale. En effet, en travaillant sur le concept, nous nous sommes souvent questionnés sur la destination de la fiabilité : est-ce l'organisation qui est fiable ou la réponse opposée par l'organisation à une perturbation ? Cette clarification nous permet d'établir la fiabilité comme l'adéquation des principes et structures qui régissent la vie de l'organisation avec les demandes spécifiques de son environnement. Cette définition sous-entend aussi le caractère non définitif de la fiabilité, qui résulte d'une adaptation continue entre l'organisation et son environnement qui peut évoluer plus ou moins rapidement. La fiabilité est alors une dynamique, un équilibre, la gestion perpétuelle d'une tension que Weick décrit comme « *an ongoing accomplishment* », comme un « *non-événement dynamique* ». Ce n'est donc pas une répétition de procédés identiques qui maintient la stabilité, mais le changement permanent : « *for a relationship to stay constant, a change in one element must be compensated for by a change in other elements* »

¹³⁶ "the literatures in organizational studies and public management treat decisionmaking largely in terms of planning versus trial-and-error learning, certainty versus uncertainty, and hierarchical versus decentralized processes. (...) The complexity and determinacy of the technologies and the certain harmfulness of their hazards do lead toward intensive planning and hierarchical patterns. Yet, the remaining uncertainties urge an equal emphasis on operational decentralization and flexible processes"

(Weick, 1987, p. 118-119). Ce changement permanent nous amène à souligner l'importance de la vigilance constante dans les HRO (*mindfulness*, voir Weick et Sutcliffe, 2007), de la recherche continuelle des erreurs et de la réhabilitation du doute au sein de l'organisation (Weick et Sutcliffe, 2007 ; Weick, 2009). Cette attitude vigilante dans les situations routinières comme perturbées fait également la spécificité des HRO.

La théorie HRO : limites et interrogations

Nous relevons ici les deux notions suivantes – à savoir le caractère à la fois dynamique et invisible (un « *non-événement* » pour Weick) de la fiabilité – car ces deux éléments, qui nous apparaissent cruciaux, sont peu développés dans le reste de la littérature HRO. Concernant le caractère dynamique de la fiabilité, Bourrier (2001) « *remarque avec un certain étonnement que (...) aucun [des courants théoriques portant sur la fiabilité] ne se focalise sur les logiques organisationnelles permettant de promouvoir ou de dégrader la fiabilité* » (Bourrier, 2001, p. 31). Or, dans le cadre de cette thèse, nous questionnons justement la dynamique de la fiabilité, en nous intéressant à des organisations non-HRO qui souhaitent progresser en fiabilité. Dès lors, la fiabilité ne serait plus seulement une dynamique à maintenir en tant qu'état, ainsi que Weick le défend, mais une trajectoire, un continuum le long duquel pourraient progresser les organisations. Mais comment faire progresser une organisation le long d'un continuum invisible, que l'on ne peut ni mesurer ni évaluer (en dehors de l'absence d'accident¹³⁷) ? Car la fiabilité se caractérise par l'absence d'événement, il ne se passe rien : il est alors difficile de connaître les leviers d'action de la fiabilité et les points de vigilance (quelles erreurs a-t-on évitées, sur quels éléments continuer de porter notre attention ?), le danger étant de relâcher la vigilance (Weick, 1987). C'est pourquoi nous proposons dès lors de penser la mise en visibilité de la fiabilité. Comment rendre visible l'effort continu de fiabilité qui permet de contenir les mille petits dysfonctionnements du quotidien et qui pourtant ne dérivent pas vers un accident d'ampleur plus conséquente ? Comment évaluer l'effort de fiabilité et identifier les pistes de progression ? C'est notamment à travers un travail sur les outils de gestion (voir en 3.3.2), mis en pratique lors de notre intervention sur le terrain, que nous proposerons des

¹³⁷ A ce sujet, nous établissons un parallèle avec la réflexion de Lindell (1994, p. 176, voir en 2.2.2.3.) : comment jauger de l'efficacité d'un plan ? « *Un accident impliquant la libération rapide d'une importante quantité de toxiques chimiques dans une zone fortement peuplée produira quasi-inévitablement d'importantes pertes humaines, quelque soit la qualité du plan. A l'inverse, même un plan de piètre qualité peut se révéler adéquat si le produit chimique est libéré lentement, en faible quantité, non-toxique ou a lieu dans une zone non-peuplée* ». Elargissons alors la question : comment jauger d'une bonne gestion de crise, comment jauger de la fiabilité d'une organisation ? Que signifie « *bien manager un événement inattendu* ? » (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 17).

pistes de réponse à ces questions. Ainsi la question de la dynamique de la fiabilité sera le premier point théorique sur la fiabilité que nous questionnons dans cette thèse. Cette première question participe à l'élargissement théorique de ce courant qui, dans nombre de travaux, se restreint à l'étude d'« *organisations atypiques entièrement focalisées sur les questions de fiabilité* », laissant « *peu de place aux réflexions sur l'insertion de la fiabilité dans le système des autres objectifs des organisations classiques davantage tournées vers la performance économique* »¹³⁸ (Journé, 2009, p. 372) ou tournées vers la qualité de service public (ce qui correspond plus à notre cas d'étude). Or, de nombreuses organisations non-HRO peuvent se retrouver confrontées aux défis et aux écueils posés par l'incertitude et l'inattendu, ainsi que l'énoncent Weick et Sutcliffe : « *est-ce vraiment si rare de se retrouver face à des plans trop optimistes, du personnel en nombre insuffisant, une complexité sous-évaluée, des promesses non-tenues, des détails négligés, des conflits de compétences, une perte de contrôle, des conséquences non-anticipées ? (...) Dès lors, que signifie bien manager un événement inattendu ?* »¹³⁹ (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 17).

Notre second questionnement théorique concernera l'aspect interorganisationnel de la fiabilité. En effet, les différents travaux faisant référence en matière de HRO étudient des cas d'organisations à chaque fois uniques et spécifiques (voir par exemple Weick & Roberts, 1993). Or, il nous apparaît clairement que ces organisations ne sont pas isolées, et évoluent dans un environnement au sein duquel il existe de nombreuses interdépendances entre l'organisation étudiée et le collectif d'organisations qui gravite autour. Et même pour aller plus loin, pensons le cas d'organisations uniques mais larges et complexes (ce qui est généralement le cas des HRO) : au sein d'une même organisation, ses différentes composantes peuvent avoir des niveaux de fiabilité divers. Or, la fiabilité de l'organisation est dépendante de la fiabilité de la totalité de ses composantes (Laporte et Consolini, 1991). Dès lors, la fiabilité de l'organisation en question est dépendante des relations qu'entretient l'organisation (ou la composante) centrale avec son environnement immédiat. Ce postulat nous semble d'autant plus pertinent que les fondements théoriques des HRO se basent sur une vision contingente de l'organisation (Bourrier, 2001). Il peut s'agir d'organisations qui travaillent ensemble au quotidien (cas du nucléaire et de ses sous-traitants) mais aussi d'une formation organisationnelle ad hoc, qui se retrouvent à travailler ensemble lors d'une situation spécifique,

¹³⁸ Par ailleurs, la pression économique s'intensifiant également sur les HRO, il nous semble pertinent de penser la fiabilité dans le cadre de contraintes devant à la fois intégrer l'exigence de fiabilité mais aussi d'autres objectifs tels que la performance économique.

¹³⁹ « *Is it really all that rare to have optimistic plans, insufficient staff, misestimated complexity, broken promises, overlooked details, turf battles, loss of control, unanticipated consequences ? (...) What does it mean, the, to manage an unexpected event well ?* ».

notamment pour gérer une situation inattendue ou de crise (cas des collectivités territoriales en situation de crise). Ainsi cette thèse, en étudiant un collectif d'organisations non-HRO visant à progresser en fiabilité, se penche sur l'aspect interorganisationnel de la fiabilité, non questionné par la littérature existante.

Notre interrogation sur la fiabilité dans un cadre interorganisationnel en amène une autre, qui sera la troisième question que nous adresserons à ce courant théorique. La littérature existante met en avant les dimensions organisationnelles et cognitives sur lesquelles repose la fiabilité (Roberts & al, 2008; Weick & Sutcliffe, 2001). Cependant, pour Bourrier, l'approche HRO ne prend pas en compte les stratégies des acteurs dans l'analyse, la manière dont ils se saisissent des exigences de conformation de l'organisation à l'environnement. *« Le « cheminement » propre des acteurs, leurs stratégies ou les logiques internes de structuration passent au second plan. De même, les conflits de pouvoir, les luttes entre acteurs sont soit ignorés ou minimisés, comme c'est souvent le cas chez LaPorte, soit interprétés comme étant nécessaires à la construction sociale de la fiabilité, comme c'est le cas chez Rochlin (...). Dans les deux cas, l'existence même des HRO indique que les problèmes de coordination et les conflits entre les membres se sont réglés du mieux possible, y compris en maintenant des zones de tension permettant par exemple de conserver des niveaux de vigilance importants »* (Bourrier, 2001, p. 30). Or, le fait d'étudier comme nous le faisons la fiabilité dans un cadre interorganisationnel fait ressortir d'autant plus fortement l'existence d'une dimension politique à prendre en compte aux côtés des aspects cognitifs et organisationnels de la fiabilité. Nous défendons l'idée que les stratégies d'acteurs, les conflits et luttes de pouvoir prennent part à la structuration de la fiabilité au sein des organisations. Encore une fois, c'est le fait d'étudier des organisations non-HRO mais aspirant à la fiabilité qui nous permet de mettre au jour la dimension politique comme levier déterminant de la construction ou de la dégradation de la fiabilité. Ceci n'apparaît pas forcément dans l'étude d'organisations déjà considérées comme fiables, le conflit n'étant pas problématique dans la mesure où la fiabilité est atteinte.

Nous assumons dans ce travail le fait de mobiliser la théorie HRO tout en étudiant des organisations qui sont loin d'en partager l'ensemble des caractéristiques identifiées (en particulier le fait que la fiabilité ne puisse constituer la raison d'être de l'organisation). En effet, dans le type d'organisation que nous étudions, l'exigence de fiabilité est ponctuelle (situations de crise) et doit donc cohabiter avec les autres priorités de l'organisation au quotidien. Et pourtant, en situation de crise, l'impératif de fiabilité est bien présent : ces organisations sont soumises à une pression, à une exigence extrêmement forte de fiabilité de la part du public, ce qui constitue l'une des caractéristiques fondamentales partagées avec les HRO (LaPorte et Consolini, 1991 ; Rochlin, 1993 ; Bourrier, 2011).

Ainsi c'est l'articulation entre la fiabilité de l'organisation en temps de crise et la gestion des objectifs quotidiens que nous devons repenser. En étudiant des organisations non-HRO mais visant plus de fiabilité, nous nous rapprochons aussi des fondamentaux du courant HRO, en ramenant le débat sur le caractère évolutif et dynamique de la fiabilité, rarement questionné. Pourtant, Rochlin souligne dès 1993 que la fiabilité n'est pas statique et que les organisations dites HRO sont en quête constante de progression dans ce domaine, leur préférant le qualificatif de « *reliability-seeking* » ou de « *reliability-enhancing* » *organizations*. Cette dénomination nous paraît d'autant plus pertinente dans le cadre de notre thèse qu'elle permet de désigner aussi bien les organisations dites HRO que les non-HRO en quête de fiabilité. Or, nous défendons que la fiabilité est une quête perpétuelle qui concerne de nombreuses organisations. De plus, l'absence de « modèle » HRO témoigne pour nous de la volonté des auteurs de ce courant non pas d'enfermer les organisations dans un modèle prescriptif – qui serait bien incapable d'intégrer la diversité des organisations en quête de fiabilité – mais de fournir un cadre théorique pour penser la fiabilité. C'est dans ce cadre que nous proposons alors de penser la fiabilité de ces organisations qui ne conduisent pas directement une activité à haut risque (contrairement aux HRO « classiques ») mais qui peuvent être amenées ponctuellement à en gérer les externalités. Nous pensons qu'interroger le courant HRO peut alors nous permettre de proposer des réponses aux challenges posées par l'incertitude aux organisations telles que les collectivités territoriales. La capacité des HRO à s'affranchir des paradoxes organisationnels tels que l'opposition entre anticipation et résilience ainsi que l'intégration de l'objectif de fiabilité par une culture du risque forte constituent pour nous des piliers de la fiabilité dont peuvent s'inspirer les organisations qui veulent progresser dans ce sens. C'est pourquoi dans le point suivant nous proposons un approfondissement de ces éléments.

2.3.2 Faire face à l'incertitude : dépasser les paradoxes organisationnels et installer durablement une culture du risque

2.3.2.1 L'articulation anticipation/résilience au cœur de la fiabilité

La locution « gérer l'imprévu » résume à elle seule tout le paradoxe organisationnel qu'elle implique. Au sein d'organisations dont la raison d'être est de « gérer », donc de planifier, de rationaliser tout ce qui peut l'être pour anticiper au maximum et ne pas être pris de court par un événement non anticipé, faire face à l'inattendu, à l'imprévisible est par nature problématique. C'est pourtant le lot quotidien d'un certain nombre d'organisations, dont l'environnement est très dynamique, et qui se

structurent alors autour d'une logique organisationnelle dite « *organique* », par opposition à la logique « *mécaniste* ». D'après Burns et Stalker (1961), les structures « *mécanistes* », plus adaptées à un environnement stable, se caractérisent par leur architecture formelle, complexe et centralisée. La coordination de l'activité s'effectue par la rationalisation des processus, la conformation aux normes, la déférence à l'autorité hiérarchique. L'organisation vise à supprimer l'imprévu en anticipant les problèmes en amont par la prévention, la prévision, la planification. A l'inverse, les structures « *organiques* », plus adaptées aux environnements instables, se caractérisent par leur flexibilité. Les processus de décision y sont décentralisés et la communication horizontale, l'autorité reposant d'abord sur l'expertise. L'adaptation est inscrite dans les gènes des structures « *organiques* », qui répondent à l'imprévu par l'improvisation, capacité reposant sur la responsabilisation des individus et la promotion de formes d'auto-organisation de l'activité. L'organisation se remet en cause régulièrement, les dysfonctionnements constituant une ressource pour l'apprentissage. Théoriquement, ces deux systèmes de management s'opposent, faisant appel à des logiques organisationnelles difficiles à faire cohabiter (centralisation/décentralisation, hiérarchie/expertise, planification/improvisation, rigidité/flexibilité etc...). Néanmoins en pratique cette distinction est moins nette, les organisations empruntant aux deux logiques, ce qui n'est pas sans poser de difficultés d'ordre managérial. A ces deux systèmes de management, Journé associe deux approches de la fiabilité (présentées dans le Tableau 7 ci-dessous). « *La première renvoie à la capacité à reproduire à l'identique une performance donnée. Elle s'exprime à travers la prévisibilité du fonctionnement et des résultats de l'organisation considérée. La seconde définit la fiabilité comme la somme des accidents qui ne se sont pas produits en dépit du potentiel d'accident extrêmement élevé de la technologie considérée et des multiples situations imprévues auxquelles il a fallu faire face* » (Journé, 2009, p. 372). La première approche, associée au système « *mécaniste* », base la stratégie de fiabilité de l'organisation sur l'anticipation et fait la part belle aux plans de gestion de crise et aux procédures d'urgence, connues, répétées. A l'inverse, dans la seconde stratégie, qui se réclame de l'approche « *organique* », la fiabilité se construit au quotidien, « *elle s'apparente à un processus de découverte* ». « *La fiabilité de l'organisation repose alors sur sa capacité à faire face aux situations sans rompre, c'est-à-dire sans déboucher sur un incident ou un accident. On parle alors de « résilience » organisationnelle* »¹⁴⁰ (Journé, 2009, p. 374), au sens qui lui est donné par Wildavsky (1988).

¹⁴⁰ C'est dans le sens défini ici par Journé que nous utiliserons le terme de résilience organisationnelle. Cf Wildavsky 1988

Tableau 7 – Deux systèmes de management de la fiabilité organisationnelle

Systèmes de management de la sûreté	Système mécaniste	Système organique
Modèle de référence	Idéal bureaucratique	Système de défense immunitaire du corps humain
Stratégie de base	Anticipation	Résilience
Principes fondamentaux	Supprimer l'imprévu, l'ambiguïté et l'incertitude. Dissocier la réflexion et l'action pour réduire l'action à la simple mise en œuvre de règles et de plans.	Gérer l'imprévu (adaptation) dans un contexte d'ambiguïté et d'incertitude. Associer la réflexion et l'action dans un processus de communication et de recherche du sens de la situation problématique.
Processus d'apprentissage	Essai-sans-erreur. Faire bien du premier coup.	Essais-erreur, tâtonnements.
Prise en charge de la sûreté	Centralisée	Décentralisée
Nature de la sûreté	La sûreté s'apparente à un stock établi lors de la conception. Ce potentiel initial doit résister aux dégradations subies lors de l'exploitation. L'amélioration de la sûreté s'apparente à un exercice d'optimisation.	La sûreté s'apparente à un processus. Elle est en perpétuel accomplissement : elle se joue et se construit dans l'exploitation quotidienne du système technique. L'amélioration de la sûreté s'apparente à un processus de découverte.
Phases clés dans l'obtention de la sûreté	La conception du système (défense en profondeur, redondance technique, dispositifs de sauvegarde, automatisation).	L'exploitation du système.
Place dévolue à l'homme	Le « facteur humain » est le « maillon faible de la sûreté ». Il faut donc supprimer toute initiative.	Les ressources humaines sont des facteurs de sûreté irremplaçables qui animent la stratégie de résilience.
Outils de gestion de la sûreté lors de l'exploitation	Automatisme. Plans, règles, procédures à appliquer strictement. Logique de rationalisation bureaucratique.	Expériences, savoirs formels et informels, explicites et tacites des équipes. Capacités d'auto-organisation des équipes.

Tableau issu de Journé, 2009, p. 375

La fiabilité pose la question de l'articulation de ces deux systèmes de management. En effet, les organisations concernées par les problématiques de fiabilité se retrouvent dans des situations paradoxales exigeant à la fois un fonctionnement relevant d'une logique d'anticipation et d'une

logique de résilience. Journé prend l'exemple de la conduite des centrales nucléaires, dont la complexité de fonctionnement et le niveau de risque rendent impossible un fonctionnement « *sans l'assistance des règles et des procédures qui aident à diagnostiquer les problèmes et à leur trouver une solution* » (Journé, 2001, p. 103). Pourtant, l'auteur évoque le risque de dérive bureaucratique (d'après Merton, 1957) des systèmes d'inspiration « *mécaniste* » dans le cas où le respect de la règle fait perdre de vue le but principal de fiabilité de l'organisation (pour reprendre les termes de l'auteur, la logique de fonctionnement prime alors sur la logique de mission). C'est pourquoi le fonctionnement des HRO repose également sur une responsabilisation forte des individus et des processus de décision qui permettent de décentraliser l'autorité à ceux possédant la meilleure expertise en fonction de la situation. Les observations de Roberts (1990) attestent par exemple de la possibilité pour les marins travaillant sur les porte-avions de court-circuiter les processus hiérarchiques et d'enfreindre les règles de fonctionnement dès lors qu'ils estiment la sécurité du bâtiment menacée¹⁴¹. De même, l'environnement très dynamique dans lequel évoluent les HRO appelle les organisations à progresser dans la sûreté via un processus de découverte alors même que la dangerosité des technologies exploitées ne permet pas un fonctionnement basé intégralement sur une logique d'apprentissage essai-erreur. Les HRO sont donc marquées par une dualité, exacerbée par le caractère extrême de ce type d'organisations : « *à la fois capable des pires accidents industriels et présentant un très haut niveau de fiabilité* ». Pour Journé, « *les deux approches et les deux systèmes de management ont la même légitimité au regard de la fiabilité : comment ne pas faire un effort d'anticipation pour réduire les imprévus ? Comment ne pas développer la résilience pour être capable de faire face à des situations imprévues ?* » (Journé, 2009, p. 376). Cette coexistence des deux approches est même indispensable dans les HRO au vu des défis posés par le couplage et la complexité des systèmes qui caractérisent les HRO et que nous avons précédemment évoqués (par exemple l'exigence de centralisation et de décentralisation simultanée).

Ainsi, pour faire face à l'imprévu dans un environnement complexe, l'articulation des stratégies d'anticipation et de résilience – que tout semble opposer en théorie – constitue un défi pour les organisations de manière générale. En pratique, ce challenge semble relevé par les HRO qui parviennent à gérer la tension générée par les paradoxes organisationnels qui relèvent de l'impératif de fiabilité et à maintenir un équilibre délicat entre ces deux stratégies. Là se situe pour nous le cœur de la remarquable performance de fiabilité qui fait la spécificité des HRO. L'enjeu pour les

¹⁴¹ Toutefois, Journé (2001) rappelle la grande spécificité des HRO et la non-homogénéité de cette catégorie : les pratiques en vigueur dans un porte-avions ne sont pas forcément transposables dans une centrale nucléaire.

collectivités territoriales que nous étudions est de parvenir à cette articulation pour progresser en fiabilité et faire face à l'imprévu. Contrairement aux HRO, les collectivités ne sont pas contraintes de pratiquer cette gymnastique au quotidien. Plutôt fondées sur un modèle d'organisation de type « *bureaucratie mécaniste* » (Mintzberg, 1982), les collectivités territoriales fonctionnent de manière très centralisée, l'autorité reposant sur la hiérarchie et les plans et procédures occupant une place importante dans l'organisation. Ce fonctionnement est adapté à l'environnement plutôt stable rencontré quotidiennement par les administrations. En revanche, lorsque l'environnement est perturbé (situation de crise par exemple), la réponse à l'incertitude demeure fondée sur un modèle « *mécaniste* », reposant sur l'anticipation et la planification. Les améliorations dans la fiabilité de telles organisations nous semblent alors passer par le développement d'une stratégie de fonctionnement tournée vers plus de résilience au quotidien, afin de faciliter l'articulation des deux stratégies en temps de crise pour une meilleure fiabilité dans la réponse opposée à la crise.

2.3.2.2 Organiser l'articulation d'une logique d'anticipation avec une logique de résilience au quotidien : une nouvelle responsabilité pour les managers

Coordonner la coexistence de deux logiques organisationnelles aux modalités et aux effets difficilement compatibles entre eux constitue un exercice managérial difficile. Enoncer l'existence de ces paradoxes peut alors constituer un outil permettant aux managers de prendre conscience de l'existence des dimensions contradictoires qui traversent l'organisation et de s'appuyer dessus pour formuler des stratégies d'articulation (Journé, 2001). C'est dans cet esprit que nous mobilisons les auteurs du courant HRO : en observant comment des organisations (bien qu'hétérogènes et hautement spécifiques) s'affranchissent au quotidien de ces paradoxes et parviennent à dépasser les tensions contradictoires, les auteurs de ce courant nous donnent des clés pour penser la fiabilité dans un cadre plus large que celui des organisations qu'ils étudient. Ainsi que l'énoncent Weick et Sutcliffe (2007), c'est dans l'exercice d'un « *ongoing mindfulness* »¹⁴² que s'expriment les pratiques managériales qui permettent de focaliser l'attention « *portée aux problèmes potentiels ou avérés qui pourraient affecter le fonctionnement de l'organisation et déboucher sur un accident* » (Journé, 2009, p. 379). De ces pratiques, Weick et Sutcliffe dégagent cinq principes permettant aux managers de construire une « *infrastructure vigilante* » sur laquelle repose la fiabilité. Nous allons en proposer une description dans l'encadré 20 ci-dessous. Il est à noter que les trois premiers principes reposent essentiellement sur « *la capacité des HRO à anticiper les problèmes « inattendus »* » alors que les

¹⁴² Nous traduirons la notion d' « *ongoing mindfulness* » par celle de l'exercice d'un haut degré de vigilance continue.

deux derniers principes reposent sur la capacité des organisations à « *contenir* » ces problèmes, exerçant ainsi leur capacité de résilience (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 9). A ces cinq principes, Journé ajoute celui du statut prioritaire donné dans l'organisation à la fiabilité, notamment mentionné par Weick (1987) et par LaPorte et Consolini (1991). « *Ce point suppose un engagement politique fort de l'organisation pour affirmer une hiérarchisation claire des objectifs de l'organisation. Il renvoie également à un engagement managérial de développement d'une culture du risque et de sûreté* » (Journé, 2009, p. 379). Ce dernier principe nous semble d'autant plus important qu'il laisse apparaître la dimension politique sur laquelle repose également la fiabilité – idée que nous défendons dans cette thèse – quand les autres principes recensés s'appuient principalement sur des dimensions d'ordre organisationnel et cognitif.

Encadré 20 – Les cinq principes des HRO selon Weick et Sutcliffe (2007)

L'attention portée aux défaillances

A l'inverse de nombreuses organisations, les HRO ont développé une sensibilité forte à l'erreur, partant du postulat que « *de petits événements peuvent avoir de larges conséquences* ». C'est ainsi que dans les HRO une attention importante est portée envers la recherche des signaux faibles, dans une attitude volontairement proactive. « *Normalement, on oppose des réponses faibles aux signaux faibles et des réponses fortes aux signaux forts* » (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 8). Or, dans le cas des HRO, la réponse à un signal faible peut d'emblée être une réponse forte. Dans cette optique, le management doit encourager le reporting des erreurs et mener un travail d'identification, de compréhension et d'apprentissage des défaillances (ou des « *presque défaillances* »¹⁴³, plus difficiles à identifier). Pour ce faire, le manager doit installer un climat de confiance, la crainte du blâme pouvant entraîner des dérives et des dissimulations d'erreurs (voir par exemple le risque d'ordre bureaucratique, Journé, 2001), tout comme l'indifférence ou le manque de sensibilisation aux risques (voir l'analyse de Shrivastava (1987) sur la catastrophe de Bhopal).

La réticence à la simplification

De nombreux auteurs attirent l'attention sur le fait qu'en cas de crise il est important de conserver une vision d'ensemble de la situation (« *the big picture* »). Néanmoins, Weick et Sutcliffe nous mettent en garde contre la tentation de trop simplifier et de passer à côté de détails importants. Il faut alors avoir à l'esprit la complexité originelle du système, qui justifie la complexité des situations rencontrées par les HRO, et encourage à confronter les interprétations et à cultiver le doute. Weick (1987) défend par ailleurs le concept de « *variété*

¹⁴³ « *near misses* »

requis »¹⁴⁴ au sein des HRO. Plus y a de diversité humaine dans les HRO, plus le spectre des interprétations possibles s'élargit, permettant alors d'aborder plus sereinement la complexité de l'organisation : à la complexité technique de l'organisation, Weick oppose la complexité humaine permise par le nombre et la variété de cette composante. Pour les managers, la conscience de cette complexité est alors cruciale dans le management au quotidien : il faut encourager la confrontation des points de vue, les échanges directs (plus riches) mais aussi construire la confiance entre des individus différents. Weick et Sutcliffe nous mettent également en garde contre les raccourcis cognitifs de l'expérience mais aussi des outils. Pour les auteurs, identifier un événement comme une sorte de « déjà-vu » est potentiellement dangereux, provoquant des raccourcis cognitifs vers des solutions connues et déjà appliquées, empêchant ainsi d'explorer la réelle complexité de la situation. L'utilisation d'outils peut conduire à une mauvaise évaluation de la situation (outil inadapté, mauvaise interprétation, etc.). Ces mises en garde alimentent notre réflexion sur les plans de gestion de crise qui, suivis à la lettre, peuvent avoir un côté rassurant pour les décideurs (qui savent alors quoi faire) mais aussi restreindre leurs capacités d'analyse de la situation.

La sensibilité envers les opérations courantes

Les auteurs rappellent l'importance de garder une connexion importante avec ce qu'il se passe sur le terrain. Prenant l'exemple de l'incendie de Cerro Grande, les auteurs évoquent la déconnexion entre les difficultés rencontrées sur le terrain (progression de l'incendie et urgence de la situation) avec les préoccupations des gestionnaires en amont (définition et qualification de la situation, conflit interorganisationnel sur des questions budgétaires etc...). Or, l'appréciation sensible de la situation par les opérateurs sur le terrain doit être considérée à sa juste valeur, en dépit de la formalisation parfois demandée par la tête stratégique des opérations. C'est aussi un travail quotidien pour les managers que de valoriser la performance des opérateurs de terrain, quand bien même il ne se passe rien, car leur vigilance constante permet d'éviter mille petits incidents susceptibles de dériver en accident majeur. Weick (1987) insiste sur l'importance de valoriser la performance quotidienne de fiabilité alors même qu'elle est invisible. Ainsi, travailler sur la mise en visibilité de la fiabilité nous paraît également être un moyen de faciliter la communication et la compréhension entre la tête stratégique et l'opérationnel, et c'est ce que nous avons souhaité faire dans le travail que nous avons mené sur notre terrain de recherche. Ainsi la quête de fiabilité implique de « *faire un effort de réflexivité (se connaître soi-même)* » pour Journé (2009 p. 379).

L'engagement dans la résilience

Les auteurs mobilisent les concepts d'anticipation et de résilience au sens décrit par Wildavsky (1988) et c'est dans ce sens que nous les utilisons dans le cadre de cette thèse. Ainsi, un système résilient est un système capable de maintenir un fonctionnement opérationnel en dépit des dysfonctionnements internes et externes causés par perturbations dans son environnement. « *La résilience est une forme de contrôle* » pour Weick et

¹⁴⁴ « *requisite variety* »

Sutcliffe (2007, p. 70), dans le sens où il n'y a pas d'interruption brutale du système mais le maintien d'un fonctionnement dégradé qui préserve les fonctions essentielles de ce système¹⁴⁵. Les auteurs distinguent trois capacités dans la résilience : celle à absorber les chocs, celle à récupérer rapidement après une perturbation, et celle à apprendre de ces événements pour s'améliorer¹⁴⁶. S'engager dans la résilience est un exercice difficile pour les organisations, qui demande à la fois une profonde connaissance du système et de ses propres capacités à le faire fonctionner et en même temps l'acceptation de l'inconnu pour s'adapter aux surprises. Cela nécessite le développement de compétences spécifiques¹⁴⁷. Pour des organisations habituées à planifier jusqu'à l'apprentissage (à l'instar des collectivités territoriales), il leur faut se placer dans une posture d'apprentissage « *sans savoir à l'avance ce que l'on va apprendre ou comment on va l'appliquer* » (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 73). On est alors dans une inversion des logiques appliquées par la plupart des managers. « *Dans les HROs, les managers sont fiers de passer leur temps à étouffer des brasiers, alors que la plupart des autres managers se plaignent du temps qu'ils y consacrent. Les managers des HROs considèrent qu'un départ de feu qu'ils ont réussi à étouffer constitue la preuve de leur résilience et de leur capacité à contenir l'inattendu. Or, la plupart des autres managers traitent cela comme la preuve que leur travail est quotidiennement perturbé par des nuisances les empêchant de faire leur « vrai travail » de stratégie, de planification et d'anticipation* »¹⁴⁸ (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 72). Pour s'engager dans la résilience, les HRO investissent de manière importante dans la composante humaine de leurs organisations : la sélection, la formation et l'entraînement des personnels sont très poussés. Un point qui nous semble important à souligner est celui de la capacité des personnels à reconfigurer leur stratégie d'action en fonction des ressources disponibles sur le moment (« *skills of recombination and making do with whatever is at hand* », Weick et Sutcliffe, 2007, p. 14). Dans cette optique, il faut également pouvoir compter sur les individus présents sur le moment et pouvoir renouveler les effectifs en cas de crise durable : ainsi, nous identifions la question de la non-substituabilité des hommes-clés comme un problème bien réel pour les organisations en quête de fiabilité. C'est un cas que nous avons à plusieurs reprises rencontré sur notre terrain d'étude.

¹⁴⁵ Cette notion de contrôle nous permet d'affiner la place des erreurs dans les HRO. Bien souvent il est dit de manière raccourcie que les HRO ne peuvent pas se permettre d'erreur (failure-free systems). Il s'agit en fait d'erreurs majeures. Car les HRO connaissent de nombreux dysfonctionnements, seulement ceux-ci sont contenus de sorte à ne pas paralyser le système (à ce sujet, voir aussi LaPorte et Consolini, 1991). Weick 1987 aucun système ne peut connaître zéro erreur.

¹⁴⁶ Dans ce sens, l'apprentissage n'est pas un moyen de circonscrire le périmètre des solutions, mais contribue au contraire à un élargissement du répertoire de réponses disponibles : pas de perte de flexibilité dans la réponse.

¹⁴⁷ « *HROs committed to resilience assume that they will be surprised, so they concentrate on developing general resources to cope with and respond to change swiftly. This means that they work to develop knowledge, capability for swift feedback, faster learning, speed and accuracy of communication, experiential variety, skill at recombination of existing response repertoires, and comfort with improvisation* ». Weick et Sutcliffe (2007, p. 73).

¹⁴⁸ « *managers in HROs take pride in the fact they spend their time putting out fires, whereas most managers lament the time they devote to putting out fires. Managers in HROs regard successful firefighting as evidence that they are resilient and able to contain the unexpected. Most managers in business regard successful firefighting as evidence that they are distracted by daily nuisances and unable to do their « real work » of strategizing, planning, and anticipating* ».

L'égard envers l'expertise

Dans les HRO, la thématique de la centralisation et de la décentralisation des processus de décision est centrale. Dans ce type d'organisations, on parle de la « *migration* » *up and down* de la décision le long du processus hiérarchique. En pratique, les HRO fonctionnent comme la plupart des organisations, dans le respect de la hiérarchie en ce qui concerne les décisions, en particulier dans le cadre des opérations routinières (rappelons que certaines HRO sont des organisations de type militaire, à l'instar des porte-avions). En revanche, chaque niveau hiérarchique est habilité à prendre des décisions – voire à s'opposer aux décisions hiérarchiques – s'il l'estime nécessaire. C'est alors l'expertise qui prime sur l'autorité. Par exemple, n'importe quel marin sur le pont d'un porte-avion a le pouvoir de stopper le processus de décollage ou d'atterrissage d'un avion s'il estime que la sécurité du bâtiment est en danger (Roberts, 1990). Dans les HRO, on estime que le jugement en situation permet d'avoir une meilleure compréhension de la situation à certains moments. Cette migration descendante de la décision a un caractère « *émergent* » et non anticipé pour Weick et Sutcliffe, elle émerge du collectif. Rochlin (1989) évoque le rôle essentiel des collectifs informels qui se forment ad hoc pour gérer une situation inattendue dans les HRO. Il nous semble alors primordial de souligner que, pour que ces collectifs *ad hoc* puissent émerger, encore faut-il que l'organisation leur laisse non seulement une place pour exister (le concept de *slack* organisationnel est souvent mentionné dans les études sur les HRO), mais leur permette également de bénéficier de la légitimité nécessaire à la prise de décision. La capacité des individus à connaître et à reconnaître leurs propres limites en demandant de l'aide est nécessaire et, culturellement, n'est pas considérée comme une faiblesse mais comme une force dans les HRO. Weick et Sutcliffe nous mettent toutefois en garde contre une déférence trop poussée envers l'expertise : la migration de la décision doit aussi pouvoir remonter si nécessaire (idée de la *big picture*). Enfin, c'est l'expertise qui doit être privilégiée, et non l'expert en tant qu'individu. L'expertise ne se limite pas à un cumul d'expériences¹⁴⁹ chez un individu, mais est « *un assemblage de savoir, d'expérience, d'apprentissage et d'intuitions rarement incarné par un seul et même individu* »¹⁵⁰. Pour les auteurs, l'expertise est avant tout relationnelle : « *l'expertise ne prend son sens que lorsqu'un second acteur la sollicite, s'y plie, la discute ou la rejette* »¹⁵¹ (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 78). Elle s'incarne dans les « *interactions bienveillantes* » (*heedful interrelations*) décrites par Weick et Roberts (1993). Ce dernier point nous permet de souligner la composante relationnelle sur laquelle repose la fiabilité, mais aussi la dimension politique que peut revêtir celle-ci dès lors qu'il est question de migration de la décision le long de la ligne hiérarchique, et de la légitimité donnée à des collectifs émergents. C'est une question peu couverte par la théorie HRO, mais qui prend tout son sens pour des organisations non-HRO qui souhaitent progresser vers plus de fiabilité.

¹⁴⁹ Se contenter de confier la décision à l'individu ayant vécu une situation similaire porte en effet le risque de raccourcis cognitifs dangereux.

¹⁵⁰ « *expertise is an assemblage of knowledge, experience, learning, and intuitions that is seldom embodied in a single individual* »

¹⁵¹ « *expertise is evoked and becomes meaningful only when a second person requests it, defers to it, modifies it, or rejects it* »

Cet encadré nous permet de mieux comprendre les pratiques qui opérationnalisent les différents principes au cœur de la haute fiabilité organisationnelle et permettent l'articulation entre logique d'anticipation et logique de résilience. En effet, cette articulation « contre-nature » doit être pensée, organisée, accompagnée par les managers. En prendre conscience est une première étape dans le chemin vers la fiabilité. Dans les HRO, ce travail est porté par une culture du risque forte que nous nous proposons d'étudier maintenant.

2.3.2.3 Construire du sens par le collectif : la culture du risque comme élément fédérateur pour le manager

Autant les HRO sont décrites comme des organisations à forte intensité technologique, autant la composante humaine y tient une place centrale. La composition des équipes et les relations sociales qui y prennent place font l'objet d'attentions particulières. En effet, c'est par le collectif que se construit la fiabilité dans les HRO. Le nombre et la diversité des points de vue individuels permettent d'élargir le spectre des réponses de l'organisation face à l'inattendu et d'atteindre collectivement une complexité humaine qui permet de gérer la complexité technique du système (Weick, 1987). Or, la construction de ce collectif est une tâche difficile pour les managers, qui doivent gérer les paradoxes et les ambivalences qui sont caractéristiques aux HRO. La « *diversité requise* » au sein des équipes est un concept central pour Weick, qui insiste dans le même temps sur l'importance de la confiance entre les individus et qui permet de considérer le point de vue divergent de l'autre. Or selon l'auteur, il est plus difficile d'accorder sa confiance à un individu qui est différent de soi. De même, il s'agit de faire confiance (par exemple, c'est nécessaire lorsque l'on décentralise la prise de décision) tout en cultivant le doute et en remettant en cause les interprétations des autres individus (Weick, 1987, 2009 ; Weick et Sutcliffe, 2007). C'est dans la dynamique de cette ambivalence entre confiance et doute que peut se construire le sens de situations inconnues. Ici aussi nous amenons à la réflexion sur les HRO la thématique de la réflexivité, au sens décrit par Journée (2009). Il y a dans les organisations qui souhaitent tendre vers la fiabilité un effort à mener au niveau de la connaissance de soi, de la connaissance de l'organisation et de la connaissance de l'autre (membres de l'équipe, voire partenaires dans un cadre interorganisationnel). Apprendre à se connaître permet alors de développer la confiance dans les capacités de l'organisation à faire face à une situation inconnue, tout en portant un regard critique sur ces mêmes capacités dont on connaît mieux les limites. Ainsi, nous pensons que les pratiques encourageant la communication et la socialisation, tout comme celles permettant la mise en visibilité de certaines activités de l'organisation (les activités non visibles ou difficiles à formaliser) doivent être encouragées dans les organisations en

quête de fiabilité. Par exemple, Godé-Sanchez (2010, 2011) décrit les pratiques informelles de socialisation de la vie en escadron de pilote de chasse (activités de cohésion telles que les rencontres sportives ou retours d'expérience informels et à chaud en salle de repos) comme des moments importants de construction du collectif, favorisant la coordination face à l'imprévu et la construction de sens en « *environnement volatil* ». Mais comme toujours dans les HRO, l'efficacité de la construction de ce collectif est une question d'équilibre : par exemple, un turnover trop important risque de porter préjudice à la construction d'une cohésion de groupe, tandis qu'une équipe trop « installée » peut alors perdre en efficacité par manque de remise en question (Godé-Sanchez, 2010). Nous soulignons alors que la question de construction d'un collectif soudé et réflexif est ainsi primordiale dans la quête de fiabilité. Cette responsabilité managériale nous interpelle d'autant plus que nous souhaitons dans le cadre de cette thèse l'étudier dans un cadre interorganisationnel qui amène de nouvelles questions : comment construire un collectif cohérent entre des organisations aux objectifs très différents ? Qui porte la responsabilité et la légitimité de la construction de ce collectif ?

L'intérêt du collectif humain face à la technologie figure dans sa capacité à reconstruire du sens en situation perturbée. En gestion de crise, l'accent est souvent mis sur la question de la prise de décision (tant en théorie qu'en pratique) alors que pour Weick, la décision est subordonnée à celle du sens. La question est avant tout de savoir « *de quoi s'agit-il ?* » (« *What's going on here ?* », Weick, 1987, p. 123). L'auteur rappelle que les organisations ne sont pas seulement des centres de prise de décision, mais aussi et surtout des « *systèmes d'interprétation où l'on crée du sens* »¹⁵². Contrairement aux interprétations classiques (prise de décision en environnement turbulent et construction de sens en environnement calme), Weick défend qu'il faut stabiliser l'environnement avant d'être en capacité de prendre une décision (voir figure 8). « *Quand l'environnement devient instable, il s'agit d'abord de lui redonner du sens afin de voir, si décision à prendre il y a, sur quoi porte celle-ci* »¹⁵³ (Weick, 1987, p. 123). La production de sens (*sensemaking*) précède donc la décision. Dans la pensée de Weick, les individus « *gèrent leur environnement à travers leurs actions et leurs tentatives de faire sens de ces actions* », par un processus que l'auteur nomme *enactment* (Steyer, 2011, p. 4). Encore une fois, c'est le rôle du manager dans ce processus que nous interrogeons : à lui revient la tâche d'encadrer au quotidien la capacité de ses équipes à s'approprier

¹⁵² « *more attention is paid to organizations as decision makers than to organizations as interpretation systems that generate meaning.* »

¹⁵³ « *When environments become unstable, then people need first to make meaning in order to see what, if anything, there is to decide.* »

la construction de leur environnement (notamment par l'usage du *slack* organisationnel), pour pouvoir collectivement faire sens des situations lorsque l'environnement devient instable.

La capacité à construire collectivement du sens repose aussi très fortement sur la culture de l'organisation. Dans les HRO, une forte culture commune agit comme variable de cohésion dans la construction du collectif, mais aussi comme variable de coordination. Elle est un véritable vecteur de la fiabilité. Les HRO nécessitent en effet un fonctionnement centralisé et décentralisé simultanément ainsi que l'illustre l'exemple donné par Weick : « *il faut qu'il y ait suffisamment de centralisation pour que personne n'objecte quand le commandant de bord délègue son autorité à piloter l'avion pendant qu'il se concentre pleinement sur la résolution de la crise* »¹⁵⁴ (Weick, 1987, p. 124). La culture agit alors comme un « *substitut à la centralisation* » et à la hiérarchie, permettant la coordination en situation perturbée. Sous couvert de valeurs, de pratiques et de représentations communes fortement ancrées, elle remplace les procédures et les règles formelles qui permettent l'ordre et la coordination en temps normal, tout en offrant dans le même temps « *de la latitude pour l'interprétation, l'improvisation* »¹⁵⁵ nécessaires en situation perturbée (Weick, 1987, p. 124). La culture agit également comme un « *substitut* » à l'apprentissage par l'essai et par l'erreur au sein d'un système qui ne peut se permettre de dépendre de cette méthode. Ce sont alors « *l'imagination, l'expérience par procuration, les histoires, les simulations et autres représentations symboliques* »¹⁵⁶ qui font office de « *substituts* » (Weick, 1987, p. 113). Revenons sur l'usage des histoires dans les HRO : non seulement elles agissent comme un vecteur de coordination (en véhiculant des valeurs centrales, elles fournissent des lignes de conduite qui permettent la coordination à distance) mais sont parfois plus riches de contenu que les enseignements formalisés (contribuant ainsi à enrichir la variété requise) : « *elles répertorient, synthétisent, et permettent la reconstruction de scénarios trop complexes pour être retranscrits de manière aussi riche via des résumés obéissant à une logique linéaire* »¹⁵⁷ (Weick, 1987, p. 125).

Ainsi le manager joue un rôle clé dans la progression de l'organisation vers la fiabilité (ou dans le maintien de la fiabilité pour les HRO). La construction du collectif ainsi que l'entretien de la culture

¹⁵⁴ « *There has to be enough centralization that no one objects when the airline captain delegates authority for flying the plane while he tries to focus his full attention on the crisis.* »

¹⁵⁵ « *Either culture or standard operating procedures can impose order and serve as substitutes for centralization. But only culture also adds in latitude for interpretation, improvisation, and unique action.* »

¹⁵⁶ « *Substitutes for trial and error come in the form of imagination, vicarious experiences, stories, simulations, and other symbolic representations of technology and its effects.* »

¹⁵⁷ « *Stories are important, not just because they coordinate, but also because they register, summarize, and allow reconstruction of scenarios that are too complex for logical linear summaries to preserve.* »

du risque sur laquelle repose sa cohésion ainsi que sa coordination doivent être pleinement intégrés aux missions du manager. Penser la montée en fiabilité d'une organisation passe alors par la reconnaissance du rôle et de la légitimité du manager à fédérer un collectif autour de l'objectif de fiabilité.

Pour conclure la section 2.3. :

Dans la troisième section de ce chapitre théorique, nous avons présenté et interrogé la notion de fiabilité organisationnelle. En effet, les organisations publiques se retrouvent aujourd'hui de plus en plus souvent au cœur de situations de crise et portent la responsabilité de leur gestion. Or, ces organisations ne sont pas structurées autour de la prise en charge de l'incertitude, qui n'est pas leur quotidien. Et pourtant, au vu du potentiel destructeur de certaines situations, les collectivités publiques doivent alors gérer l'imprévu « sans erreur », alors même qu'elles font face à un environnement complexe au sein duquel un incident peut rapidement se propager. La pression publique qui pèse sur ces organisations est alors à son maximum. Les administrations font face à une « *demande externe de fiabilité* ». Habituees à un fonctionnement quotidien fondé sur une approche « *mécaniste* », les organisations publiques se heurtent aux limites de ce fonctionnement en situation de crise. Les plans de gestion de crise, principal moyen d'action autour duquel les collectivités structurent leurs réponses, ne sont pas suffisants et peuvent même créer de nouveaux écueils sur lesquels viennent buter les décideurs. Dans ces situations, le besoin de dépasser les stratégies d'anticipation mises en place pour aller vers plus de résilience se fait sentir. C'est ainsi que, loin d'être comparables aux organisations dites HRO, les collectivités publiques se retrouvent – ponctuellement – soumises aux mêmes exigences de fiabilités que les HRO et rencontrent les mêmes challenges posés par le management de l'incertitude. Mais comment mettre en œuvre les principes HRO au sein d'organisations dont la fiabilité ne s'inscrit pas dans les objectifs prioritaires de l'organisation au quotidien ? En instillant dans le fonctionnement quotidien des collectivités publiques plus de résilience, les managers pourraient alors faciliter un fonctionnement articulant anticipation et résilience en temps de crise. La prise de conscience de cet enjeu par les managers est un premier pas. Sur eux reposent en effet la responsabilité de diffuser une culture du risque pérenne au sein de l'organisation et de construire un collectif solide, réflexif, capable d'entrer dans une dynamique de construction de sens indispensable à la gestion de l'imprévu. Le manager n'est pas seul responsable dans cet effort vers la fiabilité. Pour que la fiabilité entre dans les buts de l'organisation au quotidien, les décideurs doivent être impliqués : la fiabilité repose alors également sur une dimension politique à ne pas négliger. Enfin, la construction du collectif, dans le cadre interorganisationnel que nous proposons d'étudier, renforce l'importance de cette dernière dimension. Ainsi, en nous intéressant à la possibilité pour un collectif d'organisations non-HRO d'aller vers plus de fiabilité, nous interrogeons ce courant théorique sur trois points : le caractère dynamique de la fiabilité, l'existence d'une dimension politique, et l'élargissement théorique à un cadre interorganisationnel.

Conclusion du Chapitre 2

La structuration en trois parties de ce chapitre théorique nous a permis de faire apparaître l'émergence de notre problématique. Nous avons tout d'abord mis en avant le caractère éminemment public de la gestion des risques et les problématiques posées en termes de responsabilités et d'*accountability* pour les administrations. La gestion des risques est alors au centre d'un système d'enjeux contradictoires (tensions entre le technique et le politique) qui contraignent la gestion des risques. Ensuite, nous nous sommes intéressés de manière plus précise à l'une des modalités de la gestion des risques : la gestion de crise. Intégrer la crise dans les processus de gestion est d'autant plus difficile pour les organisations publiques qu'elles sont structurées autour d'une logique gestionnaire de rationalisation, peu adaptée à la prise en charge de l'imprévu. Ainsi, s'intéresser à la gestion de la crise revient tout d'abord à s'intéresser au travail d'anticipation qui est mené dans ces organisations, principalement autour d'un outil, les plans de gestion de crise. Or, les caractéristiques des crises modernes (leur potentiel destructeur, leur complexité et leur rapidité de propagation) révèlent les failles de cette approche. Bien qu'indispensables, les plans ne sont pas suffisants et mal utilisés, peuvent même se révéler dangereux. Dès lors, comment « *dépasser les plans* » et « *se préparer à être surpris* » ? Se distinguant par leur capacité à articuler logique d'anticipation et logique de résilience dans des environnements à hauts risques, marqués par de forts degrés de couplage et de complexité, les organisations à haute fiabilité font la démonstration empirique qu'il est possible d'organiser la coexistence de ces deux dimensions a priori opposées. Alors qu'elles exploitent des technologies à fort potentiel destructeur, les HRO ne connaissent pas d'accident majeur : elles sont dites « à haute fiabilité ». Cependant, il n'existe pas de modèle à proprement parler de fiabilité : il s'agit là d'organisations très spécifiques, partageant des caractérisés communes mais trop diverses pour former une catégorie homogène. Les collectivités territoriales que nous étudions sont très différentes des HRO, ne serait-ce que parce que la gestion des risques ne fait pas partie de leur quotidien : ainsi elles ne sont pas structurées autour d'un impératif de fiabilité, contrairement aux HRO. Et pourtant, de manière ponctuelle, les organisations publiques font elles aussi face à des situations à haut risque et se trouvent confrontées à un impératif de fiabilité. Comment ces organisations peuvent-elles alors progresser vers plus de fiabilité ? La fiabilité est-elle une trajectoire organisationnelle ? Les administrations publiques doivent répondre à cet impératif dans un cadre qui est le plus souvent interorganisationnel. Dès lors, comment organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations ?

Ainsi, ce chapitre théorique nous aura permis d'encadrer notre réflexion sur la prise en charge des situations de crise par les collectivités territoriales en mettant en avant les dimensions politiques d'une telle entreprise collective et les tensions organisationnelles que cela génère. Le recours à la théorie HRO nous fournit un point d'appui pour poursuivre notre réflexion sur la capacité des collectivités publiques à organiser leur propre montée en fiabilité, compte-tenu des spécificités de la gestion publique.

A travers ces différentes questions, notre travail de thèse contribue également à faire progresser la théorie HRO. En effet, l'étude de la littérature montre que les HRO ne constituent pas une catégorie homogène et que la fiabilité repose plus sur des principes directeurs que sur un modèle organisationnel. Ainsi, en étudiant des organisations non-HRO en quête de fiabilité, nous participons à l'enrichissement théorique de la pensée sur la fiabilité. Notre réflexion théorique nous a alors permis d'identifier trois *gaps* théoriques. Premièrement, l'étude d'organisations non-HRO qui souhaitent progresser en fiabilité nous a permis d'interroger le caractère dynamique de la fiabilité, les études sur le sujet questionnant peu l'idée de fiabilité en tant que trajectoire. Deuxièmement, la plupart des études HRO se consacrent à l'examen d'organisations spécifiques et uniques, quand bien même l'importance de l'environnement sur la fiabilité est soulignée. Qu'en est-il des relations interorganisationnelles dans ce contexte, quel impact sur la fiabilité ? Ainsi, l'étude d'un collectif d'organisations nous aura permis d'identifier ce second *gap* et d'interroger les théories HRO sur la dimension collective de la fiabilité. Ces questions nous permettent alors de faire apparaître un troisième *gap* théorique. Alors que les études HRO insistent fortement sur les dimensions organisationnelles et cognitives de la fiabilité, l'étude d'un collectif d'organisations laisse apparaître l'importance de prendre en compte la dimension politique en plus des deux dimensions précédentes dans l'étude de la fiabilité.

Chapitre 3. Une méthodologie guidée par la stratégie d' « accompagnement »

Ce chapitre a pour objectif de détailler la démarche de recherche suivie tout au long de ce travail de thèse. Notre travail a pour spécificité d’avoir été guidé tout du long par une proximité importante et longue au terrain de recherche et a nécessité la mise en œuvre d’une stratégie d’accès au terrain spécifique, que nous avons nommé stratégie « d’accompagnement ». Cette stratégie constituant la particularité de notre travail, elle a guidé la construction de ce chapitre méthodologique comme un fil directeur.

Ainsi dans un premier temps, nous introduirons d’emblée notre terrain de recherche, afin d’exposer ses spécificités et les choix qui nous ont guidés vers la mise en place d’une stratégie d’accompagnement (3.1). Dans un deuxième temps, nous détaillerons la mise en œuvre de cette stratégie d’accompagnement, en expliquant sa philosophie et en détaillant le dispositif de recherche mis en place (3.2). Enfin, nous présenterons dans une troisième partie les différentes méthodes mobilisées pour dérouler cette stratégie d’accompagnement (3.3).

3.1 L’exemplarité du terrain de recherche

Cette première partie nous permet d’exposer les caractéristiques distinctives de notre terrain¹⁵⁸. Les spécificités du terrain ont à la fois contribué à la sélection de celui-ci comme terrain d’étude mais ont aussi pleinement contribué à la construction de notre stratégie de recherche. La première section nous donnera l’opportunité de caractériser notre terrain comme un collectif d’organisations pionnier dans sa démarche de gestion des risques, qui se positionne en demande vis à vis de la recherche pour avancer dans son projet (3.1.1). Ainsi, notre travail s’est initié à partir de problématiques empiriques qui ont progressivement structuré notre réflexion théorique, dans un esprit permanent de co-construction. La deuxième section de cette partie nous permettra alors de retracer comment notre collaboration avec le terrain s’est mise en place et nous a conduits à élaborer une stratégie basée sur l’ « accompagnement » des acteurs (3.1.2).

¹⁵⁸ Plus de détails sur le terrain sont données dans le chapitre 4. Ici, nous souhaitons simplement donner des indications permettant d’éclairer nos choix méthodologiques, qui constituent le cœur de ce troisième chapitre de la thèse.

3.1.1 Spécificités du terrain

Un collectif d'organisations en quête de modèles

La Communauté Urbaine que nous avons choisi d'étudier fait figure de pionnière¹⁵⁹ en la matière. Elle est identifiée comme telle au niveau national, par sa participation à de nombreux réseaux et groupes de réflexion sur la gestion des risques. Il arrive fréquemment qu'elle soit consultée par d'autres agglomérations françaises pour son expérience. C'est en effet la première Communauté Urbaine en France à s'être dotée volontairement d'une compétence en la matière ainsi que d'un service dédié, et ce avant même que la loi de 2004 n'ouvre la voie à une plus grande implication des EPCI dans le domaine de la gestion des risques, d'où un positionnement que nous qualifierons d'avancé et d'innovant.

La Communauté Urbaine affirme sa volonté d'être proactive dans ce domaine puisqu'elle se dote de manière volontaire de la compétence « *Prévention des Risques Technologiques et Naturels Majeurs et Lutte contre les Pollutions* », dès sa création en 2001. Cette compétence est créée ex-nihilo, tout est à construire, il n'existe pas encore de cadre ou de modèle pour structurer une telle compétence au niveau intercommunal. La mise en œuvre de cette compétence a été confiée à une nouvelle entité au sein de la structure intercommunale : la Mission Risques et Pollutions (MRP). La première mission de la MRP (qui deviendra par la suite la DARP¹⁶⁰, commanditaire de cette recherche, voir organigramme en Figure 14) a donc été de définir son positionnement, et ce travail de construction d'une légitimité dans l'action n'a jamais cessé depuis 2001. Bien qu'aujourd'hui son positionnement au sein de la structure soit bien établi, la DARP¹⁶¹ maintient une posture que nous qualifierons de très réflexive sur son activité (à l'image du « *praticien réflexif* » de Schön, 1983), se remettant en question régulièrement et cherchant à progresser et à évoluer dans sa pratique. Les interrogations de la DARP sur ses pratiques ont trouvé une résonance dans nos questionnements théoriques de chercheurs sur la fiabilité organisationnelle.

La Communauté Urbaine que nous étudions affirme clairement sa volonté politique d'intervenir en la matière lorsqu'elle se dote de cette compétence dès sa création. Un certain nombre d'événements historiques (en particulier le nuage toxique de 1987, voir Encadré 27) ont marqué la

¹⁵⁹ Etude de l'IRMa

¹⁶⁰ Direction Adjointe Risques et Pollutions. L'évolution de la MRP en DARP au sein de l'organigramme contribue à institutionnaliser la gestion des risques au sein de la structure intercommunale. Voir détail dans le chapitre 4.

¹⁶¹ Notons dès à présent que la forte proximité entretenue avec le service intercommunal de gestion des risques – un choix d'ordre méthodologique – nous conduit très vite à personnifier l'usage du terme « la DARP ».

vie du territoire et sensibilisé certains des dirigeants de l'agglomération. Ces événements sont souvent présentés comme déclencheurs de la volonté politique d'agir au niveau intercommunal. La charte¹⁶² qui entérine l'action de la Communauté Urbaine en la matière a été ratifiée par l'ensemble des 24 maires. L'esprit de cette collaboration entre Nantes Métropole et les communes est clairement défini dans la charte dès 2004 (voir encadré 32), même si à l'époque les modalités pratiques de l'action de la DARP restent à établir. C'est conformément au principe de solidarité qui fonde une Communauté Urbaine que les communes s'engagent dans la préparation de la réponse à la crise et dans la démarche PCS¹⁶³. Ainsi, l'ambition de Nantes Métropole n'est pas de se substituer aux communes dans la gestion de la crise, mais de prêter main forte aux communes (voir aussi Figure 13) :

- avant la crise : dans l'organisation de la réponse à la crise
- pendant la crise : en tant que support technique et logistique.

En effet, la Communauté Urbaine étudiée regroupe 24 communes très diverses (de 1400 à 290 000 habitants), dont 3 seulement disposent d'un service dédié à la gestion des risques. Il s'agit également pour la structure intercommunale de préparer ses propres services à intervenir en cas de crise (dans le cadre de la continuité d'activité comme dans le support aux communes) et d'assumer son rôle en termes de prévention.

Il convient de souligner la place des PCS, porte d'entrée choisie par la Communauté Urbaine, dans la charte signée par les 24 maires des communes de Nantes Métropole en 2005. Nous en citons ici l'article 2 : *« Considérant que la gestion de la crise est une de leur responsabilité essentielle les maires entreprendront dès que possible, en s'appuyant sur le centre de ressources ad hoc mis en place à Nantes Métropole, la rédaction ou la refonte de leur plan de sauvegarde. Ces documents opérationnels devront être élaborés de façon harmonisée et coordonnée entre les différentes communes, dans un souci de solidarité et d'optimisation des moyens à mettre en oeuvre. Nous, maires de Nantes Métropole prenons acte que ces documents seront consolidés dans une perspective communautaire et coordonnés avec un plan de mobilisation et d'intervention de la logistique communautaire. »*

¹⁶² Projet local de prévention des risques et pollutions de Nantes Métropole – Charte de prévention des risques et pollutions. Signée par les 24 maires des communes de Nantes Métropole le 11 février 2005

¹⁶³ Nous parlons de « démarche PCS » pour décrire l'ambition de la DARP envers les communes, qui va bien au-delà de la planification, qui n'est qu'une étape. Le PCS est un outil au service de processus de fiabilisation de l'organisation face à la crise.

La charte engage les 24 maires à réaliser ou actualiser leur plan communal de sauvegarde, quand bien même la loi n’y contraint que 16 d’entre eux¹⁶⁴. Il nous apparaît important de remarquer ici le caractère fondamental de l’engagement volontaire des communes. En effet, en dépit du caractère obligatoire du PCS pour un certain nombre de communes, l’Etat ne prévoit pas d’échéancier qui contraigne la mise en place des PCS sur le territoire, qui n’est encadrée par aucun dispositif de contrôle. Or, nous constatons par notre étude que la responsabilité pénale des maires en cas de crise ne semble pas faire office de contrainte suffisante pour s’engager dans la démarche PCS. La symbolique de l’engagement telle qu’elle est proposée par Nantes Métropole aux communes nous semble intéressante dans la mesure où c’est le collectif qui exerce un rôle d’auto-contrôle. En l’absence d’un dispositif d’encadrement, c’est la structure intercommunale – par l’intermédiaire de la DARP – qui se saisit de ce rôle.

En vertu du principe de solidarité qui fonde la Communauté Urbaine, la gestion des risques s’inscrit alors bien dans une démarche communautaire, les plans devant être « *élaborés de façon harmonisée et coordonnée entre les différentes communes, dans un souci de solidarité et d’optimisation des moyens à mettre en œuvre* »¹⁶⁵. L’action de la DARP s’inscrit dans un rôle de consolidation et de coordination des différentes actions communales, notamment par le biais du PIC, le Plan InterCommunal qui assure la cohérence de l’ensemble et l’efficacité de la logistique communautaire. Nous noterons que le choix s’est porté sur un PIC et non un PICS (voir encadré 35). La différence peut sembler anodine, mais est bel et bien révélatrice : chaque municipalité possède son propre Plan Communal de Sauvegarde et est responsable de son élaboration. Il existe donc 24 PCS différents. Quant au PIC, sa vocation est d’organiser la réponse à la crise à l’intérieur de la structure intercommunale, et non d’organiser également la réponse sur l’ensemble du territoire à l’instar du PICS. L’élaboration du PIC revient à la DARP, qui s’assure également de la cohésion d’ensemble (PCS entre eux et PCS/PIC). A cet effet, l’une des missions premières de la DARP est d’accompagner les communes dans leur démarche d’élaboration du PCS.

Ainsi, nous retenons de ce terrain de recherche son caractère pionnier et son engagement volontaire dans la gestion des risques, qui a contribué à en faire une structure organisationnelle réflexive et en quête de modèles pour structurer son action. Du point de vue de la recherche, cet aspect est intéressant car il nous a permis de mener un travail exploratoire, et de co-construire la problématique de recherche avec notre terrain. Le second point que nous retenons est la dimension

¹⁶⁴ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile : le PCS « *est obligatoire dans les communes dotées d’un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d’application d’un plan particulier d’intervention.* »

¹⁶⁵ Charte de prévention des risques et pollutions

collective de l'action engagée. La structure organisationnelle particulière de la Communauté urbaine mêle ainsi plusieurs organisations à la fois autonomes et dépendantes les unes des autres en matière de gestion des risques, engagées volontairement dans une démarche commune de préparation à la gestion de crise. Cette dimension interorganisationnelle pose des questions novatrices en termes de gestion pour penser la fiabilité dans un tel cadre, et introduit une dimension d'ordre politique dans l'analyse, absente jusqu'alors des différentes études. Enfin, le choix des plans (PCS) par la Communauté urbaine comme porte d'entrée pour structurer la préparation de la gestion à la crise et les difficultés rencontrées dans leur élaboration comme dans leur dépassement sont représentatifs des difficultés rencontrées sur l'ensemble du territoire dans la mise en œuvre locale du dispositif ORSEC (voir en 1.2). Ces différentes caractéristiques distinctives de notre terrain en font alors un lieu d'étude privilégié, car les questions empiriques soulevées interrogent les théories gestionnaires de manière novatrice. De plus, la démarche réflexive du terrain vis-à-vis de son action favorise l'intervention de chercheurs, ainsi que nous le développons ci-dessous.

Les attentes du terrain envers la recherche

- *Nantes Métropole, un terrain d'accueil favorable à la recherche*

Le travail de recherche que nous avons mené est le fruit d'une collaboration entre la DARP de Nantes Métropole et des chercheurs de l'Université de Nantes. Nantes Métropole est une organisation publique qui soutient et valorise les démarches de recherche-action. La recherche-action est connue des dirigeants de Nantes Métropole qui acceptent d'ouvrir leurs services à différents projets, dont le notre, ainsi que nous l'expliquons dans l'encadré ci-dessous. Il existe même une cellule au sein de l'organisation qui suit la recherche-action.

Encadré 21 – La recherche-action à Nantes Métropole

Lors du premier Comité de Pilotage de la thèse que nous avons organisé avec les acteurs de Nantes Métropole, le Directeur Général du service Environnement et Services Urbains¹⁶⁶, qui était présent, a tenu à souligner le caractère volontaire de l'engagement de Nantes Métropole dans des démarches de recherche, et plus particulièrement celles de type recherche-action, et ce depuis plusieurs années. Ce souhait du Directeur Général de réaffirmer publiquement l'attachement de la collectivité territoriale à la recherche a offert un portage fort au travail de thèse et légitime la démarche de recherche-action que nous menons, qui implique un engagement particulier au sein de la structure. Ce portage au niveau de la direction nous a donc facilité

¹⁶⁶ Service dont dépend la DARP, voir organigramme en annexe

l'accès au terrain, mais sous-entendait aussi une commande, à savoir une attente de résultats, portés par l'aspect « action » demandé à la démarche de recherche.

Il est intéressant de souligner l'attachement des acteurs du terrain au terme « action ». Ainsi que nous l'avons précisé, ils connaissent ce type de démarche de recherche et l'encouragent. Malgré tout, le sens accordé par les professionnels à la terminaison « action » varie légèrement de l'acception scientifique qu'en donnent les chercheurs. En utilisant la terminologie « action », les acteurs du terrain soulignent surtout qu'ils attendent un résultat concret et observable en termes de progression et d'amélioration des pratiques. Néanmoins c'est bien une approche commune que nous avons co-développé avec le terrain, l'utilisation de la même terminologie permettant de donner un sens commun à l'action.

Les professionnels que nous avons rencontrés conçoivent la recherche-action comme la co-construction d'une problématique dans l'action, fruit d'un véritable travail collaboratif entre les chercheurs et la collectivité. Leur démarche de travailler avec des chercheurs et non des consultants est volontaire et assumée. Ils ont une véritable attente envers le travail des chercheurs, qui doit les aider à prendre du recul et à gagner en réflexivité sur leur travail. Cependant il faut garder à l'esprit que pour les professionnels qu'ils sont, la finalité est que cette montée en réflexion puisse par la suite leur permettre d'apporter des réponses concrètes aux problématiques qu'ils rencontrent dans leur pratique.

Bien que les acteurs du terrain nomment « recherche-action » notre démarche, celle-ci ne s'en réclamera pas strictement (du point de vue de la recherche, voir par exemple David, 2012b). Nous traiterons ce point plus en détail plus loin dans ce chapitre (voir en 3.2.1).

Ainsi c'est dans un climat favorable aux démarches de recherche que notre projet de recherche a vu le jour avec la DARP. Le soutien de la direction envers la recherche nous a permis un accès facilité aux données, en légitimant notre présence aux côtés de l'équipe de la DARP. Le souhait d'un travail sur un mode collaboratif s'est clairement exprimé, révélant des attentes précises en termes de méthode de travail (une co-construction de l'objet de recherche) et en termes de résultats (une double attente, celle d'un accompagnement dans la réflexion mais aussi de livrables concrets). Ces attentes vont nous conduire à l'élaboration de la stratégie d'accompagnement qui aura guidé notre travail sur le terrain tout au long de la thèse.

- *Un précédent travail de recherche avec la DARP qui a posé les bases*

Notre première rencontre avec la DARP, en janvier 2010¹⁶⁷, s'inscrit dans la suite de la collaboration initiée par le projet ²RUN (voir encadré 22 ci-dessous et annexes)¹⁶⁸. Le rapport ²RUN, rendu courant 2009, avait éveillé l'intérêt de la DARP sur certains points, mais ce travail n'avait pas donné lieu à d'autres discussions, faute d'emplois du temps compatibles.

Encadré 22 – ²RUN : une précédente recherche comme point de départ

Le projet de recherche ²RUN propose, en accord avec la demande de Nantes Métropole, une réflexion assez « ouverte » portant sur l'activité de la DARP (voir Objectifs de l'étude ²RUN en annexes). Notons qu'à ce stade, la DARP nous apparaît comme une organisation en demande d'un accompagnement dans la réflexion qu'elle porte sur son activité, mais sans avoir encore identifié d'objectif précis.

Cette étude, dont nous avons pris connaissance avant de rencontrer la DARP, effectue un gros travail de contextualisation de l'action de la DARP à travers une approche à la fois historique et « systémique ». L'analyse de la construction de la politique de la gestion des risques sur l'agglomération ainsi que celle du contexte juridique permet de restituer la complexité de la question de la gestion des risques au niveau territorial. Compte tenu de ce contexte, l'étude ²RUN interroge la définition d'« *une organisation à la fois fiable (sécurisante) et efficace, porteuse des agréments et du bien être que l'on en attend et cela au meilleur coût (efficience)* ». Ce qui nous a paru intéressant dans l'expression de cette problématique est l'introduction de l'idée de fiabilité dans ce type d'organisation. Dans son analyse du « système » de gestion des risques de Nantes Métropole, l'étude pointe différents éléments-clés pour répondre à cette problématique. Nous retenons les suivants qui nous paraissent particulièrement pertinents :

- le caractère innovateur de Nantes Métropole sur les questions de risque,
- la place accordée au risque dans les différentes structures à l'étude (communes et intercommunalité),
- la question de l'identité professionnelle des gestionnaires de risque (qui appartiennent rarement à un service dédié au risque au sein de la commune),
- le positionnement et la légitimité de la DARP sur ces questions.

Cependant, le rapport ²RUN reste une première étape très généraliste et ne permet pas à la DARP de creuser les différentes pistes évoquées ci-dessus, faute de suivi dans le projet, leur laissant un goût d'inachevé.

¹⁶⁷ Cette première rencontre s'est effectuée dans le cadre d'un master recherche. Comme le travail de thèse s'est effectué dans la continuité directe du master, nous avons délibérément choisi de remonter à la période du master pour présenter notre rencontre avec le terrain de recherche. Le mémoire de recherche peut être consulté à ce sujet : Berger-Sabbatel, A., 2010, « La gestion des risques dans les collectivités territoriales, une question de maturité organisationnelle ? Réflexions autour du Plan Communal de Sauvegarde »

¹⁶⁸ Il convient de préciser que nous n'avons pas participé à ce premier projet, même si notre travail s'inscrit à la suite de celui-ci.

Toutefois, le mérite du rapport ²RUN réside à notre sens dans l'ouverture de différentes pistes de réflexions présentant un intérêt à la fois scientifique et professionnel, ce qui a permis à la DARP d'entamer un travail réflexif sur son activité et a ainsi favorisé notre entrée sur le terrain.

Lorsque que nous les avons sollicités pour un rendez-vous, les membres de la DARP ont répondu favorablement à notre demande, désireux de poursuivre la réflexion initiée par ce travail préliminaire. A l'occasion d'un premier contact, nous avons rencontré le Directeur et la chef de projet Risques de la DARP. Ils étaient accompagnés par la Directrice de la Mission d'Appui et Coordination de la DGESU¹⁶⁹. Précisons dès à présent que lorsque nous parlons de « la DARP », en usant un procédé de personnification de cette entité, nous faisons principalement référence à l'équipe dirigeante de la DARP¹⁷⁰, à savoir le Directeur et la chef de projet Risques, qui auront été nos interlocuteurs principaux tout au long de ce travail (voir organigramme et missions de la DARP en annexes, figure 14).

La démarche de recherche engagée dans le rapport ²RUN aboutit sur des propositions concrètes : pistes d'amélioration, actions, outils (consultables en annexes). Or, nous réalisons au cours de la discussion que ce sont les éléments théoriques présentés dans le rapport qui ont bien plus interpellé les professionnels que les préconisations concrètes. Le fait de faire appel à la recherche leur permet de monter en réflexivité sur leurs pratiques, elle les « *tire vers le haut* » pour reprendre leurs propres termes. Ces professionnels, rodés à l'opérationnel, souhaitent surtout prendre de la hauteur sur leurs pratiques quotidiennes : « *nous, on a tête dans le guidon* » nous disent-ils. Suite à cette démarche, ils pourront dans un deuxième temps redéfinir eux-mêmes leurs pratiques et repenser leur stratégie grâce à leur fine connaissance du terrain et la maîtrise de sa complexité. Leur attente envers les chercheurs que nous sommes est véritablement celle d'un « *accompagnement dans la réflexion* ». Ainsi nous remarquons que les concepts théoriques présentés dans le rapport ²RUN ont depuis permis aux acteurs de la DARP de structurer leur réflexion et de mettre des mots sur celle-ci : ses représentants se sont réappropriés les termes de « *résilience* », « *approche mécaniste* », « *approche organique* ». Un fait marquant de cette rencontre est que la DARP nous est apparue comme une organisation en questionnement permanent sur ses pratiques, une organisation que

¹⁶⁹ Voir organigramme en annexe ou figure 14

¹⁷⁰ Le CRAIOL et la COPR sont deux cellules supervisées par la DARP, mais très spécialisées et autonomes dans leur fonctionnement. Ainsi, lorsque nous parlons du suivi de l'activité de la DARP, c'est de l'activité de l'équipe dirigeante que nous parlons. Nous aurons un suivi distant de l'activité de ces autres deux cellules via le prisme de l'activité de l'équipe dirigeante, qui en assume l'encadrement stratégique, une activité parmi tant d'autres.

nous qualifierons de « réflexive ». Cette réflexivité fait partie de l'identité même de la DARP, qui s'est construite en l'absence de modèle.

3.1.2 D'une question empirique à une problématisation théorique : un travail de recherche profondément ancré dans le terrain

Différentes pistes de réflexion soumises à la discussion

Nous avons préparé cette première rencontre par la lecture du rapport ²RUN, et relevé les pistes de travail qui nous semblaient pertinentes. Nous avons sélectionné trois axes (présentés dans l'encadré 23) qui nous ont permis d'engager la discussion autour des attentes de la DARP. Partir du rapport ²RUN pour engager la discussion a été bienvenu puisqu'il y avait une réelle attente de la part de la DARP de ce côté-là, née d'une certaine frustration de ne pas avoir pu aller au bout de la démarche ²RUN.

Afin de mieux cerner leurs attentes et d'engager une discussion constructive, nous soumettons à leurs réactions les trois pistes de réflexion que nous a inspiré la lecture du rapport ²RUN. Ces différents axes tournent tous autour du positionnement de la DARP et du travail de construction d'une culture du risque commune qu'elle effectue au niveau de l'agglomération. Notre questionnement s'envisage à plusieurs niveaux : au niveau organisationnel, quelle place pour la gestion des risques au sein de la configuration organisationnelle particulière qu'est une Communauté Urbaine ? Quels outils, quels modes de management, quelles pratiques et quels discours autour du risque ?

Encadré 23 – Présentation des discussions engagées autour des trois pistes de réflexion que nous avons soumises à la DARP

Piste 1 : L'identité et le positionnement de la DARP ou la dimension politique de la fiabilité organisationnelle

Structure innovante, la DARP est à sa création la première structure de ce type en France, aucune autre Communauté Urbaine ne s'étant alors doté d'un tel service. La compétence « Prévention des Risques Technologiques et Naturels Majeurs et Lutte contre les Pollutions » volontairement prise par Nantes Métropole est une création ex-nihilo, elle n'existe pas dans la liste des compétences intercommunales (obligatoires ou facultatives) prévue par la Loi Chevènement de 1999. La première mission de la DARP à sa création en 2001 fut alors d'entamer une réflexion sur son positionnement.

- Quelle place pour la gestion des risques au sein de la structure intercommunale ?
- Quelle place pour la gestion des risques au sein des communes ?
- Quelles relations entre communes et intercommunalité, en particulier concernant la thématique des risques ?

La DARP répond à cette dernière question en se positionnant comme un expert au service des communes, fournissant un support technique et logistique aux communes sans se substituer à eux pour autant. Depuis 2008, une importante restructuration des services de la structure intercommunale relance la réflexion sur le positionnement de la DARP. La Mission Risques et Pollutions (MRP) devient la DARP et est intégrée au sein de la DEER, qui regroupe d'autres services (Energies, Eaux et Espaces Naturels, Développement durable et Climat, voir annexes). La DARP dispose d'un statut un peu particulier, une direction au sein d'une direction (Direction Adjointe Risques et Pollutions). Le rapport ²RUN qui couvre la période 2007-2009 tombe en plein dans cette restructuration et présente donc une certaine confusion entre MRP, DARP et DEER, sur laquelle revient à plusieurs reprises le directeur de la DARP. Nous avons ressenti dans son discours l'expression d'un vrai besoin, celui que la DARP soit mieux identifiée, mieux reconnue au sein de l'intercommunalité. En effet, depuis la restructuration cette direction nous apparaît naviguer entre autonomie et transversalité. Néanmoins, bien que cette question nous apparaisse encore sensible, nos interlocuteurs se veulent confiants quand à l'identification de la DARP en tant que gestionnaire de risque dans la structure, et pensent qu'il faut laisser le temps à la nouvelle organisation, encore récente, de se mettre en place. Enfin, concernant la place de la gestion des risques au sein des communes, la réponse est apportée en 2005 par la signature de conventions bipartites qui engagent la totalité des 24 communes à réaliser leur PCS (qu'il soit obligatoire ou non) et à coopérer avec la DARP dans le domaine de la gestion des risques. Ce portage de la question par l'intercommunalité et la signature de conventions avec les communes constituent un signe fort et donnent un véritable statut à la gestion des risques dans ces organisations. Un engagement fort dans la gestion des risques sur le papier, que nous avons pu constater beaucoup plus aléatoire et fragile dans les communes, en fonction du portage politique de cette question par les élus, et des relations qui se tissent avec la DARP en particulier et avec Nantes Métropole plus généralement. C'est pourquoi nous considérons la dimension politique (au sens large du terme) comme une donnée essentielle à prendre en compte dans notre questionnement sur la montée en fiabilité d'un groupe d'organisations.

Piste 2 : L'expertise sans autorité, une quête de légitimité ?

Le rapport souligne également la difficulté pour la DARP de rendre visible son travail. Par exemple, tout le travail fourni pour la mise en place des PCS ne risque-t-il pas d'être oublié une fois le projet abouti ? L'objectif de la DARP est d'instaurer une culture du risque dans les communes et dans les services intercommunaux. Le but ultime n'est-il pas qu'au final, les acteurs se passent de la DARP ? Les membres de la DARP soulignent en effet que (bien qu'il s'agisse d'un idéal) la finalité de leur mission est de devenir inutile, sous-entendu que les acteurs en charge des risques deviennent autonomes. Au-delà de cette question, il nous apparaît c'est celle de la reconnaissance de la légitimité de cet acteur qui se pose. La DARP est un service composé d'experts, qui interviennent en interne mais aussi en externe (dans les communes par exemple) au nom d'une compétence créée de toutes pièces par la métropole. Une expertise sans autorité (dans le cas de la gestion de crise) dirons-nous, car la responsabilité de celle-ci incombe au maire ou au préfet, et en aucun cas au président de l'intercommunalité. Ainsi, une façon d'asseoir la légitimité de la DARP (aussi bien au niveau hiérarchique qu'opérationnel, dans les communes comme au sein de la structure intercommunale) serait de mieux rendre

visible son action afin d'en assurer la pérennité. La sensibilisation aux questions de risque sera facilitée d'autant plus que l'acteur est reconnu comme légitime dans son action. La question du reporting est alors abordée, comme un outil pour rendre compte du travail de la DARP. Il est précisé par la directrice de la MAC qu'à l'échelle de la métropole s'effectue un important travail d'outillage, avec la création des « *politiques publiques thématiques* ». Pour chaque service, les politiques publiques sont déclinées en objectifs et plans d'actions, ce qui doit contribuer à une meilleure visibilité de ce travail. De plus, un volet évaluation est prévu. L'équipe que nous rencontrons ne souhaite donc pas approfondir cette question pour l'instant, afin de ne pas faire doublon avec ce travail en cours en interne.

Piste 3 : Le passage de l'anticipation à la résilience

Cette question éveille un intérêt particulier pour la chef de projet Risques et le directeur de la DARP. Les notions de vulnérabilité, de fiabilité organisationnelle et de résilience, présentées¹⁷¹ dans le rapport ²RUN les ont interpellés et la présentation de la dualité des approches mécaniste et organique – ainsi que la possibilité d'intégrer ces deux approches – font particulièrement écho aux problèmes empiriques que la chef de projet Risques rencontre actuellement dans sa pratique. Elle questionne ainsi la possibilité de faire passer les communes ayant mis en place le PCS sur une approche plus organique. Elle sent que la DARP, confrontée quotidiennement aux problématiques du risque, a évolué vers ce type d'approche, contrairement aux communes, encore très « mécanistes » selon elle. Quand au directeur de la DARP, celui-ci transpose cette approche théorique à la réalité sur laquelle il travaille : il reconnaît que les plans sont utiles, mais face aux événements extrêmes, il craint un risque procédurier qui empêche l'adaptation des plans aux réalités du terrain sur le moment. Il va jusqu'à se demander s'il n'y a pas trop de plans. A l'inverse, la directrice de la MAC rappelle que, par expérience, les acteurs sont très demandeurs de plans et de procédures. Pour elle, c'est là que la DARP prouve toute son utilité et son expertise, contrairement à ce qui a pu être évoqué concernant la possible disparition de la DARP lorsque les acteurs auront intégré la culture du risque. Elle défend que la DARP est aussi là pour mener cette réflexion de prise de distance par rapport aux plans ; et parce que la DARP est tous les jours confrontée aux problématiques du risque, les acteurs qui ne s'y confrontent que de temps en temps ne pourront se passer des services de la DARP. Une nouvelle mission de la DARP est donc, profitant de sa maturité sur le sujet par rapport aux acteurs, de les aider à prendre de la distance par rapport au plan, à l'intégrer dans un rapport plus souple, plus organique, afin d'être capable de le mettre en œuvre si nécessaire, de manière adaptée et appropriée aux circonstances.

Enfin, la directrice de la MAC souligne le fait que de se préoccuper de la prise ou non de distance par rapport au plan en cas de crise occulte le volet de la prévention. Elle suggère qu'une manière de travailler sur la transversalité de la DARP serait de lier l'action de la DARP en matière de prévention des risques au Plan Climat,

¹⁷¹ Voir le tableau en annexe

l'action n°1 de l'agenda 21 de Nantes Métropole, qui fait l'objet d'une politique publique générale transversale. En ce sens, il concerne aussi la DARP.

La conclusion de cette réunion, qui fonde notre engagement à travailler avec la DARP, se résume par le choix d'explorer ensemble cette troisième piste qui concerne le rôle d'animation de la DARP, en interne et envers les communes. La DARP souhaite accompagner ces structures vers une meilleure articulation des logiques d'anticipation et de résilience, notamment à travers la mise en place des PCS (au niveau des communes) et du PIC (au niveau de Nantes Métropole). Bien qu'il ait été évoqué la nécessaire complémentarité des aspects prévention et gestion de crise, c'est sur l'aspect gestion de crise que se portera essentiellement notre travail par la suite, car il s'agit déjà d'une thématique très importante à traiter en volume. Mais nous garderons tout au long de notre étude cette nécessaire complémentarité à l'esprit, en y faisant parfois référence car les frontières entre des deux domaines sont logiquement entremêlées. Bien que la DARP n'ait pas souhaité approfondir directement les deux premières pistes, celles-ci ne sont pour autant pas absentes de notre réflexion et viennent la nourrir, les réactions mêmes de la DARP quant à ces thématiques étant éclairantes pour nous chercheurs. La première piste fait en effet ressortir l'importance de penser la dimension politique de la fiabilité, que nous traiterons amplement dans cette thèse. La seconde piste nous permet d'enrichir notre travail en réfléchissant à l'outillage nécessaire pour organiser la montée en fiabilité. C'est un point auquel nous accorderons d'autant plus d'importance que c'est une attente du terrain (un livrable tangible) nous permettant aussi de légitimer notre présence auprès de la DARP durant ses activités quotidiennes.

Ainsi, c'est grâce au type d'échanges présentés dans l'encadré ci-dessus que nous avons progressé dans la construction de l'objet de recherche. Les éléments théoriques que nous apportions permettaient à la DARP de « *mettre des mots* » sur leur vécu empirique, vécu qui enrichissait à son tour notre réflexion théorique.

C'est donc à partir de problèmes très concrets et dans un esprit de réelle collaboration, de co-construction d'une réflexion (Allard-Poesi et Perret, 2003) – autant souhaité par les chercheurs que par les acteurs du terrain – que s'est déroulée notre collaboration avec la DARP, une structure organisationnelle novatrice tant dans sa forme que dans sa vocation, en questionnement perpétuel et désireuse d'aller plus loin dans cette démarche réflexive. Notre rôle de chercheur a en quelque sorte consisté à être un « miroir » réfléchissant l'activité de la DARP. Nous avons alors entamé un réel travail d'accompagnement de la DARP à travers cette problématique qui appelait à s'interroger

sur l'action de la DARP au sein de la configuration organisationnelle particulière qu'est une Communauté Urbaine.

Le travail de problématisation : une co-construction avec la DARP

Le travail de mémoire de Master¹⁷² nous a permis de développer une relation de confiance avec le terrain de recherche, et nous a offert le temps nécessaire à une bonne compréhension technique du terrain (législation encadrant la gestion des risques, fonctionnement des collectivités territoriales etc...). Les résultats que nous avons présentés dans le mémoire ébauchaient les liens entre théorie HRO et collectivités territoriales, en identifiant certaines dimensions de la fiabilité pouvant être utilisées comme leviers de dépassement du plan dans les communes. De notre côté, nous avons souhaité poursuivre ce travail en thèse, afin d'approfondir notamment les apports théoriques au courant HRO, en introduisant une dimension processuelle, qui pose la question « comment devenir HRO ? », ainsi qu'en abordant la dimension politique de la fiabilité et en proposant de la penser dans un cadre interorganisationnel.

Ce travail de recherche est donc avant tout une étude de terrain, la question de recherche posée en est directement issue. A partir de la problématique empirique posée, nous avons formulé notre question de recherche. Ce faisant, nous nous inscrivons dans une recherche de type action ou intervention (au sens large du terme, voir Allard-Poesi et Perret, 2003 ; 2004 ; David, 2012b) *« ancrée dans la volonté de résoudre un problème concret, pratique, de transformer une situation vécue comme problématique par les acteurs en une situation plus favorable (...) Pour la recherche-action, tout projet de connaissance s'enracine ainsi dans un problème »* (Allard-Poesi et Perret, 2004, p. 6). Pour les auteures, la formulation du problème est un point clé de ce type d'approche, et peut varier selon le projet de connaissances porté par le chercheur, ainsi que nous le représentons dans le tableau ci-dessous :

¹⁷² Renvoi au mémoire de master

Tableau 8 - Le problème au cœur des approches de recherche de type action ou intervention

	Action Research (Lewin, 1946) Action Science (Argyris et al., 1985)	Approches ingénieriques Recherche-intervention (David, 2012b)
La formulation du problème comme...	la « <i>traduction d'un problème concret dans une problématique et/ou perspective théorique pré-déterminée</i> ».	le « <i>résultat d'un processus de construction avec les acteurs de l'organisation étudiée</i> ».
Implication des différents acteurs dans le processus de définition du problème :	« <i>La vision et la visée du chercheur marquent alors de leur empreinte la représentation du problème à résoudre et la participation des acteurs est marginale.</i> »	Il y a co-construction du problème par un processus interactif qui implique le chercheur et les acteurs du terrain, qui peuvent avoir des représentations divergentes du problème à résoudre. L'enjeu est alors d'en construire collectivement le sens (Weick, 1995).

Tableau inspiré de Allard-Poesi et Perret, 2004, p. 7-8

Ainsi que nous aurons l'occasion de le démontrer dans la suite de ce chapitre théorique, notre démarche privilégie la co-construction avec les acteurs du terrain. Nous avons cherché à établir un dialogue permettant aux acteurs de se réapproprier les concepts de la recherche pour qu'ils fassent sens dans le contexte de leur propre pratique, dans le souci d'accompagner leur montée en réflexivité. « *L'objectif de cette démarche est de produire des solutions qui marchent* » mais aussi de « *permettre in fine aux acteurs d'accroître leur maîtrise des situations qu'ils affrontent* » de manière autonome (Allard-Poesi et Perret, 2004, pp. 9-10).

La DARP nous a en effet interpellés sur une difficulté récurrente qu'elle rencontre, qui constitue un véritable frein à l'une de ses missions principales, à savoir la mise en place des plans communaux de sauvegarde sur le territoire de l'agglomération et l'amélioration de la performance de ce territoire dans la gestion de crise. Nous avons identifié derrière cet appel une question organisationnelle majeure, à savoir celle de la confrontation entre deux logiques organisationnelles contradictoires, qu'on ne parvient pas à articuler, ce qui est à l'origine de dysfonctionnements organisationnels. Ainsi que nous l'avons présenté dans le point précédent, c'est cette dernière piste de réflexion théorique – celle qui « *faisait sens* » pour eux – que les acteurs de la DARP ont choisi de creuser avec nous parmi les différents problèmes théoriques que nous avons identifiés. Pour autant, bien que la DARP n'ai pas souhaité pousser l'investigation au niveau des deux autres pistes théoriques proposées, nous les mobiliserons comme éléments d'analyse car elles nous semblent contenir des éléments

fondamentaux à intégrer dans notre travail (dimension politique de la fiabilité, question de la légitimité de la DARP au sein de la structure). En effet, bien que l'objectif empirique final soit le même, le chercheur et les acteurs de terrain peuvent avoir des attentes différentes envers les autres finalités de la recherche¹⁷³.

Les collectivités territoriales fonctionnent sur un mode d'organisation routinier, hiérarchisé et fortement centralisé. C'est dans cet esprit que s'inscrit la démarche de planification, qui est la principale ressource à disposition des communes pour se préparer à gérer une crise. Le PCS organise la réponse des communes à la crise. Comme tout plan, par définition, le PCS fige des rôles et des processus, il a donc un caractère très centralisé et hiérarchique. En temps de crise, disposer de cet outil, qui donne des repères pour l'action en plein chaos, est essentiel. C'est une ligne de survie à laquelle s'accrocher. Cependant, très vite, le plan démontre ses limites face à la situation de crise. Par définition, la crise échappe au plan : son caractère imprévu, incertain et changeant se montre incompatible avec une organisation trop centralisée (voir en 2.2.3.3). La résolution de celle-ci passe par une adaptation des procédures aux contraintes liées à la crise sur le terrain. Pour cela, il faut pouvoir prendre des décisions rapides, de manière décentralisée, au plus près du terrain. Ce qui exige une plus grande souplesse organisationnelle. L'étude de la théorie (2.3) nous a permis d'identifier un type d'organisation qui parvient à résoudre cette ambivalence organisationnelle, par l'articulation de ces deux logiques, a priori incompatibles. Cette articulation permet à ces organisations d'atteindre de très hauts niveaux de fiabilité (c'est-à-dire qu'elles ne connaissent que très peu voire pas d'accident majeur) alors même qu'elles évoluent dans des environnements à très haut risque. C'est qu'on appelle la haute fiabilité organisationnelle. Cette dénomination ne concerne néanmoins qu'un nombre restreint d'organisations, comme par exemple les tours de contrôle aérien, ou les centrales nucléaires. Nous qualifions ces organisations de « spécialistes du risque », sa gestion fait partie de leur quotidien, ce qui n'est absolument pas le cas des collectivités territoriales.

Notre travail s'attache donc à penser la montée en fiabilité d'organisations non-HRO. Nous trouvons pertinent de questionner le cadre théorique HRO en ce sens, car la question de l'articulation entre les logiques de centralisation/décentralisation se pose pour de nombreuses organisations, comme le prouve notre étude de terrain. Or, la théorie HRO, essentiellement descriptive, n'aborde pas la fiabilité sous un angle processuel. C'est ainsi qu'à partir du problème empirique rencontré par une organisation, « *comment dépasser les plans* », nous avons abouti à notre question de recherche : un

¹⁷³ Dans la perspective de recherche qui est la notre, c'est la construction collective du sens (au sens de Weick, 1995) qui est en jeu, l'objectif n'est alors pas d'atteindre le consensus mais plus simplement de « *réduire l'équivocité perçue d'une situation* » (Allard-Poesi et Perret, 2004, p. 31).

collectif d'organisations non-HRO peut-il monter en fiabilité ? Et comment organiser cette progression ?

3.2 La stratégie d'accompagnement : construction d'un dispositif méthodologique

La première partie de ce chapitre nous a permis de présenter les caractéristiques distinctives de notre terrain, d'un point de vue empirique et méthodologique. Ainsi nous avons justifié des différents éléments nous ayant conduit à adopter une stratégie particulière d'interaction avec le terrain, que nous avons nommé l'accompagnement. Dans la partie à venir, nous allons décrire plus en détail en quoi consiste cette stratégie, ce qui nous permettra dans le même temps d'explicitier nos choix concernant « *l'articulation ontologie/épistémologie/méthodologie* » (Giordano, 2003, p. 18) afin de donner au lecteur les moyens de jauger de la cohérence du dispositif de recherche dans sa globalité. La section 3.2.1 nous permettra de préciser la philosophie, les spécificités et les limites de l'accompagnement en tant que dispositif méthodologique. En 3.2.2, nous expliquerons en quoi le choix du format de l'étude de cas s'inscrit en cohérence et s'articule avec notre stratégie d'interaction au terrain. Enfin, nous préciserons en 3.2.3 dans quel cadre épistémologique nous situons notre réflexion, ce cadre ayant des conséquences certaines sur notre façon d'aborder la question de recherche.

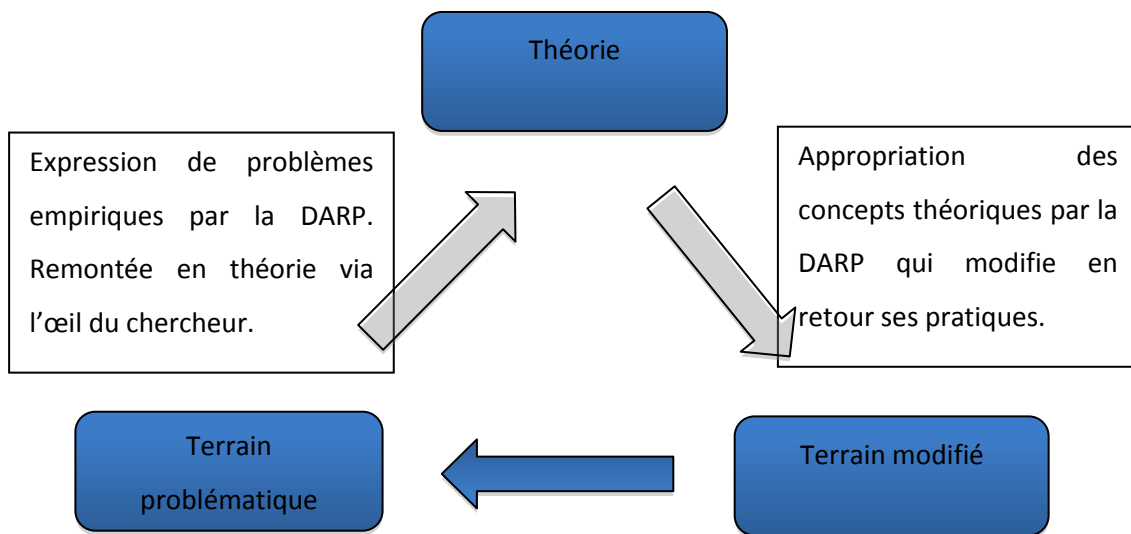
3.2.1 Une recherche avec le terrain : le développement d'une stratégie d'interaction

Les attentes fortes et les spécificités de notre terrain décrites dans la partie précédente nous ont conduits à élaborer une stratégie particulière d'interaction avec le terrain, que nous avons nommé « accompagnement », et qui constitue l'un des apports de notre thèse.

En quoi se caractérise l' « accompagnement » ?

Tout d'abord, cette stratégie résulte du souhait commun – de la part du chercheur comme du terrain – de travailler main dans la main, dans un esprit de co-construction (Allard-Poesi et Perret, 2003). Ainsi, il s'agit d'une recherche non pas menée sur le terrain, mais avec le terrain. Cela nécessite une relation forte de confiance et de proximité avec le terrain, ce qui a impacté le design de notre stratégie de recherche. En effet, la DARP souhaite être accompagnée dans ses réflexions sur ses propres pratiques par un chercheur, permettant une remontée en théorie à partir de problèmes empiriques très concrets. Par le biais de l'intervention, la DARP peut alors se réappropriier les éléments théoriques apportés pour améliorer sa pratique. Dans notre stratégie, le chercheur devient un agent de réflexivité pour la DARP (nous utiliserons également l'image du miroir). Nous proposons une modélisation de cette dynamique de co-construction avec le terrain dans la figure ci-dessous.

Figure 9 – Modélisation de l'effet miroir



Dans cette figure, les différents acteurs (chercheurs, acteurs du terrain) sont tous présents dans chacune des dimensions présentées (terrain problématique/théorie/terrain modifié), mais dans des proportions différentes dans chacune de ces dimensions.

C'est une sorte d'effet miroir qu'apporte le chercheur, permettant à l'acteur concerné d'adopter une posture « réflexive ». La présence du chercheur-accompagnateur dans ce processus nous permet d'ajouter un niveau d'abstraction supplémentaire à la démarche du « *praticien réflexif* » décrit par Schön (1983).

Cependant, ce rôle de miroir du chercheur nous questionne : la DARP se veut à la fois l'objet de l'étude et le vecteur de l'étude, l'étudiant et l'étudié. Ainsi nous avons pensé un dispositif de recherche qui nous permette de satisfaire à cette attente du terrain, qui présente aussi de nombreux avantages pour nous en tant que chercheurs : l'accès aux réflexions d'un acteur du terrain nous promet un matériau riche et novateur, permis seulement par cette posture d'accompagnant. Les données recueillies au cours de ce processus d'« accompagnement » seront en effet différentes de celles que l'on peut obtenir au cours d'un entretien ou même d'une observation sur le long terme, puisque chercheur et acteur du terrain seront engagés dans un processus de réflexion commun portant sur l'objet de la recherche. Mais contrairement à un chercheur en poste sur le terrain de recherche, qui ferait de l'observation participante sur le long terme, nous avons dû élaborer une stratégie d'interaction nous permettant d'être au plus proche de l'activité de la DARP – pour partager leurs réflexions – sans pour autant y être intégré pleinement (présence régulière mais non

continue sur le long terme), conservant ainsi une extériorité nécessaire à l'effet miroir que nous recherchons.

- *Dédoublement du mode d'interaction*

A cet effet, nous avons dédoublé notre mode d'interaction avec le terrain, partageant nos interactions entre des temps « officiels » où nous étions formellement présents en tant que chercheur sur le terrain et des temps d'échanges informels durant lesquels, tout chercheur que nous étions, nous nous sommes plus placés dans un rôle de support envers la DARP : support lors d'activités ou support lors des réflexions sur ces mêmes activités. Il nous fallait à la fois pouvoir intégrer toute la complexité liée à notre terrain de recherche (le chercheur comme une éponge) et permettre aux acteurs du terrain de s'examiner à travers nos yeux de chercheurs (effet réflexif, le chercheur comme un miroir). Ainsi, le chercheur dédouble ses grilles d'analyses : « *il doit maîtriser les concepts de la théorie des organisations (...) mais il doit aussi pouvoir plonger dans les questions techniques, de manière à acquérir rapidement une compétence au moins généraliste sur l'activité professionnelle des acteurs* » (David, 2012b, p. 259). Bien entendu, quel que soit le cas de figure présenté dans le tableau ci-dessous, nous sommes restés avant tout des chercheurs et avons considéré chacun de ces différents rôles comme une opportunité en termes de récolte de données et d'analyse.

Tableau 9 - Dédoublement du mode d'interaction avec le terrain

	Chercheur-éponge	Chercheur-miroir
Interactions formelles <ul style="list-style-type: none"> • Casquette de chercheur • Périmètre d'étude élargi 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens (30 entretiens) • Observations (30 séances) • Animation d'un groupe de travail (3 séances) 	Restitutions : <ul style="list-style-type: none"> • Comité de pilotage de la thèse (3 COPIL : 1 par année) • Points d'avancement réguliers (plusieurs par an et par type d'interlocuteur, en fonction des besoins exprimés)
Interactions informelles <ul style="list-style-type: none"> • Casquette d'accompagnateur • Périmètre d'étude restreint 	Rôle de support dans l'activité : <ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement lors d'interventions extérieures (colloques, enseignement...) (5 séances) 	Reformulations : <ul style="list-style-type: none"> • Discussions informelles (Nombreuses et régulières, en direct mais aussi par téléphone ou par mail)

Ces deux postures adoptées par le chercheur (le miroir et l'éponge) s'enrichissent mutuellement et sont adoptées de manière alternée tout au long du processus de recherche : pour bien « réfléchir » dans son rôle de miroir, le chercheur aura au préalable bien absorbé la complexité du terrain dans son rôle d'éponge. Et en retour, la réflexivité permise contribuera à générer de nouveaux éléments (évolution du regard de la DARP sur sa pratique) à absorber pour le chercheur-éponge. Il y a une interaction qualifiée par Giordano (2003, p. 23) de « *mutuellement transformative* » entre le sujet et l'objet. Par le savoir (et la légitimité) créés dans l'alternance de ces deux postures, nous avons pu progressivement construire une capacité d'action sur le terrain pour le chercheur, que nous avons mobilisée dans l'animation d'un groupe de travail et la création d'un outil de gestion, d'une part au service de notre stratégie d'accompagnement et d'autre part à visée utilitaire pour le terrain.

Soulignons ici l'importance à nos yeux des interactions informelles, qui font partie intégrante de notre stratégie d'interaction. Alors que les interactions formelles étaient destinées à notre terrain de recherche au sens large (l'équipe de la DARP, sa hiérarchie, les communes, fonctionnaires territoriaux et élus, les organisations partenaires) ; les interactions informelles étaient réservées à l'équipe opérationnelle de la DARP : le directeur et la chef de projet. En effet, c'est l'équipe de la DARP, notre commanditaire, qui a ce souhait de solliciter l'œil de chercheurs sur ces pratiques. Ainsi, l'étude des pratiques de la DARP a nécessité de nous promener avec notre casquette de chercheur à travers le périmètre d'action de la DARP en menant un travail « classique » de chercheur (entretiens, observations, restitutions etc...). En revanche, pour accompagner la montée en réflexivité de la DARP sur ses propres pratiques, nous avons mis en œuvre des temps d'interactions informels, à travers des discussions mais aussi par l'action commune, au cours desquels nous pouvions échanger librement « en direct » ou bien « à froid » sur leurs pratiques. Ces interactions informelles nous ont permis de nous positionner comme un véritable « accompagnateur » de la DARP durant quatre années et de gagner leur confiance, pour libérer la parole et avoir accès à leurs réflexions profondes et doutes sur leurs pratiques. Cette casquette d'accompagnateur a aussi contribué à légitimer la présence du chercheur dans certaines situations, auprès d'acteurs moins sensibles à la recherche. Grâce à cette stratégie, nous avons ainsi pu accompagner la DARP aux deux niveaux de réflexion sur leur pratique identifiés par Schön (1983) : l'analyse réflexive en cours d'action (penser dans l'action) et l'analyse réflexive sur l'action (prise de distance vis-à-vis de l'action).

- *Une présence longue mais discontinue sur le terrain*

Pour accompagner la montée en réflexivité de la DARP, nous avons travaillé sur le long terme. Notre présence sur le terrain s'est étalée tout au long des quatre années de thèse pour pouvoir

accompagner la dynamique d'évolution souhaitée par notre terrain. En revanche, notre présence ne fut pas une présence continue : bien que nous nous soyons impliqués personnellement dans l'activité de la DARP (avec par exemple l'animation d'un groupe de travail), nous n'avons pas été un chercheur partie-prenante de l'équipe de travail, présent sept jours sur sept dans les locaux de l'organisation étudiée. Nous avons été un « accompagnateur », présent de manière ponctuelle mais régulière (de l'ordre de plusieurs fois par mois). Notre objectif a été d'être présent dans toute la diversité des activités de la chef de projet de la DARP, en accompagnant des temps forts comme des moments plus anodins (voir encadré ci-dessous). Cette présence discontinue nous a permis de prendre la distance nécessaire avec le terrain pour nous permettre de jouer le rôle de miroir décrit précédemment. En effet, la forte proximité que nous avons construite avec la chef de projet de la DARP du fait de notre stratégie d'accompagnement (notamment par les interactions informelles) pouvait créer un biais dans notre travail de recherche, d'où une nécessaire prise de distance.

Encadré 24 – Le binôme chef de projet – chercheur

L'équipe dirigeante de la DARP se compose du directeur de la DARP et de la chef de projet. Nous avons principalement concentré notre suivi sur l'activité de cette dernière. En effet, au niveau opérationnel, sa mission est plus concentrée sur l'aspect « préparation à la gestion de crise » qui nous intéresse, tandis que les missions opérationnelles du directeur (renvoi organigramme/missions en annexes) concernent d'autres thématiques relevant aussi de la DARP (par exemple le bruit...). De plus, la chef de projet agit de façon très autonome sur ses missions opérationnelles, son directeur lui accordant une grande confiance. En revanche, même si notre suivi de l'activité du directeur de la DARP fut moins intense comparativement à celui de la chef de projet, nous avons maintenu des points réguliers avec lui également, car au niveau stratégique, directeur et chef de projet sont tous deux impliqués dans cette thématique « préparation à la gestion de crise ».

Ainsi en pratique, nous avons très rapidement formé un binôme chercheur-chef de projet, construit sur de nombreux échanges et une confiance mutuelle. Le suivi de l'activité s'est organisé sous forme d'interactions formelles et informelles, relevant de notre initiative comme de la sienne. Nous nous sommes inspirés de méthodes ethnographiques, en particulier le *shadowing*, voir Czarniawska, 2007, voir en 3.3.2). Il arrivait par exemple que la chef de projet sollicite notre soutien sur l'une ou l'autre de ses activités, nous demandant par exemple de l'accompagner lors d'une intervention en anglais devant des étudiants, afin de la suppléer dans une tâche qui pouvait lui sembler difficile. A l'inverse, nous avons pris l'initiative de lui proposer d'animer un groupe de travail portant sur une thématique que nous avons travaillé ensemble (la mise en visibilité de la gestion des risques). Nos interactions ont été pour partie construites en amont mais aussi spontanées (échanges par téléphone, mail ou en direct lors d'une visite au bureau ou d'un déjeuner). Nous avons suivi la

chef de projet dans ses activités planifiées et régulières (par exemple les réunions GT PCS¹⁷⁴ – environ toutes les six semaines) aussi bien que lors de temps forts à caractère plus occasionnel et ponctuel (par exemple un déplacement sur deux jours à Lyon pour intervenir à l’occasion d’un forum consacré aux risques). Notre stratégie de suivi, mêlant du planifié et du spontané, du routinier et de l’exceptionnel, nous a permis de suivre la chef de projet de la DARP dans toute la diversité et la complexité de sa mission. La proximité construite par cet accompagnement de long terme nous a d’une part permis d’accéder aux doutes et aux réflexions de la chef de projet sur sa mission, et d’autre part nous a facilité l’accès au terrain lorsque d’autres acteurs étaient impliqués (par exemple, invitation à suivre l’organisation d’un exercice de crise dans une commune).

Tableau 10 - Exemples du type d’activités de la chef de projet suivies dans le cadre de notre stratégie

	Interaction à caractère planifié dans la stratégie de recherche	Interaction à caractère spontané
Activité routinière	Suivi des GT PCS	Suivi de l’organisation d’un exercice de crise dans l’une des 24 communes (réunions préparatoires, simulation, retour d’expérience)
Temps fort ponctuel	Animation d’un groupe de travail sur la mise en visibilité de la gestion des risques	Accompagnement au colloque Les IRISES 2011

Notre stratégie de présence longue mais discontinue sur le terrain nous a permis de développer une dynamique d’aller-retours constants entre travail de terrain et remontées théoriques. Ainsi il n’y a pas eu de distinction nette entre les phases de recueil et d’analyse des données, mais un dialogue permanent entre celles-ci. La stratégie de collecte des données a alors progressivement émergé et s’est affinée à mesure de l’interprétation de ces dernières. On retrouve ces deux principes-clés (Suddaby, 2006) dans la méthodologie dite de la théorie enracinée (*grounded theory*, voir Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et Corbin, 1990) dont notre travail s’inspire en ce sens. Toutefois, il nous semble important de préciser que la théorie enracinée constitue une méthodologie de recherche à part entière, « *qui inclut à la fois des spécificités en termes de design de recherche et d’analyse des données recueillies* » (Garreau, 2012, p. 91) au caractère systémique, ayant pour objectif final la

¹⁷⁴ GT PCS désigne le Groupe de Travail sur les PCS. C’est une groupe de travail organisé par la DARP et composé des référents-risque des différentes communes. Il se réunit toutes les six semaines environ. Voir en 5.2.1.

génération théorique. Or, le caractère volontairement contextualisé de notre travail, les spécificités de notre propre design de recherche (la stratégie d'« accompagnement » décrite précédemment) ainsi que notre relation d'implication au terrain ne nous permettent pas d'associer de manière stricte notre travail à cette méthodologie, qui possède une ambition de « *généralisation, d'objectivité, de reproductibilité et de prédictibilité* » (Garreau, 2012, p. 91).

L'accompagnement, une forme d'intervention ?

La stratégie d'accompagnement que nous avons développée est basée sur un mode d'interaction particulier avec le terrain. En cela, elle se rapproche des modèles de recherche-action ou de recherche-intervention décrits par un grand nombre d'auteurs : nous pouvons citer l'*action research* (Lewin, 1951), l'*action science* (Argyris, Putnam et Smith, 1985) ou la recherche-intervention (Hatchuel, 1986 ; Moisdon, 1984). Bien qu'elles présentent des différences dans la méthode, ces différentes approches se retrouvent autour de principes communs fédérateurs. David (2012b) a identifié les quatre principes suivants :

Tableau 11 - Les principes communs aux différentes approches de type action ou intervention selon David

Principe n°1	« L'objectif est de comprendre en profondeur le fonctionnement du système, de l'aider à définir des trajectoires possibles d'évolution, de l'aider à en choisir une, à la réaliser, à évaluer le résultat (...) le chercheur utilise sa position pour coproduire des connaissances depuis l'intérieur du système et non depuis l'extérieur. Une conséquence est que la recherche ne se limite pas au repérage de régularités dans l'univers étudié ».
Principe n°2	« La production de connaissances se fait dans l'interaction avec le terrain. Le chercheur est inclus dans le dispositif de recherche, mais il occupe une position particulière, délocalisée. Une conséquence méthodologique importante est que le lieu de production des connaissances et celui de leur validation ne sont pas nettement séparables ».
Principe n°3	« Le chercheur parcourt différents niveaux théoriques (...) Le niveau théorique opératoire est celui des théories intermédiaires, fondées (Glaser et Strauss, 1967), qui permet à la fois un dialogue avec le terrain et un dialogue avec les théories générales (...) il est difficile, dans de telles recherches, d'établir au début du processus et avant d'aller sur le terrain une revue de littérature entièrement pertinente, les théories existantes étant sans cesse revisitées grâce aux matériaux empiriques ».
Principe n°4	« L'intervention sur la réalité justifie son caractère normatif par référence à des principes scientifiques (recherche de la vérité) et démocratiques (égal respect des acteurs). Ce principe méthodologique fonde également la rationalité « en valeur », pour reprendre les catégories de Weber, de la recherche-intervention et justifie la nature prescriptive pour l'action d'un certain nombre de résultats. »

Tableau inspiré de David, 2012b, pp. 252-254

David (2012b) propose alors de regrouper les différentes approches qui se réclament de ces derniers principes sous la notion de recherche-intervention, prise au sens large du terme. Ainsi notre démarche d'« accompagnement » pourrait se situer dans ce cadre général de l'intervention tel que proposé par David. Ainsi que le précisent Allard-Poesi et Perret (2004, p. 28) « *le succès de la démarche [de co-construction] dépend de la capacité des acteurs et des chercheurs-intervenants à mettre en place les interactions indispensables au travail d'élaboration et de résolution du problème* ». Or, la singularité de notre démarche réside dans la relation de proximité créée – à travers une stratégie d'interactions – avec notre binôme sur le terrain pour accompagner sa montée en réflexivité.

Selon Lewin (1946, dans Allard-Poesi et Perret, 2004, p. 6), une démarche de type action « *pose le changement de la réalité sociale tout à la fois comme un moyen d'accès à la connaissance de celle-ci et comme une finalité en elle-même* ». Notre travail propose lui aussi un projet de transformation du réel, avec quelques particularités induites par la démarche d'« accompagnement ». Dans notre démarche, le changement induit par le chercheur est progressif et intervient tout au long de l'intervention, se poursuivant même après par inertie : c'est un travail de long terme. Le changement ne vient alors pas comme imposé par le chercheur, mais d'un souhait initial du terrain et d'un travail commun de long terme du binôme acteur du terrain-chercheur : le changement se co-construit dans l'accompagnement au quotidien. L'intérêt de ce travail en binôme est qu'il nous a permis de gérer la tension « *entre la production d'une action efficace essentiellement guidée par le chercheur, et la création d'une participation collective dont le chercheur n'est que le vecteur* », qui est présentée comme une difficulté inhérente à la recherche-action par Allard-Poesi et Perret (2003, p. 127). En revanche, un autre type de difficulté est induite par ce travail en binôme : il s'agit alors de repérer et d'évaluer la dynamique d'évolution générée par la présence du chercheur en raison de cet aspect co-construit. A plusieurs reprises, lorsque notre directeur de recherche nous demandait « *est-ce que ce sont vos mots ou ceux de la DARP ?* », nous nous sommes retrouvés dans l'incapacité de répondre clairement. De même se pose la question de la temporalité induite par le projet d'accompagnement : ainsi que l'énonce Pettigrew, « *on peut difficilement identifier un début et une fin précis à un processus dynamique sans en amputer la nature* » (Pettigrew, 1985, dans Allard-Poesi et Perret, 2004, p. 29). Ce biais, identifié, nous semble néanmoins une conséquence nécessaire de la stratégie que nous avons choisi de mettre en œuvre, sans quoi il nous serait impossible de créer la dynamique souhaitée de montée en réflexivité du terrain. Or, la montée en réflexivité nous semble être une condition essentielle à la progression vers la fiabilité organisationnelle. Enfin, notre utilisation des outils de gestion diffère de celle proposée plus classiquement par les approches de type action ou intervention. Dans notre design de recherche, l'outil n'est pas mobilisé comme le

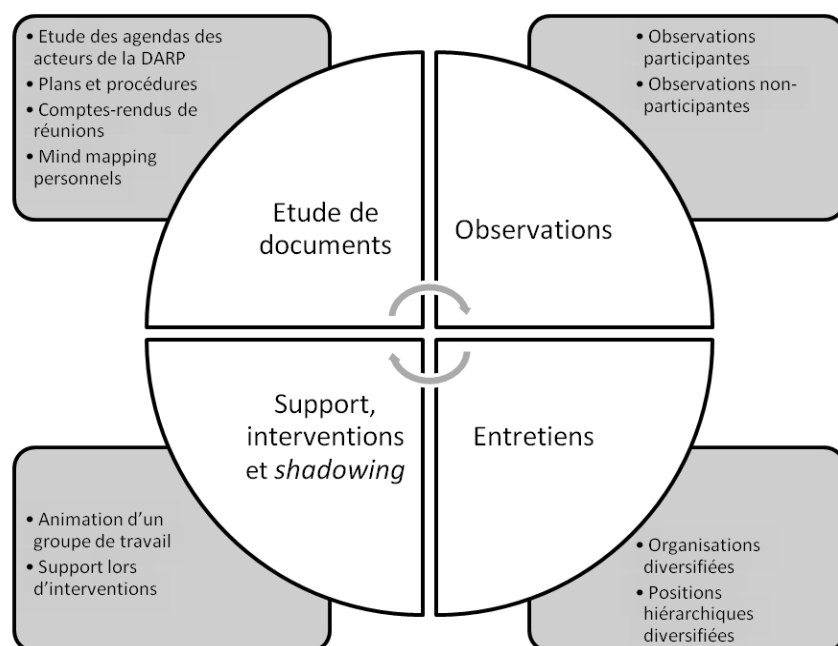
vecteur du changement : c'est son processus de création (co-construction avec les acteurs du terrain) que nous mobilisons comme l'un des moyens d'accompagner le changement progressif à l'œuvre sur le terrain, c'est qui constitue une originalité méthodologique de notre recherche.

Une stratégie d'accompagnement qui produit des biais qu'il faut à la fois exploiter et limiter

La grande proximité développée avec le terrain, et les acteurs de la DARP en particulier, est une conséquence assumée de la méthodologie de recherche que nous appliquons. Elle implique une posture très engagée du chercheur (qui constitue une technique de collecte des données), certains biais méthodologiques dont il nous faut avoir conscience, et a des conséquences épistémologiques certaines, qui placent le chercheur entre empathie et interaction avec le terrain de recherche, en fonction des acteurs rencontrés. Par exemple, concernant la technique de *shadowing* utilisée, Czarniawska (2008, p. 10-11) évoque la relation particulière créée entre le « *suiveur* » et le « *suivi* », il y a « *observation mutuelle* ». C'est la création de ce binôme particulier qui rend la recherche particulièrement intéressante et complexe à la fois. Ainsi, les biais évoqués sont une conséquence nécessaire de la richesse du matériau récolté avec la méthodologie présentée : en plus de les garder à l'esprit, nous avons pris les dispositions suivantes afin de les circonscrire au maximum.

Nous nous sommes montrés vigilants à multiplier les méthodes de récolte de données, par la triangulation (voir Figure 10 ci-dessous) des modes de collectes et des sources (Miles et Huberman, 2003). De la même manière, nous avons été vigilants à rencontrer des acteurs de différentes unités organisationnelles (structure intercommunale, différentes communes), et à des positions hiérarchiques différentes, afin de ne pas nous laisser enfermer dans une vision trop « DARP-ienne » de la situation (biais dénoncés par Miles et Huberman, 2003, p.472, comme des effets de « *sur-assimilation* » ou le « *biais d'élite* »).

Figure 10 – Notre stratégie de diversification : triangulation des modes de collecte et des sources de données



Cette vigilance quand aux biais induits par notre position de chercheur nous a été permise par la présentation régulière de nos travaux dans des colloques et ateliers doctoraux, pendant lesquels les remarques de chercheurs éloignés de notre terrain d'étude nous ont permis de prendre du recul (voir Tableau 12 ci-dessous) et de faire évoluer nos cadres d'interprétation. Enfin, des interactions fréquentes avec notre directeur de thèse ont contribué à la structuration scientifique de notre stratégie d'interaction avec le terrain.

Tableau 12 - Présentation de nos travaux à d'autres chercheurs lors d'ateliers ou de colloques

2011	Séminaire de recherche annuel « Les journées Guépin » : Le Risque	MSH, Nantes
2011	Atelier Doctoral	LEMNA, IEMN-IAE, Nantes
2012	CDEG (Cercle Doctoral Européen de Gestion)	IAE, Rouen
2012	Atelier Doctoral	LEMNA, IEMN-IAE, Nantes
2012	Workshop – Dans une société de la complexité et l'incertitude : quelle modélisation pour comprendre la sécurité, le risque et la responsabilité?	Université Catholique de l'Ouest, Angers
2013	Séminaire de Recherche, Axe Orga-RH	LEMNA, IEMN-IAE, Nantes
2013	29th EGOS Colloquium (European Group for Organizational Studies)	Montréal
2013	3rd European Conference for High Reliability Organizations	Aix-en-Provence

Enfin, pour prendre du recul par rapport à notre terrain de recherche, nous nous sommes en permanence documentés sur ce qu'il se passait dans d'autres collectivités territoriales à ce sujet (lecture de la presse professionnelle et spécialisée, forums d'échanges internet dédiés aux collectivités, présence à des colloques professionnels). Nous avons également rencontré de notre propre initiative des acteurs territoriaux basés dans une autre région pour les interroger sur leurs pratiques (acteurs d'un syndicat intercommunal et d'une mairie). Bien que nous n'ayons pas exploité de manière directe ces échanges dans le cadre de notre analyse (ils sortent du cadre de l'étude de cas), ceux-ci nous ont permis d'enrichir notre réflexion et de prendre de la distance par rapport aux données empiriques récoltées, qui ont un caractère très contextualisé.

3.2.2 Le choix du format de l'étude de cas

Dans cette section, nous allons justifier de notre choix de réaliser une étude de cas unique, enchâssée, à partir d'un acteur principal, la DARP.

Un cas unique, plusieurs unités d'analyse

Nous avons pris le parti de nous intéresser à l'analyse d'un cas unique, choix qui nous a semblé pertinent dans le cadre d'une recherche de type explicative, qui vise à mieux comprendre un

phénomène. Comment devenir une organisation fiable ? Pourquoi certaines organisations ne le deviennent pas ? A ce type de questionnement, « *comment et pourquoi* », l'étude de cas s'avère être une réponse adaptée (Yin, 2003). Nous préférons ainsi une méthode qui nous permet d'explorer des phénomènes organisationnels dans le temps plutôt qu'à travers de simples occurrences (Yin, 2003). Pour cet auteur, la définition de la question de recherche est déterminante dans le choix d'une méthode de recherche, c'est pourquoi il convient de prendre le temps de bien définir le type de questionnement dans lequel on s'inscrit.

La question de l'accès aux données se pose aussi. Dans notre cas, l'accès au terrain est direct et contemporain : nous avons la possibilité de multiplier les formes d'accès aux données, ainsi que les sources. L'observation directe et les entretiens constituent deux particularités de récolte des données d'une étude de cas contemporaine (Yin, 2003). En revanche, nous n'avons pas la possibilité de manipuler les variables (les comportements) selon notre convenance, comme dans le cas d'une expérimentation.

La visée de cette recherche est de conceptualiser un modèle de montée en fiabilité des organisations non-spécialistes du risque leur permettant d'être performantes face à la crise. Comme l'indique Yin, nous visons à répondre à la question « comment ? ». Selon l'auteur, l'étude de cas est une véritable méthodologie de recherche, qui exige de réfléchir au préalable à un cadre théorique (dont le choix s'est effectué en collaboration avec le terrain dans notre cas), que l'on souhaite le tester ou le développer. Dans notre cas, nous proposons un enrichissement de la théorie HRO, à la fois par le type d'organisations concernées, mais aussi en y ajoutant une dimension processuelle (« devenir » HRO) et politique, deux éléments peu étudiés par les théoriciens de ce courant.

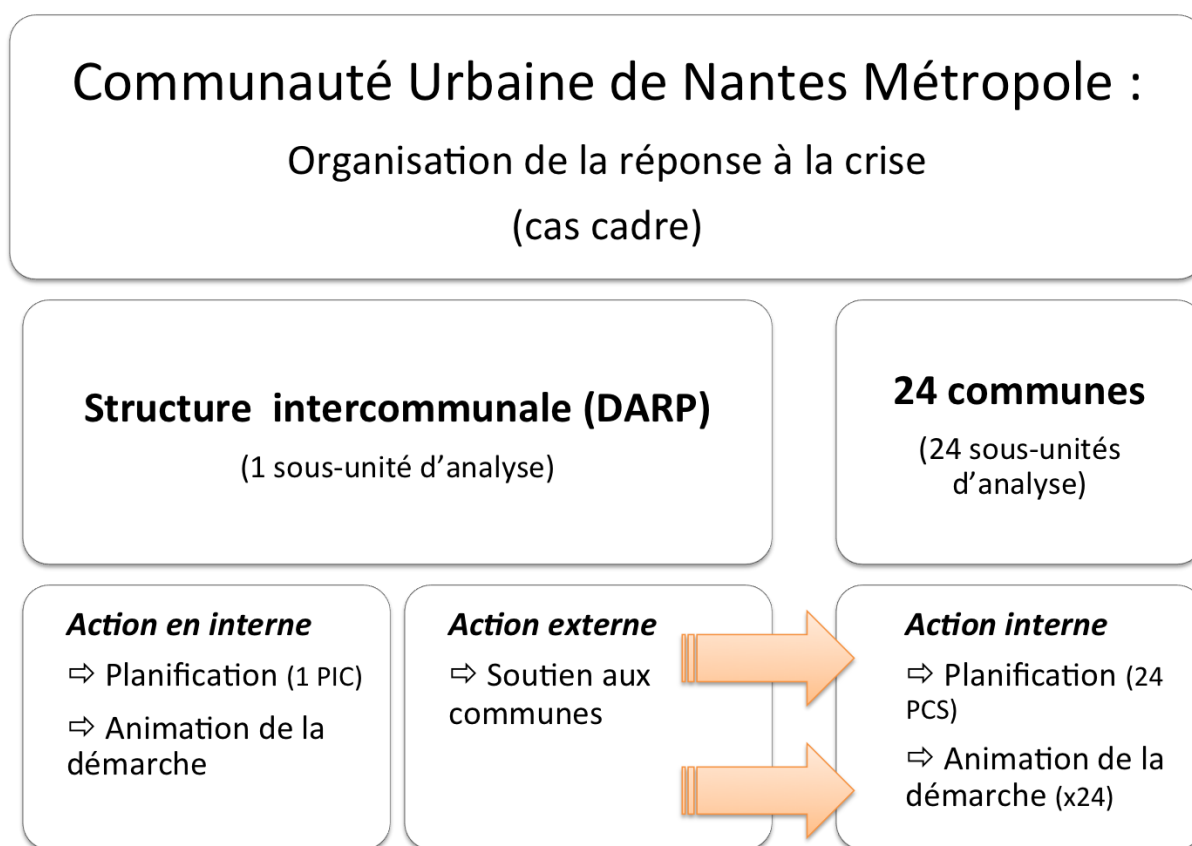
Comme notre travail de recherche l'énonce, la gestion des risques comporte une dimension politique très forte. Il est important de prendre en compte ce paramètre dans notre analyse. De manière plus générale, nous nous inscrivons dans une perspective de recherche qui accorde de l'importance à la remise en contexte des éléments étudiés, car celui-ci impacte fortement sur la suite de l'analyse. Yin (2003) nous indique d'ailleurs que dans la pratique, les phénomènes à l'étude et le contexte sont souvent intimement entremêlés, ce qui nous conduit à privilégier un format d'étude de cas.

Dans un souci de fiabiliser nos résultats de recherche, nous avons privilégié un format d'étude de cas enchâssés, qui, autour d'une même problématique, va nous permettre d'étudier des variations (Yin, 2003 ; Musca, 2006). L'étude de ces variations permet bien entendu un meilleur éclairage du phénomène étudié, mais dans le cadre de notre travail, il nous a aussi permis de diversifier les

contextes d'étude, plus particulièrement en variant les profils politiques des élus des communes sélectionnées.¹⁷⁵

Le contexte de la gestion des risques dans la Communauté urbaine de Nantes se prêtait particulièrement bien au format de l'étude de cas enchâssé : un cas « cadre », qui englobe plusieurs unités d'analyse comportant des variations. Dans le cas de Nantes Métropole, la gestion des risques est une politique menée dans un cadre intercommunal (Plan d'Action ratifié par les maires des 24 communes, existence d'une direction dédiée au niveau de NM, etc., voir chapitre 4) dont la mise en œuvre opérationnelle se déroule sous commandement communal.

Figure 11 - Notre représentation de la préparation à la gestion de crise dans la Communauté urbaine de Nantes comme une étude de cas enchâssés



¹⁷⁵ Lorsque nous faisons référence à différents « profils politiques », il ne s'agit pas de la couleur politique des élus, mais de leur attitude vis-à-vis de l'intercommunalité et de sa politique de gestion des risques.

Le cas « cadre » est celui de la Communauté urbaine, qui se soucie de la préparation à la gestion de crise sur l'ensemble du territoire intercommunal. Ce cas cadre comprend d'une part la structure intercommunale, et d'autre part les communes. La structure intercommunale doit préparer sa propre organisation de crise, mais se propose aussi comme animateur de cette démarche envers les 24 communes. La mission de la DARP est en effet de veiller à l'organisation d'une réponse cohérente à la crise sur le territoire de l'agglomération. Elle veille donc à la progression de l'ensemble des communes en animant des ateliers de travail communs et propose son expertise aux communes, pour s'adapter aux besoins de chacune. Il s'agit d'une démarche basée sur la bonne volonté des communes, la DARP n'ayant pas autorité sur l'action des communes en matière de gestion des risques. En interne, la DARP s'assure que ses propres services soient organisés pour répondre aux sollicitations des différentes communes en cas de crise (rôle support de la structure intercommunale). De leur côté, les communes mènent chacune leur propre démarche de préparation à la gestion de crise, de manière indépendante, en sollicitant ou non l'aide de la structure intercommunale, en s'investissant ou non dans les activités de cohésion qu'elle propose pour harmoniser la démarche sur l'ensemble du territoire. Il existerait donc 25 sous-unités d'analyse différentes (24 communes plus la structure intercommunale). En plus de la structure intercommunale, nous retiendrons dans le cadre de ce travail 4 sous-unités d'analyse au niveau communal (sur les 24 unités communales existantes), pour des raisons pratiques de réalisation de ce travail par un seul chercheur dans un délai imparti. Nous détaillons le choix des 4 sous-unités d'analyse communales dans l'encadré ci-dessous (voir aussi Tableau 16). Notre objectif est d'étudier les interactions entre ces différentes sous-unités, en particulier entre la DARP et les différentes communes.

Encadré 25 – Critères de sélection des quatre sous-unités d'analyse

La restriction de notre étude à 4 sous-unités d'analyse au niveau communal nous permettra d'aller plus en profondeur dans l'étude de cas. Les 24 communes présentent une grande hétérogénéité de profils, nous avons privilégié une sélection d'ordre discriminante – reflétant la variété intercommunale – plutôt qu'une représentativité statistique qui aurait eu peu de sens sur cet échantillon.

Nous avons souhaité observer des variations dans la progression des communes dans la préparation à la gestion de crise afin de comprendre les raisons organisationnelles et managériales à l'origine de la grande hétérogénéité observée dans ce domaine. Pour ce faire, nous avons sélectionné des communes avec des critères les réunissant et des critères les différenciant.

Tout d'abord, l'ensemble des communes sélectionnées figurent parmi les communes du territoire soumises à l'obligation de réaliser un PCS. De plus, nous avons donc sélectionné des communes dans lesquelles il y a eu une évolution concrète à observer, une avancée, mais néanmoins avec des variations importantes entre celles-ci, afin de comprendre les moteurs et les freins de cette évolution, ce qui permet la comparaison, l'analyse de trajectoires différentes. Une raison d'accès au terrain a également guidé ce choix : les communes non engagées un minimum dans la démarche n'ont pour la plupart pas le temps/pas la volonté de consacrer du temps à ce dossier, et ne sont donc pas volontaires pour accepter la présence d'un chercheur. Ainsi c'est en partie avec la chef de projet, à travers des discussions pour mieux cerner le profil et l'évolution des communes, que nous les avons sélectionnées. Mais nous avons aussi pris en compte des critères moins subjectifs, afin de prendre du recul par rapport à la vision de la DARP sur les profils des communes. Ainsi nous avons par exemple calculé le taux de participation aux GT PCS des 24 communes sur plusieurs années ou relevé la date d'arrêté du PCS, afin d'évaluer leur engagement dans la démarche. Voici la liste des différents critères retenus (voir aussi Tableau 16 et Tableau 29) :

- **Nombre d'habitants :** Dans cette Communauté urbaine, l'écart entre les plus petites communes et la plus grande est très large (moins de 2000 habitants à presque 300 000). Les problématiques de gestion de risques n'y sont pas les mêmes. Par ailleurs, les 24 communes peuvent être soumises à des risques différents. Nous avons donc sélectionné 4 communes avec des risques identifiés (obligation de PCS) mais représentant l'hétérogénéité démographique du territoire (petites, moyennes et grandes communes).
- **Couleur politique :** Dans la mesure où nous nous intéressons aux interactions entre la structure intercommunale et la commune, nous avons sélectionné des communes situées dans la majorité intercommunale (ce qui représente la majorité des communes de l'agglomération) mais aussi dans l'opposition. En effet, la position particulière de la structure intercommunale dans la gestion des risques fait ressortir l'importance de la prise en compte des jeux politiques dans ce domaine également.
- **Engagement dans la démarche de préparation de la réponse à la crise.** Nous avons ici retenu trois critères : l'engagement général de la commune dans la démarche (comprend aussi bien l'engagement du référent-risque¹⁷⁶ que le portage politique de la gestion des risques par le maire et le DGS), la date de l'arrêté PCS et le taux de participation aux GT PCS organisés par la DARP. Pour ce qui est de l'engagement général de la commune dans la démarche, nous avons sollicité l'avis de la chef de projet sur le sujet. Cependant, il convient de souligner que ce dernier critère est subjectif et complexe : par exemple, on peut avoir une commune dans laquelle le référent-risque est très engagé dans la démarche, actif et présent en GT PCS, mais pour autant ses efforts peinent à être diffusés au sein de sa commune. On peut aussi avoir des variations temporelles, avec des communes très engagées durant les premières années, dont l'engagement s'est essoufflé avec le temps. Une

¹⁷⁶ Le référent-risque est l'acteur communal chargé de l'organisation opérationnelle de la réponse à la crise au sein de la commune. C'est lui qui est en relation avec la DARP concernant ces questions (renvoi partie terrain).

étude approfondie de ces communes (notamment par le biais d'entretiens) s'avère nécessaire pour comprendre cette complexité (voir chapitre 6).

Que faut-il observer ?

Dans une recherche de type qualitatif, il est important d'effectuer au préalable un cadrage conceptuel ainsi que de délimiter le périmètre de la recherche, c'est-à-dire déterminer quel est le « *noyau dur* » qui sera au cœur de l'étude, quelles en sont les frontières (Miles et Huberman, 2003).

Notre étude empirique porte sur la gestion des risques dans les collectivités territoriales et la question de recherche posée est « comment une organisation peut-elle organiser sa montée en fiabilité ? ». Dans le cadre de la thèse, nous nous intéressons donc à une étape particulière de la gestion des risques qui est la préparation à la gestion opérationnelle de la crise. Cependant, la gestion des risques est une démarche qui se doit d'être transversale et intégrée pour être efficace. C'est dans cet esprit que Nantes Métropole travaille sur l'ensemble de ce qu'elle nomme : « *la chaine du risque* » (voir Figure 13).

La « préparation à la crise » n'est donc qu'un volet du travail de la DARP, et plus généralement de toute démarche de gestion de risque. Cette vision intégrée et transversale des risques est d'ailleurs préconisée dans la nouvelle norme ISO 31000 qui vise à proposer un cadre organisationnel pour la gestion des risques. C'est pourquoi, bien que notre étude se concentre sur ce point, elle prend en compte l'ensemble de la démarche, et resitue la montée en compétence de l'organisation dans ce contexte (Miles et Huberman, 2003).

Il nous semble important de travailler sur ce point précis de la préparation à la gestion de crise pour plusieurs raisons : en premier lieu, comme nous l'avons exposé précédemment, nous avons repéré là une véritable problématique de gestion sur le terrain, celle de l'articulation de deux logiques organisationnelles contradictoires. Deuxièmement, il s'agit d'un aspect de la gestion des risques peu étudié dans les recherches en management public, l'accent étant surtout mis sur les politiques de prévention depuis quelques années. Enfin, la question posée permet de soulever des gaps théoriques et de questionner la théorie HRO sur les points suivants : la fiabilité comme trajectoire, la fiabilité dans un cadre interorganisationnel et la dimension politique de la fiabilité.

3.2.3 Quel cadre épistémologique pour notre recherche ?

Epistémologie et réflexivité du chercheur

Nous avons présenté ci-avant la stratégie d'« accompagnement » développée pour notre recherche. Nous souhaitons à présent détailler la philosophie scientifique qui soutient notre travail. Il nous faut pour cela aborder la question épistémologique, définie par Piaget (1967, p. 6) comme « *l'étude de la constitution des connaissances valables* ». Dans son projet de connaissance, le chercheur doit en effet non seulement s'interroger sur, mais également expliciter « *ce qu'est, pour lui, la connaissance ; les hypothèses sur lesquelles sa conception de la connaissance repose ; la manière de justifier la validité des connaissances qu'il élabore* » (Avenier et Gavard-Perret, 2012, p. 13). En effet, en fonction du cadre épistémologique adopté par le chercheur, la démarche de recherche et la connaissance produite peuvent être de nature très différentes, ainsi que le démontre Journé dans le cadre de l'étude de la fiabilité des centrales nucléaires (Journé, 1997 ; Perret et Séville, 2007). De plus, le questionnement épistémologique ne se limite pas à l'énoncé du choix d'un paradigme épistémologique qui soutient le projet de connaissance : il s'agit de définir, en cohérence avec cette conception, « *l'objectif de la recherche, la stratégie de recherche, ainsi que les méthodes et les techniques mobilisées* » (Avenier et Gavard-Perret, 2012, p. 14). C'est ce que nous avons souhaité faire tout au long de ce chapitre méthodologique – à savoir détailler et justifier notre démarche de recherche dans sa globalité – car « *la réflexion épistémologique est consubstantielle à la recherche qui s'opère* » (Martinet, 1990, p. 8), elle doit l'accompagner tout du long, le chercheur devant « *pouvoir à tout moment légitimer sa recherche sur le phénomène étudié* » (Wacheux, 1996, p. 38). Ainsi que l'indique Dumez (2012b, p. 29), « *les problèmes épistémologiques ne sont pas de ceux que l'on se pose avant de commencer une recherche, ce sont des questions que l'on rencontre en se cognant contre elles et en se faisant des bosses* ». Dumez évoque la réflexivité nécessaire au questionnement épistémologique. Pour nous, ce concept fait particulièrement écho dans la mesure où nous accompagnons nous-mêmes le terrain dans une démarche de réflexivité. Il nous semble alors d'autant plus important et légitime de nous imposer également ce travail de réflexivité à nous-mêmes, en tant que chercheurs.

Une recherche qui s'inscrit dans un cadre constructiviste

Notre premier élément de réflexion portera sur les sciences de gestion de manière générale. En effet, les sciences de gestion sont d'abord des sciences de l'action mais aussi des sciences en action, qui se définissent selon Le Moigne (1990) par leur projet plutôt que par leur objet. David (2012a, p. 129) mobilise l'image suivante : *« les sciences de gestion ont pour projet l'étude de systèmes d'acteurs gestionnaires – dans leurs différentes dimensions – ayant eux-mêmes des projets »*. Ainsi, *« le projet, plus que l'objet, concerne l'amélioration de l'organisation sociale. Les conclusions ultimes des recherches sont alors des propositions raisonnées, une « actualisation des possibles » à transmettre aux acteurs »* (Wacheux, 1996, p. 44). En ce sens, les sciences de gestion sont des sciences de conception, des sciences de l'ingénierie. En présentant les sciences de gestion de la sorte – en particulier via la mobilisation des travaux de Le Moigne – nous inscrivons d'ores et déjà notre réflexion dans un mode de pensée constructiviste. Le constructivisme *« défend l'idée d'une connaissance construite par les sujets, acteurs ou chercheurs »*, ce qui est le cas dans notre travail. Nous rejoignons dans cette idée Bossard-Préchoux (2013) qui évoque la *« double subjectivité »* qui caractérise sa démarche de recherche. Il y a en effet la subjectivité des acteurs sur lesquels porte la recherche d'une part, et la subjectivité du chercheur d'autre part : *« au-delà de ma propre subjectivité, les autres acteurs que j'ai interrogés sont également subjectifs. Ils sont porteurs d'un discours, sont acteurs de jeux de pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977) et soumis à des enjeux stratégiques. Ils doivent défendre leur légitimité. De même les documents que j'ai analysés émanent des pôles de compétitivité eux-mêmes, de l'Etat ou des collectivités territoriales. Dès lors, le discours peut être orienté ou partiel mais en aucun cas neutre et objectif »* (Bossard-Préchoux, 2013, pp. 126-127). Par ailleurs, la dimension interventionniste de notre recherche renforce la subjectivité du chercheur, qui prend part au système étudié en tant qu'acteur. *« La position et les principes constructivistes trouvent alors une expression concrète dans le fait que le chercheur en sciences de gestion va contribuer, directement ou indirectement, à la construction de la réalité au sens où cette réalité gestionnaire n'est précisément pas « naturelle », mais composée d'artefacts. La réalité en gestion est :*

- *construite dans nos esprits, parce que nous n'en avons que des représentations ;*
- *construite parce que, en sciences de gestion, les différents acteurs – y compris les chercheurs – la construisent ou aident à la construire.*

On distinguera donc deux modes de contribution du chercheur à la construction de la réalité : un mode indirect (conception de représentations) et un mode direct (intervention directe dans la construction concrète de la réalité) » (David, 2012a, p. 130). Ainsi dans notre démarche, le chercheur

contribue – aux côtés des acteurs – à construire la réalité, à la fois mentalement et concrètement : on retrouve ici notre contribution de chercheur-miroir évoquée précédemment, ainsi que le côté plus interventionniste de notre démarche (construction d’outil de gestion et animation de groupes de travail par exemple). Suivant cette philosophie, les artefacts qui constituent la réalité autorisent dès lors la construction et la transformation de celle-ci – la « maîtrise du monde » selon Koenig (dans David, 2012a) – dans une optique gestionnaire, via différentes actions du chercheur. Les dispositifs de recherche tout comme les outils de gestion ont leur place dans ce projet.

Le projet de connaissance porté par le constructivisme se distingue des approches interprétatives et compréhensives¹⁷⁷ dans la mesure où « *l’explication reste une formalisation extérieure aux individus, elle est elle-même une représentation, dans laquelle les acteurs doivent se reconnaître (critère de représentativité), et dont la cohérence logique s’apprécie par des instances extérieures (critère de pertinence)* » (Wacheux, 1996, p. 43). Ainsi l’interaction chercheur-terrain est déterminante dans notre travail de recherche. Elle est marquée par une dualité du côté du chercheur ; celui-ci devant à la fois travailler son intégration au terrain pour co-construire (dans notre cas) la réalité avec les acteurs, et cultiver son extériorité au terrain pour dialoguer avec lui. L’aide des pairs et la confrontation de nos travaux devant des instances scientifiques externes sont alors essentiels (voir tableau 12). Notre approche du constructivisme laisse place à une certaine part d’extériorité dans l’appréhension de la réalité, à l’instar de David : « *il ne faut pourtant pas, sous prétexte de rejeter l’idée d’une réalité entièrement donnée et extérieure, tomber dans l’autre extrême, qui consisterait à penser que la réalité est construite collectivement de manière totalement coordonnée. Pour un acteur ou un groupe d’acteurs donnés, la réalité est intermédiaire : seule une partie de cette réalité peut être raisonnablement considérée comme cible d’un projet d’action, le reste pouvant être considéré comme « donné ». C’est également vrai pour le chercheur en sciences de gestion* » (David, 2012a, p. 131). L’auteur propose alors de dépasser l’opposition systématique entre positivisme et constructivisme telle que décrite par Koenig (1993). La distinction « *n’est plus entre réalité donnée et réalité construite mais entre objectif de construction mentale et objectif de construction concrète* », « *entre réalisme fort ou faible de la théorie mais entre une démarche qui partirait de l’existant (l’observation des faits ou travail d’un groupe sur lui-même) et une démarche qui partirait d’un projet de transformation au moins partiellement défini* » (David, 2012a, p. 132)¹⁷⁸. Nous terminerons ce paragraphe en citant Wacheux (1996, p. 42), qui illustre bien la conception que nous avons du

¹⁷⁷ Dans la sociologie compréhensive, « *la société n’existe pas en dehors des représentations des individus. Le paradigme place donc l’acteur au centre du dispositif pour donner un sens au système et aux structures étudiées* » (Wacheux, 1996, p. 40).

¹⁷⁸ Voir aussi le modèle d’intégration proposé par David (2012a, p.133).

constructivisme : « *fondamentalement, le constructivisme coïncide avec une attitude ouverte de recherche, plutôt qu'avec un paradigme définitif* ».

Validation de la recherche

L'exposition de notre démarche de recherche et de notre positionnement de chercheur quant à l'objet de l'étude tant qu'à la nature de la réalité a pour objectif de permettre l'évaluation externe de notre travail mais aussi de nous permettre à nous, chercheur, d'avoir conscience des limites induites par la démarche de recherche choisie. En ce sens, la réflexion épistémologique « *exerce une « vigilance critique » (De Bruyne et al., 1974) sur le chercheur dans l'objectivation de son objet scientifique et dans sa démarche* » (Wacheux, 1996, p. 37). « *Ensuite, nous mettons en évidence le rôle essentiel que joue le référentiel épistémologique d'appui d'une recherche dans la justification de la validité de cette recherche et de ses résultats : la justification de la validité d'une recherche ne peut être traitée qu'en référence à une certaine vision de ce qu'est la connaissance.* » (Avenier et Thomas, 2012, p. 13). Ainsi, l'énoncé d'un cadre de référence d'inspiration constructiviste nous permet de déterminer des critères pertinents pour l'évaluation de notre travail. Le tout premier critère d'évaluation de notre travail nous semble relever de la transparence du processus de recherche, d'une posture « *honnête* » du chercheur qui, selon Wacheux (1996, p. 22), « *le conduit à ne pas masquer les erreurs et les errances, inévitables* ». C'est une posture que nous avons essayé de tenir tout le long de notre travail, et que nous tentons aussi de retranscrire dans l'ensemble de la thèse, et tout particulièrement dans le chapitre méthodologique. Nous avons veillé à détailler l'ensemble de notre démarche, qu'il s'agisse du design de la recherche, de la relation avec le terrain aussi bien que de la construction de l'objet de recherche ou du traitement des données. Il s'agit d' « *offrir au lecteur les moyens de suivre l'ensemble du cheminement cognitif qui conduit du matériau empirique de la recherche (...) jusqu'aux résultats annoncés* », dans un souci à la fois de « *trustworthiness* »¹⁷⁹ et de « *justification des connaissances* » (Avenier et Gavard-Perret, 2012, p. 41). En effet, dans une épistémologie de type constructiviste, il s'agit moins de rechercher la validité « *dans la généralisation de résultats substantifs que dans la confrontation au terrain* », mais de défendre la robustesse de l'analyse et l'adéquation des choix méthodologiques (Bossard-Préchoux, 2013, p. 128). C'est pourquoi nous préférons le concept de « *validation de la connaissance* » (Perret et Séville, 2007, p. 30) ou de « *légitimation de la recherche* » (Giordano, 2012, p. 96) au terme de

¹⁷⁹ Concerne la fiabilité du processus de recherche

validité. Ainsi que le défend von Glasersfeld, « *une connaissance est valide dès lors qu'elle convient à une situation donnée* »¹⁸⁰ (Perret et Séville, 2007, p. 30), l'objectif de notre recherche portant plus vers une ambition de « *généralisation théorique* » (ou « *analytique* ») que « *statistique* » (Yin, 2003 ; David, 2003). Cela nous amène à présenter les critères suivants. Nous avons précédemment évoqué un « *critère de représentativité* » et un « *critère de pertinence* » (Wacheux, 1996, p. 43). La stratégie de co-construction mise en œuvre a permis, selon nous, aux acteurs du terrain de se reconnaître dans les représentations proposées par le chercheur (critère de représentativité). Pour satisfaire à ce critère, nous ne sommes pas restés cantonnés aux interactions dans le cadre de notre binôme chef de projet DARP-chercheur, nous avons régulièrement soumis les avancées de notre travail lors de réunions avec notre terrain « élargi » (représentants des communes et de la structure intercommunale en dehors de la DARP) et avons également mis en place un comité de pilotage de la thèse ainsi que le conseille Journée (2012). De même, pour satisfaire au critère de pertinence, c'est à nos pairs chercheurs que nous avons soumis notre travail à intervalles réguliers (voir Tableau 12).

Toujours dans notre souci de rendre compte au mieux de notre cheminement intellectuel, nous allons dans une troisième partie entrer dans le détail des différentes méthodes de recherche mobilisées pour servir notre stratégie d'accompagnement.

3.3 Méthodes de collecte et d'analyse des données

Notre travail de thèse est une recherche de nature qualitative. D'après Giordano (2003, p. 12), certains auteurs qualifient de « *bricolage* » ce type de démarche de recherche, par opposition à l'univers très cadré des recherches de type quantitatives. C'est pourquoi nous souhaitons revenir un instant sur les particularités de la recherche qualitative, avant d'entrer dans le détail des méthodes. Le « *bricolage* » du chercheur qualitatif n'est à notre sens pas un terme péjoratif, mais au contraire une façon de travailler que nous revendiquons et qui, bien qu'elle réponde à d'autres canons que ceux de la recherche dite quantitative, n'est pas dépourvue de rigueur scientifique et n'exclut d'ailleurs pas l'intégration de données quantitatives. Par le terme bricolage, l'on désigne la capacité créative du chercheur, qui s'intéresse à des phénomènes nouveaux, surprenants (Giordano, 2003 ; Dumez, 2012a), à construire une stratégie scientifique adaptée aux spécificités du terrain d'étude. Il s'agit d'une recherche « *par nature toujours ouverte et exploratoire* », à visée compréhensive, qui vise à expliquer le pourquoi et le comment (Dumez, 2011 ; 2012a, p. 8) des mécanismes à l'étude.

¹⁸⁰ Il s'agit du critère d'adéquation ou de convenance (Giordano, 2012, p. 96, voir von Glasersfeld, 1988)

Ainsi, la recherche qualitative vise à « *étudier les phénomènes dans leur cadre naturel* » (Giordano, 2003, p. 16), à comprendre l'action en situation. Dans ce type de recherche, la contextualisation est alors essentielle à l'analyse : il s'agit de « *donner à voir* » les acteurs en action et en situation (Dumez, 2011, p. 56). Pour ce faire, la narration, la description, tiennent une place importante dans la recherche qualitative, en permettant de traduire la richesse et la complexité du phénomène dans son contexte. La description fait la spécificité des méthodes qualitatives et est une technique à part entière, moins simple qu'il n'y paraît (voir Dumez, 2010). Dans notre travail, nous avons laissé une place importante à la contextualisation (voir chapitres 1 et 6) et à la description (voir chapitres 4 à 6). Au niveau du recueil des données, le travail qualitatif repose sur tout un ensemble de techniques et de méthodes qu'il s'agit de combiner pour garantir l'objectivité de la recherche qualitative : observations, entretiens, notes de recherche, documentation, etc. (Dumez, 2011 ; Yin, 2003). Ce sont ces différentes méthodes ainsi que leur articulation que nous allons décrire dans la présente partie (3.3).

Ainsi, si « *bricolage* » il y a, il s'agit d'un bricolage construit, qui se pense en accord avec des principes scientifiques. Par exemple, Dumez (2011) aborde la question de l'étude de cas, format de recherche très souvent privilégié dans les travaux qualitatifs, à l'instar du nôtre : l'auteur différencie le cas en lui-même de l'unité d'analyse pertinente par rapport à la problématique de recherche. Dans notre travail, nous avons veillé à construire notre cas (notamment par la délimitation du périmètre d'étude et le choix des différentes unités d'analyses) de sorte à ce qu'il permette de « montrer » le travail problématique de construction de la fiabilité au sein de la collectivité territoriale Nantes Métropole. Enfin, l'idée de bricolage est aussi soutenue par le caractère non-linéaire de la recherche qualitative : la stratégie de recherche est amenée à évoluer et à être repensée tout au long du processus de recherche, en fonction des découvertes et évolutions du travail. Il faut que le chercheur garde une posture ouverte. Nous avons alors adopté un raisonnement de type récursif, qui part de l'abduction¹⁸¹ mais effectue en réalité une boucle entre abduction, déduction et induction telle que décrite par Pierce (dans David, 2012a). D'un point de départ « *surprenant* » ancré dans le terrain¹⁸², nous avons rapidement abordé notre recherche avec

¹⁸¹ Dumez (2012a) rappelle la complexité de la notion d'abduction, qui présente de multiples définitions (nous retiendrons à défaut de définition stabilisée les exemples donnés par Pierce dans David, 2012a, p. 113). L'abduction est un raisonnement particulièrement adapté aux recherches qualitatives qui partent d'un fait surprenant comme point de départ.

¹⁸² A savoir l'incapacité des collectivités locales à « dépasser les plans » en matière d'organisation de la réponse à la crise alors même que le dispositif ORSEC est pensé dans cet objectif.

un cadre théorique d'arrière-plan¹⁸³ (David, 2012a ; Dumez, 2012a) que nous avons fait évoluer à travers des aller-retours constants entre données, hypothèses et théories.

3.3.1 Construction d'une stratégie d'accès au terrain et à ses acteurs

Sélection des acteurs et des méthodes

Nous sommes entrés dans ce terrain d'étude par le biais d'un acteur, la DARP, qui fait partie de la structure intercommunale. Afin de répondre à notre problématique – qui est de comprendre comment les communes peuvent organiser collectivement leur montée en fiabilité – nous avons pris le parti d'étudier l'activité de la DARP, et notamment son rôle d'accompagnement des communes dans la préparation à la gestion de crise. Nous avons organisé un suivi de l'activité de la DARP de très près, à travers son quotidien (« *shadowing* », voir Czarniawska, 2007), mais aussi en agissant en son nom à travers des méthodes interventionnistes. Cet acteur étant notre commanditaire, il convient de préciser que notre action sur le terrain est identifiée à cet acteur, en particulier lors de la mise en œuvre de nos méthodes de recherche-action, à l'instar du groupe de travail que nous avons animé.

Ainsi que nous l'avons décrit, la DARP occupe une place singulière dans cette configuration organisationnelle : « une expertise sans autorité »¹⁸⁴. Il s'agit alors pour nous de comprendre comment cet acteur tiers peut, par son action, créer des conditions favorables à un mouvement collectif de progression des communes vers la fiabilité de leur organisation en temps de crise. Dans cet objectif, il nous était fondamental de nous intéresser également de manière détaillée aux communes membres de la Communauté Urbaine. Nous en avons donc sélectionné quatre qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, afin de comprendre leur logique d'action et aussi afin de prendre du recul par rapport au discours des acteurs de la DARP, dont nous subissons logiquement l'influence compte-tenu de notre stratégie de recherche (voir en 3.2.1). Notre sélection de communes ne vise pas la représentativité de l'échantillon¹⁸⁵ mais présente une logique

¹⁸³ Celui de la fiabilité organisationnelle. Citons David (2012a, p115) : « *notons que pour que des données « posent problème », il faut avoir en tête une théorie, aussi approximative et indéfinie soit-elle, qui fasse miroir* »

¹⁸⁴ La séparation entre expertise et autorité est problématique dans le cadre de la fiabilité organisationnelle, c'est pourquoi la place de la DARP au sein de la configuration organisationnelle à l'étude nous a particulièrement interpellé.

¹⁸⁵ La représentativité statistique est impossible à atteindre selon nous, car les 24 communes sont toutes très différentes les unes des autres en fonction des critères retenus : taille, majorité municipale, urbanisation, exposition aux risques etc.

discriminante : notre objectif est de contraster les profils retenus, en fonction de plusieurs critères que nous présenterons un peu plus loin.

Ainsi, notre regard se dédouble : il porte à la fois sur l'action de la structure intercommunale (par le biais de la DARP), et à la fois sur les communes (bénéficiaires de l'action de la DARP), pour comprendre comment le collectif intercommunal progresse (ou ne progresse pas) vers la fiabilité. Mais notre regard se dédouble aussi par la posture du chercheur vis-à-vis du terrain de recherche ; qui peut être active ou passive¹⁸⁶. Nous détaillons ci-dessous cette stratégie d'entrée sur le terrain (dédoublement du regard à la fois par la posture du chercheur et par le type d'acteur), qui nous permet d'aborder mieux la complexité inhérente à notre terrain de recherche (voir synthèse dans le Tableau 13).

¹⁸⁶ Nous précisons ici que nous entendons le terme « passif » pour décrire la posture du chercheur comme l'opposition à la posture active du chercheur sur le terrain. En posture passive, le chercheur est présent mais n'intervient pas sur le terrain. Pour autant, sa présence même n'est pas neutre.

Encadré 26 – Dédoublement du regard du chercheur

Entrée par le regard des acteurs

Notre stratégie consiste à suivre l'activité de la DARP à destination des communes, par le biais d'un double éclairage :

- Un éclairage interne¹⁸⁷, c'est-à-dire en suivant la DARP dans son activité d'animation des communes, avec un engagement plus ou moins important du chercheur dans les différentes situations suivies. Nous sommes passés de situations d'observations passives à des situations beaucoup plus actives durant lesquelles par exemple nous agissions au nom de la DARP (ex : animation de groupes de travail). Etant donné que nous avons choisi d'entrer sur le terrain par le biais de l'étude de l'activité de la DARP, notre présence auprès de cet acteur a été particulièrement forte.
- Un éclairage externe qui consiste à suivre le destinataire du travail d'animation réalisé par la DARP, c'est-à-dire les communes. De la même manière nous avons appliqué une stratégie d'engagement variant d'une posture passive à une posture active du chercheur en fonction des situations étudiées. 4 communes parmi les 24 ont été sélectionnées dans le cadre de cette étude. Lors de notre sélection, nous avons veillé à respecter la diversité des profils communaux représentés dans la Communauté Urbaine.

Notons que ce double éclairage dans le recueil des données se retrouve dans la présentation de nos résultats (voir chapitres 5 et 6).

Entrée par le regard du chercheur

En fonction des situations à l'étude, nous avons opté pour une posture plus ou moins active sur le terrain.

- Posture passive : nous avons mobilisé les techniques de recherche suivantes : observation non participante et *shadowing*. Il s'agit de deux postures d'observation, avec un degré d'intensité beaucoup plus fort dans le second cas. La technique de *shadowing* mobilisée consiste en un suivi au plus près de l'activité de la DARP, sur le long terme (4 années). Nous ne nous sommes pas contentés d'observer son activité, mais bien de nous immerger profondément dedans, afin de nous imprégner de la problématique du point de vue de l'acteur que nous avons décidé de suivre. C'est pourquoi nous avons suivi la chef de projet de la DARP aussi bien dans son activité quotidienne (ex : réunions régulières, interventions dans les services...) que sur des moments plus intenses (ex : participations à des événements : exercices, interventions dans des colloques...). Concernant les

¹⁸⁷ La DARP étant le commanditaire de notre recherche et notre porte d'entrée sur le terrain, c'est son activité que nous suivons. C'est pourquoi nous mobilisons le terme « interne » pour parler du suivi de l'activité de la DARP depuis la DARP, et externe pour parler du suivi de l'activité de la DARP depuis ses destinataires, à savoir les communes.

communes, nous avons mené des séances d'observation de façon plus ponctuelles, lors de temps forts (ex : organisation d'exercices de gestion de crise) mais aussi grâce à un fil rouge qui nous a permis une certaine régularité dans les observations (les GT PCS) sur le long terme.

Au fil de ces séances d'observations, nous nous sommes intéressés au comportement de la DARP aussi bien qu'à celui des communes, mais également aux interactions à l'œuvre lors des situations observées – entre les communes et entre les communes et la DARP.

- Posture active : nous avons mobilisé les techniques de recherche suivantes : observation participante, interventions, support et entretiens. Concernant la DARP, nous avons utilisé de la plus grande variété de techniques et concernant les communes, nous avons privilégié les interventions et les entretiens.

Notre présence aux côtés de la DARP (en particulier de la chef de projet – voir encadré 24) a été intense, ainsi que nous l'avons indiqué. Nous avons dépassé le stade d'une observation passive pour aller vers l'observation participante par moments, en étant assimilés comme un membre de la DARP dans certains contextes (réunions, interventions en écoles ou dans des colloques). Nous avons encore poussé cette expérience plus loin par le biais de la recherche-intervention, en animant un groupe de travail avec les communes. Les échanges informels que nous avons favorisés avec la DARP afin de partager réflexions et questionnements pour co-construire l'objet de la recherche tiennent une place importante dans notre collecte de données, en raison de l'objectif de réflexivité abordé précédemment. Enfin, lors d'entretiens plus formalisés, nous avons eu l'occasion de revenir avec eux sur leur activité, en particulier en les confrontant à l'analyse de leurs agendas (voir en 3.3.2). La complémentarité de ces différentes méthodes nous a permis d'entrer complètement dans la logique d'action de la DARP et d'en percevoir la complexité.

Avec les communes, nous avons privilégié les interventions (particulièrement à travers l'animation d'un groupe de travail et la construction d'un outil de gestion) et les entretiens, afin de comprendre leur logique d'action, pour compléter les observations que nous avons déjà pu mener. Grâce à l'animation du groupe de travail, nous avons mis en place une interaction et un processus de construction collective qui nous a permis d'observer les acteurs dans l'action, en occupant nous-mêmes une place centrale au milieu de ces interactions. Quant aux entretiens, ils nous ont permis de revenir a posteriori sur les actions de la commune en matière de gestion des risques et sur les relations avec la DARP. Nous avons donc mixé des techniques nous permettant de recueillir des données « à chaud » (dans l'action) et « à froid » (recul par rapport à l'action). En nous intéressant de manière plus approfondie aux communes, notre objectif était de comprendre les différentes logiques d'action à l'œuvre dans les communes face à l'action de la DARP et également de contrebalancer notre compréhension du terrain très influencée par notre suivi proche de la DARP.

Le Tableau 13 ci-dessous résume le propos détaillé dans l'encadré 26.

Tableau 13 – Une double stratégie d'accès au terrain

		Entrée par la POSTURE DU CHERCHEUR	
		Posture du chercheur ACTIVE	Posture du chercheur PASSIVE
Entrée par le REGARD DES ACTEURS	Point de vue INTERNE ⇒ Structure Intercommunale (la DARP, notre commanditaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Observation participante • Interventions (animation d'un groupe de travail, construction d'un outil) • Support lors d'interventions extérieures • Entretiens 	<ul style="list-style-type: none"> • Observation non participante • Shadowing
	Point de vue EXTERNE ⇒ Les Communes (4 communes sélectionnées parmi les 24)	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions (animation d'un groupe de travail, construction d'un outil) • Entretiens 	<ul style="list-style-type: none"> • Observation non participante

L'alternance d'une posture active et passive du chercheur nous a permis de constater l'évolution des acteurs tout au long de la thèse. L'accompagnement mis en place – particulièrement lors des phases actives – a contribué à faire évoluer les acteurs dans leur rapport à la préparation à la gestion de crise. C'est plus particulièrement au cours des phases passives (plus de recul dans nos interactions avec le terrain) que nous avons pu constater ces évolutions. Par exemple, nous avons pu noter une appropriation des concepts de la recherche, aussi bien du côté de la DARP (la chef de projet ayant annoncé en GT PCS : « 2012 sera l'année de la mise en visibilité ») que des communes (certains référents-risque faisant désormais usage courant du terme de fiabilité). En pratique, précisons tout de même que la distinction entre postures actives et passives du chercheur, entre point de vue interne et externe est parfois difficile à faire, lors d'une même séance sur le terrain on peut en effet mêler ces différents éclairages.

3.3.2 Collecte et analyse des données

Notre stratégie de recherche qualitative s'inspire des principes de la théorie enracinée. (Strauss et Corbin, 1990). Bien que pour des raisons de clarté, nous présentions séparément les différents modes de collecte et d'analyse des données, en pratique, cette distinction est bien moins nette. L'analyse des données a commencé pendant la collecte, dans une dynamique d'aller-retours constants entre la théorie et le terrain. L'analyse des premières données collectées nous a dirigés sur de nouveaux modes et sources de collecte (Miles et Huberman, 2003), qui eux-mêmes nous ont amenés à questionner notre champ théorique, et ainsi de suite. Ainsi, en maintenant un effort de conceptualisation tout au long de la collecte et de l'analyse des données, des résultats ont pu « émerger » de ce travail très ancré dans le terrain.

Nous avons collecté des données en continu pendant toute la durée du travail de thèse : certains modes de collecte ont été continus (observation, *shadowing*), d'autres plus ponctuels (entretiens).

Dans le cadre de notre étude de cas enchâssés, nous avons procédé à une sélection de 4 sous-unités d'analyses, à savoir 4 communes, en plus du cas de la structure intercommunale. L'importance du contexte dans une étude de cas étant primordiale (Yin, 2003), nous avons également collecté des données concernant les autres communes. Voici un tableau récapitulatif de notre stratégie de collecte de données concernant les différentes sources de données que nous avons exploitées.

Tableau 14 – Correspondances sources de données/modes de collecte

Mode de collecte	Observation	Entretiens	Documentation	Support/ Shadowing/ Interventions
Source de données	<ul style="list-style-type: none"> • L'unité « cadre » : (NM – DARP) • Les communes participant aux activités de la DARP 	<ul style="list-style-type: none"> • L'unité « cadre » : (Nantes Métropole) • Les 4 sous-unités d'analyse : (4 communes sélectionnées¹⁸⁸) 	<ul style="list-style-type: none"> • L'unité « cadre » : (Nantes Métropole) • Les 4 sous-unités d'analyse : (4 communes sélectionnées¹⁸⁹) 	<ul style="list-style-type: none"> • L'unité « cadre » : (NM – DARP) • 4 communes volontaires, sur le conseil de la DARP
Détail sur les données	<ul style="list-style-type: none"> • GT PCS : 20 séances • Exercices de crise : 7 séances • Formation sur la communication de crise : 3 séances 	<ul style="list-style-type: none"> • Commune : 20 entretiens • Structure intercommunale : 10 entretiens 	<ul style="list-style-type: none"> • PCS des 4 communes • CR de retour-d'expériences d'exercices de crise • Agenda Chef de projet DARP • Ordre du jour et Compte-Rendu des GT PCS 	<ul style="list-style-type: none"> • Animation d'un groupe de travail / construction d'un outil • Support lors d'interventions extérieures • <i>Shadowing</i> et échanges informels

Combiner les modes de collecte nous permet de mieux accéder à la complexité de notre terrain de recherche, en particulier dans le cadre à la fois unitaire (la Communauté urbaine dans son ensemble, comme une globalité) et multiorganisationnel (distinction d'une structure intercommunale et de 24 communes hétérogènes) qui caractérise notre étude. Détaillons à présent les différents modes de collecte mobilisés.

L'observation

Nous avons collecté des données par observation tout au long du travail de recherche. Selon les contextes d'observations, notre posture a varié entre observateur non-participant et observateur participant. Deux cas de figure se sont présentés : l'observation dans le cadre des activités initiées

¹⁸⁸ Les communes ont été sélectionnées de manière à représenter la diversité existant au sein de la Communauté Urbaine (taille, urbanisation, nature et degré d'exposition aux risques, couleur politique etc.)

par la DARP (cas 1) et l'observation dans le cadre d'activités non-initiées par la DARP (cas 2). Dans les deux cas, notre statut n'était pas le même. Dans le cas 1, la DARP étant notre commanditaire principal, notre présence était automatique et légitimée par la DARP, qui présentait notre collaboration. Dans le cas 2, notre présence dépendait du bon vouloir des organisateurs (par exemple les communes lors d'exercices de crise), qui soit pensaient à nous inviter, soit acceptaient notre présence sur invitation de la DARP. Dans le cas 1, nous avons assisté à des activités de la DARP routinières (GT PCS) ainsi qu'à des activités plus ponctuelles (participation à un colloque par exemple). C'est dans ce cas 1 que nous avons par moments été des observateurs participants. Par exemple, lors de certains GT PCS, nous avons présenté les avancées de notre travail aux participants ou plus simplement participé aux échanges en tant que membre de ce groupe de travail en posant des questions ou en émettant des suggestions. Notre objectif, lors de ces séances d'observations, était d'observer les interactions entre la DARP et les communes.

Le tableau suivant présente l'ensemble des situations dans lesquelles nous avons été observateurs, précise notre statut et les acteurs observés, ainsi que si nous sommes dans le cas de figure 1 ou 2.

Tableau 15 – Synthèse des observations menées

Situation	Nb de séances d'obs.	Cas 1 ou 2	Statut	Acteurs observés ¹⁹⁰
GT PCS	20	1	Observateur non-participant Observateur participant	Communes, DARP
Exercices de gestion de crise	7	2	Observateur non-participant	1 commune, DARP
Interventions extérieures	5	1	Observateur participant	DARP
Formations	3	1	Observateur non-participant	Communes, DARP
Intervention (animation d'un groupe de travail)	3	1	Observateur participant (animateur)	4 Communes volontaires, DARP

¹⁹⁰ Précisons que lorsqu'il s'agissait de la DARP, les acteurs observés ont été principalement la chef de projet, et quelquefois le reste de son équipe. Lorsqu'il s'agissait des communes, les acteurs observés ont été le plus souvent les référents-risque, mais aussi des élus dans quelques cas.

Sur trois années, nous avons assisté à l'ensemble des GT PCS (voir en 5.2.1), organisés toutes les six semaines. La systématisation de cette séance d'observation – réunissant DARP et communes – nous a permis d'observer sur le long terme la progression de la Communauté urbaine dans la préparation à la gestion de crise. Nous avons également pu suivre dans son intégralité l'organisation d'exercices de gestion de crise au sein d'une commune : nous avons été présents lors des réunions préparatoires, lors de la simulation de crise en elle-même et lors de l'organisation des retours d'expérience. Nos observations lors d'une formation à la communication de crise nous ont permis d'élargir notre champ d'observation, puisqu'assistaient aussi à cette formation élus et hauts-fonctionnaires des différentes communes et de la structure intercommunale. Enfin, notons que la frontière est mince entre les différentes techniques de recueil de données, et que nos autres modes de recueil de données (par le support à la DARP lors d'interventions extérieures ou l'animation d'un groupe de travail) ont pour nous été également prétexte à l'observation. Toutes nos observations ont été consignées par un recueil de notes, « à chaud » dans la mesure du possible, puis ont fait l'objet de nombreuses relectures et analyses « à froid », nous les avons également mobilisées comme support pour alimenter d'autres modes de recueils de données (entretiens dans les communes ou discussions informelles avec la DARP par exemple).

Les entretiens

Le premier travail d'observation effectué nous a permis de réaliser la grande hétérogénéité de situations des communes dans la préparation à la gestion de crise. Chaque commune suit sa propre trajectoire. Nous avons choisi de retenir 4 sous-unités d'analyse (en plus de la structure intercommunale) afin d'analyser les variations entre différentes communes dans notre étude de cas. Le tableau ci-dessous résume les caractéristiques des structures étudiées, et le nombre d'entretiens réalisés (le choix des critères discriminants sont justifiés dans l'encadré 25, en 3.2.1). Il est à noter que nous avons réalisé plus d'entretiens dans la commune A que dans les autres communes : cela s'explique par sa très grande taille comparativement aux autres. La gestion des risques implique plus d'acteurs : c'est d'ailleurs la seule des quatre communes sélectionnées à avoir un service dédié aux questions de sécurité civile. Dans l'optique d'observer une évolution, nous avons aussi souhaité – dans l'une des communes ainsi que dans la structure intercommunale – réaliser deux séries d'entretiens similaires à quelques années d'intervalle.

Tableau 16 – Caractéristiques des collectivités territoriales étudiées et Répartition des entretiens

CARACTERISTIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ETUDIEES							
Sur la période de l'étude :	Commune A	Commune B		Commune C	Commune D	Structure interco.	
Nb. Habitants	290 000	39 000		22 000	3000	590 000	
Obligation de PCS	Oui	Oui		Oui	Oui	-	
Existence d'un service risques	Oui	Non		Non	Non	DARP	
Couleur politique//NM	Majorité	Majorité		Opposition	Majorité	-	
Dynamique autour du PCS	Très importante	Importante		Modérée	Modérée	-	
Date de l'arrêté PCS	01/10/2007	13/12/2007		10/01/2010	En cours	-	
Taux de participation aux GT PCS	100%	92%		42%	18%	-	
Risque majeurs (mentionnés sur le DICRIM**)	• Inondations • Activités industrielles • Transport de matières dangereuses	• Inondations • Transport de matières dangereuses • Canalisations de matières dangereuses		• Inondations • Transport de matières dangereuses • Canalisations de matières dangereuses	• Inondations • Effondrement de falaises	-	
ENTRETIENS REALISES DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES							
	Commune A	Commune B		Commune C	Commune D	Structure interco.	
Date	2012	2010	2012	2012	2012	2010	2012
Elus	2	1	1	1	1	1	2
Hauts Fonctionnaires	2	1	1	1	1	2	3
Opérationnels	4	2	1	1	0 ¹⁹¹	1	1
Total	8	4	3	3	2	4	6

¹⁹¹ En raison de la très petite taille de la commune D, le haut fonctionnaire interrogé fait également office de référent-risque. C'est pourquoi il n'apparaît qu'une seule fois dans le tableau.

Les entretiens, semi-directifs, ont été menés à l'aide d'une grille que nous avons construite, consultable en annexe. Notre souhait était de mettre en lumière des hypothèses qui commençaient à émerger suite à notre suivi intensif de l'activité de la DARP et aux différentes observations menées (boucle abduction, déduction, induction, voir David, 2012a). L'objectif des entretiens était d'examiner d'une part la dimension politique à l'œuvre dans la préparation de la structure à la gestion de crise, à travers l'adoption de « stratégies » (conscientes ou non) de positionnement vis à vis de l'action de la DARP en la matière (voir chapitre 6). Ces positionnements pouvaient apparaître selon nous de manière plus ou moins tranchée selon la structure interrogée, mais aussi la position de la personne au sein de la structure (élu, haut fonctionnaire, opérationnel). D'autre part, notre objectif était, pour faire le lien avec la progression de la structure vers la fiabilité, d'évaluer le développement d'une capacité réflexive sur les pratiques de préparation à la gestion de crise. Dans cette optique, nous avons construit la progression de nos entretiens en trois temps.

- 1^{er} temps : nous avons invité, sur le mode du récit, notre interlocuteur à nous raconter, depuis sa position au sein de l'organisation, la structuration de la gestion des risques et de la préparation à la gestion de crise au sein de son organisation.
- 2nd temps : nous avons abordé la question des interactions entre l'organisation interrogée, Nantes Métropole et les autres communes respectivement à la question de la gestion des risques.
- 3^{ème} temps : à travers différentes questions, nous avons souhaité évaluer le recul et la réflexivité (ou son absence) de notre interlocuteur par rapport à la thématique (recul par rapport au plan, sentiment d'évolution des pratiques, capacité à la remise en question etc...)

Nous avons interrogé les différents acteurs concernés par la gestion de crise, à des niveaux hiérarchiques différents, et à des fonctions différentes. Dans chaque structure, nous avons souhaité interroger au moins un élu (maire, 1^{er} adjoint ou élu en charge des risques), un haut-fonctionnaire (le plus souvent le DGS, qui agit en binôme avec le maire lors d'événements graves) et un acteur opérationnel (le référent-risque de la commune, en charge de l'élaboration du PCS). Dans ce découpage, nous identifions déjà la séparation conception/exécution du plan, expertise/décision que nous avons mentionné au préalable comme problématique pour la fiabilité des organisations en temps de crise.

La totalité des entretiens (enregistrés) a été retranscrite, puis a fait l'objet d'une analyse détaillée. A travers un tableau excel reprenant les verbatims extraits des entretiens, nous les avons confrontés aux hypothèses présentées en début de paragraphe (apparition d'une stratégie de positionnement, montée en réflexivité, présence de marqueurs de la fiabilité). Nous mobilisons certains de ces verbatims dans la seconde partie de la thèse (chapitres 4 à 6).

L'étude de documents

L'étude de documents a constitué une ressource importante tout au long de notre travail. Elle nous a permis de bien nous immerger dans le terrain au début, puis par la suite, de suivre l'évolution de la Communauté urbaine « à froid » (par opposition à notre expérience directe et présente sur le terrain), d'aller chercher les informations manquantes et d'avoir accès à certaines données lorsque notre présence n'était pas possible. Une grande variété de documents a été étudiée pour enrichir notre compréhension du terrain : des documents de travail interne à Nantes Métropole, des documents publics, mais aussi des documents d'ordre plus général, afin d'élargir notre champ de vision. Donnons quelques exemples non exhaustifs de cette variété.

- **Les organigrammes** : dans une structure aussi complexe que la Communauté urbaine, nous nous sommes très souvent référés aux organigrammes des différentes structures, d'autant plus qu'en fonction du calendrier électoral, il y a eu plusieurs changements importants (aussi bien au niveau des personnes que de la structuration des services) au cours de notre travail.
- **Les documents de référence officiels** : pour comprendre le contexte général de la préparation de la réponse à la crise, nous nous sommes constamment référés aux textes de loi, mais aussi aux guides édités par l'Etat à destination des collectivités pour la mise en œuvre de la politique de gestion des risques sur le territoire.
- **Les plateformes d'échanges professionnelles** : nous avons eu l'opportunité d'accéder à une plateforme d'échanges virtuels dédiée aux collectivités territoriales sur laquelle des acteurs communaux et intercommunaux de toute la France venaient échanger sur les problématiques rencontrées au niveau de la gestion des risques. Cela nous a permis de prendre du recul par rapport à notre terrain de recherche.

-
- **Les documents de travail de la DARP** : contrairement aux documents publics ou officiels, ces documents ont appuyé notre stratégie d'accompagnement de l'activité de la chef de projet. Nous avons eu accès à des documents de travail que l'on pourrait comparer à l'équivalent de la littérature « grise » scientifique : par exemple, le tableau excel avec les objectifs stratégiques de l'année de la DARP, découpés en action et sous-actions opérationnels. Ou encore les cartes de MindMapping réalisées par la chef de projet pour organiser ses différentes tâches sur une période donnée. Ces différents documents ont pu donner lieu à échanges informels avec la chef de projet et nous ont permis un meilleur accès aux représentations cognitives de cet acteur.

Ce ne sont que quelques exemples de la diversité des documents qui ont accompagné notre travail. Nous souhaitons néanmoins mettre en avant trois types de documents qui ont fait l'objet d'une analyse plus systématique dans le cadre de notre problématique : l'étude des PCS des quatre communes sélectionnées, l'étude des compte-rendus des GT PCS (sur 6,5 années), et l'étude de l'agenda de la chef de projet de la DARP sur 17 mois.

- **L'étude des PCS** : pour une compréhension profonde de la trajectoire de progression en matière de préparation à la crise des quatre communes sélectionnées, nous avons associé aux entretiens l'étude des PCS de leurs communes respectives. Nous en avons tiré une typologie présentée en Tableau 17.
- **L'étude des comptes-rendus des GT PCS** : avec pour objectif d'observer l'évolution de la Communauté urbaine dans son ensemble sur une période longue, nous avons étudié 6,5 années de comptes-rendus de GT PCS (soit 40 comptes-rendus, voir en 5.2), en nous penchant aussi bien sur l'évolution de la fréquentation de ce groupe que sur l'évolution des thématiques abordées. Ces résultats ont par la suite été présentés à la DARP mais aussi à leur hiérarchie au sein de Nantes Métropole, ils ont donné matière à des réflexions collectives (co-construction chercheur-terrain), et ont contribué à faire évoluer le concept du GT PCS.
- **Agendas** : Notre stratégie d'accès au terrain passe par un suivi au plus près de l'activité de la chef de projet de la DARP. En plus du *shadowing* mis en place, nous avons souhaité objectiver ce suivi en étudiant l'agenda de la chef de projet. Cela nous permettait d'obtenir une meilleure image de son activité, notre présence sur le terrain n'étant pas continue mais

ponctuelle. Nous avons travaillé à partir d'une extraction excel de son agenda outlook (sur une période d'un an et demi (17 mois). Nous avons relevé un très grand nombre d'entrées d'activités (près de 500). A chacune de ces entrées étaient associés les différents acteurs conviés à cette activité en plus de la chef de projet (nous avons identifié près de 300 interlocuteurs différents). Pour permettre l'analyse, nous avons dû réduire d'une part les activités, et d'autre part les acteurs, en différentes catégories. La création des catégories a fait l'objet d'un travail de co-construction avec la chef de projet, nous avons échangé à plusieurs reprises à ce sujet : nous lui avons fait des propositions, que nous avons ensuite modifié ensemble, pour coller au plus près de son activité réelle. Au niveau des acteurs, nous avons utilisé comme base un schéma existant – dessiné au feutre par la chef de projet elle-même – qu'elle mobilise pour représenter le réseau d'acteur qui l'entoure. L'analyse finale nous a permis de sortir des statistiques portant à la fois sur les activités de la chef de projet DARP (nature, fréquence) que sur le réseau d'acteurs qu'elle construit à travers ses activités (type d'acteurs, fréquence des interactions) et sur l'association « quels acteurs mobilisés dans quels types d'activités » (au total création de près de 1300 interactions différentes). Nous avons présenté ces différents résultats à la DARP (chef de projet et directeur). C'est là que nous nous sommes rendus compte des limites de cette méthode : la chef de projet ne s'est pas forcément reconnue dans les résultats présentés. En effet, l'extraction outlook ne montre qu'une image partielle de son activité : il ne montre que les activités qui ont fait l'objet d'une invitation par l'agenda outlook, et n'inclut que les acteurs qui sont conviés par ce biais. Or, une grande partie de l'activité de la chef de projet n'apparaît pas dans l'agenda outlook. Elle mentionne une grande part d'informel, de nombreux échanges journaliers physiques, téléphones et mails impossibles à comptabiliser. Ainsi nous choisirons de ne pas exploiter directement les résultats de cette étude dans notre thèse. Néanmoins, ce travail nous a permis de faire réagir la chef de projet sur son activité, et de poser les bases de ce qui sera par la suite l'outil de mise en visibilité de l'activité « préparation à la gestion de crise » que nous avons construit avec et pour la DARP et les référents-risque dans le cadre du groupe de travail que nous avons animé.

Support et shadowing

Tout au long de notre travail de thèse, nous avons suivi l'activité de la chef de projet, de manière discontinue mais intense, régulière et sur le long terme, ce qui a permis une récolte de données riche et étalée dans le temps. Nous nous sommes inspirés de la technique du *shadowing* que

Czarniawska (2008, p. 10) définit comme le fait de « *suivre une personne à travers sa journée de travail, et même parfois après* »¹⁹²). Contrairement à de l'observation statique, le *shadowing* présente l'avantage pour le chercheur d'être vraiment présent dans l'action : nous avons physiquement suivi la chef de projet à travers ses réunions, ses interventions, ses déplacements etc... Cette présence régulière à ses côtés lors de temps forts comme d'activités à caractère plus routinier permettait de récolter des données par l'observation, mais aussi en faisant réagir la chef de projet dans l'action, en lui demandant de verbaliser ses réflexions ou d'expliquer certains comportement ou actions (Czarniawska, 2008). Parfois, nous avons adopté une posture encore plus active, en agissant directement aux côtés de la chef de projet, et c'est ce que nous avons nommé notre rôle de « support ». Dans ce rôle de support, nous sommes par exemple intervenus, aux côtés de la chef de projet, dans le cadre de ses activités d'enseignement (interventions sur la gestion des risques en école d'ingénieurs). A l'instar du *shadowing*, nous avons profité de ces moments d'interactions privilégiés pour recueillir réactions et réflexions « à chaud », dans l'action. Nous avons complété ce recueil de données « à chaud » par un recueil de données « à froid », c'est à dire en dehors de l'action. Pour ce faire, nous avons beaucoup échangé en *off* avec la chef de projet, de manière informelle, à travers des discussions à son bureau, des échanges par mail ou par téléphone.

Toutes ces données, informelles, ont fait l'objet d'une prise de notes a posteriori de notre côté. En revanche, il est difficile de comptabiliser l'ensemble de ces interactions pour en rendre compte dans ce rapport de thèse, nous pouvons seulement dire qu'elles ont été fréquentes tout au long de la thèse et ont permis de suivre l'activité de la DARP, même en dehors des périodes de présence physique sur le terrain. C'est en partie grâce à ces techniques que nous avons pu parvenir à accompagner la montée en réflexivité de la DARP : en développant une très grande proximité avec le terrain, nous avons obtenu l'effet miroir recherché. Bien que concentrés sur un acteur en particulier (la chef de projet), c'est une partie de l'organisation que nous avons suivi : à travers sa mission, la chef de projet représente la structure intercommunale dans tout ce qui concerne la préparation à la gestion de crise.

Intervention

Nous allons ici détailler la pratique particulière de la recherche-intervention que nous avons eu sur le terrain. En effet, nous avons animé un groupe de travail avec l'objectif de développer un outil de gestion. Contrairement à des approches plus classiques, nous n'avons pas recueilli les données en introduisant un nouvel outil sur le terrain, puis en étudiant les changements provoqués. Dans

¹⁹² « *following a person through his or her working day, and sometimes even afterwards* »

notre approche, c'est le processus même de construction de cet outil qui a été prétexte au recueil des données. Cette intervention s'est déroulée vers la fin de notre recherche. Elle avait deux objectifs : d'une part, nous permettre de recueillir d'ultimes données tenant compte de l'évolution permanente de notre questionnement de recherche tout au long du cycle recueil/analyse de données ; d'autre part de remplir notre « part du contrat » en construisant du concret pour le terrain (à savoir un livrable sous la forme d'un outil de gestion, voir annexes).

Le cheminement collaboratif de notre réflexion avec la DARP nous a amené à penser la question de la « mise en visibilité » du travail préparatoire à la gestion de crise. Nous avons alors réuni les référents-risque de quatre communes volontaires¹⁹³ ainsi que des membres de Nantes Métropole¹⁹⁴ au sein d'un groupe de travail (une dizaine de participants au total), qui s'est réuni à trois reprises (voir CR en annexes). L'objectif de la première session a été de se mettre d'accord sur le type d'outil à développer. Nous avons ensuite développé de notre côté une première grille pour répertorier l'activité des référents-risque (en particulier les activités cachées, invisibles), que nous leur avons demandé de remplir avant la deuxième session. Le travail de catégorisation (approche par l'activité et par le réseau d'acteur) développé lors de l'étude de l'agenda de la chef de projet nous a alors été bien utile. La deuxième session a alors eu pour objectif de retravailler à partir des grilles complétées par les référents-risque et d'affiner les catégories. A partir de là, nous avons retravaillé de notre côté et présenté l'outil final lors de la troisième session. Il a été mis en service dans les communes volontaires à partir de janvier de l'année suivante, avec l'objectif de faire une année de test. Nous avons également été sollicités par une autre direction de Nantes Métropole, qui, ayant entendu parler de l'outil, souhaitait s'en inspirer pour rendre visible le travail des managers de l'intercommunalité de manière plus globale, au-delà de l'aspect gestion des risques.

Ainsi notre travail de thèse s'est arrêté au moment de la mise en place de l'outil. Il sera bien entendu très intéressant de faire le point au bout d'une année d'utilisation, de nouvelles données pourront alors être recueillies pour poursuivre le travail de progression de la Communauté urbaine dans la gestion des risques. Néanmoins, notre objectif dans le cadre de la thèse a d'abord été de récolter des données non pas par l'utilisation de l'outil, mais par son processus de construction. Nous avons

¹⁹³ Sur ces quatre communes, deux sont différentes des communes sélectionnées pour les entretiens. En effet, la participation à ce groupe de travail s'est faite sur la base du volontariat.

¹⁹⁴ En accord avec la chef de projet, nous avons élargi la participation de Nantes Métropole à ce groupe de travail au-delà de la DARP, puisque l'objectif était de « rendre visible » le travail à l'ensemble de la Communauté urbaine. Nous avons notamment associé à ce groupe la hiérarchie de la DARP, un membre du service « contrôle interne » qui développe une approche de gestion des risques globale l'échelle de l'ensemble de la structure intercommunale (risques RH, risque financier etc...) et un chercheur spécialisé dans les questions de risque qui est membre du Conseil de développement de Nantes Métropole.

enregistré les réunions afin de pouvoir récupérer les discussions qui ont eu lieu lors des groupes de travail. De plus, l'expression des souhaits des référents-risque, leurs projections autour de l'outil, nous ont permis encore une fois de noter des variations entre les communes.

Ainsi nous avons combiné différents modes de recueil de données, qui se sont enrichis les uns les autres au fur et à mesure des aller-retours entre l'analyse et le recueil de nouvelles données, et ce jusqu'à la fin de notre présence sur le terrain, qui se sera étalée tout au long des quatre années de thèse. On parle souvent de la difficulté à sortir du terrain, d'autant plus lorsque l'on a développé une forte proximité avec les acteurs comme dans notre cas. La livraison de l'outil a pour nous permis de marquer un tournant symbolique dans notre relation avec le terrain, en achevant notre mission en laissant un livrable concret. Par ailleurs, notre départ a été suivi d'une forte période de restructurations au niveau intercommunal, et par des changements aussi au niveau communal (élections municipales). Ainsi, si nous retournions sur le terrain aujourd'hui, la donne serait certainement changée, et c'est là l'une des difficultés de travailler sur la progression dans la durée de telles organisations, marquées par une dimension politique forte.

Conclusion du chapitre 3

L'objectif de ce chapitre méthodologique était d'explicitier au lecteur notre démarche de recherche. Pour ce faire, nous avons dans un premier temps exposé les spécificités du terrain de recherche choisi, pour montrer en quoi l'étude de ce dernier était particulièrement intéressante dans le cadre de notre problématique. La Communauté urbaine étudiée se caractérise en effet par une structure organisationnelle complexe, qui regroupe 24 communes au statut identique dans les textes mais pourtant profondément différentes, ainsi qu'une structure intercommunale dont l'objectif – en matière de préparation à la gestion de crise – est d'harmoniser la progression collective des différentes structures autour d'un même axe de progression. La Communauté urbaine étudiée se distingue comme l'une des premières structures intercommunales françaises à se pencher sur la question, et progresse ainsi à tâtons, en l'absence de modèles organisationnels et de cadres juridiques bien définis. C'est pourquoi la DARP – service intercommunal en charge de cette délicate mission – est très en demande vis à vis du travail des chercheurs, comme un accompagnement à sa propre montée en réflexivité. Cette forte réflexivité sur ses pratiques est une caractéristique forte et distinctive de la DARP que nous avons identifiée. Ainsi nous avons développé une stratégie d'interaction avec le terrain qui nous permettait au mieux de nous adapter à ces spécificités, pour profiter de toute la richesse du matériau de recherche disponible et pour en retraduire le plus fidèlement la complexité. Nous avons baptisé cette stratégie l'« accompagnement » et elle constitue une contribution méthodologique apportée par le présent travail. En co-construisant notre recherche avec notre binôme de terrain, nous avons développé un mode d'interaction et un engagement très forts sur le terrain, nous permettant d'inscrire le chercheur dans un rôle de miroir, d'agent de la montée en réflexivité de la DARP. Cette stratégie de recherche comporte des biais inévitables mais nécessaires, que nous avons circonscrits au maximum en combinant différentes techniques et différentes sources d'accès aux données.

De plus, c'est par un exposé le plus transparent possible de notre cheminement de recherche que nous avons souhaité donner aux lecteurs les clés de l'évaluation scientifique de notre travail. Nous terminerons en évoquant la création d'un outil de gestion « à double fonction » comme une dernière spécificité de notre démarche méthodologique. En effet, c'est le processus de construction de cet outil qui nous a permis de recueillir des données, et non leur utilisation par les acteurs du terrain. En outre, la création de cet outil a aussi eu pour effet de légitimer notre présence sur le

terrain, dans la mesure où la demande de création d'un outil émanait du terrain lui-même. En effet, notre travail de recherche devait avoir pour finalité la création d'un résultat « tangible », d'une production opérationnelle, en plus de celle la thèse qui constitue un résultat plus difficile à diffuser à tous les niveaux de l'organisation.

PARTIE 2 : RESULTATS ET DISCUSSION

Nous abordons dans cette deuxième partie une série de chapitres consacrés au terrain en lui-même, et à l'analyse que nous en faisons en rapport avec notre problématique (chapitres 4, 5 et 6). Afin de contextualiser notre propos, nous avons déjà présenté quelques caractéristiques du terrain de recherche dans les chapitres précédents. Le chapitre 1 nous a permis de poser le contexte global dans lequel les collectivités territoriales interviennent relativement à la gestion de crise en France. Nous avons plus particulièrement détaillé les spécificités de la Communauté urbaine en tant que structure organisationnelle et mis en avant les problèmes d'ordre organisationnel et institutionnels posés par la configuration actuelle vis à vis de l'organisation de la réponse à la crise sur le territoire. Dans le chapitre 3 (partie 3.1), nous avons exposé les spécificités qui font de Nantes Métropole un terrain de recherche particulièrement intéressant à étudier dans le cadre de notre problématique, qui vise à comprendre la progression d'un collectif d'organisations non-HRO vers la fiabilité.

A présent, nous allons détailler de manière plus approfondie le cas de la Communauté urbaine de Nantes Métropole. Le chapitre 4 nous permettra d'aborder la montée en compétence du collectif – et ses difficultés inhérentes – comme le résultat d'une stratégie d'intégration organisationnelle (4.1) dont la mise en œuvre repose sur un acteur en particulier, la DARP (4.2). Dans le chapitre 5, nous nous intéresserons aux outils (5.1) et au travail d'animation managériale (5.2) sur lesquels s'appuie la DARP pour orchestrer la progression de ce collectif hétérogène sur une trajectoire commune. Dans le chapitre 6 nous nous intéresserons à la manière dont les différentes communes reçoivent l'action de la DARP (6.1) et se positionnent dans la dynamique de montée en fiabilité (6.2). A travers ces trois chapitres nous démontrons comment l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience se déploie sur les trois dimensions (organisationnelle, cognitif et politique) au sein du collectif. Enfin, le chapitre 7 nous donnera l'occasion de mettre en discussion ces différents résultats avec les théories portant sur le risque, la crise et la fiabilité.

Chapitre 4. Des dispositifs de gestion au service d'une stratégie de montée en compétence du collectif dans la gestion des risques

4.1 Porter la gestion des risques au niveau intercommunal : une stratégie de montée en compétence du collectif

L'action de la Communauté urbaine de Nantes Métropole en matière de gestion des risques, et plus particulièrement au niveau de l'organisation de la réponse à la crise, s'inscrit dans le cadre d'une stratégie d'intégration organisationnelle, il s'agit de fédérer un collectif d'organisations. Cette stratégie, qui vise la montée en compétence du collectif sur la question du risque, s'appuie sur des dispositifs de gestion (projets, principes, structures, relations interpersonnelles, etc.) qui contribuent à son inscription au sein des différentes structures composant le collectif. Compte-tenu des contraintes administratives, politiques et organisationnelles qui encadrent la gestion des risques, la stratégie de montée en compétence du collectif repose sur une logique de convergence plus que de centralisation administrative : la structure intercommunale cherche à fédérer les acteurs et non à se substituer à eux. C'est à la DARP que revient la responsabilité de déployer cette stratégie tout en l'ajustant aux spécificités inhérentes au risque. Ainsi, nous allons détailler ici le contexte local dans lequel s'inscrit la stratégie de Nantes Métropole en matière de gestion des risques. Nous reviendrons dans un premier temps sur le processus d'intégration de la compétence risques au niveau intercommunal (4.1.1) en détaillant l'historique de sa construction ainsi que la philosophie et les lignes directrices sur lesquelles elle repose. Dans un deuxième temps, nous aborderons ce processus sous l'angle des relations interorganisationnelles entre les communes et la structure intercommunale (4.1.2).

4.1.1 Le processus d'intégration de la compétence risque

La stratégie de montée en compétences de Nantes Métropole se caractérise par un engagement fort, qui se matérialise aussi bien au niveau politique (4.1.1.1) que structurel (4.1.1.2), et marque ainsi un processus d'intégration de la compétence risques au sein de la Communauté urbaine.

4.1.1.1 La création d'une compétence volontaire en matière de risques : un engagement politique et collectif à caractère innovant

La Communauté urbaine de Nantes Métropole¹⁹⁵ regroupe aujourd'hui 24 communes, sur un territoire de 523, 36km² et compte près de 590 000 habitants. Sa forme juridique actuelle est le fruit d'un long processus de rapprochements intercommunaux. Dès sa création en 2001, Nantes Métropole se dote volontairement de la compétence « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* ». Les choix de l'agglomération en matière de gestion des risques précèdent donc l'évolution juridique française via la loi de 2004 qui donne la possibilité aux intercommunalités de jouer un rôle plus actif dans la gestion des risques et dans la sécurité civile. En effet, suite à des précédents dans l'histoire de l'agglomération, cette réflexion est portée de longue date par les décideurs politiques, comme nous le détaillons dans l'encadré ci-dessous. Celui-ci relate l'épisode du nuage toxique de 1987, considéré par les acteurs du terrain comme un événement fondateur de la politique de l'agglomération en matière de gestion des risques.

Encadré 27 - L'épisode du nuage toxique, un événement marquant dans l'histoire de la métropole :

Le 29 octobre 1987, un incendie se déclare dans un dépôt d'engrais stockant des produits chimiques dans le quartier nantais de la Roche Maurice. La combustion libère dans l'atmosphère un épais nuage de plusieurs kilomètres de long (jusqu'à 10 km de long) dont on ne connaît pas la composition exacte. Le nuage se répand vers l'ouest du territoire, menaçant directement plus de 70 000 habitants. Des premières mesures de confinement sont prises. Les informations initialement fournies concernant la nature des produits chimiques impliqués se perdent. C'est alors la confusion : « *une discussion entre différents experts fournit des informations contradictoires sur les risques d'explosion, la toxicité des fumées émises et la conduite à tenir* ». Le Préfet, qui préside la cellule de crise, prend alors un certain nombre de mesures et opte pour une évacuation de population dans la crainte d'une explosion. Le plan ORSEC est déclenché. Plus de 35 000 personnes devront être évacuées sur 7 communes (Saint-Herblain, Indre, Couëron, Bouguenais, La Montagne, St Jean de Boiseau et Le Pellerin). « *Au total, ce sont 200 pompiers, 627 policiers, 489 gendarmes, 356 militaires, 200 secouristes et un millier de fonctionnaires communaux qui ont été mobilisés pendant la crise.* ». Autre fait marquant : l'un des quartiers les plus menacés par le nuage reste oublié dans l'évacuation, celui de Roche-Maurice. Situé sur la commune de Nantes, mais pratiquement enclavé dans Saint-Herblain, il n'a pas été pris en compte dans l'évacuation. Heureusement le nuage ne fera pas de victimes graves. Le bilan dénombre 3 employés

¹⁹⁵ EPCI à fiscalité propre

légèrement blessés ainsi que 25 intoxications légères. Néanmoins, cet incident révèle la nécessité d'une coopération intercommunale plus forte lors des crises. Depuis ce jour et marqué par la gestion de cet événement, le maire de Saint-Herblain de l'époque nourrit une réflexion sur la gestion des risques dans les communes et défend l'idée – notamment lors de ses interventions en conférences à propos de la crise du nuage toxique¹⁹⁶ – que les communes doivent se regrouper pour gérer le risque à une échelle pertinente. L'occasion lui en sera donc donnée en 2001 lors de la création de la Communauté Urbaine – dont il devient le Président – et cette volonté affichée dès lors fait de Nantes Métropole l'une des intercommunalités parmi les plus impliquées en France concernant la gestion des risques¹⁹⁷.

*Source : Fiche n° 5009 – Base de données ARIA du Bureau d'Analyse des risques et Pollutions Industriels
Direction Générale de la Prévention des Risques – Ministère du développement durable ;*

La catastrophe, l' élu et le préfet (Gilbert, 1990)

Cet épisode du nuage toxique a mis en avant la nécessité d'une coopération intercommunale plus forte en matière de gestion des risques. C'est un événement qui a marqué la mémoire collective de l'organisation pour longtemps puisqu'aujourd'hui encore nous notons de fréquentes références au nuage toxique dans les discussions sur le risque au sein des communes ou de Nantes Métropole. Ainsi, cette référence à un événement fondateur nous montre à quel point l'expérience vécue est un facteur déterminant dans la gestion des risques, en termes de sensibilisation et d'intégration de la culture du risque, et notamment envers les décideurs, à savoir les élus. Cette réflexion nous permet d'établir un lien entre la dimension cognitive, très présente dans l'étude des HRO, à une autre dimension, la dimension politique, qui elle n'est pas mise en exergue dans les études sur la haute fiabilité (voir en 2.3.). Pourtant, la prise en compte de cette dernière nous semble indispensable et complémentaire aux aspects organisationnels et cognitifs dès lors que l'on s'intéresse à la trajectoire d'un ensemble d'organisations vers un objectif de fiabilité organisationnelle. En effet, notre enquête de terrain révèle que, dans le type d'organisations étudiées, l'ancrage organisationnel et cognitif de la fiabilité est problématique sans un portage politique adéquat.

¹⁹⁶ Témoignage de JM Ayrault au séminaire « Catastrophe et gestion de crise, rôle de l'Etat et des Collectivités locales », 7-8 décembre 1989 à Grenoble

La catastrophe, l' élu et le préfet, sous la direction de Claude Gilbert, Presses Universitaires de Grenoble, 1990

¹⁹⁷ Il n'existe pas de référentiel permettant de comparer l'implication des structures intercommunales en France en matière de gestion des risques. Néanmoins, de par sa participation à de nombreux réseaux et groupes de travail nationaux, la DARP a une vision actualisée de ce qu'il se fait en France et se définit elle-même de la sorte. De plus, elle constitue une structure intercommunale innovante et unique à sa création. Tout au long de notre présence sur le terrain nous avons pu constater qu'elle est régulièrement sollicitée par d'autres intercommunalités ou structures (réseaux, groupes de travail nationaux, etc.) pour son expertise.

Il nous faut alors noter deux éléments importants. Le premier élément concerne la nature politique de l'engagement de Nantes Métropole, porté par le Président de l'intercommunalité puis relayé par les 24 maires de communes. Il s'agit d'un signe fort qui place la gestion des risques comme une préoccupation importante de l'organisation et qui est nécessaire à la mobilisation de ressources tournées vers cet engagement. Deuxièmement, il s'agit de la prise de conscience du caractère nécessairement collectif et donc interorganisationnel d'un tel projet. C'est là un autre point de notre réflexion, qui nous porte à penser la fiabilité d'une organisation comme une dynamique, résultat d'un mouvement collectif. Il s'agit dans cette étude d'un collectif interorganisationnel, mais nous pensons que cette dimension collective et politique de la fiabilité peut se retrouver également au sein d'une même organisation, entre les différents groupes d'intérêts qui la composent.

En 2001, cet engagement dans la gestion des risques à un échelon intercommunal reste assez novateur en France et Nantes Métropole évolue alors dans une sorte de désert juridique. La loi Chevènement de 1999¹⁹⁸ organise le transfert obligatoire d'un certain nombre de compétences communales vers la structure intercommunale lors de la création d'une Communauté urbaine. En revanche, la gestion des risques n'est pas concernée par ce texte. Pourtant, le portage de cette compétence au niveau intercommunal paraît pertinent d'un point de vue global. En effet, elle est liée de très près à d'autres compétences qui elles, sont du ressort de l'intercommunalité et qui constituent des compétences-clés en matière de risques et de gestion de crise (citons la gestion de l'eau, des déchets, de la voirie, l'assainissement ou l'aménagement du territoire), ainsi que nous le décrivons dans l'exemple ci-dessous.

Encadré 28 - Le retour d'expérience de la tempête Xynthia

A titre d'exemple, la chef de projet risques de la DARP (ex-MRP), de retour de la Faute sur Mer peu après l'épisode Xynthia, fit un retour d'expérience aux communes lors d'un GT PCS¹⁹⁹. Différents sujets liés à l'organisation de la réponse à la crise et à ses suites furent abordés. Elle souligna à cette occasion l'ampleur du travail à mener pour évacuer tous les déchets des habitations inondées, ce qui à la suite d'un événement similaire peut atteindre l'équivalent d'une année de déchets pour la ville en quelques jours. L'importance de la problématique déchets a surpris, car elle apparaît d'abord comme secondaire face aux problématiques immédiates de prise en charge des victimes : gestion des décès sur la commune, relogement des familles, réhabilitation des infrastructures endommagées pour assurer la continuité de l'administration communale etc.

¹⁹⁹ Groupe de Travail sur les Plans Communaux de Sauvegarde.

Pourtant, elle se révèle critique : si des mesures ne sont pas prises, ce sont des problèmes de salubrité qui se posent, aggravant encore le bilan de la crise. C'est l'échange avec les équipes communales et la visualisation sur site qui ont permis à la chef de projet de réaliser l'importance de cette question, une prise de conscience qu'elle s'est efforcée de transmettre à travers un retour d'expérience sous la forme du *storytelling* aux référents-risque des communes, en s'appuyant sur des anecdotes, des chiffres « imagés » (« l'équivalent d'un an de déchets ») et de nombreuses photos prises sur les lieux. Ainsi, la problématique de la gestion des déchets d'inondation nécessite une coopération entre la commune et l'intercommunalité pour éviter des problèmes de salubrité dans la commune.

Retour d'expérience Xynthia - GT PCS, notes d'observations

Dans ce contexte et avec l'accord des communes, Nantes Métropole pousse l'intégration communautaire plus loin, en se dotant de manière volontaire de la compétence « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* » (que nous détaillerons dans la partie suivante, voir tableau de l'ensemble des compétences de Nantes Métropole renvoi annexe), créée ex-nihilo. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une attribution courante pour une intercommunalité en 2001, la compétence « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* » trouve sa place dans la logique de gestion intercommunale défendue par Nantes Métropole, qui prône une idée de métropole intégrée et solidaire, dans laquelle les habitants sont nomades et se déplacent quotidiennement entre plusieurs des communes de la métropole.

Cependant, il s'agit d'une compétence au champ d'action restreint dans la mesure où la compétence de police générale²⁰⁰ – et ainsi la gestion opérationnelle de la crise – demeure du ressort du maire (voir chapitre 1). Il revient donc à Nantes Métropole de prendre le temps de la réflexion pour positionner et légitimer son champ d'action, entre Mairie et Préfecture, entre prévention et gestion de crise. Penser la gestion des risques à l'échelon intercommunal semble pourtant conforme à la logique d'intégration et de solidarité à l'origine des EPCI²⁰¹. Cependant, la logique de cette dimension organisationnelle ne trouve pas son pendant juridique, ce qui est contraignant pour l'action et pose des problèmes de positionnement de la structure intercommunale en matière de gestion des risques. Cette problématique rencontrée dès 2001 par Nantes Métropole se retrouve en 2004 dans la loi de Modernisation de la Sécurité Civile (voir détails dans le chapitre 1 ainsi que dans l'encadré ci-dessous). En effet, bien que la loi reconnaisse la place des EPCI dans le dispositif de

²⁰⁰ Voir les problématiques liées à cette question de police générale

Sécurité Civile, leur légitimité d'action est entravée par l'absence de pouvoir décisionnel en la matière, et soumise au bon vouloir des communes (cela nous conduira à interroger le rôle que nous qualifions d' « *expert sans pouvoir* » de Nantes Métropole dans notre réflexion sur la fiabilité). Dans le prochain point, nous allons décrire les choix de Nantes Métropole face à cette ambiguïté qui conditionne la structuration de l'engagement de l'intercommunalité sur la thématique des risques. Ainsi, nous verrons que la stratégie d'engagement mise en œuvre se heurte à des problématiques organisationnelles qui relèvent de la fiabilité.

Encadré 29 - Rappels à propos de la loi de modernisation de la Sécurité Civile

La loi de modernisation de la Sécurité civile de 2004 ne permet pas le transfert de la Direction des Opérations de Secours au Président de l'intercommunalité. Celle-ci doit obligatoirement être assurée par le Maire ou le Préfet. Ainsi l'EPCI occupe un positionnement particulier en matière de Sécurité Civile : la loi reconnaît la pertinence de cet échelon relativement à la gestion de crise, en revanche, elle ne lui octroie pas le pouvoir décisionnaire en la matière. Il s'agit d'une sorte d' « entre-deux » juridique pour l'instant. Le positionnement des EPCI par rapport à la gestion de crise se situe donc aujourd'hui obligatoirement dans le soutien et l'assistance aux communes. Celui-ci peut prendre plusieurs formes : soutien logistique (mise à dispositions de moyens) et soutien technique (mise à disposition d'une expertise) (voir en 1.5) En plus de son rôle de support aux communes dans la préparation à la gestion de crise, il est aussi important que l'EPCI prépare sa propre organisation de crise. En effet, l'EPCI peut être amené à participer à la gestion d'un événement qui concerne directement ses propres compétences (ex : voirie, eau potable, etc.).

4.1.1.2 La structuration de la gestion des risques à travers le temps : entre logique d'émergence et centralisation

Chronologie de la structuration organisationnelle : la DARP, un acteur pilote au service de la stratégie intercommunale

Le portage politique de la gestion des risques au niveau intercommunal est affirmé de manière symbolique – par la création d'un service dédié au sein de l'organisation intercommunale – et empirique – par une dotation en moyens d'action (voir aussi 4.2.1.2). C'est ainsi que naît la Mission Risques et Pollutions (MRP, qui deviendra la DARP en 2008)²⁰², service intercommunal dédié à la

²⁰² Initialement baptisée MRP pour Mission Risques et Pollutions, ce service deviendra en 2008 la DARP (Direction Adjointe Risques et Pollutions), suite à une restructuration de l'organisation. Aussi dans ce travail nous utiliserons les deux abréviations, en fonction de l'époque à laquelle nous ferons référence.

gestion des risques et des pollutions (voir organigramme en Figure 14). C'est à l'activité de ce service que nous nous intéressons tout particulièrement dans le cadre de la thèse, en raison de sa position stratégique dans le processus de structuration de la gestion des risques sur le territoire concerné. La DARP est l'acteur chargé de relayer et d'inscrire la stratégie intercommunale de gestion des risques à tous les niveaux de l'organisation²⁰³. La création d'un service comme la DARP vise à faire le lien entre la problématique gestion de crise, dont la responsabilité directe incombe aux communes, et des compétences qui relèvent de l'intercommunalité (comme la gestion des déchets), permettant ainsi une meilleure compréhension des enjeux et des possibilités de chacun lors d'un événement pour mieux travailler ensemble.

La place de ce service nous interpelle aussi bien sur le plan politique qu'organisationnel et nous nous intéresserons aux interactions générées par ce service à différents niveaux²⁰⁴. En 2003, l'arrivée d'une chef de projet (ou risk manager)²⁰⁵ au sein du service permet de finaliser le Plan d'Action pour la Métropole en matière de gestion des risques, sous la forme du « *Projet Local de Prévention des Risques et Pollutions de Nantes Métropole* ». Ce plan vise à légitimer auprès des communes l'action de l'intercommunalité en matière de gestion des risques et précise aussi les limites de son intervention – dans le respect des pouvoirs de police des maires et sous le contrôle des communes. Ces principes sont détaillés dans la « *Charte de prévention des risques et pollutions* » ratifiée par chacun des maires le 11 février 2005. Des conventions bipartites sont ensuite signées entre chaque commune et l'intercommunalité pour officialiser la collaboration. Il nous semble important de mettre en avant l'existence de ces différents documents²⁰⁶ car ils matérialisent autant d'étapes et donnent une existence officielle à l'engagement de l'intercommunalité et permettent justement de statuer sur le périmètre d'action de chacun – à savoir communes et structure intercommunale. Ils nous donnent à voir comment la Communauté urbaine a créé son propre modèle d'articulation des

²⁰³ Nous parlons de l'organisation au sens large, à savoir la Communauté urbaine, qui inclut la structure intercommunale et les 24 communes

²⁰⁴ Interactions entre les communes, la structure intercommunale et les différents autres acteurs territoriaux concernés par la gestion des risques (pompiers, préfecture, entreprises etc...)

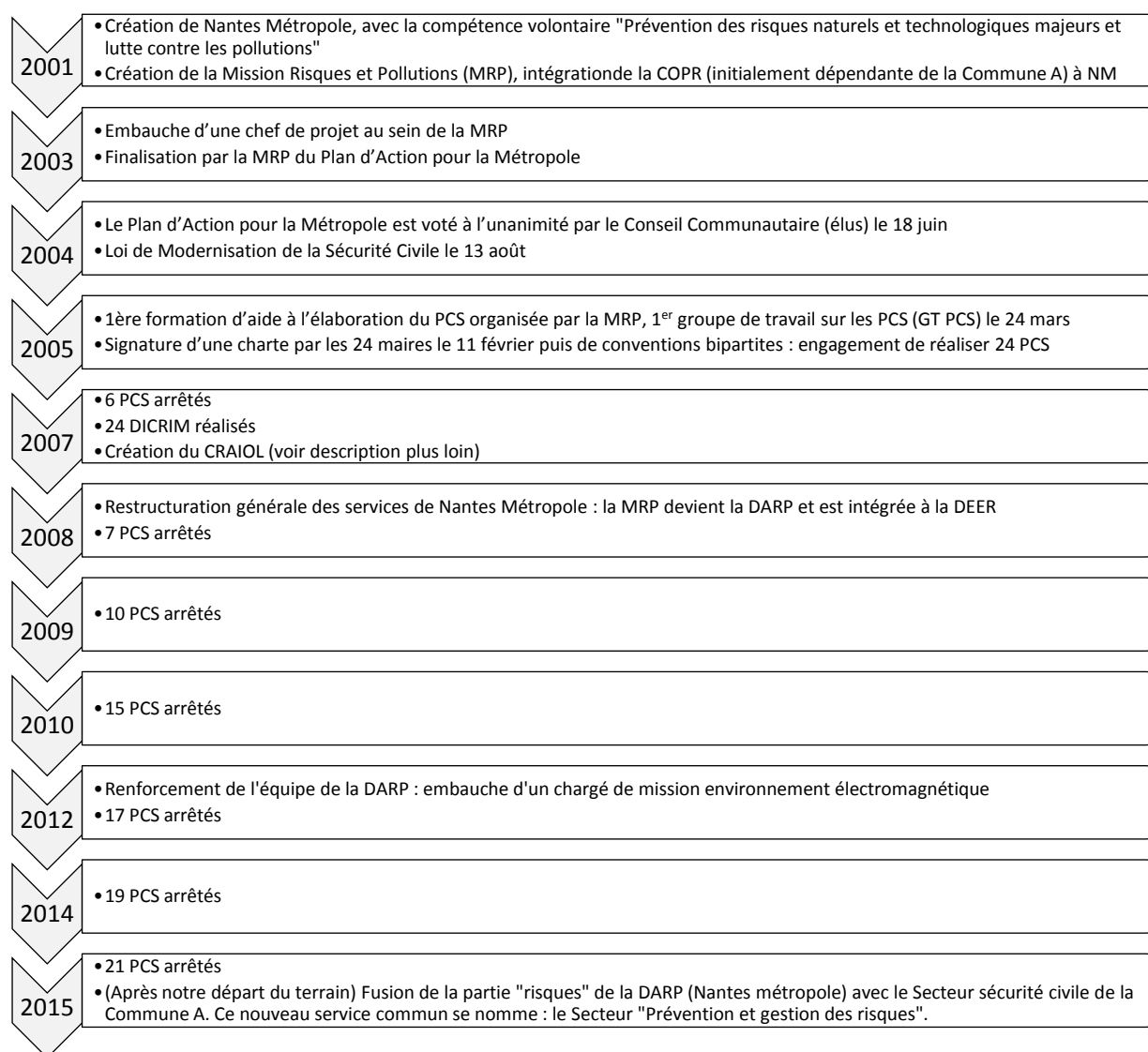
²⁰⁵ Dans la thèse, nous utiliserons le terme risk manager (ou gestionnaire de risques) comme un terme générique. Lorsque nous désignerons les risk managers sur notre terrain, nous utiliserons la terminologie de l'organisation en question pour les désigner, à savoir « chef de projet risques » pour le risk manager de Nantes Métropole, et « référent-risque » pour les risk managers des communes. Cela nous permet de introduire une distinction entre nos deux niveaux d'analyse, le rôle du risk manager n'étant pas le même au niveau communal (plus opérationnel) qu'intercommunal (plus dans l'accompagnement et l'harmonisation du collectif).

²⁰⁶ Le (a) Projet local de prévention des risques et pollutions de Nantes Métropole est décliné à travers les 3 documents suivants : (b) Délibération cadre du 18 juin 2004, (c) Charte de prévention des risques et pollutions signée le 11 février 2005, (d) Conventions bipartites. Dans la suite de notre exposé, nous nommerons respectivement ces différents documents : (a) Projet local, (b) Délibération cadre, (c) Charte et (d) Conventions.

compétences pour la gestion de crise en l'absence de cadre existant (à l'époque). L'étude de ces documents nous a également aidés à comprendre les logiques politiques sous-jacentes à la montée en compétence de l'organisation sur la gestion des risques.

La chronologie ci-dessous récapitule les grandes étapes de la structuration de la gestion des risques au sein de la structure intercommunale. On y voit comment la Communauté urbaine a progressivement équipé les acteurs sur la problématique risques, aussi bien sur le plan organisationnel et managérial que sur le plan des outils²⁰⁷.

Figure 12 – Chronologie de la structuration de la gestion des risques à NM



Représentation chronologique du processus d'intégration organisationnelle de la gestion des risques à Nantes Métropole

²⁰⁷ Le PCS et le DICRIM mentionnés dans le schéma suivant sont des outils communaux – pensés par l'Etat – pour organiser la réponse à la crise. Le DICRIM concerne l'information préventive sur les risques majeurs, il est à destination des populations. Le PCS est un outil à destination des acteurs communaux engagés dans l'organisation de la réponse à la crise

On constate que l'action de Nantes Métropole dans la gestion des risques s'enracine dans le temps. Cette perspective d'ancrage temporel est intéressante dans le cadre de notre travail qui vise à observer une trajectoire longue vers un objectif de fiabilité. Dans le schéma ci-dessus on peut voir la construction du positionnement de la DARP à travers le temps. Il s'agit d'un acteur qui définit le périmètre de son action en accord avec les communes, à travers un processus d'intégration organisationnelle de la compétence risque qui passe par la collaboration et la négociation. L'action de la DARP se matérialise – pour la partie la plus visible – à travers l'accompagnement des communes dans la réalisation de leur PCS. L'objectif de la DARP est d'arriver à harmoniser la réponse à la crise sur le territoire, l'une des grandes étapes étant de parvenir à un total de 24 PCS. C'est donc autour de cette thématique du PCS que se centre notre étude même si, nous le verrons dans ce travail, il ne s'agit que de la partie émergée de l'iceberg et que le travail d'accompagnement de la DARP se veut aller bien au-delà en profondeur. Les PCS illustrent pour nous la manière dont un outil de gestion peut servir la mise en œuvre d'une stratégie organisationnelle globale.

Au fil des ans et des actions de la DARP se structure progressivement un véritable dispositif de gestion : des structures organisationnelles se mettent en place pour accompagner les différents projets, guidées par la stratégie de la DARP, mais aussi dans une logique d'émergence. En témoigne la montée en puissance du CRAIOL, cellule créée par la DARP (et dont la description figure en Encadré 33). Rapidement dépassé par son succès, le CRAIOL a mis au jour un réel besoin des collectivités territoriales et de leurs partenaires (ex : SDIS). Aujourd'hui, cette cellule s'est fortement professionnalisée et sa structure s'est étoffée. A l'inverse, la DARP s'est appuyée sur l'existence d'une compétence technique existante au niveau intercommunal, celle de la COPR, pour raffermir son positionnement opérationnel dans la gestion de crise. Nous évoquons ici ces deux exemples pour caractériser la montée en compétence de l'organisation, qui oscille entre un développement stratégique orchestré par la DARP et l'émergence de structures échappant à cette logique administrée, centralisée. Les structures ainsi émergées se révèlent pourtant des acteurs essentiels dans la montée en compétence de l'organisation vers la fiabilité, l'enjeu pour la DARP est alors de savoir tirer profit de ces zones d'émergence, de se les réapproprier avec souplesse et de laisser un espace dans la structuration de l'activité pour permettre à de tels processus d'éclore.

Un dispositif de gestion orienté autour de principes directeurs

Les dispositifs de gestion (projets et structures) qui encadrent la montée en compétence de l'organisation sont régis par des grands principes, matérialisés par des chartes, conventions et autres

accords écrits, qui actent du processus d'intégration organisationnelle de la stratégie de Nantes Métropole en matière de gestion des risques.

La collaboration entre les communes et Nantes Métropole est définie par le Projet local de prévention des risques et pollutions de Nantes Métropole qui réunit différents documents²⁰⁸. Dans l'encadré ci-dessous, nous souhaitons mettre en avant trois points qui nous paraissent être les grands principes de cette collaboration en matière de risques.

Encadré 30 – Trois principes directeurs du Projet local de prévention des risques et pollutions de NM

⇒ Une thématique aux enjeux supra-communaux :

La prévention et la gestion des risques ont trait à la sécurité et à la salubrité publiques. Il s'agit d'une thématique aux enjeux supra-communaux, qui s'inscrit dans la politique de développement durable de l'agglomération, en cohérence avec les autres compétences métropolitaines, en particulier en matière d'aménagement, d'action économique et de services urbains.

⇒ La construction d'engagements réciproques pour le collectif :

La signature de la charte par les 24 maires de l'agglomération affirme une prise d'engagements réelle et collective des communes dans le domaine de la prévention et la gestion des risques. Celles-ci s'engagent à être partenaires et solidaires dans ce domaine.

⇒ La délimitation du périmètre d'action et de responsabilité de chacun des acteurs :

La convention – en accord avec l'article L 5215-27 alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales – définit le cadre de l'intervention de Nantes Métropole, dans le respect des compétences de chacun, et en particulier des pouvoirs de police dévolus aux maires en matière de sécurité et de salubrité publiques. Il est précisé que ceux-ci demeurent responsables de la mise en œuvre des mesures de prévention et des secours.

Ces principes directeurs s'inscrivent dans la continuité de la philosophie d'intégration portée par la Communauté urbaine. Pourtant, nous pouvons également noter que la gestion des risques se singularise de nombreux autres projets communautaires en rappelant l'autonomie de chacune des communes dans ce domaine. Notons que sur les 24 communes de l'agglomération, seules 16 sont soumises à l'obligation de réaliser un Plan Communal de Sauvegarde. Pourtant, en prenant cet

engagement, ce sont les 24 maires qui s'engagent à préparer leur territoire communal à réagir face à la crise. La dimension collective de ce projet est un aspect central de notre problématique. En effet, comment amener un collectif d'organisations à la fois hétérogènes et autonomes vers la fiabilité ?

4.1.2 Un processus d'intégration de la compétence qui passe par la réciprocité des engagements

4.1.2.1 Délimiter le périmètre d'intervention de la MRP/DARP

- « Agir sur toute la chaîne du risque » : du support logistique à l'expertise

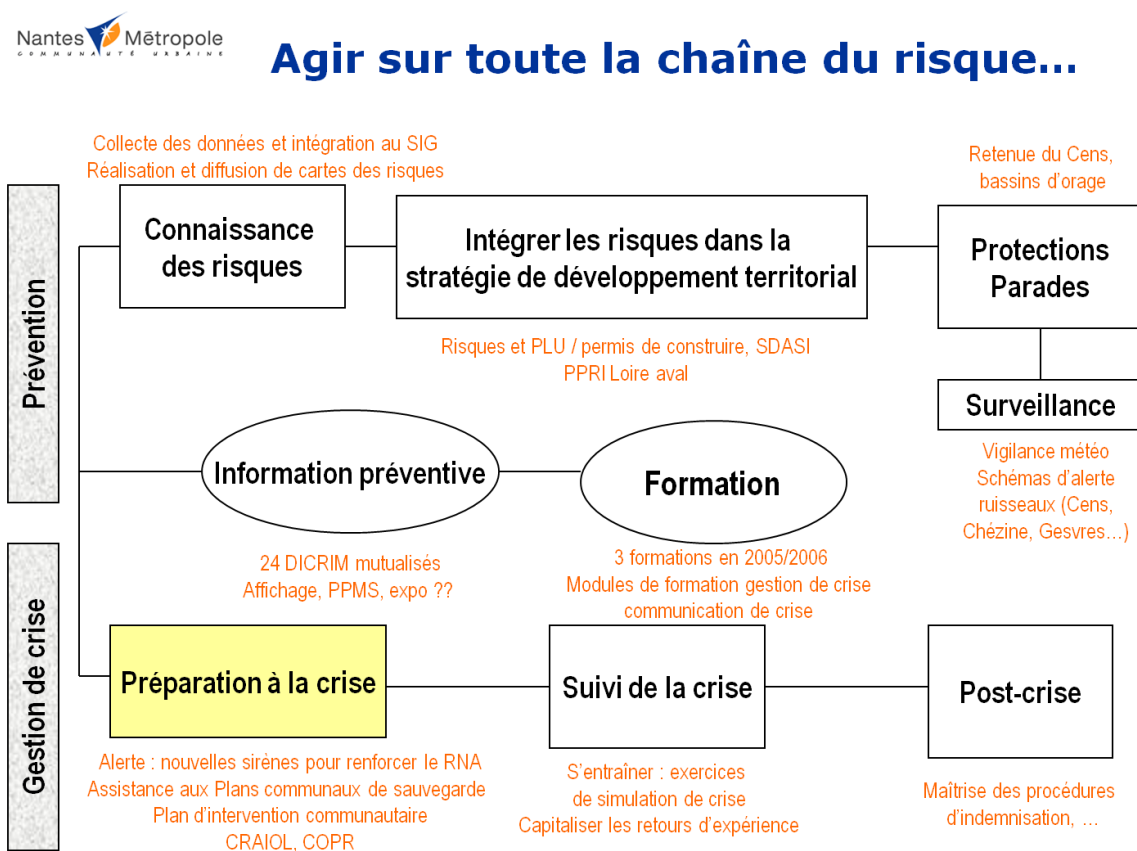
Nantes Métropole ayant initié sa réflexion sur une gestion des risques à un niveau intercommunal plusieurs années avant l'évolution juridique, son positionnement est le fruit de réflexions et de négociations locales. Les limites de la compétence « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* » ont été mûrement réfléchies, et s'appuient notamment sur deux études juridiques réalisées à la demande de Nantes Métropole²⁰⁹.

Le Projet local prévoit que Nantes Métropole puisse fournir un service d'ingénierie spécialisé en matière de prévention et de gestion des risques pour le compte des communes, comme le stipule l'article 1 de la Convention bipartite passée entre Nantes Métropole et chacune des communes : « *La commune de X confie à Nantes Métropole des missions d'ingénierie relative à la prévention et à la gestion des risques conformément à l'article L 5215-27 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales.* ». Ce service devra être en capacité de fournir une logistique administrative et technique sur les problématiques de risque. Alors qu'il n'existait pas à l'époque de cadre pour accompagner les EPCI dans ce rôle, nous retrouvons pourtant dans les différentes missions que s'est assigné Nantes Métropole (voir Encadré 31 ci-dessous) les rôles de conseil, de leader et d'engagement de moyens que proposera plus tard l'Etat aux EPCI (voir en 1.5.3). Cela nous amène à qualifier cette structure de véritable précurseur en la matière, posant les bases de ce qui sera repris par la suite au niveau national.

²⁰⁹ 2002 : étude réalisée par des stagiaires de l'INET (Institut National des Etudes Territoriales) ; 2004 : étude réalisée par un cabinet d'avocat

Ce service sera fourni à titre gratuit et assuré par la Mission Risques et Pollutions (MRP) dans le cadre de ses responsabilités. La Convention décline l'intervention de Nantes Métropole en un certain nombre de missions, recouvrant aussi bien la prévention des risques que la gestion opérationnelle de la crise et la diffusion d'une culture du risque, dans une optique globale de gestion des risques. L'objectif de la DARP est d'intervenir sur toute la chaîne du risque, ainsi qu'ils le représentent dans le schéma ci-dessous.

Figure 13 – Représentation de la chaîne du risque à NM



Source : Document interne DARP, Nantes Métropole

Actons dès à présent que le périmètre d'action de la MRP/DARP tel que défini par la Convention – signée en 2005 – dépasse de loin celui évoqué par l'intitulé de la compétence qui est « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* » dont Nantes Métropole s'est dotée en 2001. Ainsi, ce positionnement nous paraît plus cohérent que de se limiter à l'aspect prévention des risques et lutte contre les pollutions stricto sensu, ainsi que le laisse penser l'intitulé du « *Projet local de prévention des risques et pollutions* ». Elle inclut notamment le volet

organisation de la réponse à la crise qui nous intéresse tout particulièrement dans ce travail. Nous remarquons donc déjà une évolution qui témoigne de la construction progressive du champ d'action de la DARP au vu des négociations avec les communes, dans la tension entre logique administrative et logique d'urgence que nous avons évoquées précédemment.

Bien que cette thèse s'intéresse principalement à l'aspect « *organisation de la réponse à la crise* » au niveau de la collectivité territoriale, ce schéma montre bien l'interdépendance et l'imbrication de tous ces éléments. La connaissance des risques, la formation, l'entraînement via des exercices de simulation de crise etc., sont autant d'éléments que nous considérons comme capitaux dans la phase de préparation à la crise, bien qu'ils soient évoqués de manière séparée sur ce schéma. Nous l'avons déjà mentionné, la frontière entre prévention et gestion de crise est mince, ainsi les différents éléments de la chaîne du risque sont, en pratique, beaucoup moins différenciés. Ainsi, nous montrons dans cette thèse que le travail managérial mis en place par la DARP à destination des communes englobe les différents volets présentés dans ce schéma au sein d'un même projet : la démarche PCS (voir chapitre 5).

- *Un engagement dans la gestion opérationnelle de la crise*

Nous tenons à clarifier la nature des missions de Nantes Métropole concernant la partie « réponse à la crise » (nommée « *Gestion de situations de gravité exceptionnelle* » dans la Convention, voir encadré ci-dessous). Ainsi que nous l'avons indiqué, le maire demeure responsable de la mise en œuvre des mesures de sécurité civile sur le territoire de sa commune. Pourtant, la ratification du Projet Local acte la volonté d'impliquer les services de Nantes Métropole dans ce domaine, pour répondre à une problématique communautaire par nature. En effet, le risque ne connaît pas de frontières, et la gestion d'une crise peut réclamer une logistique lourde, d'où l'intérêt de faire appel à des moyens d'interventions mutualisés.

Ainsi, au-delà des mesures de prévention, l'intercommunalité est également impliquée en tant que support technique et logistique aux communes en cas de crise, avec par exemple la mise à disposition de ses moyens dédiés (centre de réception des appels d'urgence ou moyens de déblaiement par exemple). L'encadré ci-dessous témoigne du périmètre d'intervention de la MRP/DARP tel que défini par convention entre les communes et Nantes Métropole. Nous en avons sélectionné les extraits illustrant dans quels domaines la DARP peut apporter son expertise aux communes et mettre à disposition les moyens de Nantes Métropole.

Encadré 31 - Convention Projet Local de Prévention des Risques et Pollutions de Nantes Métropole

Article 3 :

« L'ensemble des missions, qui seront assurées par Nantes Métropole et pilotées par la Mission Risques et Pollutions, se déclinera en actions inscrites dans les thématiques suivantes :

Prévention des risques et lutte contre les pollutions :

- *Cartographie risques et pollutions intégrée au Système d'Information Géographique (SIG)*
- *Définition de protections, parades*
- *Organisation de surveillance et de schémas d'alerte*
- *Actions préventives et curatives de la Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques*
- *Expertises*
- *...*

Culture du risque et information des populations :

- *Actions ayant pour objectif d'informer, de sensibiliser et de développer la mémoire du risque dans la population*
- *Actions d'information et de formation des élus et des services*
- *Rédaction de documents d'information préventive*

Gestion de situations de gravité exceptionnelle, par exemple :

- *Rédaction, refonte ou consolidation des plans de sauvegarde coordonnés avec le plan de mobilisation et d'intervention de la logistique communautaire (plan de sauvegarde intercommunal)*
- *Modalités de mise en œuvre des outils de mise en vigilance et d'information des populations visant à alerter en dehors des situations relevant du code national d'alerte*
- *Modalités de fonctionnement d'un «centre de réception des appels institutionnels et d'organisation logistique» pour la gestion des astreintes et des crises*
- *Communication pendant et après la crise »*

Extrait des conventions bipartites signées entre Nantes Métropole et les différentes communes en 2005

Nous soulignons ici particulièrement le rôle prévu pour la MRP/DARP dans la préparation de la réponse du territoire à la crise : *« Rédaction, refonte ou consolidation des plans de sauvegarde coordonnés avec le plan de mobilisation et d'intervention de la logistique communautaire (plan de sauvegarde intercommunal) »*. En effet, bien qu'effectué en nécessaire complémentarité avec tous les autres points d'interventions prévus ci-dessus, ce point précis constitue selon nous le noyau central autour duquel s'organise (et se légitime) l'activité de la DARP. Ainsi nous accorderons une attention toute particulière dans ce travail à l'organisation de la réponse à la crise via l'outil PCS, ce sera l'objet du chapitre 5. Par ailleurs, précisons que seules 3 communes sur les 24 qui composent la Communauté urbaine sont équipées d'un service spécialisé dans la question des risques. Dans les autres communes, le risque et plus particulièrement le PCS sont pris en charge par des agents

relevant de services très divers : Police Municipale, Réglementation, Hygiène, Services Généraux etc.²¹⁰ C'est dans un tel contexte d'hétérogénéité des acteurs et des niveaux de compétence que le positionnement de la DARP en tant qu'expert peut trouver sa légitimité.

- *Plusieurs niveaux d'intervention*

Enfin, soulignons que l'intervention de la DARP se situe à deux niveaux : en accompagnement des communes et en interne à la structure intercommunale. Il nous est important de relever ce double niveau d'intervention, et de porter une attention particulière aux interactions entre ces différents niveaux puisque nous nous attachons à étudier le caractère collectif de la montée en fiabilité de cette communauté d'organisations. Dans ce contexte, c'est une place particulière qu'occupe la DARP, qui porte la responsabilité de générer du lien entre la structure intercommunale et les communes, mais aussi entre les communes entre elles. Ainsi la DARP est la structure au centre de la trajectoire collective de montée en fiabilité, elle s'est positionné au fil du temps comme celle qui anime, organise la fédération d'un collectif et sa montée en compétence. Il ne s'agit pas d'une substitution à l'action communale, mais bien d'un « accompagnement ».

La DARP est pour nous une structure qui a construit et qui consolide encore aujourd'hui son positionnement au sein d'une organisation complexe et multi-niveaux. Ce positionnement se construit progressivement, mais toujours dans l'objectif de permettre la montée en compétence du collectif, c'est à dire permettre au collectif de progresser sur une trajectoire de fiabilité dans l'organisation de la réponse à la crise. C'est pourquoi l'étude de l'activité de la DARP constitue notre point d'entrée essentiel sur le terrain, elle est l'acteur par le prisme duquel nous posons notre regard de chercheur sur le collectif en question, en regard avec notre problématique.

²¹⁰ Gralepois et Douvinet (2015)

4.1.2.2 La réciprocité d'engagement au niveau communal

Les documents officiels présentés, qui définissent le périmètre de l'intervention communautaire concernant la gestion des risques, actent aussi l'engagement des communes dans ce domaine. Nous présentons dans l'encadré ci-dessous les articles de la charte concernant :

- de manière générale, l'engagement des communes dans la sécurité civile aux côtés de Nantes Métropole,
- et plus particulièrement l'engagement des communes à préparer leur propre réponse à la crise, via la réalisation de leur Plan Communal de Sauvegarde et via la sensibilisation des élus et des fonctionnaires de la commune.

Ce choix est porté par notre conviction que la préparation de la réponse à la crise via le PCS permet d'intégrer toutes les autres dimensions de la gestion des risques (prévention, culture du risque etc.) car son élaboration réclame la connaissance du territoire, l'intégration de la population dans le dispositif, le recensement des moyens d'actions etc.... C'est pourquoi nous avons délibérément porté nos observations sur le collectif qui se crée autour de la préparation de la réponse à la crise, et sur les interactions générées (voir en 5.2).

Encadré 32 - Charte de prévention des risques et pollutions

« Article 1. Considérant que la compétence en matière de prévention des risques est une compétence qui implique aussi bien Nantes Métropole que les maires des communes. En effet le maire, au titre de ses pouvoirs de police en matière de sécurité et salubrité publiques, demeure responsable de la mise en œuvre des mesures de prévention et des secours,

Nous, maires de Nantes Métropole, affirmons notre volonté de participer à toute action et projet visant à garantir la sécurité et la santé des citoyens.

Article 2. Considérant que la gestion de la crise est une de leur responsabilité essentielle les maires entreprendront dès que possible, en s'appuyant sur le centre de ressources ad hoc mis en place à Nantes Métropole, la rédaction ou la refonte de leur plan de sauvegarde. Ces documents opérationnels devront être élaborés de façon harmonisée et coordonnée entre les différentes communes, dans un souci de solidarité et d'optimisation des moyens à mettre en œuvre.

Nous, maires de Nantes Métropole prenons acte que ces documents seront consolidés dans une perspective communautaire et coordonnés avec un plan de mobilisation et d'intervention de la logistique communautaire.

(...)

Article 5. Considérant que l'intégration de la problématique des risques, nuisances et pollutions à toutes les actions publiques doit être un réflexe partagé par tous les porteurs de projets,

Nous, Maires de Nantes Métropole, validons la mise en place d'actions d'information et de formation à destination des élus communaux et des services des communes, proposées par Nantes Métropole. »

Document Nantes Métropole signé en 2005

La charte rappelle que ce sont les maires qui s'engagent à porter ces dossiers dans leurs communes respectives et à exercer leurs responsabilités en matière de gestion de crise. Ils doivent encourager le développement d'une culture du risque au sein de la commune et soutenir la réalisation de leur PCS. Leur rôle est ainsi un rôle politique de portage d'une problématique (inscrire la gestion des risques à l'agenda de la commune) et un rôle décisionnel en temps de crise. En pratique, nous avons constaté que l'implication des maires sur ce dossier est inégale et fluctuante. Voilà pourquoi, de manière plus opérationnelle, un référent-risque est nommé parmi les agents de la commune pour faire le lien sur ces dossiers avec Nantes Métropole et gérer les questions techniques comme la réalisation du PCS par exemple. Ainsi, nous constatons de fait une séparation entre l'expertise (qui se trouve alors entre les mains de la DARP et/ou du référent-risque communal) et le pouvoir décisionnel en temps de crise (qui relève du maire), ce qui pose problème en termes de fiabilité, au regard des modèles existants dans la littérature (voir en 2.3.2).

Notons que la DARP est désignée dans ce document comme un « *centre de ressources* » (nous relevons l'utilisation dans la charte de ce terme concernant la DARP, que nous analysons nous-mêmes comme l'acteur-pivot du système étudié : dès le départ, le positionnement de l'intercommunalité est en partie défini par les documents qui actent le projet) et que l'objectif déclaré est l'harmonisation et la coordination des différents PCS entre eux et avec un plan d'intervention communautaire. Ainsi, bien que respectant les prérogatives de chacun, la charte ratifiée par les 24 maires défend l'idée d'une réponse collective et intégrée du territoire face à la crise. Le PCS nous apparaît être l'élément pivot de ce système, un document qui permet à la fois d'organiser la réponse propre de la commune mais aussi d'être le lien avec Nantes Métropole et les autres communes. Ainsi la charte, qui décrit pourtant le PCS comme un « *document opérationnel* » lui donne déjà une autre dimension, plus politique, en en faisant un outil de coordination inter-organisationnelle et un outil d'intégration de la politique communautaire.

Ces différents engagements de et envers Nantes Métropole et les communes composent à nos yeux de chercheur l'essence du collectif, ce qui crée du lien entre ces acteurs hétérogènes mais unis par

un engagement et des objectifs communs. Assurer la réponse à la crise sur le territoire de l'agglomération est donc affaire de liens. Il nous semble important d'étudier cet ensemble d'organisations et les liens qui font de cet ensemble un collectif. Ces liens se matérialisent à travers des objets (conventions, PCS etc...) qui laissent transparaître une bien plus profonde complexité des relations que seul un travail de recherche plus approfondi – de nature qualitative – nous permettra d'appréhender. En cela, nous élargissons le champ d'application des théories HRO qui porte principalement sur l'étude d'une organisation unifiée, régie par des principes hiérarchiques clairs.

4.2 Construire et faire progresser un collectif d'organisations

4.2.1 Un travail d'ingénierie d'ordre organisationnel (et interorganisationnel)

4.2.1.1 La compétence intercommunale risques : une double légitimité à acquérir

La réflexion conjointe que nous avons menée avec la DARP a très tôt fait apparaître une double quête de légitimité au niveau de la prise de compétence risques par la structure intercommunale, afin de pouvoir mettre en œuvre la politique communautaire ratifiée par les élus communaux et intercommunaux. A travers cette quête de légitimité, c'est la question du positionnement de la DARP qui est en jeu. Cette question est apparue dès le début du travail exploratoire et a donc guidé notre recherche sur le terrain.

Il s'agit d'une part pour la DARP de valoriser son action au sein même de la structure intercommunale, afin que la gestion des risques y ait toute sa place, au même titre que les autres compétences communautaires, bien qu'il s'agisse d'une compétence non obligatoire et totalement innovante. D'autre part, il s'agit pour la DARP de trouver une place à l'action intercommunale entre celle de l'Etat (via la Préfecture) et celle des communes. C'est d'autant plus difficile que les deux niveaux d'action cités disposent de la compétence de police et donc par extension du pouvoir décisionnaire qui manque au niveau intercommunal pour gérer une crise. Même si la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 légitime l'action intercommunale sur le papier, il reste à la DARP à asseoir de fait cette légitimité en trouvant le positionnement adéquat. Ainsi, au travail d'ingénierie organisationnelle mené pour inscrire la stratégie de Nantes Métropole concernant le risque aux différents niveaux de la Communauté urbaine, il convient d'ajouter un travail d'ingénierie institutionnelle afin de légitimer l'intervention de Nantes Métropole dans ce domaine et ainsi permettre à la DARP de remplir ses différentes missions.

4.2.1.2 Equiper la compétence risques

Ainsi, la structure intercommunale est parvenue à donner un véritable statut à la gestion des risques dans la Communauté urbaine grâce aux deux éléments suivants – à savoir la création d'un service dédié et une dotation en moyens – que nous allons détailler ci-après.

- *La création d'un service dédié*

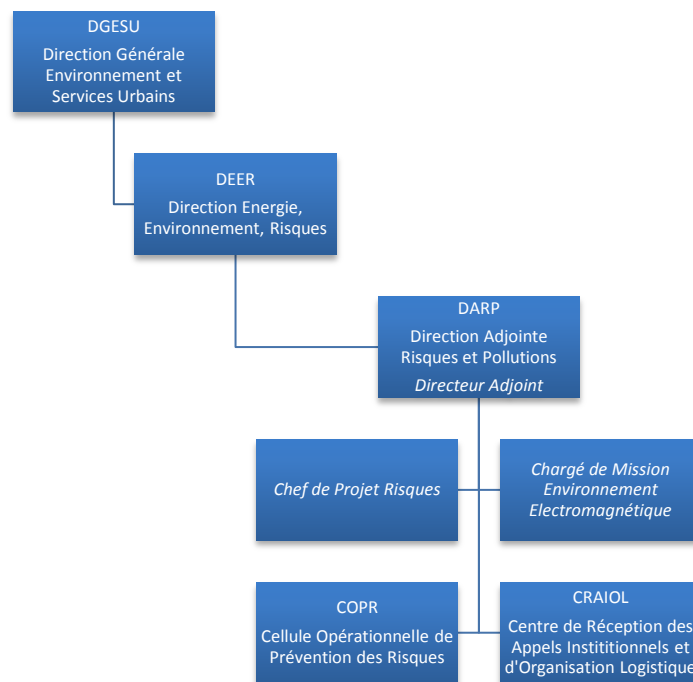
En même temps que Nantes Métropole se dote de la compétence risques, elle crée un service dédié à la gestion des risques : la Mission Risques et Pollutions (MRP), intégrée au sein de la Direction Générale Service Urbains. Puis en 2008, suite à une restructuration générale, la MRP devient la Direction Adjointe Risques et Pollutions (DARP), intégrée au sein de la Direction Energie, Environnement, Risques, qui est l'un six services de la Direction Générale Environnement et Services Urbains (DGESU)²¹¹. La DGESU englobe six services : 4 directions thématiques et 2 missions transversales :

- Direction de l'Eau
- Direction des Déchets
- Direction de l'Assainissement
- Direction de l'Energie, de l'Environnement et des Risques (DEER) / Direction Adjointe Risques et Pollutions (DARP)
- Mission d'Appui et de Coordination
- Mission d'Intégration des Services Publics

Il est intéressant de remarquer que déchets, eau, assainissement et risques, qui sont des thématiques très liées, sont groupées au sein d'une même direction, ce qui facilite l'échange et le travail collectif. Néanmoins, suite à la restructuration, la DARP a un statut un peu particulier dans cette organisation qu'il convient de souligner et que l'organigramme suivant va nous permettre de détailler.

²¹¹ En 2015, après notre départ du terrain

Figure 14 – Organigramme DGESU



Source : Nantes Métropole

Il ne s'agit en effet pas d'une direction autonome à cent pour cent. La DARP est qualifiée de Direction Adjointe à la DEER : elle est donc plus qu'un service au sein de la DEER, à savoir qu'elle dispose d'une autonomie relative avec sa propre direction et son propre budget par exemple. En effet, avant le projet de restructuration, la MRP constituait une cellule autonome, caractéristique qui a pu être préservée lors du rattachement à la DEER grâce à l'ajout d'une particularité dans l'organigramme. Pour autant, la thématique Risques et Pollutions ne constitue pas encore aujourd'hui une direction à part entière au sein de la DGESU, et reste reliée à la DEER. Par ailleurs, la DARP gère également des dossiers voisins des risques majeurs comme la défense externe contre l'incendie, la lutte contre le bruit, la pollution de l'air et des milieux, l'adaptation au changement climatique, les risques émergents (ondes électromagnétiques) et la fourrière animale. Comme nous l'indiquons sur cet organigramme, la DARP a son propre directeur. Celui-ci a commencé à réfléchir sur le projet « *Risques et Pollutions* » dès 2001. En 2003 son équipe est renforcée par l'arrivée d'une chef de projet, qui dès lors prend en main la thématique risques majeurs et plus spécifiquement sur tout ce qui concerne l'organisation de la réponse à la crise sur le territoire. Tous deux forment le noyau dur de la DARP à notre sens : présents depuis le début, ils ont construit l'identité de la DARP à travers les années. Ce sont nos interlocuteurs principaux à la DARP et les commanditaires de cette

recherche. C'est eux qui nous ont exprimé le besoin d'aller vers une approche plus « *organique* »²¹², d'aider les communes à « *dépasser les plans* » pour reprendre leurs mots.

Les différentes missions de la DARP se répartissent entre les 5 composantes que nous avons identifiées sur l'organigramme. Nous nous intéressons de manière plus approfondie aux missions prises en charge par la chef de projet risques, dont nous suivons précisément l'activité (« accompagnement », *shadowing*, étude de l'agenda, voir en 3.2 et 3.3). Elle est le principal interlocuteur des communes concernant la préparation de la réponse à la crise (voir annexe). Ainsi, à travers le suivi approfondi de l'activité d'un acteur en particulier, que nous qualifierons d'acteur-pivot, c'est en fait toute la composante « organisation de la réponse à la crise » au niveau de la Communauté urbaine que nous étudions. En effet, cet acteur est au centre des connexions entre structure intercommunale et communes, entre approche globale des risques et gestion opérationnelle de la crise.

- *Une dotation en moyens qui s'étoffe avec les à la hauteur des missions*

A l'échelle des autres services de Nantes Métropole, la DARP ne représente pas un service de grande taille, mais il possède néanmoins sa propre direction, ce qui lui confère une certaine autonomie. De plus, le service s'étoffe au cours des années avec par exemple la création du CRAIOL (voir ci-dessous) en 2007 ou encore l'embauche en 2012 d'un ingénieur chargé de mission environnement électromagnétique (dont nous décrivons les missions dans l'encadré ci-dessous). Et surtout il s'agit d'une première en France, Nantes Métropole étant la première Communauté Urbaine (et la seule à ce jour) à s'être doté d'une telle structure.

Encadré 33 - Les différentes composantes de la DARP

Deux cellules opérationnelles dépendent de la DARP et renforcent sa capacité à être non seulement une force d'expertise et de prévention, mais aussi une force d'intervention opérationnelle dans l'urgence.

La COPR (Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques) est dotée de 6 agents. Cette cellule, qui existe depuis 1975, intervient de manière opérationnelle sur les pollutions et accidents environnementaux et travaille également en amont avec les entreprises pour prévenir les risques et pollutions liées à l'activité industrielle. Il s'agit d'une structure unique en France, qui agit en complément des moyens de l'Etat.

²¹² Terme intégré suite au premier travail de recherche 2RUN

Le CRAIOL (Centre de Réception des Appels Institutionnels et d'Organisation Logistique), ouvert depuis mai 2007, est décrit par la DARP comme un « guichet unique » dédié à recevoir 24h/24 les appels des acteurs institutionnels (communes, police, pompiers, préfecture, ERdF, ...) afin de gérer les astreintes des équipes techniques liées aux compétences de Nantes Métropole (voirie et viabilité hivernale, eau, assainissement, éclairage public, signalisation lumineuse...) et de déclencher si besoin les moyens logistiques auprès des maires des communes concernées en cas de crise. Opérationnel seulement la nuit dans un premier temps, il est ensuite devenu un guichet unique de réception des appels 24h/24 puis un service mutualisé entre Nantes Métropole et la Ville de Nantes. La mise en place de ce service présenté quelques difficultés car dès le début, le CRAIOL a été victime de son succès et rapidement dépassé dans ses capacités. Ainsi il a fallu rapidement adapter la taille du CRAIOL à la demande grandissante des acteurs institutionnels mais également adapter la formation des agents du CRAIOL dont la fonction se complexifie à mesure du développement du CRAIOL. L'intérêt d'un tel service est clair pour des acteurs comme le SDIS par exemple qui ont pu faire part lors de réunions auxquelles nous avons assisté de leur difficulté à identifier les acteurs à contacter lors d'un sinistre, difficulté renforcée par le fait que le SDIS intervient à l'échelle du département. Ils apprécient ainsi d'avoir affaire à un guichet unique sur l'agglomération.

Début 2012, un ingénieur est venu rejoindre l'équipe de la DARP en tant que chargé de mission environnement électromagnétique dont l'objectif est d'assurer la couverture numérique du territoire tout en limitant l'exposition des populations aux champs électromagnétiques, un risque considéré comme émergent par l'Etat. Le portage de ce dossier au niveau intercommunal représente une innovation dans le monde des EPCI. Ainsi, dans le domaine de la gestion des risques tout particulièrement, Nantes Métropole se positionne parmi les intercommunalités leader et innovantes en France.

Au total, en 2012, il y a 19 agents au sein de Nantes Métropole dont la mission est dédiée à la compétence « *Prévention des risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions* ». Les différentes cellules qui dépendent de la DARP témoignent de la tension entre la logique organisatrice et la logique d'émergence qui sous-tendent les activités de la DARP. La DARP, direction intégrée au sein d'une structure à dominance bureaucratique, se doit de présenter des projets et plans d'action qui s'intègrent dans un plan de développement global de l'organisation. Néanmoins, des compétences nouvelles peuvent émerger de l'activité. Il est fondamental pour la DARP de canaliser ces compétences pour pouvoir les intégrer et les légitimer aux côtés des activités qui répondent à une logique administratrice. Cependant, le risque est de dissoudre cette compétence à trop vouloir l'intégrer à tout prix dans une structure centralisatrice. Ici encore, la question de la gestion de la tension est primordiale. Cette capacité de la DARP – en tant que structure pivot – à trouver le bon équilibre réside alors au cœur de la montée en compétence de l'organisation. C'est par exemple le cas du CRAIOL, intégré à l'organisation par la DARP sous une

logique de service (intégration d'un processus de prestation et de création de valeur envers un client interne) et non par centralisation administrative. Nous sommes particulièrement interpellés par cet exemple du CRAIOL, porteur d'une logique d'action transverse : dans un monde très administratif, où la tentation centralisatrice peut être grande, le CRAIOL symbolise le choix de l'émergence, de la transversalité et crée de la valeur là où on n'en attendait peut-être pas. En ce sens la DARP adopte une stratégie innovante dans le milieu du management des collectivités territoriales.

4.2.1.3 Définir le périmètre des actions à mettre en œuvre : les missions concernant la préparation de la réponse à la crise et l'organisation de la montée en compétence de la Communauté urbaine

Dans l'optique globale d'« agir sur toute la chaîne du risque », le travail de la DARP s'organise en grandes thématiques, dont un certain nombre sont directement liées à l'organisation de la réponse à la crise. Nous avons sélectionné uniquement les missions de la chef de projet Risques²¹³ tout en tenant compte du travail d'équipe qui se fait à la DARP, et de la complémentarité des missions assumées par les autres membres de l'équipe (consultables en annexes). Dans la suite de notre exposé (en particulier en 5.2) nous aurons l'occasion de détailler comment la chef de projet Risques décline en pratique les différentes missions que nous présentons dans la figure suivante.

²¹³ Car c'est elle qui est chargée de la partie « organisation de la réponse à la crise » parmi les missions de la DARP.

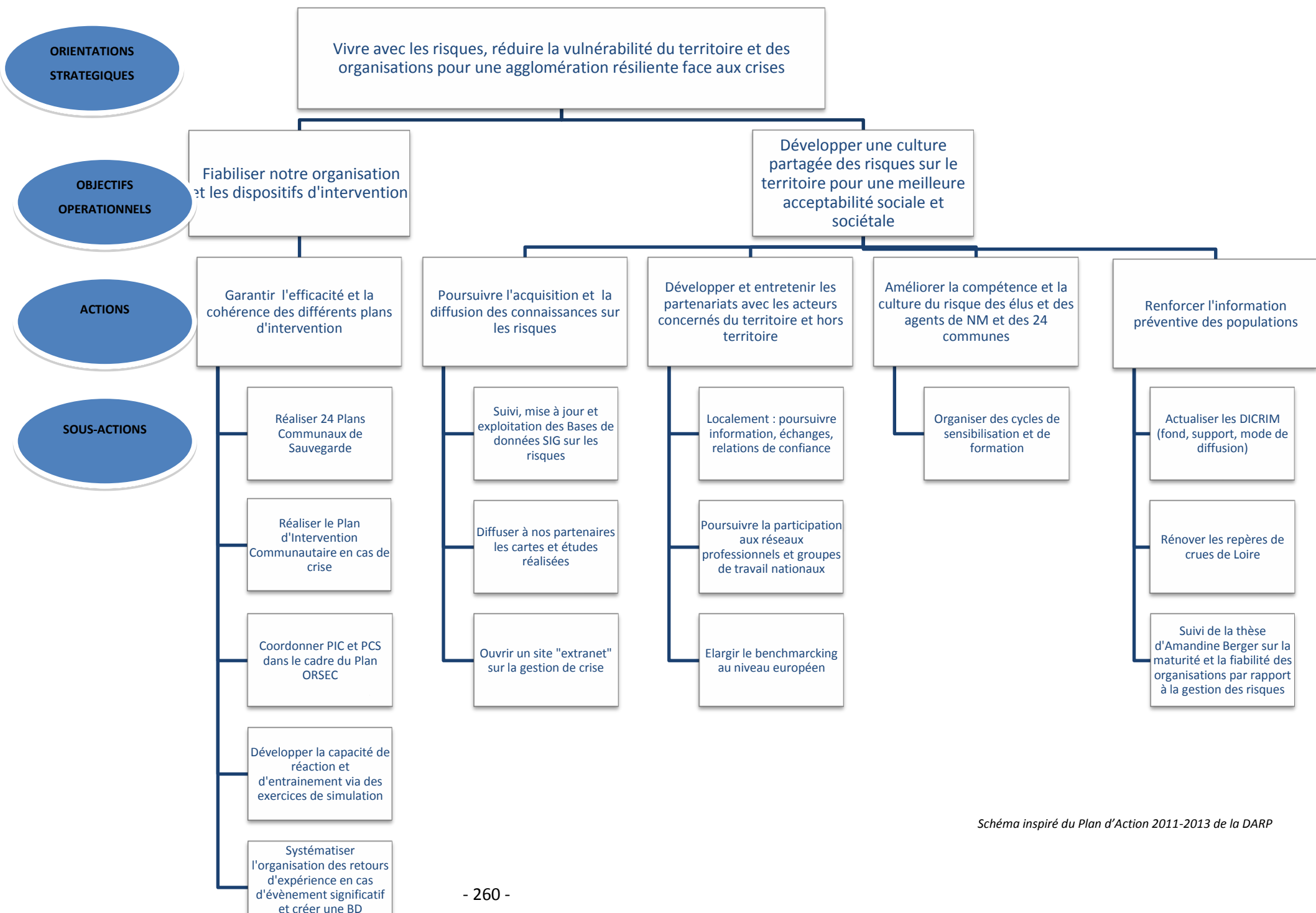


Schéma inspiré du Plan d'Action 2011-2013 de la DARP

Figure 15 - Les missions de la chef de projet risques

Ce schéma nous montre la philosophie de gestion des risques qui guide les actions de la DARP : « *vivre avec les risques* », réduire les vulnérabilités et développer la résilience du territoire face à la crise. Ainsi l'action de la DARP n'est pas guidée par l'idée de maîtrise des risques mais par celle de l'adaptation aux contraintes de l'environnement au sens large (voir en 2.1). Notons au passage l'usage dans le Plan d'Action – donc dans la trame qui guide les actions de la DARP sur plusieurs années – des termes « *fiabiliser* » et « *résilience* », deux mots qui ne figuraient pas au langage de la DARP il y a encore quelques années (voir en 3.1 et encadré 34 ci-dessous). L'emploi de ces termes montre l'évolution de la DARP (que nous caractérisons comme une organisation réflexive) et aussi l'impact de la recherche-action (²RUN puis notre thèse) qui ont contribué à l'appropriation de ces notions par la DARP, et dans la poursuite de laquelle cette thèse s'inscrit pour partie. Le travail de la chef de projet Risques se décompose selon deux objectifs principaux, qui vont de pair : la fiabilisation de l' « *organisation et des dispositifs d'intervention* » et le développement de la culture du risque sur le territoire. Ainsi le premier objectif concerne principalement l'organisation de la réponse opérationnelle à la crise et est construit autour des plans, tandis que le second objectif – plus générique – permet d'alimenter la montée en compétence globale de l'organisation sur la problématique risque. L'un et l'autre s'alimentent mutuellement, voire se confondent dans la pratique.

- *Intégrer l'objectif de fiabilité*

Le travail sur l'organisation de la réponse à la crise est celui qui nous intéresse particulièrement, car c'est autour de cet objectif que s'organise principalement la montée collective en fiabilité de cette organisation complexe (à savoir le collectif formé par la structure intercommunale et les 24 communes), bien que l'ensemble des activités présentées dans ce schéma y concourent. Par ailleurs, cette branche du schéma représente une partie très importante du travail au quotidien de la chef de projet Risques ainsi que nous avons pu l'observer dans notre suivi de ses activités. On constate dans le découpage en sous-actions l'important travail réalisé autour des plans, qui occupent une place centrale dans le travail effectué par la DARP pour mener la Communauté Urbaine vers plus de fiabilité. Nous pouvons y retrouver le travail multi-niveaux que nous avons évoqué : communes, intercommunalités et le soin apporté à la coordination des interactions entre ces niveaux, qui va jusqu'à intégrer les acteurs extérieurs comme la Préfecture, pour une parfaite intégration de la réponse de la Communauté Urbaine au sein du dispositif ORSEC. Ce qui nous interpelle particulièrement est la présence, aux côtés des items concernant les plans, des items « *développer la capacité de réaction et d'entraînement via des exercices de simulation* » et « *systématiser*

l'organisation des retours d'expérience en cas d'événement significatif et créer une BD²¹⁴ centralisée au CRAIOL ». On voit apparaître là la volonté de la DARP d'accompagner les acteurs dans ce qu'elle appelle le « *dépassement des plans* », et au moyen de quelles actions elle le met en œuvre. Ainsi est matérialisé, officialisé, sur le Plan d'action de la DARP la question de la montée en fiabilité via l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience. Nous le verrons par la suite, les moyens d'actions mis en œuvre ne résolvent pas tout et la DARP se heurte à des difficultés dans cette entreprise. Néanmoins, l'intégration de ce but au plan d'action (même de manière non explicite) – qui est un document référence – est en soi la preuve de la prise de conscience du rôle central de cette question dans la quête de fiabilité, et permet une validation par la hiérarchie, c'est à dire un engagement symbolique de l'organisation en ce sens.

- *Organiser la montée en compétences et en réflexivité de l'organisation*

Le second objectif est de développer la culture du risque sur le territoire. Nous n'en détaillerons pas chacune des sous-actions mais présenterons quelques éléments d'analyse qui nous semblent essentiels, notamment car ils contribuent à alimenter la montée en compétence de la Communauté urbaine en matière de risques. Relevons tout d'abord le pluralisme et la diversité des actions présentées : en effet, construire et diffuser une culture du risque constitue un travail de fond, qui ne prend pas la forme d'un gros bloc de travail (à l'image des plans par exemple) mais se ventile à travers les différentes interventions de la DARP (acquérir des connaissances, construire et diffuser des outils...) et à travers le réseau d'acteurs qu'elle construit et mobilise. Il s'agit d'une tâche diffuse et plus difficilement observable. Pour notre part, c'est grâce à notre position et à notre travail de chercheur²¹⁵ que nous avons pu accéder à la connaissance de ce travail de construction d'une culture du risque sur le territoire. Or, nous pensons que l'enjeu pour la DARP réside dans la mise en visibilité de ce travail de fond, afin de renforcer la réflexivité de toute l'organisation sur cette question. Nous avons alors contribué à cette démarche par la construction d'un outil de mise en visibilité de l'activité (voir en 3.3.2 et annexe).

Nous tenons ensuite à souligner la variété des acteurs inclus par la chef de projet dans ses actions (communes, structure intercommunale, agents, élus, population, réseaux nationaux, partenaires locaux, etc.). Certaines des actions démontrent bien l'intérêt de mener ce travail au niveau

²¹⁴ Base de Données

²¹⁵ Suivi proche des activités de la chef de projet Risques et travail d'accompagnement dans l'action

intercommunal plutôt que de manière isolée, comme la création de bases de données SIG ou l'entretien des repères de crues : cela permet une harmonisation au niveau du territoire de tâches importantes pour la gestion des risques et qui ne seraient peut-être pas réalisées à l'échelle communale. Il en est de même pour le travail très en profondeur qui est réalisé au niveau de la construction d'un réseau d'acteurs solide aussi bien au niveau local (entreprises industrielles, SDIS...) que national (membre du comité de pilotage du Réseau Risques, échanges réguliers avec le HCFDC, participation du directeur de la DARP au groupe de travail ministériel RNA²¹⁶...). Le travail mené au niveau de la sensibilisation et de la formation des élus est particulièrement important puisque c'est l'une des plus grandes difficultés rencontrées par les communes. Pour « *dépasser les plans* », il faut qu'il y ait dans un premier temps une sensibilisation suffisante des agents et surtout des élus – décisionnaires – aux questions de risque ; puis dans un deuxième temps il y a tout un travail d'appropriation et de prise de recul à mener autour des plans (nous avons eu l'opportunité de suivre la chef de projet risques dans plusieurs sessions d'information PIC aux agents Nantes Métropole et dans plusieurs sessions de formation « Communication de crise » aux élus). En ce sens, les différentes actions menées par la chef de projet au niveau de la culture du risque (deuxième objectif du schéma) contribuent à améliorer la fiabilisation de la réponse à la crise (premier objectif du schéma). Enfin nous souhaitons souligner l'intégration du travail de thèse dans ce Plan d'Action qui démontre l'engagement de la DARP dans la co-construction de la recherche, mais aussi son engagement dans une démarche de réflexivité sur son activité et ses pratiques.

En dernier lieu, l'examen du Plan d'Action de la DARP (voir annexe) dans sa totalité nous permet de constater dans l'organisation de l'activité de la DARP le parti-pris de promouvoir, aussi bien en interne qu'auprès des communes, une approche intégrée et transversale de la gestion des risques. L'idée principale qui guide ce positionnement de la DARP est la volonté de l'équipe de faciliter le développement d'une résilience globale (voir encadré ci-dessous) à l'échelle du territoire métropolitain. C'est pourquoi il faut permettre la montée en compétence à la fois de la structure intercommunale et de chacune des 24 communes membres.

²¹⁶ Le Réseau Risques, Le Haut Comité Français pour la Défense Civile, Réseau National d'Alerte

Encadré 34 - Vers la résilience

L'usage du terme résilience a progressivement fait son chemin au sein de l'organisation étudiée. La DARP reconnaît avoir été, à ses débuts, « *loin de l'idée de résilience, mais déjà défendant déjà une approche globale et intégrée* », mais déjà en cela en avance sur bien d'autres agglomérations françaises. C'est suite à la première étude ²RUN que ce terme de résilience a été abordé. Il a permis à la DARP de mettre en mots leurs idées et ressentis, au fur et à mesure des échanges avec les chercheurs. Progressivement repris par la DARP, l'usage de ce terme commence à se diffuser au sein des communes, en particulier dans les communes qui travaillent activement au dépassement de la logique de planification.

4.2.2 Un travail d'ingénierie d'ordre managérial et instrumental

4.2.2.1 Intégrer les contraintes posées par le collectif : gérer la tension entre intégration et différenciation

La DARP comme acteur-pivot

Cette volonté d'organiser une gestion des risques performante à l'échelle intercommunale est limitée par les attributions de la DARP, organe consultatif et non décisionnel en la matière. Il est bien spécifié dans le « *Projet local de prévention des risques et pollutions* » que ce projet intercommunal se réalise dans le respect des spécificités locales. En effet, les 24 communes du territoire sont très diverses en matière de taille (de 400 à 6500 hectares) et de moyens (seules 3 communes sur 24 possèdent un service dédié aux risques), de population et de densité (de 1500 à 300 000 habitants), d'exposition aux risques²¹⁷, d'urbanisation et d'industrialisation etc. Les communes poursuivent également des objectifs stratégiques et opérationnels différents, en fonction de leur propre agenda politique. Face à cette hétérogénéité, les dispositifs de sécurité civile diffèrent beaucoup d'une commune à l'autre, malgré une base commune, le PCS. Ainsi l'action de la DARP doit tenir compte des particularités de chaque commune et développer un mode d'action souple et adaptable.

Nous rencontrons ici l'une des problématiques empiriques soulevées dans le cadre de ce travail, à savoir comment, pour la DARP, organiser la montée en compétence de l'agglomération concernant l'organisation de la réponse à la crise, compte-tenu de la diversité territoriale ? L'objectif de la DARP est de développer la résilience à l'échelle du territoire, ainsi, l'ensemble des communes ainsi que la

²¹⁷ 16 communes sur les 24 de l'agglomération sont soumises à l'obligation de réaliser un PCS, ce qui signifie qu'elles sont dotées d'un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

structure intercommunale doivent être préparées à réagir en cas de crise. En effet, le risque est souvent diffus et mobile (exemple : nuage toxique de 1987, tempête Xynthia en 2010 etc.), et une crise peut rapidement concerner plusieurs territoires communaux à la fois, entraînant une collaboration nécessaire entre les différentes communes et entre les communes et l'intercommunalité. La thèse analyse cette montée en compétences, à travers le travail de construction et d'animation du collectif que les différentes actions de la DARP créent. Les interactions entre les différents niveaux d'action (communal et intercommunal) de la DARP sont donc au centre de notre analyse.

L'action de la DARP est contrainte par les compétences limitées des EPCI en matière de gestion de crise (une expertise non décisionnelle), mais celui-ci lui ouvre aussi une certaine légitimité dans le positionnement qu'elle a choisi dès le début (soit avant la loi de 2004) en tant qu'acteur de soutien. On est alors dans une stratégie de conviction et d'entraînement des acteurs, de convergence, plus que dans une logique d'imposition. Nous décomposons alors l'action menée par la DARP en deux types :

- les initiatives de la DARP, force de proposition face aux communes
- la réponse aux sollicitations des communes sur des sujets précis

L'enjeu pour la DARP – et plus généralement pour les autres EPCI – est de parvenir à nouer avec les communes une relation d'aide et de support basée sur la confiance. En effet, le cadre décrit par la loi n'est opérationnel que dans la mesure où une dynamique politique, organisationnelle et humaine s'instaure. Un travail global, au niveau des structures, des compétences techniques, des relations interpersonnelles et interorganisationnelles doit se mettre en place. C'est à ces différents niveaux d'action que la DARP est parvenue à instaurer une dynamique positive, à s'imposer comme un acteur-pivot au service d'une stratégie de montée en compétence. Une telle configuration organisationnelle concernant la gestion des risques reste pour l'instant marginale en France et rend ce cas d'autant plus intéressant à étudier. Nous reviendrons dans la discussion sur cette notion d'acteur-pivot (7.2.2).

4.2.2.2 Une dynamique qui s'appuie sur les outils

En matière d'organisation de la réponse à la crise, la stratégie d'action de la DARP s'est dans un premier temps concentrée sur l'équipement des différentes structures à l'aide des outils de gestion que sont les plans. Le premier objectif de la DARP a été de :

- parvenir à la création d'un PCS sur chaque commune de l'agglomération (24 PCS)
- créer un plan de gestion de crise pour la structure intercommunale (1 PIC)
- assurer la coordination des plans entre ces différents niveaux d'action

La DARP intervient dès lors à plusieurs niveaux de l'organisation complexe qu'est la Communauté urbaine : soutien aux communes, organisation interne de crise Nantes Métropole et coordination entre l'action de Nantes Métropole et celle des communes. Dans la mise en œuvre de cette dynamique, la DARP joue à la fois les différents rôles de tête de réseau et de support technique et logistique décrits précédemment. Dans un premier temps, nous allons expliquer le choix d'un tel outillage pour la Communauté urbaine (24 PCS et un PIC), puis nous détaillerons dans le chapitre 5 à suivre le travail de dynamisation du collectif mis en œuvre autour de ces outils.

Le choix du PIC, une configuration originale

Les 24 maires s'étant engagés dans le cadre du « *Projet local de prévention des risques et pollutions* », une vraie volonté de solidarité entre les communes est affichée. Pourtant, les maires ne se tournent pas vers le choix d'un PICS, ainsi que le propose la loi de 2004, mais vers la réalisation de 24 PCS. Chaque maire est donc responsable de la réalisation du PCS sur son propre territoire communal mais peut bénéficier du soutien de la DARP pour sa réalisation. De son côté, la DARP travaille à sa propre organisation de crise et développe ses propres outils. Le PIC (Plan d'Intervention Communautaire, voir encadré ci-dessous) définit ainsi les modalités d'intervention de la structure intercommunale lors d'un événement auquel l'organisation habituelle ne peut répondre. Notons que le terme « PIC » est une création de la DARP, il n'existe pas de modèle de plan de gestion de crise (à l'instar du PCS) proposé aux structures intercommunales.

Encadré 35 - Le choix du PIC... à la place du PICS

Nous relevons ici plusieurs éléments importants quant au choix de Nantes Métropole et des communes de réaliser 24 PCS plus un PIC, et non un seul plan (le PICS, voir en 1.5.2) qui permettrait d'intégrer à la fois toutes les organisations communales et l'organisation de Nantes Métropole.

Le premier élément à noter est que la démarche de Nantes Métropole a commencé avant 2004, donc avant que la loi de modernisation de la Sécurité Civile n'aborde la question de la place des EPCI et ne propose la possibilité de réaliser un PICS en lieu et place des différents PCS. Les premières réflexions de la MRP/DARP se sont déroulées en l'absence de cadre réglementaire pour les guider. Par la suite est arrivée la loi de modernisation de la Sécurité Civile (août 2004), et l'engagement des maires de Nantes Métropole à réaliser 24

PCS a suivi très rapidement (février 2005). La voie du PICS n'a pas été proposée dans les discussions car d'après la DARP « *c'était beaucoup trop tôt* », les maires n'étaient « *pas prêts* » à l'époque à envisager une solution intercommunale au niveau de la planification (notons ici la volonté de la DARP de ne pas brusquer les communes mais de créer une relation de confiance, fondée sur l'aide que la DARP peut apporter). Cette démarche de s'adapter aux communes nous montre que les choix de Nantes Métropole sont le fruit d'une réflexion préalable, qu'ils s'inscrivent dans une stratégie de montée en compétence progressive de la Communauté Urbaine.

La DARP s'est donc donné pour mission d'accompagner la totalité des communes (qu'elles soient soumises ou non à l'obligation de réaliser un PCS) dans la réalisation de leur PCS. En parallèle, la DARP a créé le PIC qui vise à organiser la réponse à la crise au sein des services intercommunaux. La DARP veille ainsi à assurer la coordination de l'intercommunalité avec chacune des organisations de crise communales. Le PIC est encore une manière innovante qu'a trouvée la DARP pour répondre à la problématique de la coexistence communes/Nantes Métropole pour la gestion des risques²¹⁸. L'efficacité de ce dispositif dépend de l'animation qui est faite par la DARP pour créer et maintenir la coopération avec les communes dans ce domaine.

Nous insistons sur le rôle de la DARP que nous qualifions d'acteur-pivot dans ce dispositif construit autour des différents plans (PCS et PIC). En effet, la DARP qui a l'objectif de fiabiliser la réponse du territoire à la crise doit accompagner la structure intercommunale comme les communes dans la construction de leur plan dans un premier temps, puis les aider dans un second temps à « *dépasser les plans* » ainsi qu'ils le formulent, tout en assurant la coordination PIC/PCS pour une cohésion d'ensemble sur le territoire.

Cette décision de construire 24 PCS plus un PIC pour assurer la coordination avec les services de la structure intercommunale marque un choix véritablement fondateur dans la structuration de la montée en compétence de l'organisation. Ce choix acte le renoncement (du moins provisoire) à une logique centralisatrice, celle d'un plan unique (PICS). Dans le registre de la collaboration, l'idée de construction collective d'un plan commun demeure un horizon lointain, un idéal pas oublié mais mise de côté pour l'instant, les maires n'étant « *pas prêts* » selon la DARP à « *mutualiser un PCS* » (ce qui signifie construire un PICS). Néanmoins, le début de coordination amorcé grâce au PIC et à l'engagement collectif et solidaire dans la démarche témoigne d'une volonté de convergence progressive et s'inscrit dans la logique d'amélioration et de montée en compétence dans laquelle la DARP cherche à inscrire son action. A terme la réalisation d'un PICS reste dans les esprits, mais

²¹⁸ Voir étude de l'IRMa,

attendra très certainement l'évolution juridique qui donnera l'autorité pour gérer la crise (et donc la légitimité dans la planification de la réponse) aux intercommunalités, temps nécessaire à la maturation des esprits pour laisser une telle compétence aux mains de l'intercommunalité.

Le « modèle » nantais – avec la configuration PCS/PIC et le travail d'animation autour – est une organisation originale et novatrice en France. Il suscite de l'intérêt dans les autres collectivités dans la mesure où Nantes Métropole est régulièrement citée en exemple (exemple : presse professionnelle) et sollicitée par d'autres collectivités (conseils) ou réseaux professionnels (témoignages).

Initier une dynamique autour des plans

Afin de faciliter l'élaboration des PCS dans les communes, la DARP propose des formations, comme celle de janvier 2005, animée par l'Institut des Risques Majeurs (IRMa) intitulée « *loi de 2004 et méthodologie du PCS* ». Elle met également en place un groupe de travail sur les PCS, qui réunit les référents risques des différentes communes (voir en 5.2.1). Ce groupe de travail permet aux référents risques de chaque commune (les acteurs chargés d'élaborer le PCS) d'échanger sur leurs pratiques, leurs difficultés et de recueillir des conseils méthodologiques. Enfin la DARP intervient de manière plus ciblée à la demande de certaines communes, par exemple pour assurer la relecture du PCS.

Ainsi au sein de l'intercommunalité il y a une véritable ressource en termes d'expertise et d'action, la DARP comptant 19 agents. Cette ressource est mise à disposition des communes afin de les aider à préparer leur réponse à la crise, par l'intermédiaire de la chef de projet risques. Nous avons pu constater au cours des années passées à leurs côtés le très fort engagement de l'équipe de la DARP dans cette mission et cette volonté de sans cesse réajuster le tir afin de positionner leurs actions au plus près des besoins des communes. La DARP ne se tient pas à disposition des communes de manière passive : elle répond bien sûr à leurs sollicitations mais la plupart du temps elle est force de proposition et initiatrice des projets. Selon leurs termes, leur mission est de « *tirer les communes vers le haut* ». Il s'agit d'un travail managérial de longue haleine et qui fait l'objet de régulières remises en questions face à la problématique récurrente de l'implication fluctuante des communes dans les activités proposées par la DARP et face à la lente progression de l'objectif de 24 PCS. Ainsi, faire progresser un collectif d'organisations vers un objectif de fiabilité est rendu d'autant plus

difficile que contrairement aux exemples décrits dans les théories portant sur la fiabilité, ici l'expertise est séparée du pouvoir décisionnel²¹⁹.

²¹⁹ Et ce à plusieurs niveaux puisque au niveau inter-organisationnel l'expertise se situe au niveau de Nantes Métropole et la décision au niveau communal. Mais aussi au sein même des communes puisque le maire ou l' élu est décisionnaire en cas de crise alors que l'expertise se situe au niveau des fonctionnaires (DGS, référent-risque etc...).

Conclusion du Chapitre 4

La montée en compétence du collectif intercommunal dans l'organisation de la réponse à la crise s'inscrit dans le cadre d'une véritable stratégie d'action orchestrée par la DARP. Cette stratégie est le fruit d'une dynamique reposant à la fois sur des processus de centralisation et des processus d'émergence, qui résultent de la tension entre d'une part la stratégie d'intégration organisationnelle de Nantes Métropole et d'autre part une stratégie de différenciation opposée par les communes. En effet, la question de l'organisation de la réponse à la crise revêt une forte dimension politique et se singularise ainsi parmi l'ensemble des projets communautaires. Le pouvoir de Nantes Métropole dans ce domaine n'est que consultatif et non coercitif.

Ainsi, malgré leur engagement volontaire et collectif d'agir aux côtés de Nantes Métropole dans l'organisation de la réponse à la crise sur le territoire, les maires des 24 communes choisissent de conserver la maîtrise dans l'élaboration de leur propre PCS plutôt que d'opter pour une construction pilotée par Nantes Métropole avec le PICS, ce qui a pour effet une grande hétérogénéité de situations dans la préparation de la réponse à la crise sur le territoire métropolitain. Cette configuration devient alors un élément structurant de la stratégie d'action de la DARP, qui se construit autour de deux pôles complémentaires : fiabiliser la réponse à la crise sur le territoire et développer une culture du risque partagée.

Le PCS est alors utilisé par la DARP comme une porte d'entrée pour permettre la convergence du collectif vers ces deux objectifs. En effet, la tension entre les stratégies d'intégration et de différenciation implique pour la DARP une nécessité de fédérer en permanence le collectif autour d'un objectif commun. En se positionnant comme « *centre de ressources* » et comme service d'ingénierie pour accompagner les communes dans la construction de leur PCS respectifs, la DARP légitime son intervention auprès des communes, qui manquent de compétences en interne pour élaborer cet outil qu'elles se sont engagées à produire. Le PCS, partie visible et « obligatoire » de l'organisation de crise, devient alors le prétexte à un travail plus profond de construction du collectif. Ainsi, le rôle du PCS dépasse celui d'outil opérationnel en devenant également outil de coordination et outil d'intégration de la politique communautaire. En d'autres termes, l'utilisation stratégique du PCS par la DARP le fait passer du statut d'outil à celui de dispositif de gestion (de Vaujany 2006), c'est ce que nous allons voir dans le chapitre 5.

Le positionnement adopté à cet effet par la DARP en fait alors un acteur-pivot (notion développée en 7.2.2) à l'interface entre les différentes dimensions de la gestion des risques (prévention, gestion de crise), et qui crée du lien entre les différents acteurs (entre les communes, entre les communes et la structure intercommunale, avec les partenaires extérieurs). Notre travail de thèse s'intéresse alors tout particulièrement aux interactions entre ces différents niveaux d'analyse grâce à la médiation de la DARP et son appui sur les PCS. Le chapitre 5 analyse plus particulièrement comment la DARP met en œuvre de manière opérationnelle cette stratégie à destination des communes et le chapitre 6 s'intéresse en retour à la manière dont les communes reçoivent le travail mis en œuvre par la DARP.

**Chapitre 5. Le travail d'animation de la DARP structuré autour
du Plan Communal de Sauvegarde : l'organisation de la montée en
fiabilité**

Quand le PCS devient un outil pour développer la résilience : l'animation par les GT PCS

Dans le chapitre 4, nous avons détaillé la stratégie et les structures organisationnelles mises en place pour soutenir l'organisation de la réponse à la crise sur le territoire intercommunal. Ce cinquième chapitre va nous permettre d'insister sur l'importance du management qui permet de rendre opérationnelle cette stratégie. Dans un premier temps, c'est aux outils qui servent le travail managérial que nous nous intéressons, à savoir les Plans Communaux de Sauvegarde (5.1). Quelle place est donnée à l'outil au sein des différentes structures organisationnelles ? Que révèlent les différences d'usage et de conception du PCS entre les différentes municipalités ? Dans un deuxième temps, c'est au risk manager en tant qu'acteur-clé de cette stratégie et au travail d'animation managérial qu'il met en place que nous nous intéresserons plus particulièrement (5.2). Nous porterons une attention particulière aux espaces qui abritent ce management (le GT PCS comme un espace de discussion) et aux collectifs et réseaux d'acteurs tissés par ce travail managérial. Ce cinquième chapitre aborde aussi alors la problématique sous un angle cognitif, en s'intéressant à la dynamique de la création de la réflexivité au sein d'un groupe. La complexité dévoilée de l'action managériale révèle alors la vulnérabilité du dispositif, qui repose sur la personne du risk manager.

5.1 Le PCS au cœur de l'approche communale des risques : une logique de planification bien ancrée

Le PCS, clé de voute de l'organisation de crise communale

Le Plan Communal de Sauvegarde « *regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population* ». Sa réalisation est obligatoire « *dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier*

d'intervention »²²⁰ et fortement conseillée dans les autres cas. Il s'agit donc d'un véritable outil à disposition des communes pour organiser leur réponse à la crise. Il permet de penser en amont l'organisation opposée à la crise. Pendant l'événement, il est un support à la gestion de l'événement et après la crise, il permet d'accompagner la population jusqu'au retour à la normale.

Nous insistons sur le terme « outil »²²¹ que nous utilisons pour désigner le PCS. Dans sa philosophie²²², cet outil doit aider le maire tant dans sa préparation de la réponse organisationnelle que dans la gestion en temps réel de l'événement. Il doit être modulable et permettre le développement d'une culture du risque à l'échelle de la commune : *« L'intérêt du PCS ne réside pas seulement comme on le croit fréquemment dans les situations de crise mais dans la possibilité de son activation quotidienne à des degrés divers en fonction d'évènements sortant de l'ordinaire »*²²³. Ainsi, le PCS doit être mobilisé comme un outil par les élus, et non comme un simple document. Il s'agit donc de le rendre vivant, évolutif, via l'intégration de mises à jour et de retours d'expériences. Il s'agit de se l'approprier via l'organisation d'exercices réguliers. C'est en tout cas dans cet état d'esprit qu'il est aujourd'hui présenté dans les guides d'élaboration mis à disposition des maires²²⁴.

Nos premières observations sur le terrain nous font constater qu'il existe une très grande hétérogénéité de situations entre les communes, et que les 24 PCS (ou projets de PCS) correspondent à autant de trajectoires communales en matière de préparation de la réponse organisationnelle à la crise. Le PCS et la place qui lui est accordée dans les différentes organisations communales de crise nous serviront de point d'entrée à l'analyse, car il contribue à révéler selon nous la fiabilité des organisations à l'étude (voir 5.1.1).

Concernant l'hétérogénéité des communes dans leur préparation à la gestion de crise, le constat de la DARP est double et révèle :

- La difficulté de sensibiliser au risque (voir 5.1.2)

²²⁰ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

²²¹ Ici, nous mobilisons la notion d'outil telle qu'abordée par les acteurs du terrain, et non dans son acception théorique. Cette utilisation « naïve » du concept est volontaire, pour faciliter la description de l'utilisation qui est fait de cette notion sur notre terrain de recherche. Nous mobiliserons néanmoins des apports théoriques relatifs aux outils de gestion ultérieurement dans notre réflexion (voir chapitre 7).

²²² Mémento du maire et des élus locaux. Prévention des risques d'origines naturelle et technologique, Institut des Risques Majeurs. 5^{ème} édition

²²³ Mémento du maire et des élus locaux. Prévention des risques d'origines naturelle et technologique, Institut des Risques Majeurs. 5^{ème} édition

²²⁴ Cette philosophie du PCS s'inscrit dans la même logique que celle du dispositif ORSEC, dans laquelle elle s'inclut. Notons cependant qu'ORSEC est désormais dénommé « dispositif », tandis que l'appellation « Plan Communal de Sauvegarde » rend plus difficile l'idée d'aller plus loin que le plan. Voir chapitre 1

-
- La difficulté d’aller « *au-delà du plan* » (voir 5.1.3).

5.1.1 Différents types de PCS pour différentes visions

Les PCS de l’agglomération que nous étudions diffèrent tant sur la forme que sur la place qui leur est donnée au sein de chaque commune. Quant au fond, les PCS diffèrent dans la mesure où les organisations et les territoires communaux sont variés, mais ils sont construits sur un socle homogène. Celui-ci est permis par les précisions données dans la loi de 2004 et les différents guides²²⁵ mis à la disposition des maires, ainsi que par le travail de la DARP qui oriente et veille sur l’élaboration des PCS dans les différentes communes. L’intervention de la DARP est plus ou moins importante en fonction de l’autonomie dont fait preuve la commune sur ce sujet. Ci-dessous nous donnerons en exemple notre analyse de trois PCS²²⁶ de l’agglomération dont la forme diverge et révèle ainsi des conceptions différentes de l’organisation de la réponse à la crise. Les trois PCS que nous avons choisi d’exposer ici ne représentent pas une typologie exhaustive²²⁷ mais illustrent la diversité que l’on retrouve au sein de la Communauté urbaine²²⁸. De plus, nous attachons une grande importance à décrire le contexte (politique, organisationnel) dans lequel ces PCS ont été développés car nous nous inscrivons dans une réflexion sur la fiabilité qui inclut à la fois une dimension cognitive, organisationnelle et politique.

Ce travail nous permet en effet de mettre en avant le caractère modelable, déformable de ces outils de gestion²²⁹ (par rapport à la norme PCS présentée en chapitre 1), qui résulte de l’appropriation de l’outil par chaque commune (de Vaujany, 2006). En effet, la forme prise par les trois PCS, ainsi que l’usage qui en est fait est grandement dépendante du contexte dans lequel ils opèrent (voir aussi en annexe, quelques illustrations de PCS). Nous reviendrons dans le chapitre 7 sur les implications théoriques d’une telle sensibilité au contexte.

²²⁶ Il s’agit de 3 PCS à caractère obligatoire.

²²⁷ Faire renvoi, en page xx se référer au chapitre 1, 4.2 et encadré XX pour la description du PCS tel qu’il est présenté dans le modèle proposé par l’Etat aux communes. Nous constatons que l’appropriation de l’outil par les communes relève d’une déformation de la norme d’origine.

²²⁸ Notre méthodologie fait appel à une logique de discrimination plutôt que de représentativité statistique impossible à atteindre sur l’échantillon de 24 communes hétérogènes dont nous disposons.

²²⁹ Se référer au PCS de base présenté au chapitre 1.

Encadré 36 - Trois types de PCS : une diversité tant que la forme que sur le fond

Premier type de PCS : Le PCS « fiche pratique » - Commune D

La commune D est une petite commune rurale de 3000 habitants, soumise à un risque d'inondation important (commune concernée par un PPRI). Le maire actuel est présent en tant qu' élu sur la commune depuis une vingtaine d'années. Il est décrit par son DGS²³⁰ comme quelqu'un d'« assez pragmatique ». Il a géré de nombreux événements sur sa commune et possède une bonne connaissance du territoire et des habitants. Le PCS de cette commune n'est pas encore arrêté mais est partiellement réalisé et se présente sous la forme de fiches pratiques. Très opérationnelles, ces fiches rassemblent ce que le DGS appelle des « *petits processus assez simples* », comme l'organisation de la distribution d'eau potable aux habitants. L'un des blocages que nous avons identifiés dans cette commune pour réaliser le PCS est la crainte de « *l'usine à gaz* » pour reprendre les mots du maire qui rappelle *"qu'au début, ça coïncait quand même un peu parce que ça fait peur à tout le monde, c'est-à-dire que, d'ailleurs il est resté en plan pendant un moment le PCS parce qu'on ne savait pas comment s'en sortir, comment défricher tout ça et puis qu'on avait l'impression d'avoir des listes extrêmement lourdes et tout ça"*. En effet, une première trame de document avait été réalisée par un stagiaire, mais jugée par le DGS insuffisamment opérationnelle et trop « *écrite (...) avec des éléments d'inventaires, avec des définitions de la répartition des rôles entre préfet, maire (...) avec un organigramme de crise trop théorique, pas assez concrètement opérationnel, c'est-à-dire trop de cellules, quoi. C'est pas la peine de faire autant de cellules, en temps de crise, on n'aurait pas été certain de pouvoir vraiment les réunir.* » Ainsi le maire de cette petite commune, qui dénonce l'« *arsenal réglementaire* » et l'« *avalanche de réglementations qui tombe sur les élus communaux* » pense que les procédures finissent noyées sous « *des tonnes d'écrit, c'est bien mais c'est pas lu* ». C'est pourquoi il a insisté pour que le PCS demeure un document assez simple, très opérationnel, adapté « *à notre taille, à nos besoins* ». C'est l'intervention de la chef de projet Risques de la DARF qui a permis à la commune d'en arriver à ce nouveau format de PCS avec des fiches pratiques. Il a fallu que la chef de projet revienne à plusieurs reprises solliciter le maire et le DGS de cette commune pour faire avancer le dossier. En effet, le travail d'animation mené par la chef de projet a permis une première prise de conscience, celle que la PCS est une étape nécessaire mais non suffisante, comme nous le confirment ces mots du DGS : « *on a compris l' élu et moi qu'on avait quand même des choses de fond à reprendre (...) on a été assez sensibilisés sur ce qu'on avait à faire et puis au-delà du PCS, développer la culture au sein des services et diffuser l'information de façon régulière aux habitants* ». Malgré tout, cette prise de conscience ne s'est pas traduite par une avancée concrète sur le PCS : « *J'ai assisté à quelques réunions PCS quand je suis arrivé, avec l' élu de référence et puis ensuite j'ai été pris par mon métier de DGS et les choses que j'avais à faire sur la commune. (...) Et voilà, on est resté 3 ans sans avancer parce que moi, j'ai pas eu le temps de me dégager du temps là-dessus. (...) je ne l'avais pas perdu de tête ce PCS, mais ce qu'il y a c'est que pour dégager du temps*

²³⁰ Le DGS (Directeur Général des Services), qui fait aussi office de référent-risque dans cette commune de petite taille

opérationnel, dégager du fonctionnement des services ou d'autres priorités, c'est pas évident. ». On voit là les limites de l'intervention de la DARP qui peut sensibiliser, proposer des solutions et une aide concrète, mais ne peut se substituer à la volonté des communes en la matière : « [la chef de projet Risques] elle nous a quand même bien aidé (...) C'est elle qui m'a recontacté (...) ma prochaine priorité, c'est vraiment de pouvoir travailler là-dessus (...) sur ce dossier-là, je crois qu'ils ont été au bout de ce qu'ils pouvaient faire pour nous. (...) on a eu de la chance d'avoir cette aide là, donc maintenant, la balle est dans notre camp ». L'intervention de la DARP permet donc de maintenir en vie le projet, d'insuffler une dynamique et de la relancer lorsque celle-ci semble s'essouffler ; car le maire et le DGS ont bien conscience des points à améliorer, en particulier sensibiliser les autres élus et les agents communaux à l'organisation de crise qu'ils construisent pour l'instant à deux.

Second type de PCS : Le PCS « carte heuristique » - Commune E

La commune E est l'une des plus importantes de l'agglomération avec ses 43000 habitants et l'une des rares à posséder un service spécifique dédié au risque²³¹, créée en 2005 (soulignons le choix politique et organisationnel que constitue le fait d'équiper la commune d'un tel service). Le PCS de cette commune fait partie de la première vague de PCS arrêtés sur le territoire de la Communauté urbaine en 2007. Ce PCS a pour spécificité d'avoir été conçu à partir d'un logiciel de Mind Mapping²³², c'est à dire sous forme de cartes heuristiques. Ce choix est d'ailleurs mis en avant et expliqué dès les premières pages du document, aussi édité sur papier et mis à disposition des citoyens en mairie : « *Le logiciel MindManager® met en œuvre la technique des cartes heuristiques (« mind mapping ») modélisée par M. Tony Buzan et qui consiste à représenter les idées et à organiser la réflexion de manière visuelle. Mais MindManager® constitue aussi une plaque tournante pour représenter les informations dans l'application la mieux appropriée (Word, Excel, diaporamas de PowerPoint, logiciels de cartographie...)* ». La version papier contient des captures d'écran de la version informatisée, avec par exemple l'arborescence des fichiers sources ou les différentes cartes heuristiques représentant l'organisation de crise, mais aussi les autres fichiers intégrés telles que les plans de situations et cartes géographiques. Il est précisé que le PCS est construit sur la base du modèle présenté dans le Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005²³³.

²³¹ dont le responsable est le référent-risque de la commune pour Nantes Métropole. Rappelons que seules 3 communes sur les 24 de l'agglomération disposent d'un service dédié au risque.

²³² Voir en annexe un exemple de Mind Mapping

²³³ Voici les rubriques PCS présentées dans l'article 3 du Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 :

0/ Généralités
1/ DICRIM & Information Préventive
2/ Risques
3/ Organisation
4/ Réserve Communale

5/ Poste de Commandement
06/ Actions
07/ Adjoint au Maire
08/ Moyens
09/ Mesures Spécifiques

10/ Exercices
11/ Dispositions déjà prises
12/ Bénévoles
13/ Continuité Vie Quotidienne

L'architecture du PCS de (Saint-Herblain) en est une adaptation qui revêt que voici :

Philosophie du Plan

Carte d'accueil / cadre juridique

Contexte: partition des rôles

Glossaire

1. DICRIM

2. Poste Communal de Commandement

2.1 Lieu de montage du PCC 2.2 Composition du PCC

2.3 Rôle du Maire (DOS)

3. Réception / diffusion de l'alerte

4. Carte des risques

4.1.1 risque industriel

4.1.2 risque Transport matières dangereuses

4.2 risques naturels

4.2.1 risque inondation

4.2.2 alerte météo/ médialert

4.3 risque sanitaire

4.4 grippe aviaire

4.5 risque sociétal

5. Moyens humains

5.1 Astreinte

5.2 Organigrammes

5.3 Nantes Métropole

5.4 Réserve communale

6. Logistique

6.1 Hébergement

6.2 Ravitaillement

6.3 Transport

6.4 Matériel

7. Annuaire

8. Mesures

8.1 déjà prises

8.2 assurant la continuité de la vie quotidienne

9. Vie du PCS

9.1 Mises à jour

9.2 Exercices

9.3 Retour sur expériences

Bien que cette adaptation soit assez fidèle aux rubriques proposées dans le Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005, on peut constater quelques spécificités intéressantes, comme l'intégration des moyens d'intervention de Nantes Métropole au sein de l'organisation de crise ou encore la rubrique intitulée « vie du PCS » qui traduit bien le message que la DARP veut faire passer dans le sens où le document papier n'est pas un but en soi, qu'il s'agit de le faire vivre, par exemple à travers l'organisation d'exercices qui permettent de se l'approprier. Enfin ce PCS est préfacé par le maire qui rappelle l'importance de l'échelon communal, « *niveau incontournable de l'action publique* » et le rôle des maires « *vers lesquels les citoyens se tournent en priorité* » dans la gestion de la crise. Le maire évoque son engagement en la matière bien avant que le PCS ne devienne une obligation pour la commune de (Saint-Herblain) : « *j'avais souhaité, dès 1992, doter la Ville d'un "Plan de secours" qui permette de se préparer à réagir face à ce type d'imprévu* » et les événements ayant marqué la mémoire de la commune par le passé, « *"faits divers" défrayant la chronique* » et « *nuage toxique* », qui nous permettent en partie de comprendre l'origine de cette forte mobilisation de l' élu. Il renouvelle cet engagement face à ses citoyens dans ce texte, annonçant la Sécurité civile comme une préoccupation centrale de la ville et s'engage à veiller aux côtés du DGS « *à ce que la Municipalité et les Services de la Ville fassent vivre ce Plan Communal de Sauvegarde* ». On retrouve là la thématique du plan vivant, animé, prônée par la DARP. En effet, il souligne la spécificité de ce plan en abordant le statut donné au PCS « *premier étage de l'organisation des pouvoirs publics, en situation de crise grave* » qui en fait un plan « *au contenu beaucoup plus approfondi et opérationnel* » que le précédent plan de la commune. L'autre point important est que le maire fait le choix, dans sa préface, d'insister sur la nécessité d'une coopération intercommunale en la matière et sur l'engagement de la commune aux côtés de Nantes Métropole et des 23 autres communes : « *C'est ainsi que, comme les 23 autres communes composant Nantes Métropole, (Saint-Herblain) a été signataire d'une charte qui autorise une mutualisation tant sur le plan stratégique que sur celui des moyens à mettre en œuvre. D'ailleurs, il y a tout juste 20 ans, nous avons pu constater qu'un nuage, réputé toxique, ne connaissait pas les*

limites d'une seule commune. » L'évocation de l'épisode du nuage toxique²³⁴ a une signification particulièrement forte dans cette commune, l'une des plus menacées par le nuage à l'époque et qui avait vécu une évacuation massive de population.

Troisième type de PCS : Le PCS « projet » - Commune B

La commune B, qui compte 38500 habitants, présente un PCS très complet et détaillé de 115 pages, arrêté en 2007. Il est organisé selon les grandes rubriques suivantes, dont nous mettrons en avant quelques éléments qui nous semblent faire la spécificité de ce PCS (le détail de chacune des rubriques est disponible en annexe).

- | | |
|---|---|
| A. Le contexte général et légal | H. Le recensement des moyens |
| B. Le Plan Communal de Sauvegarde à (Rezé) | I. Les procédures |
| C. Le recensement des risques | J. Les arrêtés et les fiches types |
| D. Le recensement des enjeux | K. La Cartographie |
| E. L'information de la population | L. La liste des sites INTERNET de référence |
| F. Le traitement de l'alerte | M. La liste des annuaires |
| G. Le traitement d'un évènement de sécurité civile : organisation | |

Le plan consacre une rubrique entière (B) à détailler comment la structure communale supporte et prend en charge le PCS. Dans la commune B, le PCS est présenté et managé comme un véritable projet, et structure toute une organisation autour de celui-ci. Bien plus qu'un outil, le projet PCS est suivi par un chef de projet et une équipe projet²³⁵, chargés de la maîtrise d'oeuvre. Le DGS est inclus à cette équipe pour former un comité de pilotage qui valide les décisions stratégiques et assure le suivi des objectifs. Cela assure un portage du projet au plus haut niveau de la hiérarchie municipale. Enfin, l'originalité de cette organisation repose dans la création et la responsabilisation de cellules opérationnelles qui sont la manifestation physique de l'organisation de crise décrite sur le papier dans le PCS : « *Les cellules sont des groupes de personnes constitués suivant des thématiques métiers et des compétences techniques. Elles forment la structure de l'organisation du PCS. (...) Ces cellules participent à des travaux à la demande de l'équipe projet et à des travaux à l'initiative du responsable de la cellule. Orientées vers des missions prédéfinies, elles sont spécialisées en rapport avec les actions qu'elles peuvent être amenées à exécuter.* ». On observe là un travail de responsabilisation et de décentralisation rarement observé dans les organisations qui découlent des PCS : il s'agit bien souvent de structures éphémères qui se mettent en place le temps de la résolution de la crise. Ici, ces cellules sont impliquées dans le projet PCS dès sa conception et dans son animation tout au long de l'année. Cette rubrique s'applique également à établir un état des lieux avant-après le projet PCS mettant en avant l'idée de progression dans la préparation de la réponse à la crise apportée par le projet PCS. Cette démarche permet

²³⁵ La commune ne possède pas de service spécifique risque. Le chef de projet PCS est le chef du service Réglementation et fait office de référent-risque pour Nantes Métropole. L'équipe projet est composée du chef de la Réglementation (chef de projet), d'un membre du Conseil de Gestion, et du Directeur des Systèmes d'Information (jusqu'à la production du document PCS).

aussi la progression future en identifiant les domaines dans lesquelles le projet doit permettre d'avancer. Cette rubrique inclut également dans le PCS la collaboration avec des partenaires (comme Nantes Métropole) ainsi que la formation et l'information des élus et des personnels. Elle définit les modalités d'organisation des exercices et de mobilisation des différents acteurs. Pour finir elle traite la question de la révision et de la diffusion du document. Ainsi le document en lui-même inclut les outils pour organiser les conditions de son appropriation par la formation, les exercices, les mises à jour etc... L'idée de progression continue motive l'animation du plan.

Un autre point que nous relevons dans la philosophie de ce PCS est l'aspect très intégré du PCS qui remet en perspective la préparation de la réponse à la crise avec les différentes phases d'une approche qui se veut intégrée : vigilance, urgence, post-urgence, retour à la normale. D'emblée le PCS n'est pas abordée comme un plan qui serait la solution ultime, mais comme un dispositif (à l'instar d'ORSEC²³⁶) qu'il faut faire vivre : « *Le PCS définit les bases d'un dispositif dont l'ambition n'est pas de tout prévoir mais d'identifier et d'organiser par anticipation les principales fonctions et missions pour faire face à toute situation. En conséquence avant l'évènement, il s'agit de se préparer, s'organiser, se former et s'entraîner. Le dispositif est adaptable et modulable pour permettre de dimensionner la réponse à l'évènement.* »

Nous soulignerons en dernier lieu la dimension organisationnelle donnée à ce projet : transversal, il inclut activement différents services et niveaux hiérarchiques, et il fait l'objet d'un véritable management qui va jusqu'à organiser la communication presse²³⁷ autour du projet (conférence de presse le 20 mars 2007 à l'hôtel de ville de (Rezé) concernant le PCS et l'organisation d'un exercice).

Nous avons synthétisé dans le tableau à suivre les principales caractéristiques des différents PCS étudiés – de fond comme de forme – en précisant à chaque fois dans quel contexte s'est déroulé l'appropriation de l'outil. La différenciation – non exhaustive – présentée dans ce tableau, liée au travail d'appropriation contextualisé de l'outil, constitue un des résultats de notre recherche.

²³⁶ Voir chapitre 1

²³⁷ Voir le Dossier de presse Exercice du Plan Communal de Sauvegarde, 20 mars 2007

Tableau 17 – Synthèse des trois types de PCS

	Type 1	Type 2	Type 3
Principales caractéristiques de forme	PCS réalisé sous la forme de fiches pratiques, qui rassemblent des procédures simples à appliquer en cas d'urgence	PCS réalisé sous la forme de carte heuristique, qui permet la représentation cognitive de la complexité.	PCS prend la forme d'un document papier mais est managé comme un projet, avec un chef et une équipe projet.
Philosophie de l'outil	Pragmatisme, opérationnalité et simplicité.	L'outil doit « vivre », ce qui est prévu dès la conception de l'outil et favorisé par sa forme, évolutive, permettant aussi le partage et l'interactivité.	Transversalité du projet à travers l'organisation. Responsabilisation des acteurs et décentralisation du projet. Projet évolutif, projection dans le temps. Vision intégrée de la gestion des risques qui se retrouve dans l'outil, qui devient un dispositif organisationnel.
Contexte possible, contingent à la situation étudiée	Commune rurale, peu d'habitants (3000 hab.), peu de moyens. Maire élu depuis de nombreuses années, bonne connaissance du territoire et des habitants, beaucoup de choses reposent sur le Maire et son DGS, véritables homme-clés de l'organisation.	Commune importante (43000 hab.), avec un service risques dédié. La commune connaît un historique important en matière de crises.	Commune importante (38500 hab.). Il n'existe pas de service dédié à la gestion des risques, qui repose sur un fonctionnaire du service réglementation, très impliqué dans la démarche.

Nous avons présenté ici trois formats de PCS qui sous-tendent des conceptions, des organisations et des modalités de gestion de crise différentes, en choisissant de mettre en avant certains aspects plus que d'autres. Les trois communes choisies sont difficilement comparables dans la mesure où leurs caractéristiques diffèrent (en particulier en termes de taille et de population), néanmoins elles représentent la diversité avec laquelle doit composer la Communauté Urbaine, et ont pour point commun de s'être engagées dans la démarche PCS en signant la charte en 2005. De plus, ces trois communes sont soumises à l'obligation de réaliser un PCS car soumises à des risques bien

identifiés²³⁸ et ont toutes vécu des crises marquantes par le passé (inondations, glissement de terrain, nuage toxique, chute de grue etc...). On retrouve aussi dans ces trois communes une constante que nous attribuons pour bonne partie au travail de sensibilisation mené par la DARP : la conscience que le plan n'est pas une finalité en soi et que celui-ci doit être rendu vivant par un travail d'appropriation et d'animation. En revanche les communes diffèrent dans le passage entre la prise de conscience de ce fait et l'action réelle, ainsi que dans les modalités qui organisent la réponse à la crise et dans l'animation autour du plan. La première commune choisit la simplicité et opte pour une solution à sa mesure. Le dépassement du plan n'est pas encore à l'ordre du jour dans la mesure où le maire et le DGS peinent à finaliser ce dernier. L'organisation de crise reste volontairement très simple et repose encore beaucoup sur la personnalité et l'expérience de l' élu. Le plan dans sa forme comme sur le fond est voulu très opérationnel. La seconde commune met en avant son engagement en matière de gestion des risques (elle est la seule des trois à posséder un service dédié au risque) ainsi que l'importance cruciale de la coopération intercommunale. Le PCS est pensé comme un outil-pivot, une « plaque tournante » qui permet de centraliser et de représenter toutes les informations nécessaires, quelles que soient leur nature (procédures, cartes, coordonnées, etc.). Ce PCS, bien qu'édité pour consultation par le public en version papier (ainsi qu'en cas de problème d'accès informatique en temps de crise), est conçu de manière informatisée sous la forme de cartes heuristiques. Il est donc pensé comme un outil de représentation cognitif avec un objectif d'aide à la décision. Enfin, bien que le troisième PCS soit présenté comme un outil qui ne saurait tout prévoir, celui-ci contient de très nombreuses informations et organise aussi bien la gestion de crise que l'entretien des capacités de réponse tout au long de l'année. Le PCS est présenté comme un projet collectif de l'organisation et managé comme tel.

Ainsi, l'un des résultats empiriques les plus importants de cette thèse résulte de l'analyse fonctionnelle des PCS qui est faite, portée par notre connaissance du terrain. Nous défendons dans ce travail que le PCS est bien plus qu'un simple outil. Il est le dispositif²³⁹ centralisateur autour duquel se construisent les capacités organisationnelles de la réponse à la crise, et nous observons que la place qui lui est donnée dans les communes est révélatrice de la capacité des communes à progresser en fiabilité. C'est pourquoi les PCS sont un point d'entrée important de notre étude. Dans le chapitre 7, nous mettrons en parallèle le rôle des PCS – mobilisés en tant qu'outils de gestion – avec le rôle des GT PCS (donc du travail d'animation mis en place autour des PCS, voir en 5.2) –

²³⁸ Le PCS est obligatoire pour les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

²³⁹ Dans le chapitre 7, nous aborderons la notion de dispositif de gestion au niveau théorique, de la même façon que nous le ferons pour celle d'outil de gestion.

mobilisés en tant qu'espaces de discussion. Ainsi, le travail d'élaboration des PCS dans les communes (qui permet de satisfaire à une obligation légale) nous apparaît comme le prétexte au déploiement d'un dispositif global de gestion des risques, allant bien au-delà de la simple planification, et au service d'une stratégie communautaire.

5.1.2 De la difficulté de réaliser le PCS : une culture du risque à construire

Lorsque nous rencontrons la DARP pour la première fois fin janvier 2010, seules 14 communes sur les 24 avaient arrêté leur Plan Communal de Sauvegarde. La DARP ayant initié un travail sur les PCS avec les communes dès 2005, les premiers PCS arrêtés²⁴⁰ de l'agglomération l'ont été à partir de la mi-2007. Parmi les communes ayant arrêté leur PCS au début de l'année 2010, 3 ne sont pas concernées par l'obligation légale de réaliser un PCS (bien qu'elles en aient pris l'engagement au nom de la démarche communautaire). Sur les 10 PCS manquants, 5 relèvent de communes concernées par une obligation légale de le réaliser. Nous remarquons donc à cette époque, malgré les efforts de la DARP, une difficulté à entraîner concrètement certaines communes dans cette démarche sur les risques, bien que les maires s'y soient engagés. La gestion des risques n'est pas un dossier prioritaire dans de nombreuses communes. C'est là un premier clivage que nous constatons, entre des communes plus ou moins sensibilisées aux problématiques de risque et à l'intérêt de s'y préparer via le PCS (voir Encadré 37 ci-dessous). D'ailleurs il s'agit d'une problématique que l'on retrouve au niveau national : début 2011 on ne recense que 2000 PCS sur les 10500 obligatoires et seulement 3000 sur la totalité des 36000 communes françaises. Malgré une progression certaine, à la mi-2015, un tiers des PCS obligatoires sont toujours manquants, et ce chiffre s'élève à deux tiers si l'on prend en compte l'ensemble des communes françaises. Par ailleurs, dans un courrier daté de 2010, le Préfet du département concerné par notre étude rappelle à l'ordre les maires au sujet des PCS. Nous mentionnons ce courrier comme un élément révélateur puisque le Préfet mentionne les précédents courriers similaires déjà envoyés en 2005, 2007, 2008 et 2010. Celui-ci rappelle les devoirs et obligations des maires dans ce domaine et fait état du faible nombre de PCS portés à sa connaissance dans le département. Ce courrier, envoyé peu de temps après la tempête Xynthia, qui

²⁴⁰ Lorsque nous parlons de PCS arrêtés, il s'agit de PCS ayant fait l'objet d'un arrêté pris par le maire, c'est à dire la validation officielle du document. Parmi les PCS n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté, ils peuvent être non-existants, mais le plus souvent, ils sont en cours d'élaboration ou partiellement réalisés (dans le cas des communes de NM).

a particulièrement marqué les esprits dans la région, rappelle le vœu émis par le Président de la République²⁴¹ de voir toutes les communes à risques disposer d'un PCS.

Ainsi, dans l'encadré ci-dessous, nous abordons comme élément d'analyse le lien entre culture du risque et engagement dans la démarche PCS au sein des communes, justifiant ainsi du choix du PCS comme élément central de notre analyse.

Encadré 37 - PCS et culture du risque dans les communes

Le manque d'engagement dans la démarche PCS est-il synonyme d'un manque de sensibilisation à la question des risques ?

Il nous semble légitime de poser cette question, car l'on pourrait aussi être tenté d'expliquer la difficulté de l'outil PCS à s'imposer par une inadéquation de l'outil à la problématique risque telles que vécue par les maires sur le territoire. Par exemple, le PCS peut être vécu par certaines communes comme une formalité administrative supplémentaire, qui n'apporte rien sinon de la contrainte. Cette situation est susceptible d'être vécue par de petites communes se sentant écrasées sous le poids de l'arsenal administratif, comme en témoigne notre expérience avec la commune D. La gestion de crise dans cette petite commune repose en effet principalement sur les épaules du maire, élu depuis une vingtaine d'années, qui a l'habitude de gérer personnellement toutes les situations d'urgence dans sa commune, et connaît très bien son territoire et ses habitants du fait de la petite taille de la commune et de sa longue expérience à ce poste. Bien qu'il se soit démontré jusque là efficace, ce fonctionnement que nous qualifions de « bricolage »²⁴² n'en est pas moins vulnérable dans la mesure où il ne repose sur les épaules que d'un individu. La démarche PCS peut aussi sembler superflue à des élus n'ayant jamais eu à gérer d'événement sérieux qui remette totalement en cause la réponse habituelle de leurs services. Cependant, de notre constat, la difficulté pour une commune de s'engager dans la démarche PCS semble plus relever d'un défaut de culture du risque ou d'un manque de professionnalisation dans ce domaine que d'un rejet de l'outil en lui-même. Dans les communes où la culture du risque fait défaut, la difficulté à s'engager dans une démarche PCS provient d'abord de la difficulté à donner une place à la problématique risques au sein de la commune. Quant aux communes qui possèdent une culture du risque plus développée, la difficulté à engager la démarche PCS provient plus souvent d'un manque d'expertise sur la question. Dans les deux cas le passage de la théorie (obligation de réaliser un PCS) à la pratique (réalisation effective d'un PCS) n'est pas évident, d'où l'intervention d'un tiers comme la DARP. L'appui apporté par un expert tel que la DARP soutient le développement d'une culture du risque au sein de la commune et aide à implémenter l'outil de sorte qu'il soit justement compris et mobilisé efficacement par les communes. En effet, le PCS dans sa philosophie est un outil au service d'une organisation plus qu'un simple plan contrairement à ce que son nom laisse entendre. Ainsi celui-ci est suffisamment souple et modulable pour

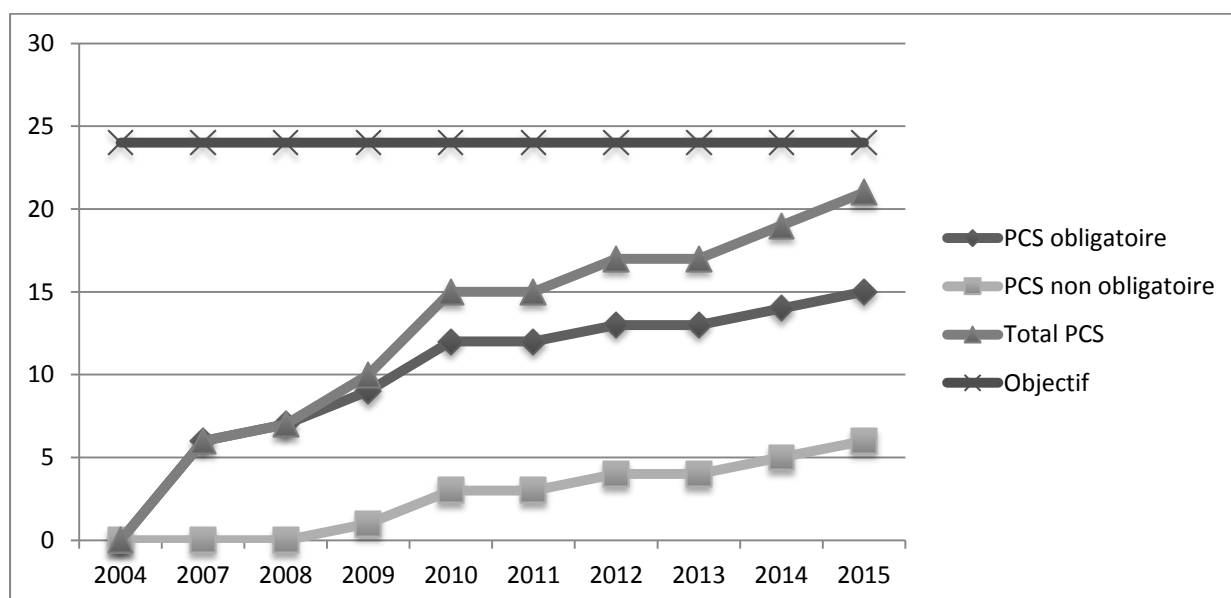
²⁴¹ Intervention du Président de la République le 16 mars 2010 à la Roche-sur-Yon suite à la tempête Xynthia.

²⁴² L'utilisation de ce terme n'a pour nous rien de péjoratif, bien au contraire

être adapté aux besoins de chaque commune (voir Encadré 36 précédent). D'où la nécessité selon nous d'un accompagnement des communes pour les sensibiliser à la philosophie de cet outil et dédramatiser l'idée de « plan ». Ainsi, les deux axes de travail de la chef de projet (voir Figure 15) sont complémentaires et s'enrichissent mutuellement. La montée en fiabilité de la Communauté urbaine s'organise dès lors autour de cette dynamique, le PCS jouant les « prétextes » à développer une culture du risque pérenne sur le territoire.

Pour la DARP, l'enjeu est de contribuer à construire une culture du risque solide et pérenne sur l'ensemble du territoire afin de rendre plus fiable la réponse apportée à la crise, via la démarche PCS. Ci-dessous, nous avons réalisé un schéma qui témoigne de la progression du nombre de PCS arrêtés sur le territoire de la Communauté urbaine entre 2004 et 2015, incluant notre période de présence sur la terrain (2010-2014). Les croix représentent l'objectif à atteindre, à savoir 24 PCS sur le territoire, toutes communes confondues. Les triangles symbolisent le nombre total de PCS arrêtés à date, les losanges le nombre de PCS arrêtés parmi les communes soumises à obligation et les carrés le nombre de PCS arrêtés parmi les communes non soumises à obligation. L'objectif de 24 PCS arrêtés n'étant qu'une première étape dans la démarche de la DARP, qui comprend aussi l'appropriation et le dépassement des plans selon leurs propres termes.

Figure 16 – Progression du nombre de PCS dans la Communauté urbaine



En 2005, ce que nous appelons la « démarche » PCS est initiée par la DARP au sein de la Communauté urbaine avec la signature de convention bipartites entre Nantes Métropole et les communes. C'est aussi en 2005 qu'ont eu lieu la première formation sur l'élaboration des PCS à destination des référents-risque et le premier groupe de travail sur les PCS, organisés par la DARP. Ce n'est qu'à partir de 2007 que les premiers PCS sont arrêtés. Leur nombre augmente progressivement – lentement mais sûrement – jusqu'en 2010, date de notre arrivée sur le terrain (5 PCS au total, voir Figure 16). Nous arrivons à un moment où la dynamique initiée commence à s'essouffler. Aucun PCS n'est arrêté en 2011 et la DARP peine à mobiliser autour du projet un certain nombre de communes pourtant soumises à une obligation de PCS. A partir de cette date, l'écart commence également à se creuser entre les communes qui ont arrêté depuis longtemps leur PCS et qui, encouragées par la DARP ont engagé une démarche d'appropriation du plan, et celles qui ne se sont toujours pas mobilisées autour de ce sujet. La démarche d'animation de la DARP s'en trouve complexifiée par cet écart de ce que nous avons nommé « maturité » entre les communes. Au bilan réalisé fin 2014 (après notre sortie du terrain) 19 PCS sont réalisés, dont 14 à caractère obligatoire. Ainsi, 2 PCS à caractère obligatoire et 3 à caractère non-obligatoire restaient à réaliser. Notons que l'un des PCS à caractère obligatoire est en quelque sorte sorti du système Nantes Métropole puisqu'en raison de la situation géographique de la commune, celle-ci est intégrée dans le cadre d'un PICS élaboré par un autre EPCI (syndicat intercommunal) : c'est le dernier PCS obligatoire à ne pas être réalisé à la fin 2015²⁴³.

5.1.3 De la difficulté d'aller au-delà du PCS : développer la résilience

Il existe un autre clivage parmi les communes ayant arrêté leur plan. Il y a celles pour qui la démarche s'arrête là, et celles qui « *vont plus loin* », pour reprendre les termes de la DARP (voir Encadré 38 ci-dessous). Arrêter le Plan Communal de Sauvegarde n'est pas une fin en soi et la DARP nous a fait part de la difficulté qu'elle constate pour les communes à « *s'approprier* » le plan. Comment les y aider ? La DARP voudrait aider les communes à sortir d'une approche très « *mécaniste* » pour aller vers un fonctionnement plus « *organique* »²⁴⁴. L'intervention de chercheurs leur a permis de mettre des mots sur les difficultés rencontrées et c'est ainsi qu'ils se sont exprimés. Dans notre travail, nous avons analysé cela comme l'expression de la nécessité d'articuler une

²⁴³ Chiffres actualisés à la fin 2015 : il reste 2 PCS non-obligatoire et 1 PCS obligatoire à réaliser, soit un objectif accompli de 21/24 PCS.

²⁴⁴ Voir étude 2RUN, présentée en Encadré 22

logique d'anticipation avec une logique de résilience dans l'organisation de la réponse à la crise, c'est à dire le souhait de monter en fiabilité. Parce qu'ils sont confrontés tous les jours aux problématiques de risque, la DARP se sent en phase avec cette approche plus organique de l'organisation, ce qui n'est pas le cas de la plupart des communes selon elle (d'autant plus en l'absence de service dédié au risque), qui sont très en demande de plans et de procédures, sans forcément passer par un travail d'appropriation. Nous évoquons avec eux la notion de « maturité » de l'organisation, afin de décrire la capacité d'évolution des communes en matière de fiabilité organisationnelle et de comprendre la variété de situations entre les différentes communes, qui pourtant bénéficient toutes du même travail d'animation mené par la DARP.

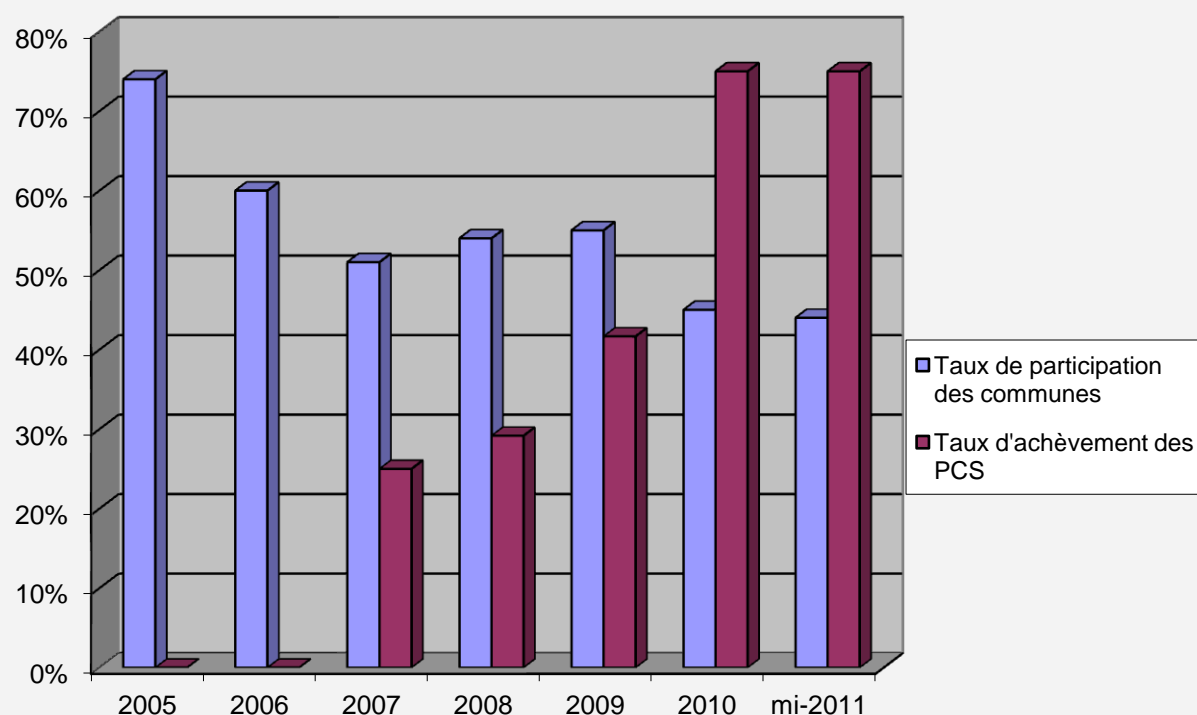
L'encadré et la figure à suivre illustrent la difficulté pour les communes à aller « au-delà » du PCS en établissant une corrélation directe entre le taux de participation aux groupes de travail sur les PCS animés par la DARP et l'avancée de la démarche PCS.

Encadré 38- Des pratiques de participation différentes

Parallèlement à nos échanges avec la DARP, nous avons mené une analyse de la présence des communes aux groupes de travail sur les Plans Communaux de Sauvegarde animés par la DARP entre janvier 2005 et juin 2011. Ce travail confirme les deux clivages que nous mentionnons ci-dessus :

- Les communes qui ont un taux de participation très important aux GT PCS (> 90%) figurent parmi celles qui ont arrêté leur PCS le plus rapidement (dès 2007) tandis que la plupart de celles qui affichent un taux de participation faible (< 33%) n'avaient toujours pas arrêté leur PCS fin 2012. Ces chiffres nous permettent d'illustrer les résultats du travail d'animation mené par la DARP.
- Le taux de participation de certaines communes chute considérablement une fois que le PCS est arrêté dans la commune (voir le graphique ci-dessous). Cette tendance illustre le clivage entre les communes qui poursuivent la démarche PCS une fois que le plan est arrêté et celles pour qui la rédaction du plan est une fin en soi. Concrètement, la poursuite de la démarche PCS se manifeste par la participation aux GT PCS, par l'organisation de tests PCS et d'exercices, une communication régulière sur le sujet, une volonté exprimée de progresser qui se concrétise par une démarche de retours d'expérience après un événement etc...

Figure 17 – Taux de participation au GT PCS x Taux d'achèvement des PCS



Ce graphique, qui mesure la participation des 24 communes de Nantes Métropole et le taux d'achèvement de leur PCS respectif, illustre une tendance générale à abandonner la participation aux GT PCS organisés par la DARP après l'achèvement du PCS ; bien que ce ne soit pas le cas de l'ensemble des communes. On remarque également un « effet de seuil » qui représente le noyau dur des communes qui maintiennent leur participation au groupe de travail une fois le plan achevé. Il convient donc de s'interroger tant sur les raisons de l'abandon du GT PCS une fois le plan achevé que sur les raisons du maintien d'une participation active à ceux-ci.

Avec la DARP, nous avons donc, dès notre première entrevue, entamé un travail de co-construction de la problématique, et notre travail s'est poursuivi dans cet esprit tout au long de la recherche. Notre point de départ a été un constat empirique, du point de vue de la DARP : dans un premier temps, la difficulté des communes d'une part de se plonger dans la démarche PCS, et dans un deuxième temps, d'aller au-delà de la simple démarche de planification vers une approche de type résilience.

Nous avons donc engagé une réflexion autour de la DARP en tant qu'acteur et autour de son activité d'animation d'une communauté engagée vers un même objectif de progression de l'organisation de crise vers la fiabilité.

A travers la méthodologie employée (double entrée, par la méthode et par les acteurs, voir Encadré 26 et Tableau 13), nous allons désormais entrer dans une description détaillée du travail de terrain.

Dans un premier temps nous nous intéresserons au travail d'animation de la démarche de montée en fiabilité réalisée par la DARP (voir 5.2 à suivre). Comment, par son activité, la DARP peut-elle être un support à la progression collective des communes, compte-tenu de la grande hétérogénéité de ces dernières concernant la gestion des risques ? Dans un second temps, nous déplacerons notre regard au niveau des communes (voir chapitre 6), destinataires de ce travail d'animation. Nous nous intéresserons à la façon dont celles-ci reçoivent ce travail d'animation et comment celles-ci se positionnent face à l'objectif de montée collective en fiabilité que s'est donné la DARP.

5.2 Quand le PCS devient un outil pour développer la résilience

Un mouvement collectif de montée en fiabilité : l'ambition de la DARP

Ainsi que nous l'avons développé dans les points précédents, la DARP s'est donné pour mission d'accompagner les communes dans l'élaboration de leur PCS afin d'atteindre l'objectif de 24 PCS sur le territoire mais aussi de les aider à développer une logique de résilience, en parallèle à ce travail d'anticipation. L'enjeu que nous identifions pour la DARP est alors celui de l'articulation des ces deux logiques (anticipation et résilience), afin de rendre possible la progression des communes vers plus de fiabilité.

La présente section est alors consacrée à l'analyse du travail managérial de la DARP, au cœur de l'articulation. Nous avons en effet mis en avant dans le chapitre 4 la DARP comme l'acteur porteur de la stratégie collective de montée en fiabilité, et dans ce chapitre 5, le PCS comme l'outil principal au service de cette stratégie. C'est donc à travers le travail d'animation managérial que met en œuvre la DARP autour du PCS que l'outil prend vie, et devient une ressource qui fait office de pivot entre ces deux logiques. A travers les « groupes de travail PCS », qui prennent la forme d'espaces de discussion (Detchessahar, 2003, nous y reviendrons également dans le chapitre 7), le collectif à la fois se construit, et entre dans une dynamique cognitive de réflexivité et dans une dynamique organisationnelle de mise en visibilité. Notre travail concentre alors son analyse sur ces réunions dans un premier temps (5.2.1), un objet encore peu étudié en gestion (Duchaine, 2010). Que fait-on réellement dans un groupe de travail ? Quels types d'interactions se mettent en place ? Quelles pratiques managériales supportent la construction du collectif et créent les conditions de la réflexivité ? Dans un deuxième temps, nous porterons notre regard au niveau de l'activité

managériale de la DARP dans son ensemble, à travers l'analyse de l'agenda de la chef de projet de la DARP, afin de comprendre comment celle-ci structure son activité autour de l'objectif principal qui est d'accompagner la montée en fiabilité du collectif, en dehors des GT PCS (5.2.2).

5.2.1 Le fil rouge : les GT PCS, un espace-pivot pour la discussion et la réflexivité

Le groupe de travail sur les Plans Communaux de Sauvegarde est l'une des premières et principales actions mises en place par la DARP à destination des communes. En 2004, la chef de projet de la DARP effectue une tournée des 24 communes de l'agglomération pour expliquer le Plan Local de Prévention des Risques et Pollutions et enquêter sur les besoins propres à chaque commune. Dès janvier 2005, la DARP organise une première formation d'aide à l'élaboration des PCS pour les communes, puis en mars 2005 elle organise et anime le premier groupe de travail sur les plans communaux de sauvegarde (GT PCS). Ce groupe de travail est le premier d'une longue série, puisqu'ils se poursuivent depuis 2005 jusqu'à aujourd'hui sur un rythme d'environ une réunion toutes les six semaines. Ainsi, plus de cinquante de ces groupes de travail ont déjà eu lieu au moment de notre étude, auxquels sont conviés les référents risques de chaque commune. Le référent-risque, comme le nomme la DARP, est généralement la personne en charge du PCS dans une commune, et qui est en lien régulier avec la DARP. On note une très grande diversité du profil des référents risques : différence de statut (élu ou fonctionnaire), différence hiérarchique (agent ou cadre) et différence de compétence (service réglementation, administration générale, aménagement du territoire, police municipale etc.).

Afin de comprendre ce qu'il se passe lors de ces réunions, nous avons observé un grand nombre d'entre elles (20 GT PCS observés sur la durée de la thèse), mais également mené une étude sur une période longue (2005-2011, 40 GT PCS, du début des GT PCS jusqu'à notre arrivée sur le terrain, pour compléter la vision de ceux que nous avons observé avec une perspective évolutive) à base de documents de la DARP (**Ordre du jour et compte-rendu de réunions, feuilles de présence**). Notre intérêt pour cet élément particulier d'animation²⁴⁵ réside dans sa régularité et sa permanence sur le long terme, il est le canal principal à travers lequel la DARP construit sa politique d'animation, et ce à deux niveaux : envers les référents risques – en tant que responsables de la démarche PCS – dans un premier temps et envers les élus et fonctionnaires communaux dans un second temps, à travers le relais que sont les référents risque au sein de chaque municipalité.

²⁴⁵ Pour une réflexion sur les réunions comme objet d'analyse particulier, se référer à Duchaine, S. (2010).

5.2.1.1 La structuration des GT PCS

A l'initiative de la DARP, les GT PCS regroupent les référents risques de chaque commune et sont animés par la chef de projet Risques de la DARP. L'ordre du jour de chaque groupe de travail est défini à l'avance par la chef de projet, et couvre en moyenne 2 à 3 thèmes par séance, auxquels se rajoute un point d'information sur l'actualité et sur quelques fils rouges en fin de séance. Généralement, c'est la chef de projet de la DARP qui ouvre la discussion sur les différents thèmes par une présentation orale (supportée par un powerpoint ou une représentation de mindmapping), et distribue la parole aux référents risques pour connaître leurs réactions sur le sujet abordé. Son objectif est d'être dans l'échange, et elle encourage au maximum la participation des référents risques à réagir aux informations qu'elle diffuse, mais aussi à être pleinement acteurs de ce groupe de travail en proposant des thèmes à aborder à l'ordre du jour et en assurant eux-mêmes la présentation.

Nous allons ici présenter les résultats d'une analyse que nous avons conduite sur les ordres du jour de 40 GT PCS qui ont eu lieu entre mars 2005 (1^{er} GT PCS) et juin 2011 (40^{ème} GT PCS), soit une période de six ans. Nous avons répertorié 89 thématiques proposées à l'ordre du jour de ces 40 GT PCS. Nous les avons réparties selon 7 catégories que nous avons établies et qui apparaissent dans la Figure 18 ci-dessous. Nous aurons l'occasion de commenter et de faire référence à ces différents tableaux dans la suite, dans le détail que nous ferons de chacune de ces catégories.

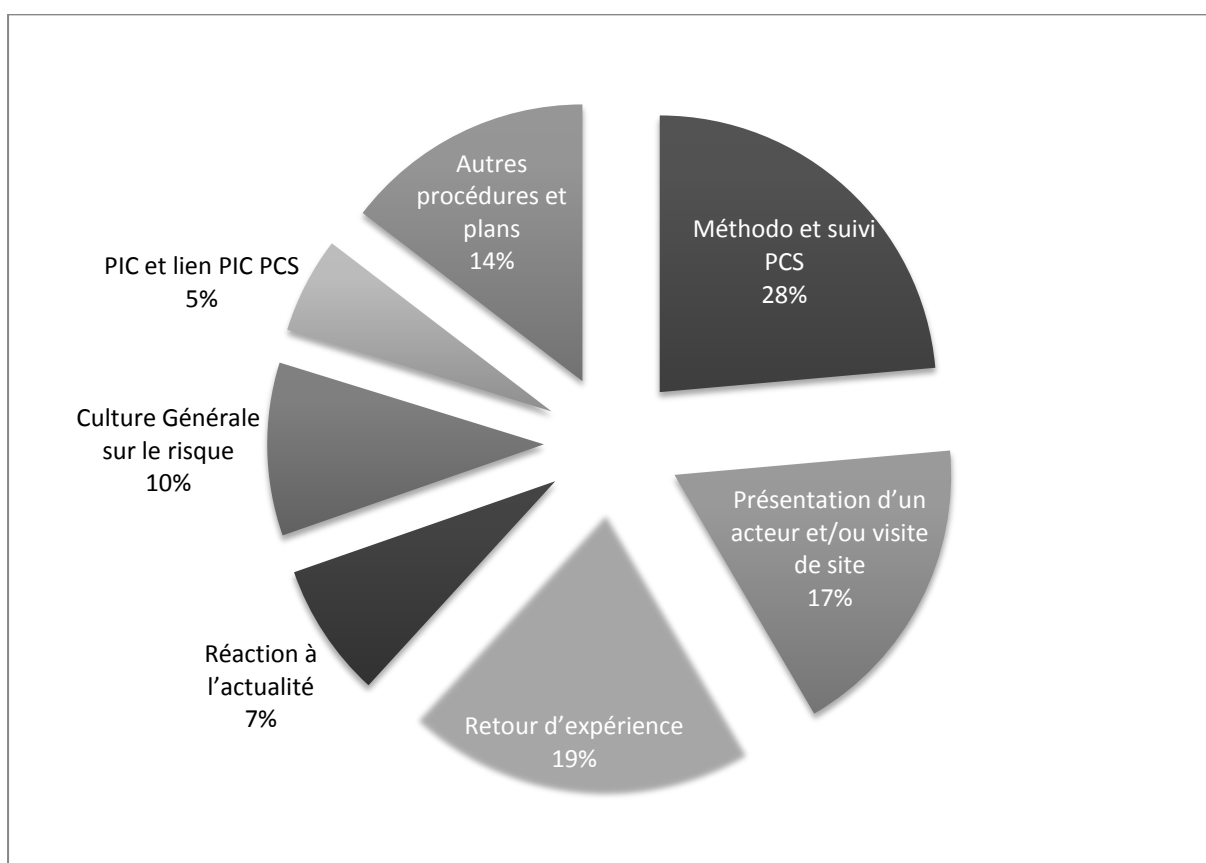
Le tableau ci-dessous représente le nombre d'apparitions de chaque catégorie à l'ordre du jour. Il faut savoir qu'une même thématique peut apparaître plusieurs fois à l'ordre du jour si elle traite de sujets différents, dans ce cas nous l'avons comptabilisé plusieurs fois.

Tableau 18 – Répartition de l'ordre du jour des GT PCS par catégories, avec exemples (mars 2005 à juin 2011)

Méthode et suivi PCS	Présentation d'un acteur et/ou visite de site	Retour d'expérience NM et Communes	Réaction à l'actualité	Culture Générale sur le risque	PIC et lien PIC PCS	Autres procédures et plans
26	16	18	7	9	5	13
<i>Quelques exemples</i>						
<p>Point sur le décret d'application de l'article 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile, et sur le guide méthodologique</p> <p>Présentation des PCS de différentes communes</p> <p>Info : Formation PCS par le réseau IDEAL du 29 mars 2007</p> <p>Formation sur le logiciel gratuit de mind mapping « freeplane », appliquée à la réalisation du PCS</p>	<p>Organisation du SDIS en opérations et besoins récurrents vis à vis des communes et de Nantes Métropole</p> <p>Intervention du SIRACEDPC sur la coordination Etat / collectivités en situation de crise</p> <p>Intervention de la DDE 44 sur les missions et le rôle de la DDE dans le dispositif de crise de l'Etat</p> <p>Visite du CRAIOL et du PC exploitation routière</p> <p>Visite du Centre de Traitement de l'Alerte du SDIS 44</p>	<p>Retour d'expérience de l'épisode « neige » du 28 janvier 2006 (coopération NM et communes)</p> <p>Exercice de simulation de crise du 11 avril 2006, Commune B</p> <p>Désamorçage de la bombe « Véronique », Commune A</p> <p>Retour d'expérience du début d'incendie à l'usine Waterman, Commune G</p> <p>Retour d'expérience Grippe A H1N1 : tour de table</p>	<p>Présentation de l'étude acoustique sur les sirènes du Réseau National d'Alerte</p> <p>Tempête Klaus dans le sud-ouest en janvier 2009 : retour d'expérience de la ville de Perpignan</p> <p>Alerte d'Air Pays de Loire : que faire ?</p> <p>Réorganisation de NM métropole et place de l'ex-mission risques et pollutions :</p> <p>Retour sur la rencontre du réseau IDEAL du 10 septembre</p> <p>Projet d'extranet de NM vers les communes</p>	<p>Point sur le pouvoir de réquisition du maire et du Préfet</p> <p>Coûts de la grippe A pour les communes « centre de vaccination »</p> <p>Nouveau portail officiel sur les risques majeurs</p> <p>Nouvelles publications de la D° de la sécurité civile</p> <p>Outil d'éducation aux risques majeurs en prolongement du PPMS : le livret "Les risques majeurs ? Même pas peur !" réalisé par la ville de Nantes</p>	<p>Etat d'avancement du plan de mobilisation et d'intervention de la logistique communautaire</p> <p>PIC et PCS: quelle coordination des acteurs, au travers des scénarios :</p> <ul style="list-style-type: none"> - accident industriel (intervention COPR) - et inondation de la Loire (cf sous-groupe de travail « scénarios » réunis en septembre 2006) 	<p>Plan départemental « grippe aviaire » et rôle des collectivités</p> <p>PPMS des écoles et rôle des communes (Intervention de M.X, inspecteur hygiène et sécurité, coordonnateur risques majeurs au Rectorat de l'Académie de Nantes)</p> <p>Plan de Secours Spécialisé « eau potable » et rôle des communes et des pôles</p> <p>La nouvelle Procédure Gaz Renforcé SDIS-GrDF en cas d'accident lié au gaz</p>

Le graphique qui suit est une représentation qui exprime en pourcentage le poids de chaque catégorie sur le total des thématiques à l'ordre du jour sur les 40 GT PCS à l'étude entre janvier 2005 et juin 2011.

Figure 18 – Représentation de la répartition des thématiques abordées à l'ordre du jour en GT PCS (1)
Période mars 2005 à juin 2011



D'après ce graphique, si l'on regroupe les différentes catégories qui traitent des plans (Méthodo et suivi PCS, Autres procédures et plans, PIC et lien PIC/PCS), ce sont 47% des sujets à l'ordre du jour des GT PCS qui ont un lien avec les plans. Inversement, il nous faut remarquer que 53% des sujets abordés en GT PCS ne sont pas directement liés au plan en tant qu'outil, mais participent au dispositif général de gestion des risques permis par l'animation créée autour du PCS. Nous affirmons alors que l'outil PCS est mobilisé comme « prétexte » au déroulement d'un dispositif de gestion plus global (de Vaujany, 2006), permettant la mise en réflexion de l'organisation quand à sa préparation de la réponse à la crise.

Notons qu'il est intéressant de regarder comment évolue, dans le temps et sur le long terme, la répartition des thématiques à l'ordre du jour des différents GT PCS (voir Tableau 19 et Tableau 20 ci-dessous) : avec une actualité régulière pour certaines catégories (Autres procédures et plans ; Retours d'expérience ; Présentation d'un acteur/Visite de site), d'autres catégories très présentes au début et dont l'occurrence s'estompe avec le temps (Méthodes et suivi PCS ; PIC et lien PIC/PCS ; Culture Générale sur le risque) et une occurrence très ponctuelle et concentrée sur des périodes données (Réaction à l'actualité). La catégorie « Méthode et suivi PCS » étant relativement importante (elle représente 28% des ordres du jour), nous l'avons elle-même subdivisée en sous-catégories dont nous étudions la répartition.

Tableau 19 – Représentation de la répartition des thématiques abordées à l'ordre du jour en GT PCS (2)

Tableau 20 – Détail de la catégorie « Méthode et suivi PCS » (1)

Représentation de la répartition des différentes thématiques abordées lors des GT PCS au cours des 40 sessions observées (janvier 2005 à juin 2011)

GT dans lesquels la catégorie suivante est abordée	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G13	G14	G15	G16	G17	G18	G19	G20	G21	G22	G23	G24	G25	G26	G27	G28	G29	G30	G31	G32	G33	G34	G35	G36	G37	G38	G39
Méthodes et suivi PCS																																							
Présentation d'un acteur et/ou visite de site																																							
Retour d'expérience																																							
Réaction à l'actualité																																							
Culture Générale sur le Risque																																							
PIC et lien PIC/PCS																																							
Autres procédures et plans																																							

Détail de la catégorie « Méthode et suivi PCS »

GT dans lesquels la catégorie suivante est abordée	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G13	G14	G15	G16	G17	G18	G19	G20	G21	G22	G23	G24	G25	G26	G27	G28	G29	G30	G31	G32	G33	G34	G35	G36	G37	G38	G39
Aspects techniques du PCS																																							
Suivi du PCS																																							
DICRIM																																							
Présentation des communes																																							
Besoins de formation																																							
Etudes de cas																																							

Lecture des tableaux : les cases grisées indiquent la présence de la thématique à l'ordre du jour du GT PCS indiqué. Le premier tableau illustre l'importance du travail sur les plans (à travers trois catégories : Méthodo et suivi PCS, Autres procédures et plans, PIC et lien PIC/PCS), qui décline progressivement avec le temps, ainsi que la diversité et la régularité d'autres thématiques, qui permettent la construction d'une culture du risque. Le second tableau détaille la thématique « Méthodo et suivi PCS », qui constitue une part très importante de la composition des GT PCS. Elle illustre comment la thématique PCS est traitée, à travers différents éléments : par la théorie (aspects techniques), par la pratique (études de cas), par le suivi du projet (suivi du PCS, expression des besoins de formation), à travers le partage d'expériences et la construction collective (DICRIM et présentation des PCS des différentes communes).

Nous allons à présent entrer dans le détail de chacune de ces catégories. L'étude des ordres du jour ainsi que notre présence à de nombreux GT PCS nous permettent d'analyser et de décrire ce qu'il se passe vraiment sous tel ou tel intitulé à l'ordre du jour ainsi que d'expliquer l'évolution de ces thématiques dans le temps.

- *Méthode et suivi PCS*

Dans cette catégorie nous avons regroupé l'ensemble des thématiques ayant trait à l'élaboration du Plan Communal de Sauvegarde. Cette catégorie étant la plus souvent représentée à l'ordre du jour (voir Tableau 19 et Tableau 20), nous l'avons elle-même subdivisée en sous-thématiques, à savoir : les aspects techniques du PCS (méthode et points législatifs), le suivi de l'avancement des communes sur leur PCS, le DICRIM (document du PCS spécifiquement destiné à l'information des populations), les présentations de PCS réalisés, l'expression des besoins de formation, les exercices de mise en œuvre.

Les sous-thématiques relatives à l'élaboration du plan en lui-même (« aspects techniques du PCS », « suivi du PCS », « DICRIM ») ont été très présentes lors des 10 premiers GT PCS pour disparaître ensuite. De même, la sous-thématique « suivi de l'avancement des communes » a été présente à chaque session sur les 5 premiers GT PCS, pour s'espacer ensuite dans le temps (voir Tableau 21).

Tableau 21 - Détail de la catégorie « Méthode et suivi PCS » (2)

Thématique Méthode et suivi PCS							
Sous-thématiques	Méthode	Points législatifs	Suivi	DICRIM	Présentations	Besoins de formation	Etude de cas
N° des GT PCS où la sous-thématique est inscrite à l'ordre du jour	GT 1 GT 4	GT 2 GT 8	GT 1 GT 2 GT 3 GT 4 GT 5 GT 9 GT 13 GT 19	GT 6 GT 7 GT 9 GT 10	GT 12 GT 15 GT 21 GT 24 GT 27 GT 28	GT 17 GT 22	GT 34

C'est donc l'élaboration technique du PCS en tant que document qui a principalement occupé les premières sessions de ce groupe de travail, qui s'est ensuite tourné vers d'autres centres d'intérêts à mesure que les PCS communaux avançaient, tout en continuant à suivre ce dossier de manière

périodique mais régulière. Le développement de ces nouvelles thématiques à travers le temps montre la montée progressive en réflexivité des acteurs par rapport à leur organisation de crise, on assiste en effet à une mise en discussion de cette dernière.

Un travail collectif (projet sur un an, mené entre GT 6 et GT 10) a permis la réalisation d'un DICRIM communautaire²⁴⁶. A partir du GT 12, un certain nombre de référents risque (10 communes au total) se sont portés volontaires pour présenter leur réalisation de PCS aux autres référents dans le cadre d'une session GT PCS. Par la suite, les référents-risque se sont exprimés sur leurs besoins et projets concernant la formation à la gestion de crise au sein de leur commune (GT 17 et 22) et enfin ils ont joué sur table un exercice de simulation de crise (étude de cas, GT 34). On voit donc qu'à mesure que les communes ont avancé dans l'élaboration de leur PCS (voir la chronologie en Figure 12) le groupe de travail a accompagné leur évolution, depuis le besoin de support technique à l'élaboration jusqu'à l'expression de besoins tournés vers la diffusion du document et l'appropriation de celui-ci au sein de la commune. Précisions que ces GT PCS ont permis la création de sous-groupes de travail thématiques, qui se sont réunis en parallèle. Composés de plus petits effectifs, ils ont permis aux référents-risque d'avancer sur le PCS via des thématique ciblées selon leurs besoins précis (ex : formations gestion de crise, information préventive, accident industriel, inondation de la Loire, etc.).

- *Présentation d'un acteur et/ou visite de site*

Très rapidement (dès le GT 3), des acteurs externes à la Communauté Urbaine ont été intégrés dans les sessions GT PCS. Le SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours) en particulier est devenu un membre à part entière de ce groupe de travail, en intervenant de façon régulière sur de nombreuses thématiques (retours d'expérience, exercices, culture du risque etc...) en apportant leur expertise. D'autres acteurs sont invités de manière plus ponctuelle afin de venir présenter leur organisation aux référents risques, et d'échanger sur la thématique des risques. C'est le cas avec des acteurs professionnels du risque, tels que la Croix Rouge ; et avec des acteurs non-professionnels du risque (mais néanmoins concernés), comme par exemple le Rectorat de l'Académie²⁴⁷. Parfois, ces interventions se passent directement dans les locaux de l'acteur invité, ce qui permet d'illustrer l'intervention par une visite du site, et ainsi de mieux visualiser l'organisation de cet acteur et ses

²⁴⁶ Le DICRIM (Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs) est un document d'information sur les risques majeurs destiné à la population. Il doit être réalisé en complément du PCS. Celui de Nantes Métropole a été réalisé de façon communautaire, sur une trame et une mise en page communes aux 24 municipalités, avec une adaptation du contenu en fonction des risques spécifiques à chaque commune.

²⁴⁷ Concerné au titre de la mise en place des PPMS dans les écoles

enjeux en temps de crise. Il s'agit pour l'instant d'acteurs institutionnels (SDIS, Météo France, Commissariat Central de Police, Préfecture, etc.). Les visites de site ont commencé à partir du GT 16 (avril 2008), c'est une forme que nous qualifierons d'évoluee de la catégorie « présentation d'un acteur », catégorie que l'on retrouve régulièrement à l'ordre du jour depuis le début des GT PCS. Une ouverture vers les industries de l'agglomération serait intéressante mais reste plus difficile à mettre en place dans la mesure où il s'agit d'acteurs privés.

La chef de projet sollicite également des acteurs internes à la structure intercommunale pour intervenir à propos de leurs enjeux et leur fonctionnement en cas de crise, et faire visiter leurs locaux. Les référents-risque ont ainsi visité différentes entités de Nantes Métropole (Régie de l'Eau, CRAIOL, COPR, PC Circulation) rattachés à la même direction que la DARP (Direction Energie Environnement Risque). Environ un GT PCS par an est dit « *délocalisé* », c'est à dire qu'il est organisé dans l'une des communes de l'agglomération et non dans les locaux de Nantes Métropole. Le référent-risque qui « *reçoit* » présente alors les enjeux spécifiques à sa commune en matière de risques et l'organisation de crise mise en place.

Le tableau ci-dessous récapitule les visites de site effectuées sur la période de cette étude, ainsi que les GT délocalisés. Concernant la liste des intervenants extérieurs au groupe de travail invités lors des groupes de travail, nous avons établi une liste, trop longue pour être présentée ici mais consultable en annexes. Il s'agit dans la majorité des cas d'acteurs de Nantes Métropole, qui interviennent ponctuellement dans leur domaine de compétences pour faire le lien avec les communes (par exemple la Direction Eau, les opérateurs du CRAIOL, des représentants de Pôles de Proximité, etc.), et de représentants du SDIS présents pour apporter leur expertise et faciliter la coopération au quotidien. Plus ponctuellement on constate aussi la présence de la Préfecture, d'associations de Sécurité Civile ou encore de chercheurs sur des thématiques particulières.

Tableau 22 - Sites visités par le Groupe de Travail sur les PCS

2008	Visites de sites : CRAIOL, Centre de Traitement des Appels du Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours, Centre d'Opérations et de Renseignements de la Gendarmerie GT délocalisé : Commune A
2009	Visites de sites : COPR GT délocalisé : Commune L
2010	Visites de sites : Régie de l'Eau GT délocalisé : Commune G
2011 (jan. à juin)	Visites de sites : Hôtel de Police de Nantes (Commissariat Central), Unité Sauvetage et Déblaiement du Centre d'Intervention et de Secours situé sur la Commune B

Ces différentes visites et rencontres avec des acteurs permettent de structurer un réseau d'acteur autour de la gestion des risques, et de créer ou renforcer des liens pour apprendre à travailler ensemble avant la crise, de sorte à déjà se connaître le jour J, à l'instar de l'exemple présenté dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 39 - Construire un réseau d'acteurs à travers les GT PCS

Nous donnons ici l'exemple d'un GT PCS au cours duquel est intervenu en tant qu'invité le président de la délégation locale de la Croix Rouge. Face aux référents-risque, il a présenté l'organisation et les moyens de la Croix Rouge en situation d'urgence ainsi que la coordination avec les communes. Au cours de l'exposé de cet intervenant, les référents-risque ont réalisé que cette association est capable de monter en quelques heures un hébergement provisoire pour plusieurs centaines de personnes, car ils en ont l'habitude, contrairement aux communes. De plus, ils peuvent assurer ce type d'intervention en prestation pour le compte des communes en cas de crise. Pourtant jusque là, ni les communes ni la DARP n'avaient exploré cette possibilité de partenariat, par méconnaissance des moyens d'action de l'association ni du fait qu'ils pouvaient mettre leur savoir-faire et leur professionnalisme en la matière à disposition des communes en temps de crise. Suite à cette intervention, des contacts seront pris par les communes – avec la Croix-Rouge mais aussi avec d'autres associations de protection civile – afin de mettre en place des conventions pour organiser la réponse à la crise sur leur territoire.

Cet exemple illustre bien comment la chef de projet de la DARP contribue à structurer un réseau (en taille mais aussi dans la qualité des interactions) à travers les GT PCS, en insistant sur ce qu'elle appelle « *apprendre à travailler ensemble avant la crise, pour mieux collaborer le jour J* ».

- *Retours d'expérience :*

Les retours d'expérience constituent une thématique très structurante des GT PCS, puisqu'elle est régulièrement présente à l'ordre du jour depuis le début de GT PCS (18 occurrences en 40 sessions, à intervalles réguliers, voir Tableau 19). Le tableau ci-dessous recense les différents retours d'expérience présentés en fonction de la nature de l'expérience et de l'acteur concerné. Les communes sont encouragées à partager leur expérience quand elles ont été confrontées à une crise ou lorsqu'elles participent ou organisent un exercice. Dans le Tableau 23 ci-dessous, nous voyons par exemple des retours d'expérience d'exercice organisés à l'initiative des communes (exemple : test PCS) et d'autres à l'initiative d'acteurs externes (exemple : GrDF pour l'exercice ORIGAZ et Préfecture pour l'exercice ORSEC) et auxquels ont été conviés à participer les communes. Elles relatent ainsi l'expérience telle qu'elles l'ont vécu, en tant qu'acteur leader ou en tant que participant à une simulation de crise. De même, les gestions de crises réelles, d'origine et d'envergure diverses (de l'alerte à l'événement majeur), font l'objet d'un retour d'expérience des communes lorsqu'elles en traversent une. La DARP se fait également le porte-parole d'expériences de gestion d'événements, soit qui ont mobilisé les équipes intercommunales (exemple : épisode neigeux qui mobilise les services de voirie), soit vécues par d'autres intercommunalités avec qui la DARP a établi contact. Enfin, il est possible qu'un acteur externe vienne directement présenter son expérience à la demande de la DARP, c'est notamment le cas du SDIS qui intervient régulièrement lors des GT PCS.

Tableau 23 – Retours d’expérience en GT PCS

		Acteur à l’initiative du retour d’expérience	
		Communes	Intercommunalité
Nature de l’expérience	Exercice	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exercice PCS, Commune B (x3) ▪ Exercice ORSEC, Aéroport de la Commune F ▪ Exercice ORSEC, Tunnel sur la Commune A ▪ Exercice ORIGAZ, Commune A 	
	Gestion d’événement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fuite de gaz, Commune A ▪ Incendie industriel, Communes E, F et A ▪ Orages, Communes A et E ▪ Grippe A, toutes les communes ▪ Menace d’effondrement d’immeuble, Commune A 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Episode de neige, Nantes Métropole ▪ Envoi de renforts à la Faute-sur-Mer, Nantes Métropole ▪ Crise eau potable, Nevers ▪ Tempête Klaus, Perpignan ▪ Incendie Industriel, SDIS

Les retours d’expérience ont lieu sous une forme très narrative, les expériences sont racontées telles qu’elles ont été vécues par les protagonistes. De plus, ces retours d’expériences sont très imagés, à l’aide d’illustrations (projection de photos et de schémas), mais aussi à l’aide de nombreuses anecdotes. Par exemple, lors du retour d’expérience de la DARP sur l’envoi de renforts à la Faute-sur-Mer, la chef de projet sensibilise les référents-risque à la problématique de l’évacuation des déchets causés par l’inondation, une problématique lourde à gérer dont ils ne soupçonnaient pas l’ampleur. Les photos prises à la Faute-sur-Mer montrent des montagnes de déchets empilés devant les maisons en attendant d’être évacués. La chef de projet mobilise aussi le témoignage de la ville d’Orléans qu’elle a recueilli en partageant des détails particulièrement parlants pour les communes : l’inondation a produit en quelques heures l’équivalent d’un an de déchets pour la ville à évacuer.

Le choix de la forme du récit est essentiel dans la démarche de la DARP qui est de fédérer un réseau d’acteurs aux relations solides et profondes. Par le partage de détails et d’anecdotes sur le mode du storytelling (Weick, 1987), les communes s’approprient mieux les récits des autres acteurs. De nombreuses photos sont également utilisées pour illustrer les récits. La chef de projet de la DARP est parvenue à instaurer dans ce groupe une dynamique d’échange basée sur la confiance : les acteurs n’hésitent pas à faire part des difficultés qu’ils ont rencontré durant l’expérience. Par exemple, lors

du retour d'expérience sur la gestion d'un gros incendie en centre ville, la Commune A raconte que c'est seulement après avoir mis en place le PCC²⁴⁸ de crise qu'ils ont pu se rendre compte que sa configuration n'était pas adaptée aux exigences de la crise. En pleine gestion de crise, ils ont du modifier l'organisation qu'ils avaient anticipé dans leur PCS. Une autre commune raconte, à propos de sa participation à un exercice inondation de la Loire organisé par la Préfecture : *« on se rend compte que c'est pas toujours facile à mettre en place [une organisation de crise]. Les chefs de services imaginaient pas que ça impliquait autant de travail. Ça leur a fait prendre conscience de ça ... par exemple on a 18 employés Eau sur le papier. En vrai, entre les congés, la récup etc... on a 8 employés »*.

- *Culture Générale sur le risque et Réaction à l'actualité*

Ces deux thématiques apparaissent régulièrement à l'ordre du jour des GT PCS. Il peut s'agir de thèmes qui sont traités longuement au cours d'une réunion (exemple : la déclinaison de la thématique gaz à l'ordre du jour du GT 39, voir Encadré 40 ci-dessous) ou de thèmes qui font juste l'objet de quelques phrases durant la session, mais qui sont suivis régulièrement comme un fil rouge (exemple : suivi régulier de l'avancée du projet SAIP²⁴⁹).

⇒ *Culture Générale sur le risque*

Dans l'encadré ci-dessous, nous présentons l'exemple de l'ordre du jour du GT PCS 39 qui illustre comment la thématique gaz a pu être traitée de manière intensive au cours d'une même session GT PCS, à travers trois des quatre points de l'ordre du jour. Ce traitement a impliqué l'intervention de représentants de différentes organisations (Nantes Métropole, Commune A, SDIS), mais aussi une diversité et une complémentarité des angles d'approche (réglementation, exercice, procédures opérationnelles) et des modes de travail (élargissement du réseau, retour d'expérience, connaissances techniques et générales etc.). Il est intéressant de noter comment le GT PCS – tel que pensé et animé par la DARP – permet de structurer un réseau d'acteurs à travers des thématiques communes, qui permettent d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble avant une éventuelle crise.

Dans cet exemple, on remarque également comment sont traitées en fin de GT les informations d'actualité ou de culture générale sur le risque qui ne font pas l'objet d'un point particulier en GT

²⁴⁸ Poste de Commandement Communal

²⁴⁹ Système d'Alerte et d'Information des Populations : projet porté par le ministère de l'Intérieur pour moderniser le système d'alerte à la population

PCS, mais que la chef de projet souhaite quand même aborder rapidement pour diffuser quelques informations pouvant être utiles aux communes.

Encadré 40 - Ordre du jour du GT 39 – 12/05/2011

1/ Sécurité gaz : Point sur le Partenariat avec GRDF, principes généraux et échéances de la nouvelle réglementation DR / DICT (Intervention du Service Energie de Nantes Métropole)

2/ Retour d'expérience de l'exercice ORIGAZ du 14 avril (Intervention du référent-risque de la Commune A)

3/ La nouvelle Procédure Gaz Renforcé SDIS-GrDF en cas d'accident lié au gaz, (Intervention du SDIS)

4/ Informations et actualités :

- Exercices de simulation
- SAIP
- Risque sismique
- Sécuriser les transmissions en cas de crise
- Communication de crise
- Retour d'expérience de la Commune F

Source : Document Nantes Métropole

Voici quelques exemples de thèmes parmi les plus abordés dans cette catégorie « Culture Générale sur le risque » :

- Thématique de l'Alerte et projet SAIP
- Gestion des crises « hors cadre »
- Organisation d'autres villes françaises
- Animaux errants
- Problématique fuite de Gaz et la nouvelle Procédure Gaz Renforcée

⇒ *Réaction à l'actualité*

Donnons un autre exemple, cette fois-ci dans le cadre de ce que nous avons appelé « réaction à l'actualité ». Le dossier pandémie grippale a été traité sous différentes formes lors des GT PCS 5, 6, 7, 12, 25, 26, 27, 28, 31, 36, 37, soit en réaction aux deux pics d'alerte en France, en 2006 (virus H5N1) et en 2009 (virus H1N1). Le traitement de ce dossier pouvant soit être l'une des thématiques principales du GT PCS (par exemple le GT 5, le GT 27), soit faire l'objet d'un point de situation, ou encore être abordé rapidement en fin de séance pour la diffusion d'une information (par exemple le GT 12, le GT 37). Le tableau ci-dessous montre comment le sujet a pu être décliné au fil des GT PCS.

Tableau 24 - Déclinaison de la thématique Pandémie Grippale

N° GT	Date	Thématique
5	16/02/2006	Plan départemental « grippe aviaire » et rôle des collectivités
6	20/04/2006	Point sur le Plan de Continuité des Services à élaborer dans le cadre du plan « grippe aviaire »
7	22/06/2006	Point de situation Grippe Aviaire
12	26/06/2007	Info exercice Grippe aviaire en préparation
25	28/05/2009	Points d'actualité : Pandémie grippale : échanges sur les achats de masques.
26	02/07/2009	Pandémie grippale : point sur les plans de continuité d'activité, les responsabilités des différents acteurs, l'achat des masques, l'information des agents, les expériences d'autres collectivités... (intervenant DDASS sous réserve)
27	24/09/2009	Pandémie grippale : échanges d'expériences sur la préparation de nos différentes collectivités
28	05/11/2009	Grippe A : extranet et centres de vaccination
31	11/03/2010	Retour d'expérience Grippe A H1N1 : tour de table
36	16/12/2010	RETEX grippe A finalisé par la Commune A
37	10/02/2011	Coûts de la grippe A pour les communes « centre de vaccination »

Ce tableau nous montre bien la diversité des champs d'application abordés lors de ces GT et la richesse des échanges qui en résultent :

- aide technique pendant la période l'alerte : rôle et responsabilités des différentes institutions, « mise en musique » des différents plans (comment s'insérer dans le plan d'action départemental, comment réaliser un plan de continuité d'activité), logistique (achat et gestion des stocks de masques), etc.
- échange d'expériences entre communes
- interventions d'experts
- mise en place d'outils pour favoriser le développement d'une culture du risque et d'une logique de résilience au sein des communes : organisation d'exercices, construction d'un réseau extranet...

Ainsi la DARP met à profit les thématiques d'actualité – qui correspondent aux préoccupations du moment des référents risques – pour à la fois répondre aux demandes précises de ces derniers et initier la mise en route de projets plus ambitieux, comme par exemple la création d'un réseau extranet dont l'objectif est de faciliter l'échange entre communes sur la thématique des risques (ici encore, relevons le caractère pionnier du travail mené par la DARP : ce projet de réseau extranet est

le premier sur l'intercommunalité, tous domaines confondus. Il pourrait par la suite permettre de rapprocher les communes sur d'autres thématiques de la vie publique). Le travail mené dans les GT PCS est multi-fronts : développement d'outils, construction d'un réseau d'acteurs, travail sur les procédures et l'organisation, etc.

Voici les exemples des thèmes les plus abordés suite à des événements locaux ou nationaux dans cette catégorie Réactions à l'Actualité :

- Désamorçage de la bombe près du CHU de Nantes en 2006 (bombe Véronique, évacuation de 15000 personnes)
 - Tempête Klaus dans le Sud-Ouest en 2009
 - Pandémie Grippale, alertes de 2006 et 2009
 - Tempête Xynthia en 2010
-
- *Autres procédures et plans ; PIC et lien PIC/PCS*

Ces deux dernières catégories recouvrent le traitement de l'ensemble des autres plans et procédures auxquels peuvent avoir à faire les référents risques. Concernant le PIC et l'articulation avec les différents PCS, la chef de projet Risques de la DARP fait de temps à autre un point d'avancement lors du GT PCS pour informer les référents risques (GT 2, 7, 12, 25). Certains plans sont abordés au fil de l'actualité des communes, comme le Plan de Continuité d'Activité lors de l'alerte grippe aviaire. D'autres sont abordés via des projets menés par la DARP (en collaboration avec la COPR et le SDIS) comme le PER zone (Plan d'Exposition aux Risques), dans le cadre de la création de cartes opérationnelles pour faciliter l'intervention en cas d'accident industriel. De même l'information préventive via le DICRIM est aussi un projet mené de façon communautaire car mutualisé, et son avancée est gérée dans le cadre des GT PCS et des sous-groupes de travail thématiques qui s'y créent. Deux autres dossiers importants au niveau des plans ont fait l'objet d'un travail régulier dans les GT PCS : le PSS (Plan de secours Spécialisé) via la question de l'eau potable et le PPMS (Plan Particulier de Mise en Sûreté) via la question de la sensibilisation des établissements scolaires à leurs obligations en matière de gestion des risques. Enfin, des outils et procédures qui ne sont pas encore d'actualité au sein de la Communauté Urbaine mais qui existent ailleurs sont soumis à discussion, comme la Réserve Communale de Sécurité Civile. On voit comment ce groupe se saisit lui-même des questions de risque à un niveau global, dans une philosophie proactive d'intégration sur l'ensemble du territoire : il n'est en effet pas de la responsabilité des communes d'élaborer le PPMS des établissements scolaires. Néanmoins, face au constat partagé (grâce aux échanges entre référents-risque) du peu de mobilisation de certains chefs d'établissement sur le sujet, le GT PCS travaille sur des actions en collaboration avec les écoles pour faciliter la mise en place des PPMS.

Encore une fois, nous notons une diversité des formats pour aborder ces différentes questions : à la demande des communes, projets communautaires initiés par la DARP, tours de table, présentation de l'action d'une commune en particulier etc...

- *Les fils rouge et grandes thématiques*

Pour terminer cette section, nous avons choisi de récapituler ici les thèmes qui ont été au cœur de ces GT PCS, soit par leur récurrence, soit une attention particulière qui leur a été accordée. Nous avons distingué les thématiques que nous avons qualifiées de « fils rouge », de par leur présence ponctuelle mais régulière à l'ordre du jour tout au long de ces années ; et les « grandes thématiques », celles qui ont fait l'objet d'un traitement approfondi, sous diverses formes. Nous en présentons une synthèse dans le tableau ci-dessous.

Tableau 25 – Principaux « fils rouges » et « grandes thématiques » abordés en GT PCS

Fil rouge	Grandes Thématiques
CRAIOL	PPMS
Thématique de l'Alerte et projet SAIP	Eau potable
Formations et Conférences, dont celles proposées par le Réseau Risque	Aéroport
PPRI Loire aval	Pandémie Grippale
Repères de crues	Problématique fuite de Gaz et la nouvelle procédure
Extranet	ORIGAZ
Utilisation du logiciel de MindMapping Freeplane	
Travaux de recherche	

Par année, voici également les thématiques qui ont fortement mobilisé le groupe de travail (nous noterons ici aussi un élargissement progressif des thématiques au fil des ans, très centrées sur les plans les premières années).

Tableau 26 – Grandes thématiques du GT PCS selon les années

2005	PCS
2006	PCS et DICRIM, Pandémie grippale, Premiers retours d'expérience et sous-groupe de travail
2007	DICRIM, PPMS, PIC
2008	Présentation des PCS des communes, Visites de sites, Information préventive et PPMS, Eau Potable
2009	Retours d'expérience du SDIS et de communes françaises extérieures à la Communauté Urbaine, Eau Potable, Pandémie grippale
2010	Eau Potable, Etude de cas sur table, Retours d'expérience sur tempête Xynthia et exercice ORSEC
2011	Fuite de Gaz : Procédure Gaz Renforcée et exercice ORIGAZ

L'évocation de ces différentes thématiques nous permet de mettre en avant le dynamisme du GT PCS, sa réactivité et sa capacité à se réinventer en réagissant à l'actualité (pandémie grippale, nouvelles procédure ORIGAZ), en s'adaptant aux demandes ponctuelles exprimées par les référents-risque (question de l'alerte) et en saisissant les opportunités d'élargir le réseau (exercice sécurité aéroport). Ces thématiques témoignent également de l'effort dans la durée qui est fait de construire un collectif solide (lien régulier entre le CRAIOL et les référents-risque par exemple), qui s'ancre dans des actions concrètes (DICRIM, PPMS), doté d'une solide culture générale sur le risque (suivi du projet ministériel SAIP, de l'avancement du PPRI Loire), mais aussi qui s'interroge et remet en question ses pratiques (participation à des conférences et à des travaux de recherche, bilans réguliers de l'activité du groupe, qui témoignent d'un effort de réflexivité), s'ouvre à de nouveaux outils (extranet, mindmapping).

En guise de conclusion de cette section, qui visait à présenter la structuration des GT PCS, nous souhaitons mentionner que le GT PCS vit aussi... en dehors des GT PCS. En effet, ces réunions, fréquentes et régulières sur le long terme, contribuent à constituer un collectif soudé, composé principalement des référents-risque des communes, qui répond présent aux diverses sollicitations et propositions d'activités soumises par la chef de projet Risques à un public cette fois-ci plus large. En effet tout au long de l'année, cette dernière propose aux référents-risque, mais aussi aux élus et fonctionnaires concernés, d'assister à un certain nombre d'événements ou de formations sur le risque qui peuvent les concerner. Ce sont les référents-risque qui répondent le plus souvent présent à ces sollicitations, et se font le relais de ces manifestations auprès des autres acteurs communaux,

soit pour les inviter à participer, soit pour une restitution de la formation ou de l'événement s'ils ne peuvent s'y rendre.

Voici dans le tableau ci-dessous les principaux événements (hors GT PCS) proposés aux référents-risque, mais aussi aux élus, par la chef de projet Risques de la DARP au cours des années étudiées.

Tableau 27 – Principaux événements proposés aux communes par l'intermédiaire de la DARP

2005	Formation PCS
2006	Conférence-débat sur « Enjeux et responsabilités des élus et des agents des collectivités locales en matière de gestion des risques » Séminaire « Sensibilisation à la prévention et au pilotage des crises non conventionnelles » animé par Patrick Lagadec et Xavier Guilhou (chercheurs/experts en gestion de crise)
2009	Conférence gestion de crise Aéroport
2010	Formation sur le logiciel de MindMapping Freeplane
2011	Formation communication de crise Congrès National des Sapeurs-Pompiers <i>Toutes années confondues : formations proposées par le Réseau Risque et l'IRMa</i>

Notons la diversité de ces formations, qui traitent de questions techniques (formation PCS, communication de crise) mais permettent aussi de mieux mesurer les grands enjeux autour du risque et de mieux connaître le travail des acteurs impliqués (aéroport, pompiers), au niveau local mais aussi national. C'est l'appartenance à un tel réseau – construit par le travail d'animation de la DARP – qui permet l'accès à des manifestations telles que le Congrès National des Sapeurs-Pompiers. Enfin notons la mixité des intervenants qui proposent ces conférences et formations : un référent-risque qui propose son expertise personnelle sur Freeplane, des professionnels de l'urgence, des acteurs économiques majeurs du territoire présentant des facteurs de risques (aéroport), des acteurs de la société civile (c'est un ancien journaliste qui a assuré la formation communication de crise), des chercheurs et des experts (séminaire sur les crises hors-cadre)... Enfin la participation à de tels événements permet au groupe de rencontrer d'autres collectivités territoriales pour échanger sur la problématique du risque, via des réseaux professionnels tels que l'IRMa et le Réseau Risque.

5.2.1.2 Participation aux GT PCS

Dans cette section, nous allons revenir de façon plus détaillée sur la participation aux GT PCS que nous avons évoquée en 5.1.3 (Encadré 38). Nous venons de présenter dans la section sur la structure des GT PCS la façon dont la DARP a choisi de s'adresser aux communes concernant les risques : via un acteur-relais, le référent-risque, et via un rendez-vous spécifique et régulier, le GT PCS. Ce format permet d'aborder une grande diversité de thématiques ainsi que nous l'avons présenté, et de les décliner sous différents angles : une approche par les outils, par les procédures, par le renforcement d'un collectif, par la diffusion d'une culture commune, etc. C'est un format souple, qui se veut modulable et adaptable aux besoins des communes, que la DARP encourage à être force de proposition et acteur dans l'animation de ce groupe. Pourtant, malgré le travail constant de la chef de projet Risques de la DARP pour coller au plus près des attentes des communes, on constate une désaffection progressive à l'égard du groupe de travail, presque symétrique au rythme d'arrêt des différents PCS (voir Figure 17). Un travail d'étude sur la participation aux GT PCS que nous avons mené en témoigne, ainsi que nous allons le présenter.

D'un taux de participation de 74% au GT PCS la première année (2005) nous constatons la baisse progressive à 44% de participants en moyenne au bilan de la mi-2011 (sur les 24 communes conviées), soit une perte de 30 points sur six ans et demi d'existence de ce groupe.

Tableau 28 – Taux de participation des communes au GT PCS 2005 à mi-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	mi-2011
Taux de participation des Communes	74%	60%	51%	54%	55%	45%	44%

Que penser de la chute brutale du taux de participation de certaines communes ? Est-ce le signe d'un désintérêt rapide pour la question, d'un format ou d'un contenu inadapté aux besoins des communes ? Qu'est-ce qui justifie dans ce cas la présence continue de certaines communes sur les six années ? Ce constat d'ordre général ne nous permet pas de comprendre le phénomène observé. Pour ce faire, il nous a fallu rentrer dans le détail, en étudiant la participation de chacune des 24 communes aux GT PCS, qui se révèle très inégale. Nous avons identifié quatre groupes de communes (voir Figure 19 et Tableau 29 ci-après), qui se distinguent respectivement par un taux de participation plus ou moins important aux GT PCS (Groupe 1 : $\geq 90\%$; Groupe 2 : $\geq 50\%$; Groupe 3 : $\geq 33\%$ et Groupe 4 : $< 33\%$).

Figure 19 – La participation des communes aux GT PCS : distinction de 4 groupes

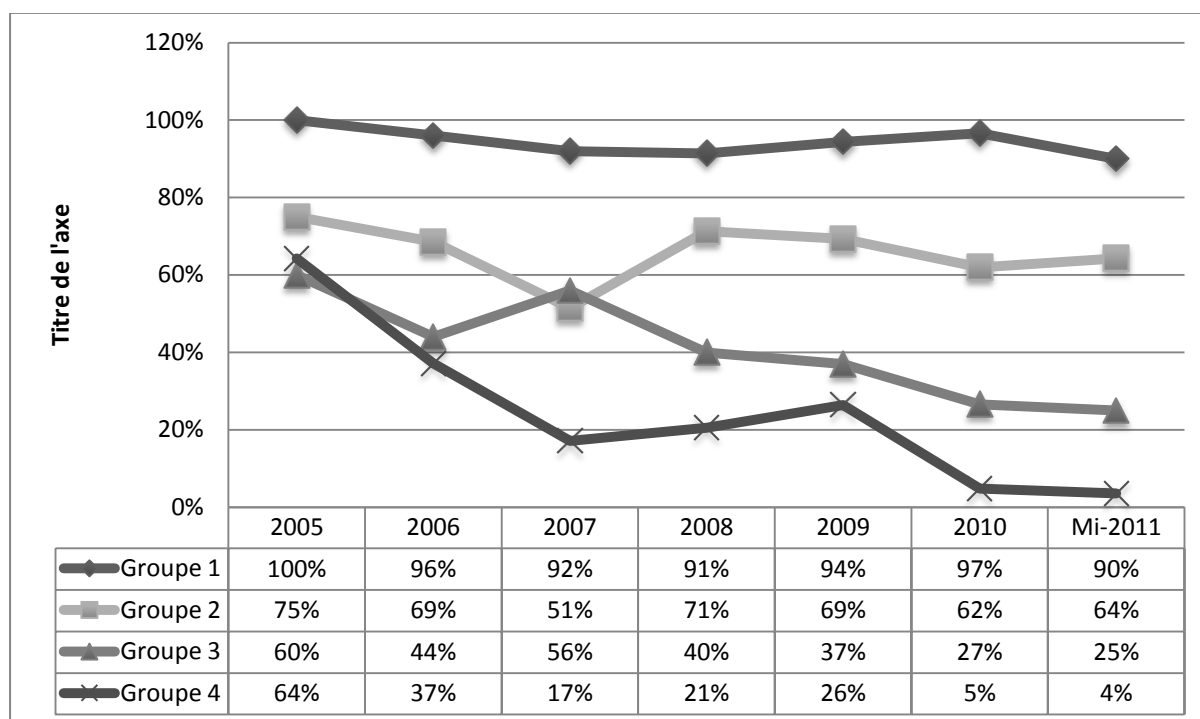


Tableau 29 – Informations sur les 4 groupes de communes

	Commune	Taux moyen de participation (jan.2005 à juin 2011)	Date d'arrêté du PCS	PCS à caractère obligatoire	Nombre d'habitants
Groupe 1	Commune A*	100%	22.10.07	Oui	290 000
	Commune E*	95%	20.12.07	Oui	43 100
	Commune F	92%	09.07.10	Oui	17 600
	Commune G*	92%	27.12.07	Oui	18 700
	Commune B	92%	13.12.07	Oui	38 500
Groupe 2	Commune H	79%	18.02.10	Oui	12 100
	Commune I	76%	10.12.07	Oui	6 100
	Commune J	71%	06.01.10	Non	7 300
	Commune K	66%	en cours	Non	6 800
	Commune L	61%	28.01.10	Non	2 400
	Commune M	58%	14.03.2014	Oui	18 500
	Commune N	53%	14.12.09	Oui	26 000
Groupe 3	Commune O	45%	25.08.09	Oui	4 000
	Commune P	42%	21.05.07	Oui	7 800
	Commune C	42%	18.01.10	Oui	21 000
	Commune Q	39%	24.01.2014	Non	6 100
	Commune R	34%	16.03.12	Non	16 800
Groupe 4	Commune S	29%	en cours**	Oui	8 100
	Commune T	29%	31.12.08	Oui	5 200
	Commune U	29%	27.11.09	Non	1 400
	Commune V	21%	04.01.12	Oui	3 900
	Commune W	21%	en cours	Non	3 500
	Commune D	18%	23.07.2015	Oui	3 000
	Commune X	18%	07.2014	Non	25 000

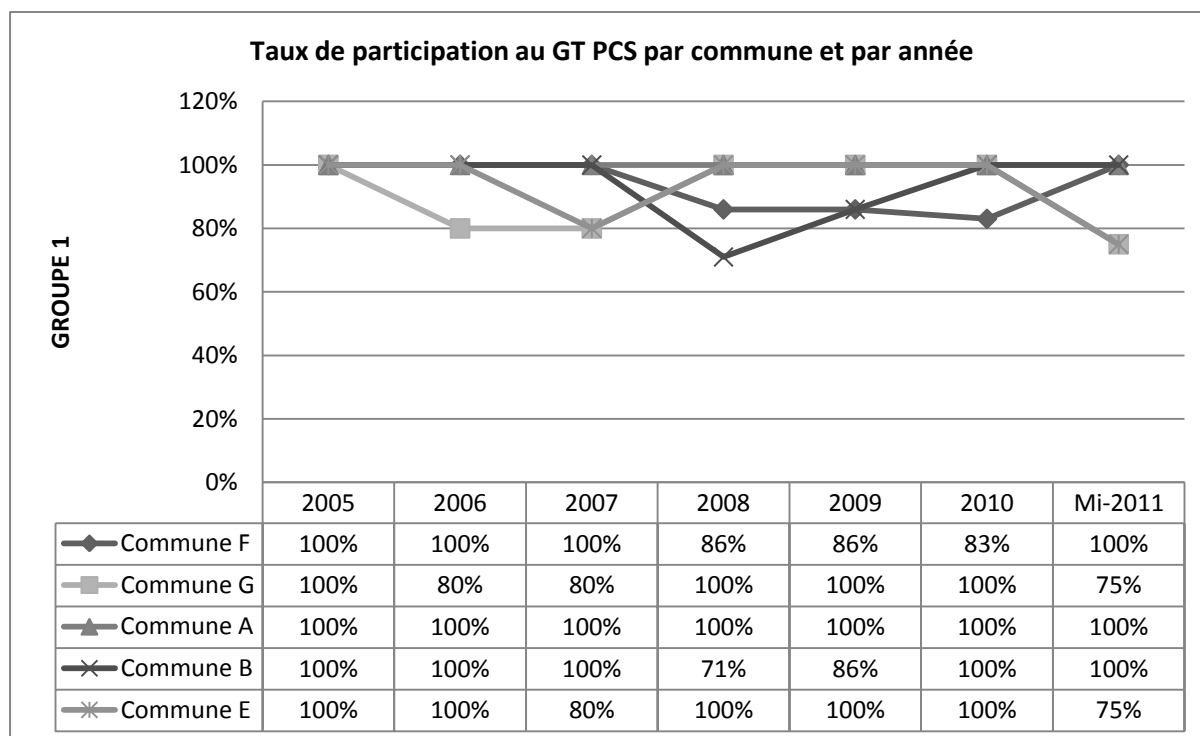
** Les trois communes indiquées sont celles qui sont équipées d'un service dédié au risque. ** Cette commune est un cas particulier dans la mesure où cette dernière est engagée – du fait de sa situation géographique – avec un autre syndicat intercommunal dans le cadre d'une démarche PICS.*

1^{er} groupe (G1) : ≥90% de taux de présence aux GT PCS entre janvier 2005 et juin 2011

Les cinq communes qui composent ce premier groupe partagent certaines caractéristiques : PCS de nature obligatoire, forte démographie et existence d'un service communal dédié aux risques (pour trois d'entre elles). Quatre de ces cinq communes figurent parmi les premières à avoir arrêté leur

PCS, dès 2007. En plus de leur présence assidue aux GT PCS (participation qui s'est poursuivie même après l'arrêt du PCS, voir Figure 20), nous avons remarqué lors de nos observations que ces communes sont particulièrement actives dans l'animation du groupe (présentations du PCS communal au GT, partage de retours d'expériences, etc.). De plus, deux d'entre elles ont volontairement accueilli un GT PCS délocalisé. Nous avons également vérifié que dans ces communes il y a eu peu de changements de postes au niveau des référents-risque.

Figure 20 – Groupe 1

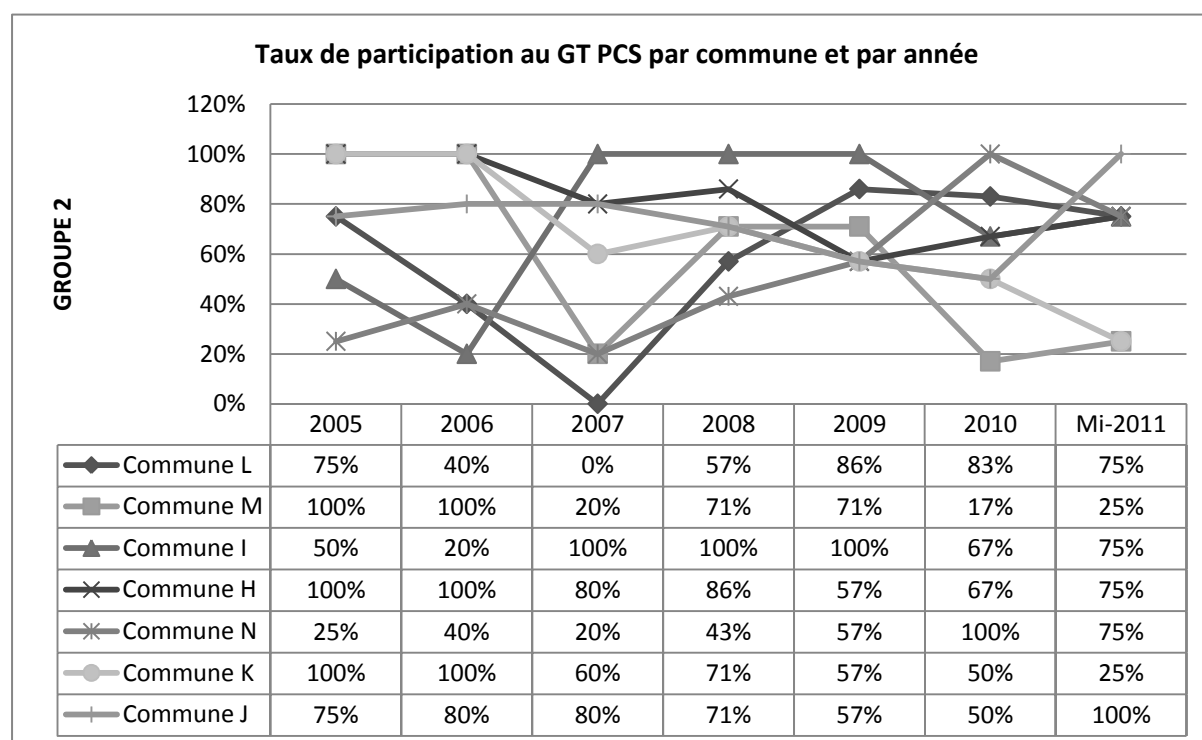


2^{ème} groupe (G2) : ≥50% de taux de présence aux GT PCS entre janvier 2005 et juin 2011

Ce second groupe, très hétérogène, est principalement constitué de petites et moyennes communes, dont 4 qui sont soumises à une obligation de PCS mais aussi, et c'est remarquable, 3 qui ne le sont pas. C'est un groupe qui se caractérise par une grande irrégularité dans la participation des communes, avec un taux de participation bon en moyenne (≥50%), mais qui révèle des pics suivi de chutes dans les taux de participation (voir Figure 21). Nous avons noté quelques changements de poste chez les référents-risque, mais sans corrélation systématique avec la chute du taux de participation. De nos observations, les référents-risque de ce groupe s'impliquent pour la plupart dans la vie du GT PCS (lorsqu'elles sont présentes). L'un d'entre eux a accueilli un GT PCS délocalisé au sein de sa commune. Les communes de ce groupe ont arrêté leur PCS pour la plupart (cinq PCS sur les sept communes), bien que plus tardivement par rapport au Groupe 1 (majoritairement en

2010). Nous attribuons en partie le bon taux de participation de ce groupe à la sensibilité personnelle des référents-risque sur le sujet. Ces acteurs que nous avons rencontrés sont sensibles à la problématique et s'impliquent, dans la mesure de leurs possibilités. En effet, ils viennent souvent de communes moyennes à petites et occupent des postes qui ne leur laissent la possibilité de s'impliquer sur le dossier risque que de façon marginale. Souvent, ils se sentent isolés dans leur commune face à cette question, comme en témoigne le référent-risque de cette petite commune, dont la fonction principale est policier municipal : « *Je fais des choix, il y a d'autres priorités sécurité sur ma commune, je suis tout seul* » (...) *Moi ça m'intéresse toujours ce travail, mais je garde pour moi dans ma commune, ça intéresse personne d'autre ici sauf quand ça arrive. C'est en plus de mon boulot. Si on s'y met à fond, c'est un boulot à mi-temps. Dans les petites communes on peut pas vous suivre. Un PICS c'est infaisable. L'Etat se désengage de plus en plus de choses vers les communes* ». Impliqué de façon personnelle dans le groupe, il témoigne de cette situation lors d'un GT PCS délocalisé qu'il accueille dans les locaux de sa propre commune. Nous noterons l'absence d'autre représentant de cette commune (élu par exemple) lors de ce GT PCS qui pourtant se tenait à domicile, ce qui appuie le témoignage de ce référent-risque.

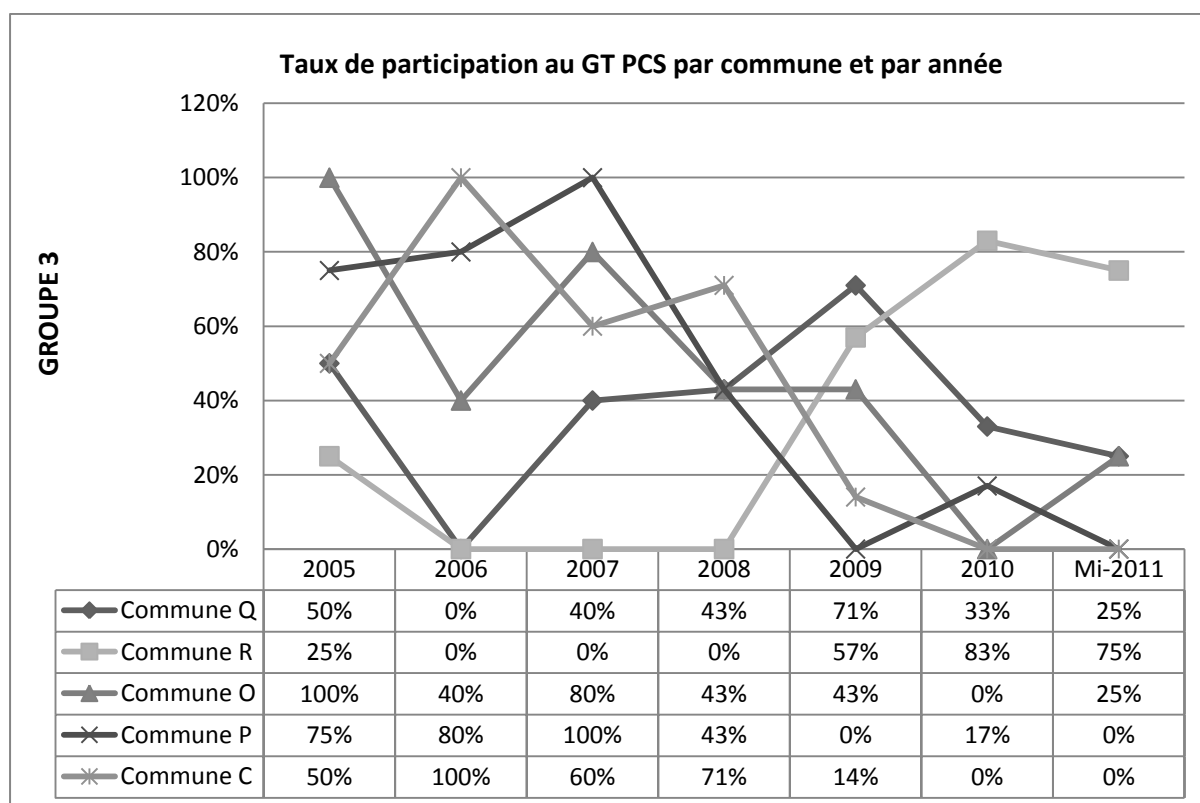
Figure 21 – Groupe 2



3^{ème} groupe (G3) : ≥33% de taux de présence aux GT PCS entre janvier 2005 et juin 2011

Ce groupe est également hétérogène dans sa composition : des petites et moyennes communes, dont 3 qui sont soumises à une obligation de PCS et 2 qui ne le sont pas. La particularité de ce groupe tient à la brutale chute de participation qui concerne la plupart des communes du groupe (voir Figure 22), qui semble directement liée pour trois d'entre elles à l'achèvement du PCS (Communes O, P et C). Une autre commune se distingue non pas par une brutale chute dans la participation mais au contraire par un soudain bond d'un taux de participation nul à une participation très régulière. Nous l'expliquons par un changement de référent-risque dans cette commune. Notons que dans ce groupe, les deux PCS n'ayant toujours pas été arrêtés à cette date concernent des communes non soumises à cette obligation légalement²⁵⁰.

Figure 22 – Groupe 3

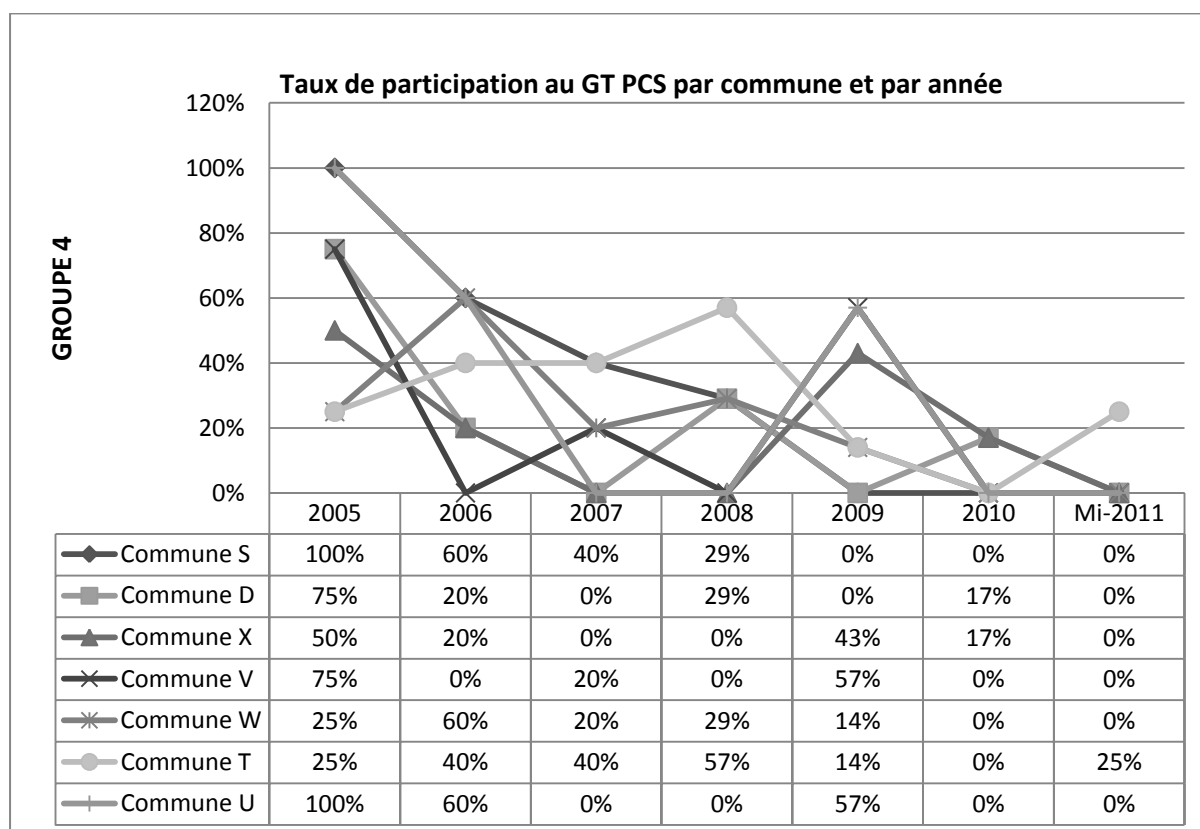


²⁵⁰ Bien que nous le rappelons celles-ci se soient engagées à le réaliser au nom de la solidarité communautaire.

4^{ème} groupe (G4) : <33% de taux de présence aux GT PCS entre janvier 2005 et juin 2011

Ce groupe rassemble principalement de petites communes, dont le taux de participation au GT PCS est faible, et chute considérablement après la première et la deuxième année d'existence du groupe (voir Figure 23). Nous avons remarqué une baisse de la fréquentation du groupe une fois le PCS arrêté pour les communes qui ont franchi ce stade (seulement deux sur les sept communes); quant aux cinq communes dont le PCS est toujours en cours d'élaboration, leur présence est très irrégulière. Ce groupe rassemble tout de même quatre communes qui sont soumises à l'obligation de PCS mais qui tardent à l'arrêter. Notons deux cas particuliers : une commune qui est un peu à l'écart du groupe du fait de son engagement dans un PICS avec une autre structure intercommunale, et une commune qui fait partie des grandes communes de l'agglomération en termes de démographie, mais qui peine à s'engager dans la démarche PCS du fait du caractère non-obligatoire du PCS sur son territoire.

Figure 23 – Groupe 4



Notre étude permet donc de compléter le constat fait lors des observations et des échanges avec la chef de projet Risques de la DARP. L'écart entre les communes se creuse en ce qui concerne la préparation de la réponse à la crise. La participation des communes au GT PCS en est le révélateur.

Bien qu'il y ait aussi des raisons d'ordre pratique à l'absence de certaines communes au sein de ce groupe (manque de temps ou de moyens, en particulier pour les petites communes), cette absence montre aussi le statut moins – voire non-prioritaire – de la gestion des risques dans certaines communes, qui passe après la gestion du quotidien. La plupart des communes n'ont pas de service dédié au risque, le référent-risque doit alors rajouter cette tâche en supplément de ses attributions principales. Dans certaines communes, le statut de référent-risque est défini et rattaché à un poste, ses missions et attributions sont précisées dans la fiche de poste. Dans d'autres communes, ce rôle est confié à celui qui accepte cette charge supplémentaire (voir l'encadré ci-dessous). Le profil des référents-risque est très varié, tant sur le statut (élu/fonctionnaire) que sur le niveau hiérarchique (du DGS au technicien) ou le service d'origine (Administration générale et Vie quotidienne, Urbanisme et Aménagement du territoire, Réglementation, Services Techniques etc...). Voici dans l'encadré ci-dessous quelques exemples d'intitulés de poste que nous avons relevé concernant les référents-risque, aussi appelés responsables PCS dans les communes.

Encadré 41 - Exemples de profils des référents-risque

Directeur des Services Techniques, Directeur Général des Services, Responsable Sécurité, Chef du Service Réglementation, Responsable Service Urbanisme, Technicien Services Techniques, Policier Municipal, Chef du service administration générale et vie quotidienne, Responsable pôle aménagement urbain, Adjoint au maire, Technicien Génie Civil, Assistante administrative, Responsable HSCT, Direction de la commande publique et de la prévention des risques, Conseillère municipale en charge des risques, Service Proximité-Quotidienneté, Administration générale et vie quotidienne...

Ainsi l'étude de la participation au GT PCS nous a permis d'identifier quatre groupes de communes qui témoignent d'un engagement à plusieurs vitesses des communes dans les activités proposées par la DARP, et par extension dans la gestion des risques. En effet, participer au GT PCS n'est ni une obligation ni la seule façon pour une commune de se préparer à gérer une crise. Néanmoins, les taux de participation des différentes communes coïncident bien avec l'état d'avancement des PCS dans les communes et correspondent également, de manière générale et d'après nos observations, avec la sensibilité dont elles font preuve envers la problématique risques. En effet, le travail d'animation autour des plans mené par la DARP aide les communes à développer les capacités nécessaires pour dépasser les plans, grâce à la prise de recul permise par les échanges au sein du groupe GT PCS notamment et la culture collective du risque qu'il s'y développe. Dans le domaine des risques tout particulièrement, la coopération intercommunale est cruciale. Ce groupe favorise l'échange et donne matière à créer une identité collective, souvent mise en avant dans les discours mais qui

parfois reste floue dans la pratique²⁵¹. Nous le constatons notamment dans l'engagement collectif pris sur le papier par les 24 communes en matière de gestion des risques (par exemple avec la Charte de prévention des risques et pollutions, voir Encadré 32), qui contraste avec la difficulté à faire exister de façon concrète ce groupe à travers le temps.

Initialement la participation aux GT PCS a été importante au lancement du groupe (formation PCS puis les deux premiers GT PCS : 20 communes présentes sur les 24) puis a décliné progressivement pour se stabiliser autour de 45% de participation en moyenne (2010, 2011), c'est à dire moins d'une commune sur deux représentée lors de ces GT PCS. La dynamique du groupe repose alors sur l'animation de la chef de projet et sur l'engagement d'un petit groupe de communes (G1), un noyau dur dirons-nous, qui est le moteur de ces GT PCS. Ce noyau dur de référents-risque est impliqué dans l'animation du groupe : force de proposition, ils prennent la parole en GT PCS pour réagir aux différents exposés, exprimer leurs besoins et se portent volontaires pour partager leur propres expériences. Dans ce groupe, l'élaboration du PCS a été rapide avec quatre d'entre eux arrêtés dès 2007. Un deuxième groupe de référents-risque (G2) se démarque par une présence moindre, mais une participation qui reste active ; des PCS arrêtés pour cinq des sept communes, bien que plus tardivement. Notons aussi dans ces deux premiers groupes la présence de référents-risque au comportement plus passif lors des GT PCS, mais dont la présence reste régulière sur le long terme. Ils viennent au groupe pour enrichir leurs connaissances et leur culture du risque, mais ne sont pas force de proposition, en invoquant les raisons suivantes : ils sont personnellement sensibilisés sur le sujet risque, mais il y a peu de suites données à la thématique dans leur commune ; ils n'ont pas l'impression de faire le poids face à des communes plus grandes et plus impliquées. Un troisième groupe de communes (G3) se distingue par un comportement plus utilitariste du GT PCS : ils sont venus chercher un support technique pour élaborer leur PCS, et ont arrêté de venir une fois cette mission achevée ou bien lancée. Ces derniers peuvent refaire une apparition ponctuelle de temps à autre, si un sujet précis les intéresse (par exemple, la visite de la Préfecture, cas de la Commune D). Enfin le dernier groupe identifié (G4) nous a semblé avoir abandonné l'idée d'intégrer le groupe. Dans certaines de ces communes, le dossier PCS reste à l'abandon, le risque n'est pas traité comme une priorité. Ce comportement peut se retrouver (mais pas systématiquement) dans des communes pour lesquelles le PCS n'est pas une obligation légale mais qui se sont malgré tout, rappelons le, engagées dans ce projet au nom de la solidarité communautaire. La chef de projet Risque de la DARP nous a fait part à plusieurs reprises de son souhait et de ses tentatives pour recréer du lien avec ces communes et réamorcer la démarche PCS.

²⁵¹ D'où l'importance d'utiliser un mix de méthodes, pour confronter par exemples les entretiens aux observations.

Les écarts entre communes se creusent donc au sein de ce groupe de travail, constat partagé par les référents-risque des communes moteurs dans ce groupe : « *On n'est pas tous au même niveau. Nous ça fait 5 ans, on est dans un cycle de renouvellement [de la démarche PCS, par rapport aux communes n'ayant toujours pas terminé le leur]* » ; comme par ceux des communes moins impliquées, qui répliquent alors : « *dans les petites communes on peut pas vous suivre.* » Se pose alors la question de l'animation de ce groupe de travail pour la chef de projet risque de la DARP. Celle-ci remet régulièrement en question ses pratiques, dans un souci permanent de s'améliorer et de faire évoluer le groupe de travail en même temps que les communes sur le chemin de la fiabilité. Les questions posées au cours de la période longue pendant laquelle nous avons suivi ce travail ont été les suivantes : comment faire progresser ensemble un groupe dans lequel les écarts se creusent ? Comment faire revenir les communes qui se sont éloignées du groupe ? Quels changements d'animation pour un groupe dont la dynamique commence à s'essouffler ? Dans la discussion, nous reviendrons sur le doute permanent entretenu par la chef de projet sur son activité, l'effort de réflexivité qu'elle essaie d'avoir sur ses propres pratiques mais aussi qu'elle cherche à insuffler au groupe. Cette caractéristique constitue en effet pour nous l'un des éléments majeurs sur lesquels peut s'appuyer la montée en fiabilité de la Communauté urbaine. Par ailleurs, dans la mesure où c'est à un collectif d'organisations que nous nous intéressons, il nous semble important dans la section suivante d'aborder la question de l'animation du GT PCS du point de vue de ce qu'il produit comme type d'échanges.

5.2.1.3 La vie du GT PCS : animer un outil de structuration de la montée en compétence du collectif

Qu'est-ce qu'est le GT PCS ? Nous en avons fourni une description dans les sections précédentes, à l'aide d'une étude documentaire sur les taux de présence des communes et sur la composition de l'ordre du jour. Ainsi l'on peut se représenter le déroulement et le contenu d'une session, son animation, ses participants. Mais au-delà de la description, quelle partie se joue lors des GT PCS ? Quelles interactions se mettent en place ? En huit ans d'existence, le GT PCS – parce qu'il est la principale porte d'entrée choisie par la DARP pour tisser sa relation avec les communes – a permis d'intégrer la thématique la gestion des risques au sein de la Communauté urbaine. Le GT PCS est un « groupe » de travail, au sens qu'il crée une communauté, mais aussi un « lieu » de travail. Quelles configurations prennent place au sein de cet espace ? Comment l'animation structure-t-elle cet espace, qui lui échappe aussi partiellement ? Pour comprendre la richesse des interactions au sein de ce groupe de travail, de cet espace de structuration du collectif, il nous aura fallu nous immerger pleinement dans ce groupe. Notre présence sur le long terme (trois années), comme membre à part

entière de ce groupe, nous aura permis d’observer la vie et l’évolution de ce groupe dans le temps, ainsi que nous le détaillons dans l’encadré suivant.

Encadré 42 - Observer l’évolution du groupe dans le temps

Dès le début de notre présence sur le terrain nous avons intégré le groupe de travail sur les PCS. Nous avons été introduits par la chef de projet Risques, qui nous a laissé nous présenter en tant qu’étudiant et expliquer notre projet de recherche. Dès lors nous avons assisté à presque tous les groupes de travail pendant trois ans (20 GT PCS observés). D’une posture d’observateur non-participant au départ nous avons ensuite adopté une posture d’observateur-participant dans la mesure où nous avons pu intervenir lors des discussions de groupe et nous avons eu l’occasion de présenter l’avancement de notre travail à plusieurs reprises. Cette présence sur le long terme nous a permis dans un premier temps de bien comprendre la complexité de l’environnement dans lequel nous menions nos observations (profils des référents-risque, historique de la commune, nature politique des relations entre communes et avec Nantes Métropole) puis dans un deuxième temps de structurer nos observations. Notre posture participante s’est encore renforcée sur la fin, en cohérence avec l’esprit de co-construction dans lequel nous nous sommes engagés, puisque nous avons animé un sous-groupe de travail réunissant notamment plusieurs référents-risque.

Dans cette section nous présenterons donc le GT PCS sous différents angles d’analyse, afin de décrire la vie de ce collectif de travail telle que nous avons pu l’observer. Les verbatims cités dans cette section sont issus des GT PCS auxquels nous avons assisté.

- Le GT PCS, un espace de confiance

La chef de projet risques encourage les référents-risque à partager leurs expériences diverses avec les autres membres du GT (exercices, gestion de crise, travail de sensibilisation etc...). Cette thématique des risques est, rappelons le, particulièrement sensible dans la mesure où elle engage la responsabilité pénale des communes mais aussi la crédibilité politique des élus. Aussi partager un retour d’expérience de crise implique d’accepter de partager les faiblesses de l’organisation et de remettre en cause ses pratiques devant les autres membres du GT. La chef de projet de la DARP est parvenue, par son travail d’animation, à structurer les GT PCS en un espace de confiance, où la parole est libérée. Les référents-risque n’hésitent pas à partager leur difficultés et leurs interrogations ainsi qu’en attestent les verbatims présentés en encadré ci-dessous.

Les référents-risque évoquent alors des difficultés d’ordre technique (verbatim 5-a) ou des problèmes de fond comme la sensibilisation des élus (verbatim 5-b). Ils évoquent aussi leurs hésitations et les erreurs commises mais aussi la difficulté d’être référent-risque (verbatim 5-c). De

même que les communes présentent des profils hétérogènes, les difficultés qu’elles rencontrent varient. Cependant, nous avons remarqué que certaines difficultés sont communes à toutes les municipalités, comme la sensibilisation des élus par exemple. Les communes qui paraissent les mieux équipées (service dédié à la gestion des risques et moyens spécifiques) rencontrent elles aussi des difficultés, et il nous paraît important qu’elles en témoignent pendant le GT (extrait 5.d), afin de ne pas élargir encore l’écart qui se creuse entre les communes qui semblent mener de nombreuses actions et celles qui disent peiner à suivre le rythme. Cette question majeure de la sensibilisation des élus – partagée par tous – symbolise pour nous la difficulté pour les référents risques de parvenir à articuler une logique d’anticipation avec une logique de résilience. Et cette difficulté rencontre un obstacle d’ordre politique, encore non mentionné dans les théories HRO, en plus des obstacles d’ordre organisationnel et cognitif. Dans un premier temps, il s’agit déjà de forger une culture du risque suffisamment forte au sein de l’organisation afin de pouvoir planifier l’organisation de crise. Puis dans un deuxième temps, de créer les conditions du dépassement d’une logique de réponse à la crise purement basée sur la planification. Peut-être cette difficulté est-elle liée à cette approche en deux temps (planifier, puis dépasser) : il faudrait dès lors implanter la logique de résilience dès les prémisses de la sensibilisation aux questions de risque. Nous reviendrons sur cette idée dans la discussion.

Encadré 43 - La difficulté à articuler anticipation et résilience à travers les témoignages des référents-risque

Les verbatims suivants sont issus des GT PCS auxquels nous avons assisté et que nous avons pris en note pour leur caractère particulièrement démonstratif d’une situation en train de se jouer pendant le GT. Nous les commentons afin d’y apporter une analyse permise par notre connaissance du contexte dans lequel ils ont été émis. Ce sont les paroles des référents-risque des différentes communes.

Verbatim (5-a) : « *quand on a fait l’organigramme [de crise], on l’a pas fait par rapport à la fonction de la personne, mais par rapport aux compétences personnelles. Alors si elles changent de poste...* » Ce verbatim illustre bien la difficulté pour les référents-risque à trouver l’équilibre entre une logique de planification et une logique d’adaptation. Le PCS est un document vivant, en évolution permanente, ce qui complexifie encore le travail de sensibilisation au risque à mener toute l’année au sein de la municipalité pour que fonctionnaires et élus se l’approprient. Il n’existe pas une trame unique de PCS, ceux-ci relèvent des arbitrages des référents-risque (voir Encadré 36), comme celui d’élaborer un organigramme de crise qui distribue les responsabilités en fonction des compétences de chacun (simplifie le travail de sensibilisation mais instabilité de l’organigramme) ou bien en fonction du poste occupé (stabilité de l’organigramme mais l’appropriation du plan dépendante de la culture du risque développée).

Verbatim (5-b) : « *mon DGS s’est rendu compte il y a trois semaines que je participais à un groupe de travail – « tiens ça marche toujours ce truc ? » »* » La sensibilisation des élus aux problématiques de risque reste l’une

des principales difficultés rencontrées par les élus, et nous constatons que cette difficulté est partagée par de très nombreux référents-risque, quelle que soit la commune d'origine. Parmi l'ensemble des référents-risque venant au GT PCS, un seul est un élu, les autres étant des fonctionnaires territoriaux.

Verbatim (5-c) : Ce référent-risque témoigne de la participation de sa commune à un exercice ORSEC organisé par la préfecture « *on se rend compte que c'est pas toujours facile à mettre en place. Les chefs de service n'imaginaient pas que ça impliquait autant de travail. Ça leur a fait prendre conscience de ça ... par exemple on a 18 employés « Eau » sur le papier. En vrai, entre les congés, la récup etc... on a 8 employés (...) j'ai passé 1h30 à expliquer aux chefs de service qui fait quoi... ils voulaient pas s'organiser avant de bien savoir qui fait quoi (...) ils se sont appuyés sur l'avis du référent-risque pour déclencher le PCS* ». On retrouve dans ce témoignage la double difficulté rencontrée par le référent-risque pour sensibiliser les élus : dans un premier temps la difficulté de sensibiliser les élus ou les cadres au plan (ce n'est qu'en situation, ici le jour de l'exercice, qu'ils prennent connaissance de leur rôle à jouer dans l'organisation de crise) ; dans un deuxième temps la difficulté à amener ces derniers à prendre du recul par rapport aux plans et à s'adapter à la situation. On aperçoit également dans ce témoignage l'importance de rendre concret l'organisation de crise, d'en permettre la visualisation, nécessaire pour sensibiliser et ainsi impliquer les dirigeants dans la démarche. Nous reviendrons sur cette question de la mise en visibilité dans le chapitre discussion.

Voici un autre exemple qui illustre de la verbalisation de ce flou entre adaptation et anticipation par un référent-risque : « *en situation les limites sont parfois plus floues, par exemple on est amenés à donner un coup de main à ce qu'on est pas censé faire* ».

Extrait (5-d) : La commune A possède un service dédié aux risques, composé de quatre personnes. Bien que très professionnalisé, ce service rencontre également des difficultés dans sa mission, comme il le raconte lors d'un retour d'expérience de crise (important incendie en plein centre ville) partagé avec les autres communes en GT PCS. Les agents de ce service témoignent que malgré tout le travail d'anticipation et de planification réalisé, le PCC²⁵² de crise s'est révélé inadapté une fois mis en place. En plein cœur de la crise il a fallu modifier l'organisation prévue initialement. Il s'agissait d'une première mise en place de ce PCC, il y a eu des hésitations au moment de son installation.

Ce choix d'animation du GT sur un mode de partage d'expériences et d'anecdotes, proche du *storytelling*, (Annexe) permet une meilleure représentation cognitive de ce qui se passe en situation (verbatim 5-c et extrait 5-d). Il permet de contextualiser des comportements, de faire apparaître (de rendre visible) les zones d'incertitudes propres à la décision en temps de crise mais qui n'apparaissent pas forcément sur les divers comptes-rendus et lors des retours d'expérience

²⁵² Poste de Commandement Communal

officiels. Cette médiation par le récit de l'expérience vécue sur le plan individuel contribue à construire une mémoire collective.

L'intégration de professionnels du risque au sein du groupe (le SDIS en particulier) permet aussi aux communes de décomplexer, de prendre la mesure de la part d'adaptation nécessaire en temps de crise, même avec des procédures très formalisées telles que peuvent en avoir les pompiers, qui jouent le jeu du GT en s'ouvrant de leurs difficultés au groupe via des récits d'interventions (voir encadré ci-dessous).

Encadré 44

Nous reprenons dans cet encadré les mots d'un représentant du SDIS présent au GT PCS qui, sur le mode du récit a pu faire partager le mode de fonctionnement des pompiers en intervention, témoignant à la fois de l'importance des plans et procédures mais aussi et surtout du savoir-faire nécessaire pour confronter ceux-ci aux réalités du terrain en situation. **Le pompier témoigne de la diversité des situations rencontrées, de l'incendie au dégagement d'animaux « le chameau c'est pas dans nos manuels [et pourtant nous sommes déjà intervenus pour dégager ce type d'animal d'un fossé] ».** Cette diversité nécessite de développer un savoir-faire en termes d'adaptation « *dégager une idée de manœuvre... pour les interventions qui sortent de l'ordinaire* » et du recul par rapport aux procédures « **on n'apprend pas tout dans nos manuels** ». A la réaction de la chef de projet sur ses propos – « *c'est de la débrouille* » – il confirme en reprenant les termes qu'elle a utilisés : « *oui, c'est complètement de la débrouille* ». Il insiste également sur l'idée de savoir travailler en équipe et de développer la collaboration avec ceux qui détiennent l'expertise sur la situation (« *on intervient sur tout, mais c'est pas notre métier non plus ! on travaille aussi avec des architectes, des experts....* ») et sur l'importance de partager, d'échanger autour de ce savoir (« **régulièrement on fait savoir aux autres équipes ce qu'on sait faire** », « *au regard de l'expérience de chacun, on va essayer de trouver un vécu presque identique* »).

De la même façon, une visite du service gestion de crise la Préfecture (dans le cadre d'un GT PCS délocalisé dans les locaux de la Préfecture) a permis aux référents-risque de constater qu'ils ne sont pas les seuls à mener un combat quotidien pour que les questions de risque ne soient pas systématiquement reléguées à l'arrière plan (d'autant plus que la Préfecture est pourtant équipée d'un service et de moyens dédiés à la gestion de crise, à un niveau bien plus développé que les communes) : « *c'était quand même vraiment intéressant de pouvoir venir et de pouvoir échanger, et puis de voir dans quelles conditions ils travaillent, quelle était la composition de leur équipe, quels étaient les problèmes de moyens qu'ils pouvaient rencontrer aussi, parce qu'on a compris que ce n'est pas toujours la première roue du carrosse donc...* »

Le climat de confiance qui permet de partager doutes et difficultés est favorisé par la composition du groupe : le GT PCS se tient entre référents-risque principalement²⁵³. Ces derniers, bien qu'occupant des fonctions très différentes dans leur municipalité respectives, partagent une même mission, qui n'a pas d'équivalent ailleurs : la fonction de référent-risque et le groupe de travail sont le résultat du chemin parcouru depuis 2001 par l'équipe risque de Nantes Métropole. Ainsi, le GT PCS s'impose comme le lieu principal de rencontres et d'échanges pour les référents-risque, qui ont peu d'occasions de partager leurs expériences et questionnements au sein de leurs communes respectives (voir paragraphe suivant) ou même à l'extérieur (par exemple avec d'autres agglomérations françaises), du fait du caractère inédit et expérimental de cette configuration.

Nous relevons là un paradoxe dans l'animation de ce groupe. En effet, bien que ce groupe se veuille ouvert vers l'extérieur (des intervenants extérieurs sont régulièrement conviés), son périmètre d'influence est malgré tout assez restreint, particulièrement en interne (c'est à dire au sein des communes de l'agglomération). C'est le fait de se réunir entre référents-risque qui permet d'instaurer ce climat de confiance propice à l'échange et à l'expression des difficultés et des questions de chacun. Cependant, l'absence de représentants municipaux autre que les référents-risque (des élus par exemple) rend difficile la diffusion des savoirs produits dans ce groupe au sein de la commune. Ainsi la montée en compétence du collectif peut rester bloquée au niveau du groupe formée par le GT PCS.

Encadré 45 - Une montée en compétence qui reste contenue

C'est d'ailleurs une source d'étonnement pour l'élue communautaire en charge des risques, venue assister à son premier GT PCS²⁵⁴. **Elle exprime sa surprise quant au fait que, lors des GT PCS, « on reste entre nous » et questionne la transversalité, pourtant mise en avant dans le discours, de la problématique risques avec la démarche de gestion globale des risques pilotée par Nantes Métropole.** Cette remarque faite durant un GT PCS a permis aux acteurs présents de rebondir sur une discussion autour de l'éternelle problématique de la sensibilisation au sein de la commune, et sur la perte d'un homme-clé lorsque ce dossier repose principalement sur une personne (souvent le référent-risque).

²⁵³ En plus des référents-risque, deux types d'acteurs sont susceptibles d'être présents lors des GT : (a) des intervenants extérieurs, invités pour intervenir sur une thématique particulière (par exemple des représentants d'association de protection civile) ; (b) des représentants de Nantes Métropole ou du SDIS, intégrés au groupe de travail pour faciliter la collaboration. Dans le cas (a), il s'agit d'une présence occasionnelle et ponctuelle, qui peut éventuellement déboucher sur des prises de contacts et des collaborations en dehors du GT. Dans le cas (b), ces acteurs sont invités plus régulièrement aux GT mais leur présence reste occasionnelle (peu présents dans les faits car retenus par la gestion du quotidien) et marginale (un à deux acteurs) au sein du GT.

²⁵⁴ En cours de mandat a eu lieu un changement au niveau de l'élue communautaire en charge des risques. L'élue en place depuis de nombreuses années sur cette question ayant une nouvelle charge sénatoriale, celui-ci a été remplacé par une nouvelle élue, nous offrant l'opportunité d'un regard nouveau sur cette fonction.

Il s'agit là d'un phénomène que nous avons pu constater sur la durée : l'écart ne se creuse pas seulement entre les communes présentes et actives au GT PCS et les autres, mais aussi au sein de la Communauté urbaine, et au sein de chaque commune, entre le groupe de référents-risque et les autres acteurs municipaux. En effet, nous constatons l'efficacité du GT PCS à faire progresser les référents-risque. Les participants réguliers au GT PCS ont bien intégré l'idée que les plans sont nécessaires mais insuffisants, mais surtout que « *dépasser les plans* » nécessite un travail de fond sur les capacités d'improvisation et d'adaptation des acteurs. Les récits de gestion de crise et de retours d'expérience partagés démontrent en effet les limites et les failles du plan, la nécessité de l'améliorer et en même temps les adaptations que l'existence d'une trame a permise. Or cette progression constatée se limite au périmètre des participants au GT PCS, et la sensibilisation des fonctionnaires et des élus communaux reste l'une des difficultés majeures et récurrentes évoquées par l'ensemble des référents-risque. Nous constatons même une sorte de frustration chez les référents-risque à progresser, à gagner en maturité sur la question des risques sans pour autant parvenir à diffuser ces progrès au sein de la commune. Nous avons relevé que cette frustration peut mener au découragement chez certains d'entre eux, pourtant assidus au GT PCS, qui ne voient pas cet investissement personnel (du temps pris sur leurs autres responsabilités) porter ses fruits, ainsi qu'à pu le verbaliser à plusieurs reprises le référent-risque de la Commune G.

Enfin, si la chef de projet Risques qui anime ce groupe encourage les référents-risque à se remettre en question et à partager leurs interrogations, nous constatons qu'elle-même s'ouvre auprès de nous de ses difficultés à animer ce groupe et remet ses pratiques en questions régulièrement. En définitive, elle joue le même rôle de miroir auprès des référents-risque que celui qu'elle attend de notre part – en tant que chercheur – envers son travail.

- Le GT PCS, un collectif en évolution constante

Au cours du suivi très proche de l'activité de la chef de projet durant trois années, nous avons pu voir évoluer ses préoccupations et ses questionnements, constater les modifications que cela a entraîné sur sa façon d'aborder les problématiques et, par extension, sur l'animation du GT PCS. Tout d'abord, mentionnons la véritable bataille qu'elle mène pour arriver à l'objectif de 24 PCS. Bien que son souhait soit d'accompagner les communes à dépasser le PCS, parvenir à unifier la préparation de crise de la Communauté urbaine en atteignant les 24 PCS est depuis 2005, et reste aujourd'hui encore, un cheval de bataille. La chef de projet matérialise ce combat sur une carte qui

représente le territoire intercommunal. Elle y colore les unes après les autres les communes ayant arrêté leur PCS. Cette carte est affichée sur le mur du bureau de la chef de projet, façon de ne pas perdre de vue cet objectif primordial de la DARP. Néanmoins, à mesure que le groupe de travail progresse, il est nécessaire d'aller plus loin avec les communes qui ont fini leur PCS, afin qu'elles développent en parallèle une logique de résilience. Dès lors se pose la question de l'animation d'un collectif à plusieurs vitesses, une question qui guide la réflexion de la chef de projet depuis plusieurs années. Le GT PCS doit évoluer et dépasser les questions purement techniques de l'élaboration du PCS pour que les référents-risque continuent à venir y travailler une fois leur PCS arrêté.

A la fin de chaque année civile, la chef de projet dresse un bilan de l'année écoulée qu'elle présente lors du GT PCS de décembre. Elle recueille les avis des référents-risque afin d'adapter le programme de l'année suivante aux besoins qu'ils expriment. Nous avons eu l'occasion d'assister à plusieurs de ces bilans au cours de nos trois années de présence dans ce groupe. Bien que chaque année des ajustements et des évolutions aient lieu, nous avons constaté un vrai tournant dans l'animation à partir de 2012, que nous allons à présent détailler. Les différents échanges que nous avons eu avec la chef de projet en 2011²⁵⁵ ont fait apparaître un essoufflement de la dynamique du groupe. Au bilan fin 2010 déjà, on sentait les communes moins actives, la chef de projet se trouvant de plus en plus seule à alimenter la vie du groupe. C'est en ces termes qu'elle l'a exprimé lors du bilan 2010 : *« J'aimerais bien qu'on travaille plus ensemble, qu'il y ait des choses qui viennent de vous-même si ce n'est pas facile (...) on ne fait pas assez de retours d'expérience venant de vous. Avoir du recul sur votre vécu au quotidien et faire remonter des choses même petites, qui vous paraissent anodines »*. Ce sentiment s'est confirmé en 2011, le GT PCS faisant désormais figure de groupe restreint (environ 45% de participation sur 2010 et 2011) ; nous notons aussi qu'aucun PCS supplémentaire n'a été arrêté en 2011. Nous distinguons un essoufflement de la dynamique à deux niveaux : d'une part au niveau des communes ayant lâché le groupe, ne venant plus aux GT PCS ni aux différentes sollicitations de Nantes Métropole, d'autre part au niveau des communes présentes et actives dans le GT PCS, que l'on sentait moins participatives. Forte de ce premier constat, début 2011 la chef de projet avait pourtant essayé de coller aux différents besoins qu'ils ont exprimé lors du bilan fin 2010, comme par exemple celui de traiter à nouveau des PPMS. Cependant l'attitude des référents-risque est paradoxale puisqu'ils n'expriment que peu de remarques par rapport à leurs attentes lorsqu'on leur demande si la formule leur convient. La principale remarque qu'ils adressent est de *« traiter davantage de sujets pratico-pratiques »*, ce qui n'est possible que dans la mesure où ces derniers

²⁵⁵ Ici nous avons une bonne illustration du travail de co-construction effectué avec la chef de projet. Il est difficile de distinguer nos apports des siens dans les constats sur l'évolution du GT PCS, dans la mesure où nos nombreux échanges font évoluer en parallèle la réflexion du chercheur et celle de l'acteur de terrain.

font remonter leurs besoins à la chef de projet, ce qui est rarement le cas. Ce paradoxe nous étonne d'autant plus que les référents-risque continuent malgré tout (pour 45% d'entre eux tout de même) à participer à ce groupe de travail. Bien que l'on ressente une perte de motivation, ils continuent à se libérer une demi-journée sur une date imposée (ce qui n'est pas un exercice facile comme nous avons pu le constater, tous ayant une autre casquette que celle de référent-risque) toutes les six semaines pour se consacrer aux questions de risque. Pourtant, on ressent dans cette baisse d'implication un décalage avec leurs attentes, bien qu'ils ne parviennent pas à l'exprimer. Ils ressentent notamment l'écart qui se crée entre les communes en fonction de leur degré de maturité sur le PCS et dès lors, la difficulté pour chacun de trouver son compte dans ce GT. Lors du bilan fin 2011 la chef de projet se retrouve face à la même réaction qu'en 2010, se sentant un peu isolée face au peu de suggestions de la part des référents-risque quand on leur laisse la parole pour proposer des améliorations. Son sentiment d'essoufflement de la dynamique est encore renforcé par rapport à 2010, elle-même se sentant isolée face au manque de réactivité des référents-risque, elle s'adresse à eux en ces termes : « *c'est pour vous (...) lâchez vous (...) moi je suis seule par rapport à ça... Réagissez !* ». Les réactions lorsqu'elle propose de passer la vitesse supérieure pour 2012 ne sont pas très enthousiastes de la part de certaines communes « *la vitesse supérieure... oh la la !!!* » quand pourtant d'autres communes, plus avancées dans leur démarche PCS, avancent que « *on n'est pas tous au même niveau. Nous ça fait 5 ans, on est dans un cycle de renouvellement [de la démarche PCS]* », exprimant ainsi le besoin d'une redynamisation du groupe, une certaine lassitude de revenir toujours aux basiques pour ne pas perdre les communes moins avancées dans la démarche en route.

Pour rompre ce cycle, et en l'absence de suggestions des référents-risque, la chef de projet propose dès le premier GT PCS de 2012, un GT PCS « *nouvelle formule* » dont les modalités sont plébiscitées par les référents-risque (via un sondage papier et des réactions orales) : moins de réunions plénières, plus de visites de sites, la reprise des sous-groupes de travail à thème (par exemple sur les outils d'animation du PCS : « *échange de bonnes pratiques et mutualisation d'actions* »). Cette nouvelle formule se veut plus « *à la carte* » pour résoudre ce problème de groupe de travail à plusieurs vitesses : chacun peut y trouver son compte en fonction de ses propres besoins et de son degré d'avancement dans la démarche PCS. Quelques réunions plénières sont maintenues afin de conserver la cohésion du groupe et afin d'enrichir le partage d'expériences, mais elles sont moins fréquentes. Les visites de sites, plus nombreuses elles, sont particulièrement appréciées (forte participation et plébiscitées lors du bilan fin 2012) et voient même le retour de certaines communes qui ne venaient plus aux GT PCS. Ces visites sont ouvertes aussi aux élus et aux agents des communes qui le souhaitent, dans un souci d'élargir la diffusion des connaissances au sein des communes. Un autre changement en 2012, bien que symbolique, nous paraît particulièrement

important à signaler : c'est le changement de nom du GT PCS. Sur le plan méthodologique, cette évolution reflète bien le processus de co-construction suivi au cours de cette thèse, car c'est une réflexion que nous avons menée conjointement avec la DARP tout au long du processus d'accompagnement (voir Figure 9, l'effet miroir). Nous avons fait remarquer à la chef de projet que pendant les GT PCS, on « *parlait de tout sauf du PCS* » à proprement parler, c'est à dire que les aspects techniques étaient de moins en moins évoqués à mesure que les communes progressaient, et que ce groupe était devenu le lieu pour développer d'autres compétences, notamment sur les plans social et cognitif. Sur proposition de la chef de projet, le GT PCS est devenu GT GCSC pour « Gestion de Crise et Sécurité Civile ». Ce nom a été préféré par les référents-risque (qui ont tous approuvé la nécessité d'un changement de nom) à GT « PCS et gestion de crise ». Ce changement de nom permet au GT d'être plus représentatif de ce qu'il s'y passe vraiment, et espère encourager certaines communes à y revenir (c'est à dire les communes ayant abandonné le groupe après avoir réalisé leur PCS et les communes peu engagées dans la démarche PCS).

Enfin l'année 2012 introduit non seulement des changements au niveau des GT, mais également dans l'accompagnement proposé aux communes de manière plus générale. La chef de projet décide de donner désormais la priorité aux exercices (« *notre avenir c'est les exercices* »), afin de relancer une dynamique au niveau des référents-risque, mais aussi pour faciliter l'implication des élus et des agents communaux. Dans l'expérience de la DARP, les exercices ont en effet prouvé par le passé être le meilleur moyen pour faire prendre conscience aux acteurs municipaux qu'il ne suffit pas d'ouvrir le PCS le jour J, et qu'il faut s'y préparer, ainsi qu'en témoignent les référents-risque via ces verbatims en encadré. De la sorte, les exercices contribuent eux aussi à « rendre visible » la fiabilité de l'organisation (ou son absence).

Encadré 46

Les exercices permettent une mise en situation qui, bien qu'artificielle, permet de comprendre à la fois la nécessité et les limites du plan, ainsi que l'importance de développer en amont des capacités d'adaptation et de recul par rapport à cet outil : « *en situation les limites sont parfois plus floues, par exemple on est amenés à donner un coup de main à ce qu'on est pas censé faire (...) on fait tout ça sans recul ni forcément prendre le temps de la réflexion... il faut garder du recul, se poser les bonnes questions, garder la vision d'ensemble... sinon on a vite fait de faire des erreurs* ».

Les exercices, en mettant les élus et chefs de service face à leurs responsabilités, leur permettent d'intégrer que le PCS papier n'est pas une fin en soi et nécessite un travail d'appropriation : « *on se rend compte que c'est pas toujours facile à mettre en place. Les chefs de service n'imaginaient pas que ça impliquait autant de travail.* »

Ca leur a fait prendre conscience de ça ... par exemple on a 18 employés eau sur le papier. En vrai entre les congés, la récup etc... 8 employés (...) j'ai passé 1h30 à expliquer aux chefs de service qui fait quoi... ils voulaient pas s'organiser avant de bien savoir qui fait quoi (...) ils se sont appuyés sur l'avis du référent-risque pour déclencher le PCS » ; **dans une autre commune le référent-risque raconte aussi cette hésitation de la part des élus, (qui sont responsables et décisionnaires en cas de crise), et qui ont demandé aux pompiers s'ils devaient déclencher le PCS, faute de s'être approprié le PCS en amont.**

« *Le diable est dans les détails* » comme le cite régulièrement la chef de projet Risques. Or un plan a besoin d'être testé avant la crise car certaines failles sont invisibles sur le papier, comme en a fait l'expérience le référent-risque d'une commune située au nord de la Loire : **« on s'est aperçus qu'une grande partie des chefs de service habitent sud-Loire. En cas d'inondation... [il leur serait impossible de rejoindre la mairie] »**

Le Commandant du SDIS présent au GT confirme l'intérêt des exercices, outil largement mobilisé par ces professionnels du risque : **« le problème des élus c'est qu'ils ne se rendent pas compte de ce qu'est gérer une crise... tant qu'ils ne l'ont pas fait. Nous pompiers c'est depuis 15 ans qu'on se forme à la gestion de crise, c'est pour ça qu'on est interchangeables. Ca passe beaucoup par les exercices ».**

Autre exemple qui témoigne de la force de l'exercice. **La référent-risque d'une petite commune parle d'« exercice en direct » au sujet d'une véritable gestion de crise ayant eu lieu dans sa commune, inversant les rôles : la crise est décrite comme étant au service de l'exercice et non l'inverse.**

En 2013 la chef de projet poursuit ce processus de redynamisation, à la fois du groupe et de la mobilisation au sein des communes, en lançant deux nouveaux projets. Premièrement, elle fait appel à un stagiaire s'étant spécialisé sur la thématique exercices pour rédiger un guide d'exercices clés en mains, qui propose des trames de scénarios adaptables à jouer dans les communes. Deuxièmement, elle propose aux communes de greffer leurs exercices sur ceux du SDIS en prenant part aux simulations de crise dans le Véhicule Poste de Commandement des pompiers qui ont lieu chaque semaine. Ces deux nouveaux projets nous donnent l'occasion de souligner que, pour encourager la tenue d'exercices, la chef de projets choisit en 2013 d'en simplifier l'organisation au maximum pour les référents-risque, pour qui cela représente un investissement important en termes de temps et de moyens sur la commune. Ressources qu'ils disent ne pas toujours pouvoir y consacrer, la gestion des affaires quotidiennes étant encore une fois prioritaire. La chef de projet essaie donc au maximum de produire des solutions « *clés en main* ». L'autre particularité de ces projets que nous tenons à souligner est leur caractère partenarial. L'embauche du stagiaire fait suite à la participation de la chef de projet (et des référents-risque et autres acteurs communaux qu'elle y a conviés) à l'une de ses activités de « réseautage ». En effet, en 2013 Nantes Métropole a accueilli

dans ses locaux une réunion délocalisée du groupe de travail national "gestion des risques" de l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF) auquel participe la DARP. L'animateur de ce groupe étant également formateur exercices, de là est née cette collaboration. Concernant le partenariat avec le SDIS, il s'agit d'une collaboration de longue date puisque cet acteur a été intégré aux GT PCS dès le début de leur existence par la chef de projet. La proposition de participer à leurs exercices hebdomadaires renforce encore ce travail collaboratif.

Ce nouveau type d'accompagnement « *à la carte* » proposé depuis 2012 par la chef de projet, pour résoudre la problématique du groupe à plusieurs vitesses, concerne aussi les communes ayant abandonné le groupe et n'ayant pas achevé leur PCS. Afin de pouvoir enfin aboutir à l'objectif des 24 PCS, la chef de projet décide à partir de 2012 de reprendre en main les PCS non achevés laissés à la charge des communes, et de les accompagner individuellement jusqu'à l'aboutissement, voire même de réaliser une grosse partie du travail elle-même au besoin dans les communes les moins avancées.

Le dernier point que nous soulignerons comme un tournant à partir de 2012 concerne directement notre travail de recherche, puisque la chef de projet annonce « *2012, l'année de la mise en visibilité !* ». Encore une fois cet exemple illustre bien le processus de co-construction dans lequel nous orientons notre travail. Nous avons amené à plusieurs reprises, au cours de discussions informelles et de restitutions officielles à la DARP, l'idée du caractère invisible de la fiabilité²⁵⁶. Dans la problématique récurrente de la sensibilisation des élus et des fonctionnaires municipaux qui est la leur, l'idée de rendre visible tout le travail de fond réalisé au quotidien par la DARP avec les référents-risque nous paraissait fondamentale. En effet, le PCS n'est que la partie immergée de l'iceberg, mais tout le travail d'animation autour, nécessaire pour « *dépasser les plans* », n'apparaît pas. Dès lors, il est difficile de mobiliser les acteurs communaux autour de la notion de « *vie du PCS* », qui passe par des phases d'appropriation, des exercices... essentiels pour développer des capacités de recul et d'adaptation indispensables dans l'action. Cette idée a fait son chemin chez la chef de projet de la DARP qui se l'est appropriée à sa manière. Tout le travail d'animation autour des exercices, et le travail en comité élargi, qu'elle met en place permet justement de rendre visible et d'intégrer cognitivement, par la mise en situation, tout ce qui se joue autour de l'outil qu'est le plan (les imprévus, les rapports de force, la gestion de l'incertitude, la prise en compte de l'humain, etc.). De plus, sur notre proposition, nous avons décidé avec la chef de projet de mettre en place un sous-groupe de travail à thème sur cette question de la mise en visibilité. Dans notre travail de thèse,

nous considérons que le travail de représentation cognitif, par un effort de mise en visibilité, constitue un axe majeur pour la trajectoire de montée en fiabilité des collectivités. Ainsi, à partir de 2012 et avec des référents-risque volontaires, nous avons travaillé sur la mise en visibilité des actions qui contribuent au quotidien à construire la fiabilité de l'organisation de crise, avec un double objectif : sensibiliser les acteurs communaux et permettre la progression des communes dans le temps (voir en 3.3.2).

- **Le GT PCS, un espace de discussion : lieu pour progresser et innover, un laboratoire, lieu de rencontre**

Ainsi que nous l'avons mentionné dans les deux points précédents, le GT PCS est à la fois un espace de confiance et un groupe qui évolue en permanence. Nous le percevons donc aussi comme un espace d'innovation, d'expérimentation, une sorte de laboratoire de la préparation à la gestion de crise. En effet, nous apprécions le caractère unique de cette construction dans la mesure où l'implication des intercommunalités dans la préparation à la gestion de crise reste faible. Le GT PCS instrumentalise donc la façon dont la DARP s'est approprié la problématique risques et a structuré son action, de manière innovante puisqu'en l'absence de référentiel existant, comme l'évoque la chef de projet : *« au niveau national, on est plusieurs intercommunalités à se poser des questions mais il existe peu d'endroits pour la discussion »*. Pour trouver des réponses à ses questions, cette dernière s'implique dans les quelques réseaux professionnels et dans les groupes de travail existants dans ce domaine. Cependant elle y est clairement perçue comme une référence en la matière et peine à trouver des intercommunalités qui ont atteint le même niveau de structuration de l'activité avec qui échanger (voir encadré ci-dessous).

Encadré 47 - La quête d'espaces de discussion externes à la Communauté urbaine

Au sein des différents réseaux professionnels auxquels la chef de projet participe, celle-ci est souvent reconnue comme expert et est sollicitée pour piloter des groupes de travail ou donner des conseils à d'autres structures moins expérimentées. Elle intervient régulièrement dans des colloques, congrès ou conférences pour parler de son expérience et expliquer le fonctionnement mis en place à Nantes Métropole. Par l'intermédiaire du suivi très proche de son activité mis en place dans le cadre de notre méthodologie, nous avons eu l'opportunité de l'accompagner lors de plusieurs de ces déplacements en représentation de la Communauté urbaine. Nous allons relater l'une de ces expériences ci-dessous.

Tous les ans se tient un forum annuel sur la gestion des risques majeurs dans les collectivités territoriales, organisé par un réseau professionnel dont fait partie la DARP. Chaque année sont remis des prix aux

collectivités s'étant particulièrement distinguées par leur approche novatrice sur la thématique. Cette année-là, la DARP fut sollicitée par les organisateurs non seulement pour présenter son travail, mais aussi pour concourir à un prix ; sollicitation à laquelle ils répondirent positivement. Or lors de ce forum, ils se montrèrent extrêmement déçus, pour ne pas dire vexés, d'avoir été sollicités pour concourir et ne finalement pas remporter de prix. **En effet d'après la DARP, les communes ayant été récompensées étaient loin d'avoir parcouru le même chemin que Nantes Métropole et la plupart de leurs concurrents pour ce prix « ne jouaient pas dans la même catégorie ».** Ils ne sont pas sentis à leur place dans ce concours, en compétition avec des intercommunalités beaucoup moins matures, et ont déclaré par la suite qu'ils auraient préféré être présentés hors concours, en l'absence d'intercommunalités avec lesquelles ils auraient pu se comparer. C'est là une source de frustration assez fréquente pour la DARP. **Ils répondent en général positivement à toutes les sollicitations pour partager leur expérience et servir en quelque sorte de modèle, mais souhaiteraient également bénéficier aussi de ce support en retour pour être « tirés vers le haut ».**

Cette recherche de miroirs pour évaluer son activité et progresser est une caractéristique de la DARP. Cette remise en question permanente reflète une attitude que nous qualifierons de profondément réflexive et explique l'intérêt manifesté par la DARP pour les activités de recherche. Cette attitude a grandement facilité notre intégration sur le terrain puisque la DARP, en quête de retours sur son activité nous a ouvert toutes les portes possibles, partageant ses questionnements et cheminant avec nous dans nos diverses réflexions (voir en 3.2). Nous avons à ce sujet pu constater à plusieurs reprises une réappropriation par les acteurs du terrain de certains concepts et thématiques apportés par la recherche. D'ores et déjà lors de notre première rencontre, les notions d'approche organique et mécaniste de l'organisation²⁵⁷ avaient fait leur chemin dans les esprits des acteurs de la DARP, qui s'étaient réappropriés ces notions. Par la suite, à mesure de notre présence sur le terrain nous avons assisté à l'utilisation de plus en plus fréquente de notions telles que « *résilience* » ou « *fiabilité* », non seulement de la part de la chef de projet mais aussi de la part de certains référents-risque pendant les GT PCS. En plus des restitutions en petit comité de notre travail de recherche fait aux acteurs de la DARP, ceux-ci nous régulièrement demandé de faire le bilan de nos travaux devant les référents-risque en GT PCS. D'autres chercheurs interviennent également au GT PCS, comme cette sociologue spécialiste de la prise en charge de populations en situations de post-catastrophe. Par l'intégration physique de la recherche au sein des GT PCS, la DARP positionne clairement ceux-ci comme un lieu dessiné pour la mise en réflexivité.

²⁵⁷ Renvoi 2RUN

Plusieurs projets portés par la DARP témoignent également de la volonté d'innovation de ce groupe, qui, en rompant les frontières habituelles de la structure intercommunale (occupant des postes très différents, les référents-risque ne seraient pas amenés à se côtoyer autrement), permet de mener des projets qui font avancer la Communauté urbaine dans sa globalité : par exemple, le projet d'extranet de la DARP est le premier extranet de Nantes métropole à s'ouvrir vers les communes. Se pose également à terme la question de réaliser un PICS²⁵⁸, qui permettrait d'avancer encore plus loin dans la mutualisation des ressources pour gérer la crise, et renforcerait l'intégration intercommunale. Cette question reste aujourd'hui un sujet sensible, ainsi que le montrent nos entretiens, néanmoins, l'espace de confiance qu'est le GT PCS permet au moins d'en discuter.

Pour terminer ce point, nous reviendrons sur quelques difficultés récurrentes rencontrées par le groupe de travail. Dans leur quête de progression constante, nous avons remarqué que les référents-risque et la chef de projet de la DARP butent sur deux questions, qui sont régulièrement abordées en GT PCS. Il s'agit de la question de l'alerte, et de celle de la sensibilisation des acteurs communaux, que nous avons déjà mentionnée précédemment. Nous les détaillons dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 48 - Les difficultés récurrentes rencontrées par les membres du GT PCS

- A propos de l'alerte : la question de l'alerte nous ramène à la thématique des plans et procédures. **En effet, la plupart des retours d'expérience montrent que l'alerte a été problématique que ce soit en exercice ou en réelle gestion de crise.** L'alerte finit toujours par arriver, mais par des circuits détournés par rapports à ceux prévus. Comme nous l'avons évoqué, gérer la crise nécessite capacités d'adaptation et d'improvisation, mais dans le cas de l'alerte, les chemins de traverse posent problème : perte de temps et d'informations, mauvaise maîtrise de la communication interne et externe, etc. Par exemple, dans certains cas qui ont été mentionnées en GT PCS, le maire a pu être le dernier informé par la chaîne d'alerte. Même scénario pour le CRAIOL, oublié dans la boucle. Cela a posé ensuite des problèmes de coordination avec les autres acteurs institutionnels qui interviennent dans la résolution de la crise : police, pompiers... Cela peut également être source de désinformation ou de mauvaise information communiquée au public ou aux médias. Cela a permis d'aborder la question des circuits informels (bouche à oreille, réseaux de connaissances) qui s'avèrent très souvent plus rapides que les circuits officiels, et également aujourd'hui la question des réseaux sociaux (une question sur laquelle le groupe ne s'est jamais encore penchée mais qui au vu des récentes catastrophes dans le monde ont prouvé leur rapidité de diffusion d'information – exactes comme erronées).
- A propos de la sensibilisation des acteurs à la problématique des risques : nous parlons beaucoup dans ce travail de ce que nous appelons la question de la sensibilisation. Nous utilisons ce terme pour reprendre le

²⁵⁸ Renvoi PICS

vocabulaire de la DARP et des référents-risque, qui évoquent régulièrement leur difficulté à « sensibiliser » les acteurs communaux à la nécessité de s'impliquer dans la préparation à la gestion de crise. En effet, les élus (le maire en premier lieu, mais il peut être remplacé par un adjoint en son absence) ont un rôle majeur à jouer puisqu'ils sont décisionnaires et responsables en cas de crise. Quant aux autres acteurs communaux (fonctionnaires : cadres et agents), même s'ils ne sont pas décisionnaires ils peuvent avoir un rôle important à jouer dans l'organigramme de crise : par exemple le DGS peut être aux côtés du maire dans le PC de crise, un agent à l'assainissement peut être sollicité sur le terrain pour son expertise etc... **Cependant, si nombre d'entre eux reconnaissent la nécessité d'un PCS, cette tâche est perçue comme déléguée aux experts désignés (c'est à dire la DARP, le référent-risque). La nécessité de se l'approprier, de travailler à développer des compétences cognitives d'adaptation ne nous semble clairement pas intégrée.** La grande majorité des référents-risque (même ceux qui disposent d'un service dédié aux risques) ont des difficultés à intéresser les élus au PCS, à mobiliser les acteurs autour de l'organisation d'un exercice dans leur commune. En exemple, voici le témoignage d'une référent-risque après un exercice pendant lequel les dirigeants ont demandé aux pompiers s'ils devaient déclencher le PCS alors que cette décision importante de mettre en œuvre les moyens de résolution de crise relève de la responsabilité communale. Ou bien ce haut fonctionnaire qui nous a confié déléguer en toute confiance aux experts **« j'ai tellement confiance [en l'équipe du service dédié aux risques de ma commune] que je ne m'en occupe plus. Il y a d'autres services qui me font un peu plus de soucis et sur lesquels j'ai un peu plus la bride, (...) mais là j'ai envie de dire, je suis pénard. ».**

- Le GT PCS, des enjeux qui dépassent les risques

La dimension transversale de la thématique risque ainsi que la composition du GT PCS (différents profils des référent-risque ; rencontre entre les communes et la structure intercommunale) en font un lieu d'échange mais aussi un lieu d'expression privilégié pour les référents-risque. Comme nous l'avons évoqué dans les séquences précédentes, une grande diversité de sujets est abordée et les enjeux des discussions qui s'ensuivent dépassent bien souvent le cadre de la gestion des risques. Se jouent dans ce GT PCS les relations entre communes ainsi que la relation communes / structure intercommunale. A travers la question de la coopération entre communes et institutions (autres communes, Nantes Métropole, Préfecture etc...) s'expriment de nombreuses doléances portées sur les relations inter-organisationnelles, qui dépassent de loin la coopération dans le domaine des risques.

Citons en exemple ce GT PCS où il était question de la coordination des communes avec les pôles de proximité²⁵⁹ en temps de crise. Cette thématique n'était pas prévue à l'ordre du jour mais a été

²⁵⁹ Les pôles de proximité sont les relais techniques entre la Métropole et les habitants des communes sur le territoire.

abordée par un référent-risque – soulevant de vives réactions – lorsque que la chef de projet a questionné ces derniers sur les améliorations à apporter au groupe de travail. La coordination avec les pôles au quotidien – c’est à dire hors crise – n’a pas directement à voir avec l’animation du GT PCS, mais relève des relations quotidiennes entre la structure intercommunales et les différentes municipalités. Cependant, ce temps de parole a été mis à profit par les référents-risque pour exprimer leurs doléances vis-à-vis de l’intercommunalité. Les référents-risque évoquent notamment la confusion qui règne en matière de partage des attributions (qui fait quoi, sous entendu qui paie quoi) : « *C’est des broutilles, mais le PCS se joue la dessus. Un PCS papier je peux vous en pondre un, mais au niveau opérationnel, qui fait quoi, à quel endroit quel moment, là on ne sait pas en cas de crise* » ; « *ça se joue toujours à “non, non, ça c’est à vous d’acheter” et en cas de crise ça va être pareil* ». Les difficultés évoquées « *en cas de crise* » dénoncent de fait un fonctionnement déjà problématique au quotidien. Les rapports entre communes s’expriment aussi par l’intermédiaire de cette question des attributions de responsabilités, en temps de crise comme au quotidien : « *c’est pareil pour le barrièrage. Nous sommes une petite commune. Le transport des barrières revient à Nantes Métropole. Et chaque fois c’est une bataille téléphonique. En on sait qu’en cas de crise sur plusieurs communes, on sera pas prioritaires. Il y a même des mairies qui re-créeent un service voirie car ça ne fonctionne pas avec les pôles* » ; « *les moyens de Nantes Métropole sont mobilisés sur d’autres priorités que nous* ». Dans cette Communauté urbaine qui regroupe des municipalités aux profils très hétérogènes, les communes ne se sentent pas toutes logées à la même enseigne, particulièrement les plus petites qui, faute de moyens (« *L’Etat se désengage de plus en plus de choses vers les communes* »), ne se sentent pas toujours à leur place dans les projets intercommunaux : « *Nantes Métropole, c’est normal, ils sont sur un territoire de 600 000 habitants, nous on en a 3000, mais il y a encore des habitudes qui ne sont pas toujours prises non plus à Nantes Métropole. On croit toujours que toutes les communes font de la coopération internationale, que faire un Agenda 21, il suffit de claquer dans les doigts et on a du monde pour le faire. Tout ça, ce n’est pas le cas.* » Les communes les plus petites expriment ainsi leur frustration, un sentiment que l’intercommunalité avance au pas des communes les plus importantes.

L’expression de ces doléances met donc en relief les faiblesses du fonctionnement intercommunal au quotidien, comme le relève la chef de projet : « *peut-être qu’aujourd’hui le PCS se joue aussi ailleurs qu’au GT (...) [il faudrait] se mettre aussi autour de la table dans d’autres lieux* » et prouve par là-même la nécessité de ce type de groupe de travail au fonctionnement transversal qui, en brisant les frontières classiques de l’organisation, ouvre la discussion. Le fait que les référents-risque se saisissent du GT PCS comme une opportunité d’expression sur le fonctionnement de

l'intercommunalité questionne ainsi l'existence d'autres espaces de confiance et de partage au sein de la structure qui permettraient l'expression de ces doléances.

Les relations intercommunales ne sont pas les seules discutées au sein de ce groupe, qui permet aussi la médiation avec d'autres organisations sur des questions que les référents-risque n'ont pas forcément l'opportunité de faire remonter par un autre canal. En voici un exemple, qui concerne les relations avec la Préfecture, sur le sujet des sirènes d'alarme dans les communes, qui posent des problèmes de fonctionnement dans de nombreuses municipalités. Le parc français de sirènes étant obsolète, un groupe de travail national se penche actuellement sur une refonte du système d'alerte. Le directeur de la DARP faisant partie de ce groupe de travail, il tient régulièrement informé les référents-risque des avancées de ce dossier : *« merci pour ces infos car ici dans les communes on sait rien de tout ça. On nous dit d'appuyer sur le bouton, on n'a pas de bouton ! »*. Par la suite, l'expression des nombreuses questions des référents-risque sur le parc de sirènes ont permis à la chef de projet de la DARP d'organiser des rencontres avec la Préfecture dans le cadre des GT PCS afin que ces derniers puissent répondre de manière directe aux interrogations des communes.

Il est intéressant de noter dans ce dernier exemple l'important travail relationnel et de réseau mis en place par la DARP, très actif dans ce domaine. Nous notons aussi bien la participation du directeur de la DARP à un groupe de travail national (d'où une reconnaissance au niveau national de la DARP en tant qu'expert) que son effort à faire à la fois remonter les informations du terrain vers les instances gouvernantes (transmissions des questionnements des référents-risque à la Préfecture) et aussi à faire redescendre des informations directement depuis instances dirigeantes (groupe de travail ministériel) vers les référents-risque, qui sont sur le terrain au quotidien. Ainsi, c'est également un travail de médiation, à différents niveaux, que la DARP effectue au quotidien. Loin de se restreindre aux questions de risque, ce travail de médiation impacte les relations interorganisationnelles de manière générale, contribuant ainsi à la construction d'un collectif solide au quotidien, et pas seulement en temps de crise. C'est pour nous un pas de plus vers la résilience.

La mise en avant de ce travail de réseau mené par la DARP nous amène à notre dernière section, qui traite des autres activités menées par la DARP à côté des GT PCS.

5.2.2 L'agenda de la DARP

La section précédente a été consacrée au travail d'animation de la DARP, qui s'attache à permettre la montée en fiabilité des communes. Nous avons choisi de centrer une partie de notre étude sur les GT PCS qui, pour nous, constituent le vecteur principal de ce travail d'animation. Néanmoins, ce rendez-vous n'ayant lieu qu'une fois toutes les six à huit semaines environs, l'activité de la DARP ne

se limite pas à la préparation de cet événement. Nous avons choisi d'étudier l'agenda (en complément du travail de suivi proche de l'activité mis en place, voir Chapitre 3) de la chef de projet de la DARP pour comprendre comment, en dehors des GT PCS, celle-ci structure son activité autour de l'objectif d'accompagner la montée en fiabilité de la Communauté urbaine dans son ensemble. Ce travail d'étude de l'agenda a aussi pour objectif de rendre visible le travail de fond mené au quotidien par la chef de projet, moins évident à appréhender que la manifestation concrète que sont les GT PCS.

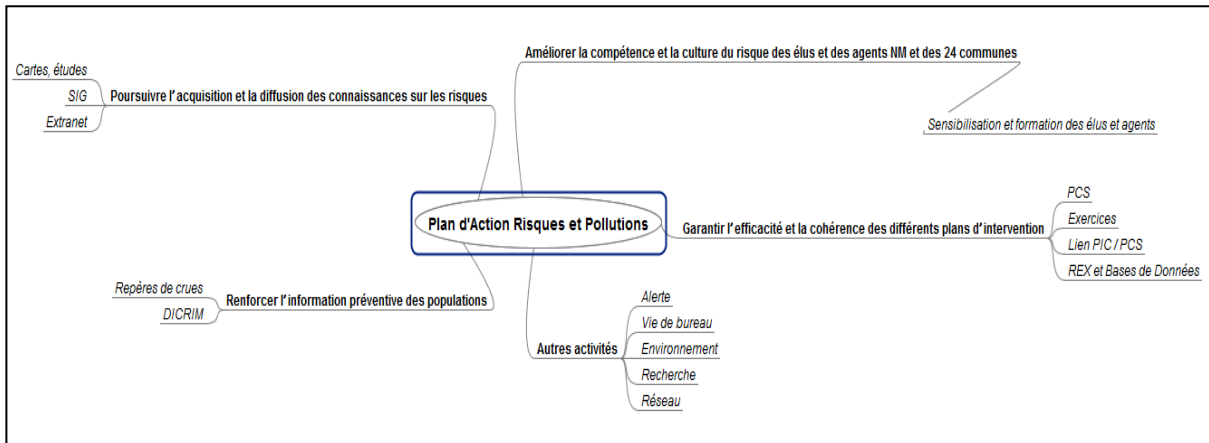
Bien que l'étude de l'agenda présente certains biais²⁶⁰, nous souhaitons ici en présenter les résultats dans la mesure où ils nous permettent tout de même de représenter une image de l'activité de la DARP. Nous contournerons ces biais en enrichissant les résultats de l'étude de l'agenda par notre connaissance du terrain acquise grâce aux séances d'observations menées en accompagnant la chef de projet dans ses activités sur le long terme (séances d'observations hors GT PCS, shadowing, recherche-action, accompagnement dans les activités et dans la réflexion, échanges informels, etc.). En outre, la présentation des résultats de cette étude à la chef de projet DARP a été le support à un entretien semi-directif, qui nous a également permis de compléter notre analyse via une lecture de ces résultats par le regard de la chef de projet sur sa propre activité (voir la présentation de notre méthode et ses limites en 3.3.2 et annexe).

Sur la période de l'agenda étudiée, nous avons recensé 369 entrées d'événements à l'agenda sur une période de 17 mois que nous avons regroupé en 5 catégories et 16 sous-catégories créées à partir du Plan d'Action²⁶¹ Risques et Pollutions de la DARP. Ces différentes catégories, représentées dans la figure suivante, attestent de la diversité du champ d'action de la chef de projet de la DARP.

²⁶⁰ En raison du biais annoncé, les chiffres présentés dans cette étude sont à mobiliser avec précaution. Il convient de garder à l'esprit qu'ils sont représentatif d'une réalité qui n'est que partielle : ils représentent les activités inscrites à l'agenda Outlook de la chef de projet. Emails ; coups de téléphones, échanges sur le vif représentent également une partie importante de l'activité de la chef de projet, mais cette activité est non formalisée, il est difficile de la mesurer. De plus, cette image est contextualisée : il s'agit d'une analyse de l'activité sur une période donnée : 17 mois, de janvier 2010 à, mai 2011. Or nous avons caractérisé l'activité de la DARP comme évolutive. Entre la période d'analyse et la présentation des résultats en 2013, celle-ci avait nettement évolué.

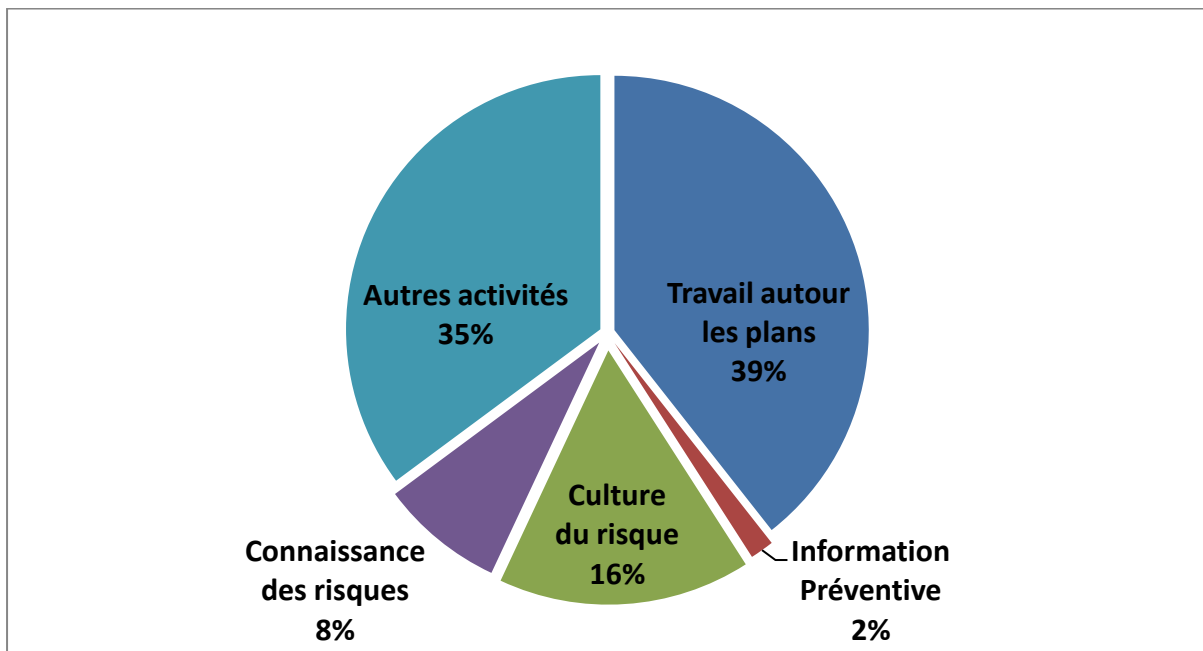
²⁶¹ Voir Figure 15

Figure 24 - Construction des différentes catégories mobilisées pour étudier l'agenda de la chef de projet



Les figures suivantes présentent la répartition en pourcentage des 369 entrées d'événements dans l'agenda dans chacune des catégories (Figure 25) et sous catégories (Figure 26).

Figure 25 – Répartition en pourcentage des activités figurant à l'agenda de la chef de projet DARP

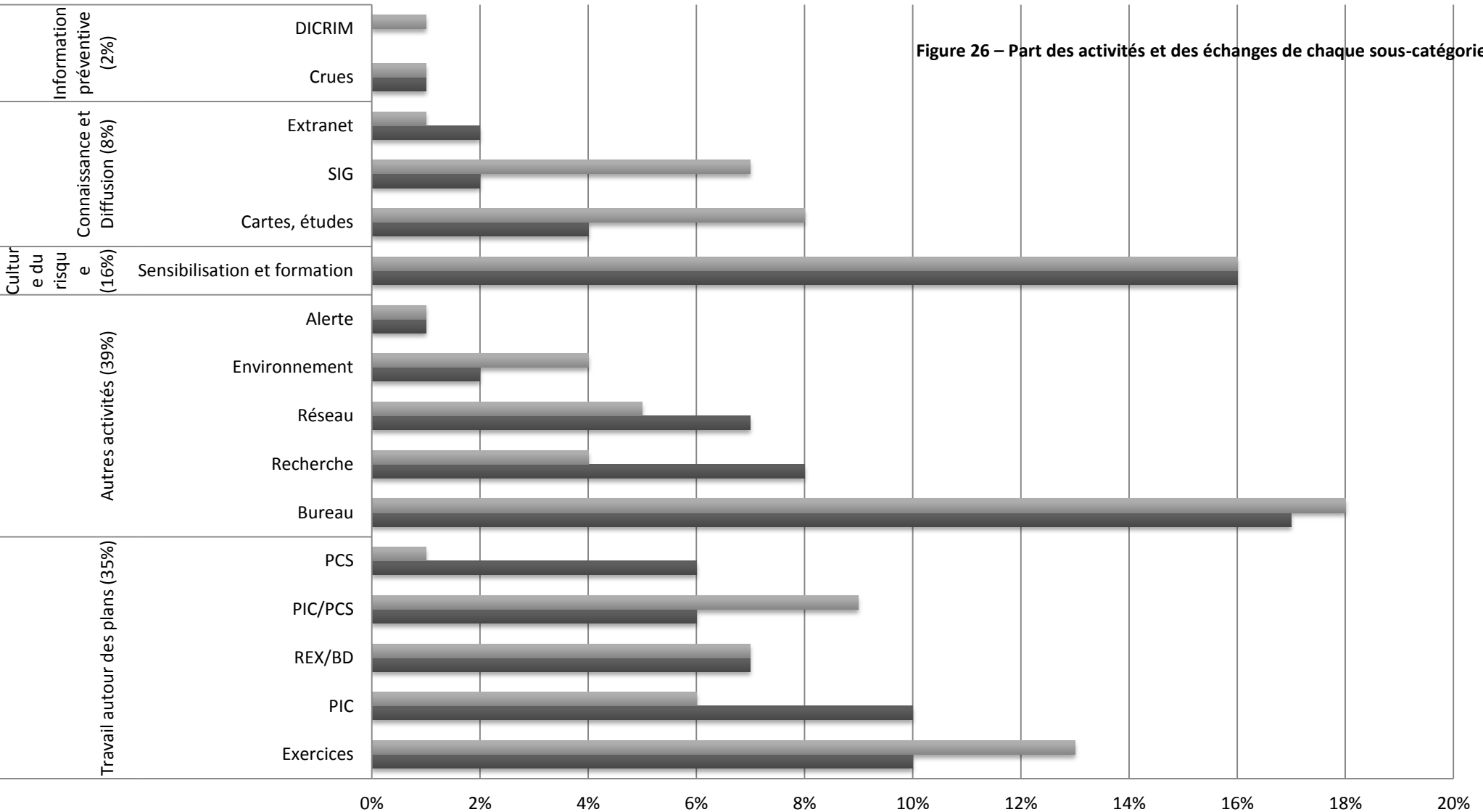


On peut noter l'importance de la catégorie « travail sur les plans » dans l'agenda de la chef de projet (39%), qui reconnaît que les chiffres présentés correspondent « *bien au sentiment que j'ai de mon travail* » dans les grandes lignes, bien qu'elle souligne de légères évolutions entre la période de

l'étude (2010-2011) et la présentation des résultats (2013). Elle a notamment l'impression de consacrer aujourd'hui encore une plus grande partie de son activité à travailler autour des plans. La catégorie « Travail autour des plans » englobe bien entendu leur élaboration mais aussi les activités d'animation permettant de « faire vivre » le PCS (exercices, retours d'expériences et mise à jour des bases de données) et les activités de coordination entre plans (lien PIC/PCS). La chef de projet consacre également une partie de son agenda à travailler à mieux connaître les risques et à diffuser les connaissances acquises auprès des acteurs – en particulier les référents-risque – (8%) et à contribuer avec ces derniers à la sensibilisations des élus et agents communaux et intercommunaux (16%). Notons que l'élargissement du réseau externe à l'organisation intercommunale (7%) occupe également une part notable du temps de la chef de projet, ainsi que le temps consacré à participer à des projets de recherche (8%). Ainsi, la diffusion en interne et en externe (réseau) du travail de gestion des risques participe à sa mise en visibilité, avec un objectif de sensibilisation des acteurs, mais aussi de confrontation des pratiques de Nantes Métropole avec d'autres acteurs. Nous voyons là une organisation qui s'attache à développer ses capacités de réflexivité, ce que le temps consacré à des projets de recherche confirme.

Sur la Figure 26 à suivre, nous pouvons voir à la fois la part de chaque type d'activité sur le total des activités, mais aussi la part des échanges que cette activité représente dans l'agenda de la chef de projet avec d'autres acteurs (une même activité peut avoir plusieurs occurrences à l'agenda).

Figure 26 – Part des activités et des échanges de chaque sous-catégorie



	Travail autour des plans (35%)					Autres activités (39%)					Culture du risque (16%)	Connaissance et Diffusion (8%)			Information préventive (2%)	
	Exercices	PIC	REX/BD	PIC/PCS	PCS	Bureau	Recherche	Réseau	Environnement	Alerte	Sensibilisation et formation	Cartes, études	SIG	Extranet	Crues	DICRIM
■ Part des échanges	13%	6%	7%	9%	1%	18%	4%	5%	4%	1%	16%	8%	7%	1%	1%	1%
■ Part des activités	10%	10%	7%	6%	6%	17%	8%	7%	2%	1%	16%	4%	2%	2%	1%	0%

Le Tableau 30 à suivre indique la répartition en pourcentage des différents événements répertoriés à l'intérieur de chaque catégorie. Ainsi, les exercices représentent un quart des événements répertoriés dans la catégorie « Travail sur les plans ». Une analyse plus poussée – grâce à notre présence sur le terrain – nous permet d'affirmer que cette part importante consacrée aux exercices est en fait due au dynamisme d'une commune en particulier (Commune A) ayant organisé sur la période deux exercices de grande ampleur ayant nécessité un grand nombre de réunions (préparation puis retours d'expérience), inscrites à l'agenda de la chef de projet car même s'il elle n'était pas à l'initiative du projet elle y a été associée tout du long. Cela témoigne des relations privilégiées entre la structure intercommunale et la Commune A (voir en 6.1.1), qui est la commune centre de l'agglomération (de nombreux services sont mutualisés entre la Commune A et la structure intercommunale).

La catégorie « Autres activités » est relativement importante (35% des 369 événements répertoriés) du fait qu'elle recouvre une diversité importante d'activités, dont pour moitié ce que nous avons regroupé sous l'appellation « vie de bureau » et qui apparaît à l'agenda (points avec la hiérarchie, vie quotidienne du service, etc.), ce qui explique l'importance de cette catégorie à l'agenda. En dehors de l'activité « vie de bureau » dont nous ne pouvons pas vraiment exploiter le contenu, nous tenons tout de même à souligner la relative importance des sous-catégories « Recherche » et travail de « Réseau », que nous avons déjà souligné auparavant comme étant caractéristiques de l'activité de la DARP. Sur la période étudiée, la catégorie « Recherche » est principalement alimentée par les nombreuses rencontres avec la DARP dans le cadre de notre thèse. Néanmoins, nous pouvons affirmer que la présence de chercheurs au sein de l'organisation est fréquente, d'autres projets de recherche nous ayant précédés, il ne s'agit pas d'un phénomène isolé et contextualisé.

Notons que l'information préventive des populations est rarement inscrite à l'agenda de la chef de projet (2%) du fait qu'elle relève principalement du ressort des communes. De plus, 80% des inscriptions à l'agenda sous cette dernière catégorie sont dues à la présence d'un stagiaire embauché par la DARP pour travailler sur la rénovation des repères de crues, nous pouvons donc qualifier ces événements de très contextualisés.

Tableau 30 : Répartition des activités en pourcentage de chaque catégorie

Travail autour des Plans (total 100%)		Autres activités (total 100%)		Culture du Risque (total 100%)		Connaissance des risques et diffusion (total 100%)		Information préventive (total 100%)	
Exercices	26%	Bureau	48%	Sensibilisation et formation	100%	Cartes, études	50%	Repères de crues	80%
PIC	25%	Recherche	22%			SIG	31%	DICRIM	20%
REX et BD	18%	Réseau	19%			Extranet	19%		
PIC/PCS	16%	Environnement	7%						
PCS	15%	Alerte	3%						

L'étude de l'agenda de la chef de projet nous a également permis de cartographier le réseau d'acteurs qu'elle entretient. Chaque événement à l'agenda de la chef de projet associe en effet un ou plusieurs acteurs. Au total, les 369 entrées d'événements ont généré 1289 entrées d'acteurs, soit en moyenne 3,5 acteurs associés à chaque entrée d'événement. Après recoupements, nous avons établi que ce réseau se compose de 291 acteurs différents, chaque acteur de ce réseau participant en moyenne à 4,4 événements inscrits à l'agenda de la chef de projet. De la même façon que nous avons regroupé les 369 événements de l'agenda en 6 catégories, nous avons réparti les 291 acteurs sous 10 catégories différentes, établies à partir du schéma du réseau d'acteurs fourni par la DARP. On peut constater que le réseau d'acteurs construit par la chef de projet mobilise une variété d'acteurs qui recouvre les collectivités territoriales (Nantes Métropole et les 24 communes, mais aussi – sous l'appellation Institutions – la Région, le Département), les services de l'Etat (Préfecture, Ministères, DDTM etc...) et les professionnels du risque et de l'urgence (SDIS, Police Nationale) mais aussi le tissu économique local (transports, aéroport, industries), les réseaux professionnels (IRMa), la recherche et la formation (universités, écoles et organismes de formation), des experts (sur les systèmes d'information géographique par exemple). Cette variété d'acteurs apporte une richesse de points de vues et d'expertises à la DARP, et vérifie le caractère transversal de la gestion des risques que défend la DARP.

Nous avons analysé cette cartographie du réseau d'acteur sous deux angles (voir tableau Tableau 31 à suivre) :

- les INTERLOCUTEURS : part de chaque catégorie représentée sur le total des 291 acteurs différents
- les ECHANGES générés : part de chaque catégorie représentée en termes d'échanges effectifs sur le total des 1289 entrées d'acteurs à l'agenda (un même interlocuteur peut être impliqué dans plusieurs activités avec la chef de projet).

Tableau 31- Distribution du réseau d'acteurs et des échanges de la chef de projet

Les acteurs de la catégorie...	Représentent xx% des INTERLOCUTEURS de la chef de projet	Représentent xx% des ECHANGES de l'agenda de la chef de projet	Exemples d'acteur
Nantes Métropole	61%	82%	CRAIOL Direction Générale Déplacements
Commune A	5%	8%	Equipe sécurité civile Mission de Santé publique
23 autres communes	4%	1%	Réfèrent risque Responsable urbanisme
Institutions	3%	1%	Police Nationale SDIS 44
Recherche, Formation	2%	1%	Université de Nantes Ecole Centrale
Experts	2%	0%	Entreprise SIG
Services mutualisés NM/Commune A	1%	1%	Direction de la communication interne
Partenaires économiques	1%	1%	Aéroport de Nantes
Réseaux	1%	0%	IRMA, Réseau Risques
<i>Non identifiés</i>	<i>20%</i>	<i>5%</i>	-

L'étude de ces chiffres nous permet de constater que malgré la variété du réseau d'acteurs entretenu, une grande partie des échanges s'effectue en interne à la Communauté urbaine (Nantes Métropole et Communes : 71% des interlocuteurs, 92% des échanges). De plus, même à l'intérieur de la catégorie « Nantes Métropole », 80% des échanges sont générés avec des acteurs appartenant à la même Direction que la DARP (DGESU). Nous présentons ce constat à la chef de projet, qui réagit avec humour « *ça va rassurer mes employeurs* » et explique que ce fort taux recèle une part de vérité, mais s'explique aussi par le biais que nous avons déjà annoncé, du fait que la base de données utilisée pour remplir l'agenda Outlook est une base de données interne. Ainsi tous les acteurs externes n'apparaissent pas forcément en tant qu'acteurs invités à un événement dans l'agenda. Ils peuvent être soit mentionnés dans le titre de l'événements ou dans les commentaires, et sont invités directement par mail sans forcément être ajoutés à la base de données²⁶². C'est le cas notamment avec la Préfecture : nous avons pu remarquer son absence dans nos résultats, et pourtant nous avons eu l'occasion d'assister à plusieurs rencontres entre la chef de projet et la Préfecture sur la période de l'analyse. Notre connaissance du terrain et la discussion engagée avec la chef de projet nous permettent de prendre du recul sur ces chiffres et d'expliquer certains écarts à la réalité. Mais globalement et malgré ce biais, les différents résultats présentés n'étonnent pas outre-mesure la chef de projet. Ainsi même s'il nous est impossible d'obtenir des chiffres exacts permettant de quantifier l'activité de la chef de projet, cette étude permet d'approcher une réalité partielle et ouvre à la discussion. Donnons-en un exemple : le schéma du réseau d'acteurs que nous ont fourni les acteurs de la DARP (outil de travail qu'ils se sont construits) contenait la catégorie « Société Civile ». Or celle-ci n'apparaît pas dans notre cartographie car nous n'avons recensé aucune entrée à l'agenda de ce type d'acteurs sur la période étudiée. Par ailleurs, ce fait est confirmé par le très faible taux (2%) des activités inscrites à l'agenda de la chef de projet sur la période et qui concernent l'information préventive à destination des population. La chef de projet réagit à ce chiffre : « *c'est vrai je la vois très peu [la société civile]* ». Cette question de la faible association de la population et de la société civile à la problématique des risques a par ailleurs été soulevée par des chercheurs lors d'un colloque auquel nous avons eu l'occasion de présenter notre travail. La population est pourtant un acteur majeur de l'organisation de la réponse à la crise (voir le

²⁶² D'où les biais mentionnés. Ce travail ne permet pas un traitement statistique précis, mais nous permet d'obtenir une image – une mise en visibilité – partielle, que nous mobilisons comme base de discussion lors de nos échanges avec la DARP (ce travail a été présenté à la chef de projet et au directeur de la DARP). Mobilisée de la sorte, l'étude de l'agenda constitue un moyen d'accès au réel qui vient compléter les différentes techniques utilisées dans le cadre d'une méthodologie qualitative.

courant du *preparedness*). Des outils comme la réserve communale de sécurité civile prévoient son intégration au sein des processus publics de gestion des risques, mais sont encore extrêmement peu développés au niveau national.

Par ailleurs, il nous faut noter qu'une commune en particulier (la Commune A) représente à elle seule 8% des échanges générés quand les 23 autres communes ensemble ne représentent que 1% du total des échanges. Bien qu'une partie des échanges avec les communes (de nombreux échanges se règlent par mail ou téléphone sans passer par l'agenda) échappent à notre analyse, il n'en reste pas moins vrai que la Commune A travaille main dans la main avec la DARP : certains services (le CRAIOL par exemple) sont mutualisés entre Nantes Métropole et la Commune A. Pour la chef de projet cet élément là est non seulement représentatif mais toujours d'actualité « *et puis c'est pas anormal en tant que ville centre... on a des relations plus fortes, forcément* »²⁶³. L'analyse de l'agenda nous permet de constater que la Commune A est d'ailleurs la seule des 24 communes à être inscrite en tant qu'organisateur de l'événement dans l'agenda (c'est à dire que c'est elle qui envoie l'invitation Outlook) : la Commune A est force de proposition et associe Nantes Métropole à ses actions. Notons aussi qu'il s'agit d'une forme d'intégration par les outils. Dans le cas des autres communes, on observe plus souvent la relation inverse à l'œuvre, « *je materne trop* », nous confie la chef de projet. Les différents projets menés par la commune A et auxquels sont associés la DARP sont de nature variée : exercices, retours d'expérience, culture du risque etc.... Quand aux autres communes qui apparaissent dans l'étude (4% des interlocuteurs qui représentent 1% des échanges effectifs), on retrouve un petit groupe de six communes, principalement mobilisé autour des thématiques PCS et Recherche (qui s'explique par l'engagement d'un noyau de communes dans le comité de pilotage de la thèse). La chef de projet nous confirme cet aspect de son travail : des relations plus intenses avec certaines communes sur une période donnée, en fonction des projets en cours. Elle affirme que si l'on étudiait son agenda en 2013, on trouverait toujours un petit groupe de communes avec lesquelles elle entretient des échanges plus fréquents, seulement ces communes ne seraient plus les mêmes qu'en 2013. Au moment de notre entretien, la chef de projet est concentrée sur les communes n'ayant toujours pas achevé leur PCS, avec lesquelles elle s'investit beaucoup pour leur permettre de les achever (jusqu'à les réaliser elle-même pour partie dans certains cas).

²⁶³ Cela explique aussi que dans le traitement de la thèse, une partie plus importante soit consacrée à la Commune A, relativement aux autres communes choisies. En 2015 (après notre départ du terrain), cette coopération s'intensifie encore : la DARP et le service gestion des risques de la Commune A deviennent un service commun suite à une restructuration.

On peut vérifier cette dernière affirmation dans la relation très individualisée qu'entretient la chef de projet avec les référents-risque à propos du PCS. Nous mesurons dans l'agenda qu'en dehors des GT PCS, le nombre moyen d'acteurs impliqués dans la sous-catégorie PCS tourne autour de 1 acteur. C'est un accompagnement personnalisé autour du PCS que propose la chef de projet au référent-risque sur les aspects techniques du PCS. En revanche, sur des aspects de nature plus organisationnelle, comme la coordination PIC/PCS, 5,2 acteurs sont associés à chaque événement en moyenne.

Enfin le croisement des données (voir les figures en annexe) permet une représentation du type d'échange qu'elle entretient avec chacun des acteurs répertoriés dans son agenda. Ainsi les « *institutions et communes* »²⁶⁴ sont ses partenaires privilégiés en ce qui concerne le travail sur les plans. L'autre grand dossier traité avec les communes est la Recherche (ici, cela s'explique de manière contextualisée par ma présence). On constate que les activités sont plus variées avec la commune A, même si le travail sur les plans reste un fondement dans la relation. Enfin en interne (au sein de la structure intercommunale), en dehors des plans (PIC) on constate un travail important réalisé en matière de diffusion de la culture du risque (de nombreuses réunions d'information et de sensibilisation sur le PIC) ainsi qu'un travail de fond réalisé au niveau de la connaissance des risques, un travail qui profite aussi aux référents-risque des différentes communes, car la chef de projet diffuse et partage ses réalisations en termes de SIG²⁶⁵, cartographie etc...

²⁶⁴ Nous avons traité à part les catégories d'acteur « Ville de Nantes » et « Nantes Métropole » pour des questions d'échelle et de représentation graphique.

²⁶⁵ SIG : Système d'Information Géographique

Conclusion du Chapitre 5

Ce cinquième chapitre nous a permis d'analyser la position centrale du PCS dans la stratégie de montée en fiabilité orchestrée par la DARP. En théorie, le PCS est pensé pour être un outil opérationnel au service des maires afin non seulement de gérer la crise, mais aussi de préparer en amont la réponse à la crise. Dans la philosophie à l'origine du PCS, le terme d'outil est mobilisé par opposition à la notion de document : le PCS doit être « vivant » et faire l'objet d'un travail d'appropriation des communes pour être efficace. Or, en pratique, nous constatons que cette philosophie est difficilement intégrée par les acteurs communaux. Tout d'abord, à l'échelle nationale, la mise en place des PCS est longue et laborieuse, de nombreuses communes pourtant soumises à l'obligation de PCS ne se sont toujours pas dotées de cet outil. Et dans le cas des communes qui ont réalisé leur PCS, notre étude de terrain fait apparaître des difficultés d'appropriation du PCS, qui relève alors plus du document « posé sur l'étagère » que d'un outil opérationnel. Nous relevons ainsi deux niveaux de difficultés rencontrés par les communes dans l'organisation. D'une part, il s'agit de développer une culture du risque suffisante au sein de la commune pour pouvoir engager un travail de planification de la réponse à la crise. D'autre part, il faut ensuite s'approprier suffisamment le plan afin de pouvoir s'en détacher en situation de crise et ainsi prendre du recul sur l'analyse de la situation et adapter la réponse. En effet, le fonctionnement des administrations au quotidien relève plus d'une logique d'anticipation que d'une logique de résilience, ce qui explique la difficulté rencontrée par la plupart des communes pour aller « *au-delà du plan* ». Nous constatons alors sur notre terrain une grande hétérogénéité de situations entre les communes. Depuis 2005, certains projets de PCS ne sont toujours pas aboutis, tandis que dans d'autres communes le PCS est arrêté depuis de nombreuses années. Certaines communes semblent alors avoir rangé le PCS sur une étagère pour se consacrer à d'autres questions tandis que dans d'autres communes, le PCS est régulièrement sollicité par le biais d'exercices ou de mises à jour. De même, les différents PCS réalisés présentent une grande diversité de forme. Nous avons mis au jour que ces différences de forme révèlent des conceptions différentes de l'organisation de crise, tant sur le plan organisationnel que cognitif. C'est ainsi le caractère déformable, modelable de l'outil PCS que nous avons mis en avant. Par le travail d'appropriation réalisé par les acteurs communaux, l'outil révèle sa sensibilité, sa plasticité au contexte politique, organisationnel et institutionnel dans lequel il est élaboré et mis en œuvre.

Pour aider les communes à surmonter les difficultés – à savoir d’une part s’engager dans l’anticipation en élaborant le PCS et d’autre part s’engager dans la résilience en prenant du recul sur le PCS – la chef de projet de la DARP anime un groupe de travail autour de l’outil : le GT PCS. Notre thèse montre que le travail d’animation réalisé autour de cet outil est central dans la montée en fiabilité des communes grâce à un travail sur l’articulation entre anticipation et résilience. Dans un premier temps, la raison d’être du groupe de travail était de permettre aux communes de réaliser leur PCS. L’objectif de la DARP est d’arriver à un total de 24 PCS sur le territoire, pour assurer une réponse homogène à la crise sur l’ensemble du territoire intercommunal. Progressivement, nous constatons que l’animation du groupe s’éloigne des thématiques purement techniques du PCS au profit de thématiques concernant plutôt la « vie » du PCS (par exemple les retours d’expérience) et la culture du risque de manière plus générale. Cela nous avait étonné au début de notre présence sur le terrain, dans les GT PCS « *on parle de tout sauf du PCS* » en lui-même : échanges sur les PPMS dans les écoles, sur la tempête Xynthia en Vendée, visite de Météo France, point juridique sur la nouvelle procédure d’intervention entre les pompiers et GrDF concernant les fuites de gaz, etc. Il est vrai qu’avec le temps, les communes ont – pour la plupart – arrêté leur PCS et n’ont donc plus besoin de conseils techniques. Pour autant, le GT PCS ne s’est pas arrêté là, et malgré la désaffection d’un certain nombre de communes ayant achevé leur PCS, un noyau dur de référents-risque a continué d’assister aux GT PCS (voir Figure 17). Que viennent-ils alors chercher dans ce groupe ? Nous pensons que le travail d’animation du GT PCS tel qu’il est proposé par la chef de projet de la DARP permet aux référents-risque de prendre du recul par rapport au plan, grâce à une mise en réflexivité de leur organisation de crise. La confrontation au groupe et la culture générale sur le risque en sont les principaux vecteurs. En effet, pour assurer une réponse fiable et homogène à la crise sur l’ensemble du territoire, l’objectif de 24 PCS n’est pas suffisant. D’une part, la fiabilité de la réponse dépend de la capacité des communes à adapter la réponse planifiée aux contingences de la situation de crise. D’autre part, la réponse doit être fiable au niveau de l’ensemble des communes. Faire progresser le collectif sur une trajectoire de fiabilité est alors la réelle mission de la DARP, bien au-delà de l’objectif officiellement affiché qui est d’obtenir 24 PCS. Ainsi, la composition du groupe (référents-risque de profils très divers), le rythme des réunions (régulières avec une permanence sur le long terme), les sujets abordés mais aussi la manière de le faire (échanges dans un climat de confiance, utilisation d’anecdotes, de *storytelling*) sont autant d’éléments qui contribuent à la construction d’un collectif solide et soudé au niveau intercommunal. Le PCS est alors un prétexte à se réunir pour créer du lien mais aussi pour développer la réflexivité des acteurs par rapport à leurs

pratiques de gestion des risques. Se réunir sous couvert de travailler le PCS donne en effet une légitimité et une identité à ce groupe, en travaillant sur un outil à nature obligatoire²⁶⁶ et dont la réalisation fait l'objet d'un engagement politique de la part des maires²⁶⁷. Mais en réalité, le GT PCS va beaucoup plus loin, il produit le collectif et devient un vecteur de l'intégration intercommunale. En aidant les acteurs communaux à « dépasser » les plans, le GT PCS permet au collectif de s'harmoniser sur une trajectoire commune de montée en fiabilité. La difficulté est alors de parvenir à l'équilibre entre intégration et différenciation, ce que nous avons évoqué auparavant dans le chapitre 4. Les 24 communes représentent en effet 24 PCS différents et autant de conceptions possibles de l'organisation de crise, en fonction des contextes organisationnels et politiques. Avec le temps, nous avons alors constaté un essoufflement de la dynamique du groupe, les communes ne progressant pas au même rythme en fonction de leur contexte. Ainsi, la chef de projet doit sans cesse remettre en question son travail d'animation et elle même se soumettre à un travail de réflexivité sur ses propres pratiques d'animation pour faire évoluer le groupe. Notons qu'en plus de se creuser entre les différentes communes, l'écart de progression se creuse également à l'intérieur de chacune des communes. La culture du risque et la distanciation par rapport au plan que développent les référents-risque peinent parfois à se diffuser au sein des communes, la fiabilité n'ayant pas le même statut prioritaire qu'au sein des HRO. L'harmonisation de la réponse à la crise sur le territoire passe-t-elle par des trajectoires similaires de montée en fiabilité ? Cette question sera l'objet du chapitre 6.

²⁶⁶ Pour 16 sur 24 des communes

²⁶⁷ Pour la totalité des 24 communes

Chapitre 6. La préparation de la gestion de crise au service de l'organisation : des approches différentes selon les organisations et émergence de stratégies

L'objectif de ce sixième chapitre est de qualifier les différentes trajectoires de montée en fiabilité des communes. Ces trajectoires renvoient à des stratégies communales différentes qui prennent corps à partir de la stratégie de convergence développée par la DARP. L'analyse de ces trajectoires n'a en effet de sens que dans l'analyse de la relation avec la DARP – et plus largement avec la structure intercommunale – d'une part, et dans celle des relations entre les communes entre elles d'autre part.

Quatre Communes, quatre trajectoires de progression

Dans les chapitres précédents, nous avons abordé le caractère intrinsèquement politique de la gestion des risques dans des organisations comme les collectivités territoriales. La question du statut – et donc des ressources – accordé(es) à cette question est primordiale et de nature politique dans une organisation dont le quotidien n'est pas tourné vers cette activité. Gérer le risque fait partie des missions d'une municipalité dans le sens où assurer la protection des citoyens est une déclinaison particulière de la gestion de la vie publique. Cette dimension politique prend toute son ampleur dans le cas d'un collectif d'organisations telle que la Communauté urbaine que nous étudions. Il s'agit en effet de prendre un engagement politique en la matière et de s'y impliquer de manière collective, la transversalité du risque devant transcender les clivages intercommunaux. Mais l'engagement politique n'est pas suffisant et nécessite une inscription organisationnelle et cognitive de la problématique, sans quoi les discours des décideurs sont déconnectés des pratiques réelles de l'organisation.

Ainsi, sur le papier les collectivités s'engagent publiquement à remplir cette mission d'ordre public. En revanche, se préparer concrètement à la gestion d'une crise majeure via la mise en place et l'appropriation des Plans Communaux de Sauvegarde ne va pas de soi, ainsi que nous l'avons développé dans le chapitre 5. L'hypothèse d'une crise majeure, perçue comme lointaine et incertaine, et son caractère indéterminé rendent cette tâche complexe. Bien souvent, une actualité quotidienne bien plus urgente prend la priorité. En effet, assurer la protection du citoyen se joue aussi dans les missions du quotidien telles que la sécurité municipale, la gestion des populations difficiles ou encore les conflits de voisinage. Or, la construction de la réponse de sécurité civile à partir de la notion de « risques majeurs » contribue à entretenir une perception événementielle de la crise, alors éloignée des préoccupations quotidiennes de la municipalité, ce qui rend plus difficile une approche basée sur la vigilance continue, la veille permanente et la montée en puissance graduelle, la recherche de signaux faibles.

Le chapitre 5 nous permet alors de montrer la nécessité d'entreprendre un vrai travail d'animation autour de la préparation à la gestion de crise. En effet, il est non seulement indispensable de sensibiliser à l'importance de planifier la réponse à la crise, mais il est non moins essentiel d'en démontrer les limites afin de ne pas s'arrêter une fois le document achevé. Encore faut-il se l'approprier puis s'exercer à développer des capacités d'adaptation et d'improvisation permettant une prise de décision éclairée, adaptée à la situation, cadrée par un plan sur lequel on arrive à prendre suffisamment de recul. L'enjeu managérial est de rapprocher la gestion du risque du quotidien de l'organisation par l'appropriation du PCS. Or, la culture des collectivités territoriales au quotidien est basée sur une logique faite de plans et de procédures. Ainsi, la force de ce travail d'animation mené par la DARP est de s'appuyer sur le plan comme un support au développement d'une culture du risque d'une part et d'une logique de résilience d'autre part. Le PCS sert de base à la mise en visibilité du travail de fond sur lequel repose la gestion des risques, invisible mais permanent, à travers un travail communicationnel important ainsi qu'à la mise en réflexivité des pratiques de gestion des risques par la mise en discussion du PCS, à travers les GT PCS.

Ce travail d'animation s'exerce au niveau d'un collectif d'organisations et a pour objectif de faire progresser l'ensemble de la communauté urbaine, de permettre une réponse homogène à la crise sur un territoire marqué par une diversité de profils communaux. Ainsi les différences entre les communes s'expriment dans la façon dont est reçu ce travail d'animation, dans la manière dont chaque commune se réapproprie la politique de l'intercommunalité et traduit la problématique à l'aune des enjeux qui lui sont propres. Nous analyserons ainsi ces communes séparément dans un premier temps afin de caractériser leurs trajectoires de progression vers un objectif de fiabilité (6.1 Analyse intra-cas) puis nous dégagerons un modèle de montée en maturité des communes à partir de ces différentes trajectoires dans le but d'identifier les leviers d'action pour le management du collectif (6.2 Analyse inter-cas). La prise en compte du contexte dans chacune des communes est un élément important de notre analyse : elle contribue à expliquer les différences de trajectoires dans la montée en compétence des différentes organisations d'une part, et guide d'autre part notre élaboration d'un modèle de montée en fiabilité qui permette une harmonisation de ces trajectoires tout en s'adaptant aux spécificités communales, sans quoi la progression serait bloquée pour des raisons d'ordre organisationnel ou politique.

6.1 Analyse intra-cas : identification de quatre trajectoires communales différentes

La DARP mène un travail d'animation auprès des communes depuis de nombreuses années (le premier GT PCS a eu lieu en 2005), dans l'objectif de faire évoluer l'ensemble des communes vers plus de fiabilité dans la réponse à la crise, via la réalisation des PCS dans un premier temps et via leur appropriation et leur « *dépassement* » dans un second temps. Or, bien que ce travail favorise la progression des communes (augmentation du nombre de PCS réalisés, organisations d'exercices dans les communes, maintien d'une vigilance, etc.), nous constatons néanmoins les chemins très différents suivis par les communes dans cette progression, tant sur le rythme d'évolution que dans la philosophie qui l'accompagne. Pour comprendre ces différences de parcours, nous avons concentré notre étude autour de quatre communes de profils variés dans lesquelles nous avons examiné la place du PCS au sein de chaque organisation ainsi que les relations interorganisationnelles qui se jouent dans ce contexte. Les caractéristiques des différentes communes choisies pour notre analyse sont synthétisées dans le Tableau 32. Pour la présentation du choix de ces critères et les méthodes de recueil et d'analyse des données, nous renvoyons au chapitre 3 (3.2.1 et 3.3).

Tableau 32 Caractéristiques des communes choisies pour l'analyse des 4 trajectoires

Sur la période de l'étude :	Commune A	Commune B	Commune C	Commune D
Nb. Habitants	290 000	39 000	22 000	3000
Couleur politique//NM	Majorité	Majorité	Opposition	Majorité
Obligation de PCS	Oui	Oui	Oui	Oui
Dynamisme autour du PCS*	Très important	Important	Modéré	Faible
Présence d'un service de gestion des risques	Oui	Non	Non	Non
Date de l'arrêté PCS	01/10/2007	13/12/2007	10/01/2010	PCS en cours d'élaboration
Taux de participation aux GT PCS	100%	92%	42%	18%
Qualification de la trajectoire	Leader décomplexé	Bon élève	Indépendance	Bricolage
Risque majeurs (mentionnés sur le DICRIM**)	<ul style="list-style-type: none"> • Inondations • Activités industrielles • Transport de matières dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> • Inondations • Transport de matières dangereuses • Canalisations de matières dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> • Inondations • Transport de matières dangereuses • Canalisations de matières dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> • Inondations • Effondrement de falaises

L'action de la DARP se concentre autour de l'objectif suivant : aider les communes à élaborer mais surtout à « *dépasser les plans* ». Cette expression souvent reprise par la DARP cherche à traduire une réalité complexe, qui est la suivante. Gérer le risque et les crises potentielles est une mission importante des communes dans la mesure où elle engage leur responsabilité. Mais c'est également une mission marginale, éloignée du fonctionnement quotidien d'une municipalité. Dès lors, les collectivités territoriales ne sont pas des organisations avec une forte culture du risque. Pour se préparer à gérer une crise, il s'agit alors d'inscrire cette question à l'agenda politique des élus, sans le soutien desquels l'action des services techniques et administratifs n'aura que peu d'effet : « *S'il n'y a pas de portage politique, il n'y aura pas d'amélioration des procédures, soyons clairs, parce que derrière, ça manque quand même un peu de finances. Si on a les finances qui accompagnent le développement du secteur, bon, ça, ça va le faire, sinon ça ne le fera pas. Disons les choses* »²⁶⁸. Ainsi,

²⁶⁸ DG-A, voir signification dans le Tableau 33

le portage politique permet l'inscription dans les structures organisationnelles. Mais les municipalités se distinguent également par une culture organisationnelle basée sur une logique de planification et de procédures. Pour monter en fiabilité il faut donc parvenir à articuler à cette logique de planification à un autre mode de fonctionnement, basé sur une logique de résilience. Or, la cohabitation de ces deux logiques diamétralement opposées ne va pas sans poser certains problèmes et sans questionner les modes de fonctionnement habituels de l'organisation. Dans cette section, nous verrons donc comment, par le biais de l'action de la DARP, s'exprime la culture du risque dans les communes et quelle place est donnée au plan. Est-il un pivot à partir duquel développer la résilience ainsi que l'encourage la DARP par son action managériale ? Nous aurons deux niveaux d'analyse, (schématisés dans le Tableau 33) : en effet, nous avons annoncé que les trajectoires de montée en fiabilité diffèrent d'une commune à l'autre, mais à l'intérieur même des communes, ce cheminement n'est pas abordé sous le même angle en fonction du poste occupé, ainsi que nous avons pu le vérifier lors des entretiens²⁶⁹. Des logiques de métiers s'expriment. Pour fluidifier la lecture, nous préciserons en note de bas de page de quel entretien est issu le verbatim en utilisant le codage précisé dans le tableau à suivre.

Tableau 33 – Codage des verbatims

	Référent Risque	DGS ou DGA	Maire ou Elu en charge des risques
Commune A (voir 6.1.1)	RR-A (RR1, RR2, RR3, RR4) • 4 membres de l'équipe sécurité civile (dont chef d'équipe RR1)	DG-A (DG1, DG2) • 2 Directeurs	EL-A • Adjoint aux risques
Commune B (voir 6.1.2)	RR-B • Responsable Réglementation	DG-B • Directeur Général des Services	EL-B • 1 ^{er} adjoint • Adjoint aux risques
Commune C (voir 6.1.3)	RR-C • Directeur des Services Techniques	DG-C • Directeur Général des Services	EL-C • Adjoint aux risques
Commune D (voir 6.1.4)	RR-D • Directeur Général des Services ²⁷⁰	DG-D • Directeur Général des Services	EL-D • Maire

Sous le codage est précisé la fonction de l'acteur interrogé en fonction de la commune.

²⁶⁹ Dans chaque commune, notre démarche a été d'interroger un acteur opérationnel (le référent-risque), un responsable administratif (le plus souvent le DGS, ou DGA dans les communes plus importantes) et un élu (le maire ou l'élu en charge des risques). La taille importante de la Commune A justifie le fait d'interroger plusieurs acteurs concernant les catégories RR et DG.

²⁷⁰ La commune D étant une petite commune, le DGS fait office de référent-risque. Les codes RR-D et DG-D désignant le même acteur, nous n'utiliserons ici que le code DG-D.

Ainsi, nous explorerons dans cette section chacune des quatre communes sélectionnées tour à tour (6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4). Nous introduirons en premier lieu le contexte municipal, organisationnel, politique et historique, dans lequel s'insère la politique de gestion des risques de Nantes Métropole dans la commune concernée (6.1.1.1, 6.1.2.1, 6.1.3.1, 6.1.4.1). Ce travail de contextualisation nous apparaît primordial dans la mesure où nous nous intéressons aux différences dans la trajectoire de montée en fiabilité et dans la mesure où notre sélection de communes repose sur un critère de discrimination. Ensuite, nous approfondirons deux points : le rapport au plan (6.1.1.2, 6.1.2.2, 6.1.3.2, 6.1.4.2) et les relations interorganisationnelles (6.1.1.3, 6.1.2.3, 6.1.3.3, 6.1.4.3) entretenues par chaque commune avec les métropole et les autres communes. Ces deux points nous permettront de faire le lien respectivement avec deux dimensions au cœur de notre analyse sur la montée en fiabilité des collectivités territoriales : la question de l'articulation anticipation/résilience, et le rôle de la dimension politique dans cette trajectoire.

Les verbatims présentés dans l'ensemble de cette section (6.1.) sont issus des entretiens que nous avons réalisés avec les acteurs communaux.

6.1.1 Commune A : une trajectoire de leader décomplexé

6.1.1.1 Contexte d'élaboration du PCS

La commune A est la commune la plus importante de l'agglomération, elle est la ville centre de la Communauté urbaine, qui porte d'ailleurs son nom. Sa taille importante (380 000 habitants) lui permet de disposer d'un service de sécurité civile conséquent par rapport aux autres communes de l'agglomération, constitué de 4 agents à plein temps. Les moyens consacrés à la gestion des risques et à la préparation à la gestion de crise se justifient par un nombre fréquent d'incidents qui requièrent une intervention communale²⁷¹ étant donné la taille et la densité du territoire urbain, mais également par un portage fort de ce dossier par les responsables de la commune (élus et cadres dirigeants). En effet, sur la période de notre étude le président de l'intercommunalité est également le maire de la commune A, et il existe des relations privilégiées entre la ville centre et la structure intercommunale. La dynamique ainsi lancée au niveau de Nantes Métropole trouve son

²⁷¹ Les quatre années que nous avons passées sur le terrain nous ont permis de suivre le travail du service sécurité civile de la commune A sur le long terme. Nous avons pu constater qu'il est en permanence sollicité pour des incidents de nature et de taille diverses. Citons quelques exemples ayant fait l'objet d'un retour d'expérience : incendies très importants en centre-ville, menace d'effondrement d'immeuble suite à des travaux ou encore opérations de déminages suite à des découvertes de bombes sur des chantiers.

écho dans la commune. Moteurs dans le groupe de travail PCS, les membres du service de sécurité civile de la commune A sont très actifs, que ce soit parce qu'ils sont mobilisés sur des événements réels ou dans l'organisation d'exercices et de retours d'expérience. Ils créent leurs propres outils et dépassent même les contours de leur mission dans certains cas. Ces nombreuses ressources et la professionnalisation forte de ce domaine mettent la commune A dans une position de leader assumée face aux autres communes, qui la considèrent comme un modèle du genre mais dont ils ne partagent pas forcément les ambitions. Néanmoins, les agents de la sécurité civile de la Commune A rencontrent eux aussi des difficultés dans l'animation de la démarche au sein de leur commune.

Une structuration de la Sécurité Civile portée par l'organisation et soutenue par les dirigeants

Forte des moyens qui y sont consacrés, la commune A est aujourd'hui considérée comme la commune la plus avancée de l'agglomération dans le domaine de la sécurité civile, elle fait figure d'exemple au sein de la Communauté urbaine mais aussi au niveau national : *« la preuve, c'est que d'autres villes viennent voir comment est organisé notre service de Sécurité Civile »*²⁷². La création d'un service dédié et la dotation en moyens matérialisent le statut donné par l'organisation aux questions de sécurité civile. La commune est l'une des premières de l'agglomération à avoir arrêté son PCS, dès 2007. Depuis, de nombreux exercices ont été organisés. Les élus, appuyés par l'équipe de sécurité civile, interviennent régulièrement sur des épisodes de crise plus ou moins importants, ce qui est fréquent dans une commune de cette taille. Le retour d'expérience est systématique et contribue à améliorer en continu les procédures existantes. Des projets innovants sont menés, comme la création d'une réserve de sécurité civile, qui regroupe des agents communaux (ou inter) volontaires, et prêts à prêter main forte en cas de crise²⁷³. L'équipe de sécurité civile produit ses propres outils (par exemple livrets et expositions pédagogiques), qu'elle partage volontiers en GT PCS avec les membres des autres communes. Enfin, la volonté d'avoir une démarche globale de sécurité civile à l'échelle de la ville entraîne parfois les équipes à repousser les limites de leur périmètre d'intervention, en ayant un rôle très proactif par exemple vis-à-vis des établissements scolaires, qui sont responsables de la réalisation des PPMS²⁷⁴.

²⁷² EL-A

²⁷³ Contrairement aux réserves communales de sécurité civile (RCSC) prévues par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 qui prévoit des RCSC ouvertes aux habitants de la commune.

²⁷⁴ Le Plan Particulier de Mise en Sureté organise la réponse à la crise au sein des établissements scolaires.

Cependant, la montée en compétences de la Commune A s'est faite progressivement. Malgré certains dirigeants sensibilisés à la gestion des risques, le management de crise est resté assez « artisanal » jusqu'au début des années 2000, la politique de la ville privilégiant d'autres domaines et on observait concrètement « *très peu de prise en compte politique des risques, c'est-à-dire qu'on prêchait dans le désert, (...) tout, tout était orienté sur la culture et les quartiers* »²⁷⁵. Nous avons relevé trois périodes dans la structuration du service de Sécurité civile, présentées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 49 - La structuration du service de Sécurité Civile dans la Commune A : 3 périodes

- 1981-1996 : En 1981 est nommé un Directeur Urbain de la Sécurité Civile mais l'organisation ne se dote pas de moyens pour aller plus loin « *on peut presque dire que c'était une nomination pour ordre* ». A l'époque, « *il n'y avait pas de plan communal de sauvegarde bien entendu, mais il y avait des plans de secours. (...) qui se réduisaient à leur plus simple expression puisqu'en fait, on ne prenait en compte que, pour dire les choses très simplement, que les inondations* ». Même dans ce dernier cas, la gestion de la crise se faisait « *de manière très empirique. Donc, plans de secours, un seul homme à la barre et puis, on se débrouille tant bien que mal avec les services quand il y a besoin* ». Ainsi lors de l'épisode du nuage toxique, la mairie s'est retrouvée en réelle difficulté : le directeur urbain de la sécurité civile « *était tout seul avec ses petits bras sans aucune structure derrière ni aucune procédure établie quoi* ». Sur la Commune A, malgré le choc de l'événement, qui aurait pu faire état d'un bilan catastrophique si le nuage s'était révélé réellement toxique, il n'y a pas de réelle avancée concernant la sécurité civile jusqu'en 1996. (DG2-A)
- 1996-2001 : En 1996, une modification d'ordre organisationnel va permettre un début de structuration de la Sécurité Civile. La sécurité civile est intégrée au sein de la direction que l'on nomme aujourd'hui « *Direction de la réglementation et de la gestion de l'espace public* ». Dès lors, la direction se penche sur la question de la gestion des risques et tente de faire progresser le dossier : des fiches procédures sont établies, et le cahier de permanence (qui sert de base au plan de secours) est complètement revu et corrigé « *et donc, le cahier de permanence, qui sert aujourd'hui de repères dans l'application du plan communal de sauvegarde est une émanation de ce qui a été mis en place en 1996 et 1997* ». **Cependant, les bonnes volontés se sont vite retrouvées bloquées face à l'absence de portage politique sur cette période : « On a mis en place des fiches procédures, mais on n'a pas réussi à mettre en place un véritable service avec un véritable plan communal de secours avec des exercices, avec quelques moyens financiers. À l'époque, demander 10 000 francs, c'était... ça ne servait à rien ».** (DG2-A)

²⁷⁵ DG-A

• Depuis 2001 : La situation de la sécurité civile a commencé à évoluer à partir de 2001. **La création de Nantes Métropole et la prise en compte immédiate des risques majeurs au sein de cette structure ont trouvé un écho dans la ville centre, puisque le Président de l'intercommunalité et son Directeur Général de l'époque sont également Maire et DGS de la commune A. Ces dirigeants ayant vécu en tant que responsables communaux l'épisode du nuage toxique de 1987, ceux-ci sont particulièrement enclins à faire de la gestion des risques une préoccupation au niveau de l'intercommunalité dans son ensemble.** Très vite, la loi de 2004 a permis de consolider le travail entrepris en légitimant d'autant plus la démarche. Un véritable service Sécurité civile a pu voir le jour dans la Commune A et structurer une démarche qui jusque là restait très « artisanale » et « fragile » car elle ne reposait que sur quelques personnes : « *« il y avait un agent (...) qui était un peu le monsieur sécurité civile et qui gérait à lui tout seul tous les problèmes de sécurité civile »* ». Un poste d'ingénieur territorial est créé, puis très vite, un technicien vient lui prêter main forte. Peu à peu l'équipe s'installe, l'ingénieure en poste pense à long terme le développement de son service, avec une vraie vision stratégique. Quatre fonctionnaires composent l'équipe opérationnelle de ce service.

Ainsi on constate une évolution au cours des trois stades identifiés. On peut rapprocher la première phase de l'idée de bricolage, c'est un stade encore peu structuré où l'on fait avec les moyens du bord. On constate ensuite un début de structuration lors du second stade, qualifié d'artisanat : quelques procédures se mettent en place, dans une visée très opérationnelle. On note l'apparition des premiers outils de gestion, ainsi qu'un début d'intégration de la sécurité civile au niveau organisationnel. C'est la dotation en moyen qui fait défaut pour aller plus loin lors de cette phase. Enfin, le troisième stade témoigne d'un développement organisé et pensé stratégiquement, avec une vision sur le long terme. Il y a une volonté de rendre plus robuste, moins vulnérable, l'organisation de crise en l'inscrivant dans la stratégie de l'organisation. Le portage politique est alors déterminant. On note aussi dans le cas de cette commune que la structuration de la sécurité civile sur cette période s'effectue en parallèle avec la structuration de la DARP dans la structure intercommunale.

L'Encadré 49 montre le temps long sur lequel se déroule la montée en compétence de la commune A. Il y a alors une vraie maturité organisationnelle à acquérir pour dépasser l'anticipation et aller vers une logique de résilience, ce que l'on voit dans l'encadré avec les différents stades traversés par la Commune A. Ce cheminement doit éclairer notre réflexion pour examiner la montée en compétence – plus récente – dans les autres communes.

Les acteurs communaux que nous avons interrogés en entretien défendent l'idée que c'est grâce à un portage politique fort que le service existe et est doté de moyens d'actions. La forte sensibilisation du maire et du DGS actuels sur cette question est mise en avant et est reliée à leur expérience vécue, notamment à l'épisode marquant du nuage toxique (voir Encadré 27) qui les a

tous deux concernés en tant que décideurs à l'époque²⁷⁶ et qui les a fortement sensibilisés à la problématique des risques majeurs. L'adjoint à la sécurité (qui fut également DGA²⁷⁷ de la commune), ancien policier, est lui-même très sensibilisé aux questions de risque et de sécurité de par sa culture professionnelle et a lui aussi porté ce dossier. Cet appui a permis au service Sécurité civile de se construire et d'avancer, en particulier sur le PCS : « *notre DGA, il avait vraiment envie de faire ce dossier-là donc, il a été vraiment le moteur pour nous ouvrir les portes en fait, de toutes les directions, pour avoir aussi l'appui du DGS, l'appui des élus. Et puis à partir de là, ben voilà, c'était... pas le plus gros du travail était fait, mais en tout cas, ça a beaucoup facilité les choses pour qu'après le projet soit correctement porté et qu'on puisse avancer rapidement* »²⁷⁸. Après le départ de ce dernier, c'est le DGS qui a continué à porter le dossier, confirmant l'importance d'avoir un appui hiérarchique sur ces questions : « *on a eu [le DGS] comme DGA par intérim, ce qui a aussi remis un coup d'accélérateur sur ce projet-là parce que, ben voilà, quand c'est le DGS qui passe une commande, c'est efficace. On a dû l'avoir comme DGA par intérim pendant un an à peu près et là, on en a profité en fait pour faire valider un maximum de choses, soit directement par lui, soit par d'autres directions parce qu'on savait qu'on avait cet appui-là et qu'il était extrêmement efficace* ». Ainsi, la sensibilité personnelle des décideurs, qu'elle vienne de l'expérience vécue (crise traumatisante) ou par culture professionnelle par exemple, influe sur la perception des risques au sein de l'organisation.

Néanmoins, la sensibilité des dirigeants à la question n'est pas suffisante en soi pour assurer le portage politique de la gestion des risques et initier une dynamique. Il faut que les dirigeants se saisissent véritablement du problème et l'inscrivent à leur agenda politique. Ainsi, l'actualité ou une expérience de crise (ou de presque crise) récente peut favoriser cette démarche « *parce que la résonance politique des incidents aujourd'hui est beaucoup plus forte qu'elle ne l'était il y a 10 ans et a fortiori, il y a vingt ans. (...) Aujourd'hui, la ville se doit de répondre immédiatement à la réalisation d'un incident majeur* »²⁷⁹. L'attente des citoyens est un facteur déterminant, mais plus encore l'est l'obligation légale faite aux communes depuis 2004, qui a grandement contribué à faire bouger les lignes sur la commune A : « *2004 : on a une loi donc, qui impose les plans communaux de sauvegarde. Et là du coup, les politiques n'ont pas d'autre choix que de répondre à la demande. Ah*

²⁷⁶ Le maire et le DGS actuels de la commune A ont eu un rôle important à jouer lors de la crise du nuage toxique de 1987. A l'époque, le maire et le DGS de la commune A étaient respectivement maire et directeur de cabinet de la commune E, la commune la plus directement menacée par le nuage.

²⁷⁷ DGA = Directeur Général Adjoint

²⁷⁸ RR-A

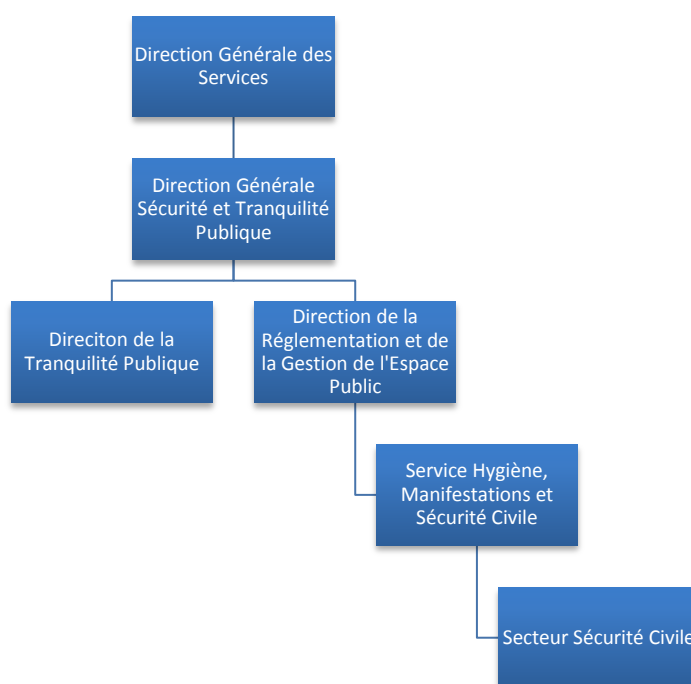
²⁷⁹ DG-A

ben, on a une obligation de résultat aujourd'hui [depuis la loi de 2004] alors qu'avant, on avait une obligation de moyens »²⁸⁰.

Au-delà du portage politique, la sécurité civile a pu se structurer au cours des années à travers un processus de prise en charge organisationnelle de cette question qui est monté progressivement en puissance. A partir de 1996, l'intégration de la sécurité civile au sein de la Direction qui gère l'espace public marque une première étape : la sécurité civile s'intègre dans l'organisation comme une problématique d'ordre public à part entière, et transversale, ainsi que le montre l'organigramme ci-dessous. La proximité avec les services Hygiène, Manifestations, Réglementation et Tranquillité publique (police municipale) permet de travailler en synergie avec ces services, tous concernés à un moment donné par des questions de Sécurité Civile. Par exemple, la police municipale est régulièrement sollicitée lors de gestions de crise pour assurer des opérations de maintien de l'ordre et de barrièrage. Le service Hygiène intervient en collaboration avec la sécurité civile sur les problématiques liées à l'eau (pollutions ou rupture d'approvisionnement par exemple) ou de périls d'immeubles. Lors de manifestations importantes, la Sécurité civile travaille main dans la main avec le secteur Manifestations afin de mettre en place un PC opérationnel comme ce fut le cas en 2010 lors d'un spectacle de rue qui a réuni plus de 400 000 spectateurs sur trois jours dans les rues de la Commune A.

²⁸⁰ DG-A

Figure 27 – Organigramme de la Commune A²⁸¹



Après 2001, c'est par une dotation en ressources que l'organisation renforce la position de la Sécurité Civile, avec l'embauche d'agents. L'équipe passe progressivement de un à quatre agents, dont les compétences sont relevées (agents de catégories A et B), contribuant au renforcement de la sécurité civile au sein de la structure : *« il n'y a pas tout le temps un mec qui est dehors pour les incendies, pour les inondations et les machins. Donc du coup, [le recrutement d'un fonctionnaire de catégorie B] ça me semblait plus en rapport avec ce que l'on attendait en matière de conception d'exercice, de formation des équipes, de communication. Enfin, voilà, il faut quand même qu'on demande à des gens qui ont la possibilité de le faire parce qu'ils ont un peu de formation, etc. parce que pour des agents de catégories C, ça peut être rude en fait, ça peut être au-dessus de leur niveau et donc les mettre en difficulté »*²⁸². En effet, le besoin d'aller vers une plus grande structuration de l'activité se fait sentir : *« ils faisaient essentiellement de la gestion d'incidents (...) Après, ça manquait certainement un petit peu de cadre et puis aussi un peu de projets pour aller plus loin et pour travailler ensemble au niveau de la collectivité »*²⁸³. Pour monter en puissance, il faut être capable de

²⁸¹ Nous choisissons de faire figurer l'organigramme de la Commune A car elle est la seule des quatre communes retenues à posséder un service dédié de gestion des risques, il nous fallait donc montrer son intégration au sein de la structure organisationnelle.

²⁸² RR1-A

²⁸³ RR2-A

se distancier des questions purement opérationnelles pour aller vers plus de conceptualisation. Bien qu'il y ait la volonté marquée de ne pas se couper de ces profils de « *gars de terrain* » car ce sont « *des gens qui [possèdent] un super sens pratique (...), des gens qui sont passés dans plein de services de la mairie, qui sont hyper débrouillards, qui ont du réseau, qui disent : machin va me faire ça, etc. (...)* », il y a désormais le besoin de recruter des agents capables d'aller plus loin que la gestion opérationnelle d'un événement, qui sont « *en capacité ensuite de l'ingérer et de le retraduire en procédure et puis de formaliser aussi tout un travail de réseau et de validation puisque c'est ça tout l'enjeu de ces plans-là [les PCS]* »²⁸⁴ On voit ici la montée en maturité de la responsable du secteur sécurité civile, qui témoigne d'une prise de distance avec les plans pour aller vers un travail de valorisation du PCS qui passe par sa diffusion et son amélioration continue.

Ainsi le portage politique de la gestion des risques dans la commune A s'est accompagné d'une prise en charge de la problématique par l'organisation. L'obligation légale de PCS a permis d'accélérer ce processus de structuration en légitimant la place de la Sécurité civile au sein de la commune. Néanmoins, nous relevons que ce processus s'est fait par étapes : d'inexistant, la commune est passée à un « *embryon* » de secteur sécurité civile, fonctionnant de manière très opérationnelle et « *artisanale* », avec des fiches comme unique formalisation. Par la suite la sécurité civile s'est structurée, consolidant sa position au sein de l'organisation en apparaissant sur l'organigramme grâce à des ressources organisationnelles dédiées. En parallèle on assiste à une formalisation de plus en plus importante de l'activité, sous forme de procédures et de plans (PCS). Dans le vocabulaire apparaissent des termes plus bureaucratiques : « *gestion de projets* », « *travail de réseau* » etc... Cependant nous notons le constant rappel qui est fait à l'importance du terrain, par crainte de s'en éloigner trop à mesure que le service s'étoffe et se structure.

6.1.1.2 Le rapport au plan

A mesure que s'est structuré le secteur Sécurité civile, le Plan Communal de Sauvegarde a pris forme et l'animation de la démarche PCS s'est elle aussi étoffée progressivement. Premier objectif, la mise en conformité avec la loi de 2004 : « *la première chose qu'on a eu à faire, ça a été en gros de reprendre une à une toutes les obligations de la ville en matière de sécurité civile, aidés en ça par la loi de 2004, de rassembler un petit peu tout ce qui avait été fait, tout ce qui existait pour remettre en*

²⁸⁴ RR1-A

ordre les choses et puis pour aller plus loin »²⁸⁵. Dès le début il y a eu une volonté d'impliquer les acteurs dans la construction du plan, tout en évitant les écueils bureaucratiques : « on s'est dit, il ne faut pas partir sur un truc extrêmement trop technique parce que si, derrière, il n'y a pas d'humain, ça ne va pas marcher notre affaire. Donc du coup, on a commencé à voir comment on pouvait faire une ossature, un squelette de l'organisation et on a pris notre bâton de pèlerin, on est allé voir tous les directeurs. (...) Et puis donc, on leur a expliqué ce que c'était qu'un plan communal de sauvegarde, pourquoi est-ce qu'il fallait être nombreux à être impliqués dans cette affaire, ce qu'on allait leur demander »²⁸⁶. Dès les prémisses du plan, on note donc une volonté affichée par la responsable de la Sécurité civile de faire du PCS une affaire collective. La loi de 2004 a été le déclencheur, mais les responsables ont su mettre cette impulsion à profit pour faire du PCS un véritable outil de sensibilisation aux risques majeurs : « en fait, on a été plus loin que l'obligation légale parce qu'on aurait pu se contenter d'écrire dix pages, de mettre ça dans un classeur, dans une armoire, et c'était fait. Il y a vraiment eu la volonté de faire les choses bien et de faire... de faire efficace quoi, de mobiliser largement, de sensibiliser, de travailler collectivement sur le projet. Aujourd'hui, quand je parle du PCS, je dois mentionner qu'il est obligatoire [dans la Commune A], mais c'est vraiment presque anecdotique »²⁸⁷. En plus de l'impulsion donnée par la loi de 2004, la sollicitation de la commune A par la Préfecture pour participer à un exercice s'est révélée d'une grande aide car il a permis de « se mettre dans le bain, de rentrer dans le vif du sujet, d'avoir des exemples concrets, qu'est-ce qu'on attend de nous, pour quoi faire, etc ». L'exercice a permis de mieux visualiser, de rendre plus concret les tenants et aboutissants du PCS : « On pouvait s'appuyer là-dessus en disant : voilà le type de trucs auxquels on doit faire face »²⁸⁸.

L'implication des acteurs communaux dès la conception du plan est un choix porté par la responsable du service, qui parle de « *méthode participative* », en insistant sur le fait qu'associer les acteurs à la rédaction permet non seulement de fiabiliser les procédures (voir verbatims 6-a et 6-c) mais aide également à l'appropriation du plan par les acteurs qui, en s'impliquant, parviennent mieux à se projeter mentalement (voir verbatims 6-a et 6-b). Nous éclairons l'approche choisie par la responsable du secteur sécurité civile à l'aide de verbatims présentés dans l'encadré suivant.

²⁸⁵ RR2-A

²⁸⁶ RR1-A

²⁸⁷ RR2-A

²⁸⁸ RR1-A

Encadré 50 – Verbatims (6-a) à (6-c) (RR1-A)

Commune A, le choix de la « *méthode participative* »

Verbatim (6-a) « *on peut écrire une belle procédure qui marche bien, qui est toute logique, tel service devrait faire ça, machin, etc., tu le confrontes, tu l'envoies au service concerné qui sont cités dans le truc, ils disent: mais ça c'est pas possible, ça, ça ne marche pas comme ça, c'est pas comme ça qu'on peut faire. Donc là, on peut... l'organisation, du coup, peut devenir beaucoup plus complexe que celle qu'on avait prévue, voire même sembler un peu irrationnelle, mais en même temps moi, je préfère ça parce que je me dis, on va rester dans des procédures de travail que les gens connaissent, qui ont l'air proches de leur réalité quotidienne, de leurs réflexes habituels et au moins on va écrire un truc qui a plus de chance de ressembler à ce qui se passera ou à ce qu'on fera vraiment. Mais ça, en plus, il faut accepter l'idée que ça change tout le temps. C'est-à-dire que ça, ça marche parce que tel chef de service s'entend avec truc sinon ça marche pas... **Donc, il faut accepter l'idée que... (...) ce qui est valable aujourd'hui ne le sera plus dans trois ans et que la fiche, eh ben il faut continuer à la refaire valider par les gens qui sont en place au moment où on l'écrit et peut-être qu'on reviendra à la version antérieure. Il faut accepter ce truc-là qui peut être en fait assez pénible quoi.** »*

Verbatim (6-b) « *Ben, c'est bien les informations générales parce que ça permet de savoir qu'en fait, c'est dans l'air du temps, que c'est porté par la collectivité, qu'il faut y prêter une certaine attention quand on vous sollicite là-dessus, etc. Mais après, rentrer dans un truc très concret en disant : donc, c'est ça qu'on me demanderait à moi le jour de la crise, bon, ben ça permet effectivement d'avoir quelqu'un qui sera un petit peu plus prêt le jour venu.* »

La responsable Sécurité civile est très attachée à ce que les procédures d'urgence soient élaborées en collaboration avec les services qui seront amenés à intervenir, et restent proches de leurs routines quotidiennes. L'adaptation des procédures aux schémas cognitifs des acteurs est une façon de fiabiliser les procédures, cependant, cela suppose une fine connaissance de l'organisation, un travail relationnel important et une actualisation très régulière des procédures. **La validité du plan est alors intimement liée aux configurations organisationnelles en place. La procédure ne survit pas à l'organisation, elle se transforme avec elle.** Loin de constituer une fragilité, ce lien fort est ici utilisé comme moyen de renforcer la robustesse de l'organisation en temps de crise : d'une part, les acteurs s'approprient mieux des procédures qu'ils ont contribué à élaborer, et d'autre part, la proximité de ces procédures avec leurs routines organisationnelles redonne sens et repères dans des situation bouleversées telles que la crise.

Verbatim (6-c) « ***faut beaucoup réseauter aussi. Il faut avoir un réseau très fort, mais ça permet d'embarquer plus de monde dans l'affaire, c'est-à-dire qu'à chaque fois que quelqu'un relit une de nos procédures en disant « ben voilà, si tel truc se passait (...) ».*** Ben nous, du coup, ça fait une personne de plus qui, cinq minutes dans son mois ou dans son année, s'intéresse à cette question. Donc l'idée, c'est ça aussi, c'est en fait de se donner des occasions que les gens aient à l'esprit la crise, ce qu'on attend d'eux, ce qu'ils pourraient être amenés à faire. Parce que déjà l'avoir à l'esprit, c'est déjà être un petit peu préparé donc, croisé avec des informations peut-être plus générales dans les magazines municipaux ou autres, internes... »

La fiabilisation du dispositif de gestion de crise passe aussi par l'implication du maximum d'acteurs. Ainsi le dispositif ne repose plus seulement sur l'équipe sécurité civile, mais est porté par l'organisation dans son ensemble. Le dispositif est plus robuste, moins vulnérable car il vise à rester opérationnel même en l'absence des hommes clés.

La stratégie défendue dans cet encadré repose sur l'idée que mettre la main à la pâte contribue à construire le rapport au plan que vont avoir les acteurs en favorisant l'appropriation de l'outil.

La méthode participative repose sur une logique de décentralisation, qui vise à responsabiliser les acteurs et à leur donner de l'autonomie (voir verbatim 6-d). Cette logique de décentralisation s'appuie sur la confiance accordée aux experts dans chaque domaine. Par exemple, la procédure de distribution d'eau potable à la population en cas de crise a été complètement revue à l'issue d'une réunion au cours de laquelle les agents responsables de la logistique ont pointé les difficultés d'acheminement des palettes en certains lieux. L'avis des spécialistes est important car cet aspect n'avait pas été pris en compte par les agents de la sécurité civile qui ont élaboré les procédures, alors que cela sautait aux yeux des agents de terrain, habitués à œuvrer sur la chaussée. C'est pour cela que les experts dans chaque domaine sont consultés au cours de l'élaboration des procédures de gestion de crise. Les membres du service de sécurité civile appliquent également cette méthode participative à eux-mêmes, dans leurs tâches quotidiennes : les lignes hiérarchiques s'estompent lorsque l'un d'entre eux est reconnu comme expert sur une question particulière, « *on oublie le grade* » : la responsable de l'équipe soumet toujours son travail pour relecture à ses collègues, qui font de même, partant du principe que « *quatre cerveaux valent mieux qu'un* ». Ce mode de fonctionnement peut être au début déstabilisant pour des fonctionnaires territoriaux habitués à plus de formalisme dans les relations hiérarchiques, ainsi que nous l'a confié un membre de l'équipe sécurité civile en entretien (voir verbatim 6-e). Néanmoins ce mode de fonctionnement se révèle particulièrement adapté à la sécurité civile, où la transmission et le partage de l'information sont vitaux : « *on argumente, on échange beaucoup* » et « *ça nous fait nous remettre en question* ». Travailler sur le PCS modifie donc les perceptions des agents de la sécurité civile quant au fonctionnement de la collectivité, basé sur des processus hiérarchiques clairs et sur de nombreux plans et procédures (voir verbatim 6-f). Il y a eu une prise de conscience de la part de ces agents que le PCS ne donne pas « *réponse à tout* », « *et heureusement* ». Confrontées aux exigences du terrain, les lacunes du plan demandent de faire preuve de réflexion et de traiter les situations « *au cas par cas* ». Souplesse d'esprit et capacités d'improvisation se révèlent être des compétences clés pour les acteurs lors de la crise. En effet, l'élaboration du PCS a fait « *surgir pleins de choses, pleins de*

domaines... que ce soit le sanitaire, le technologique, le naturel, etc. Ça faisait ressortir pleins de dossiers ... » (RR4-A). Le PCS est à la fois un outil qui permet de rassembler, de générer de la transversalité dans l'organisation dans la mesure où il permet une approche holistique du risque. Dans le même temps c'est ce grand angle qui rend nécessaire la limitation du plan aux procédures générales, à l'essentiel, car le plan ne peut traiter de toutes les situations, au risque de perdre en clarté. Seul guide dans les situations en manque de repères, le plan se doit donc d'être un outil intelligible. Ainsi, le format choisi n'est pas anodin (voir verbatim 6-g).

Encadré 51 – Verbatims (6-d) à (6-g)

Réflexions des référents-risque sur leurs pratiques

Verbatim (6-d) : « *il faut aussi que chacun ait peut-être plus d'autonomie, plus de responsabilités pour s'organiser soi-même. Par exemple, quand on a une alerte météo, nous, on la relaie à toutes les directions. Très souvent, les gens, ben voilà, une fois qu'ils sont informés, ben ça s'arrête là. Ils ne prennent pas conscience que quand il y a du vent par exemple, il faut aussi penser à la mise en sécurité des personnels. Voilà, donc, ils gardent l'info, ils ne la diffusent pas forcément, il ne se passe rien quoi, le lendemain, c'est comme s'il n'y avait pas de tempête. Donc ça, on y travaille aussi (...) pour ne pas donner des solutions toutes prêtes aux services, leur dire : bon vous voyez, il y a du vent, donc, vous ne faites plus ça, ça, ça ; par contre, vous pouvez faire ça. On essaie... on les amène à se poser des questions et que eux-mêmes, parce que c'est eux en fait qui connaissent l'activité, eux-mêmes sachent quelles sont les bonnes mesures à prendre.* » (RR2-A)

Verbatim (6-e) « *Ayant la chance d'être dans deux bureaux qui communiquent en plus, vraiment, les locaux se prêtent très facilement à la transmission d'info informelles, tu vois. Donc ça, en permanence, on est au courant... Je dirai qu'on écoute aux portes (...) Ça a été long pour que je m'y fasse, il a bien fallu deux, trois ans. Parce que pour moi, c'était, je dis, on écoute aux portes, je ne le percevais pas, comment dire... comme je n'étais pas à l'aise sans doute, tu vois. Venant d'un autre secteur il m'a fallu longtemps pour m'imprégner de tout un tas de choses (...) Là maintenant ça y est. C'est depuis, ben depuis deux, trois ans, je suis plus à l'aise là-dessus et même maintenant ça me semble complètement naturel. Dans d'autres services qui peuvent travailler portes fermées, ça me poserait problème tu vois, voilà. Parce que... en plus, aussi, il faut dire qu'on est dans un secteur où la transmission de l'information est indispensable, et non seulement elle est indispensable, mais elle doit être hyper rapide. Voilà, très vite, en l'espace d'une heure on peut avoir des infos, des contre infos... » (RR4-A)*

Verbatim (6-f) : « *Au départ, je pensais vraiment que tout était marqué dans le plan communal de sauvegarde et quand vraiment arrive quelque chose, tu te dis ben oui finalement, il y a des choses à réfléchir sur le... quand arrive la situation. Et heureusement parce qu'on ne peut pas tout écrire en fait sur le plan communal de sauvegarde et de toute manière, si on écrit tout, ça ne marcherait pas parce qu'il faut aussi faire preuve d'improvisation légère, qui n'induit pas forcément de grandes décisions, mais qui apporte de la souplesse et une bonne réponse à la situation.* » (RR3-A)

Verbatim (6-g) : « Par exemple, [dans la Commune A], **on sait très bien que le plan communal de sauvegarde, il faut qu'il soit en version papier, dans un classeur parce que nos directeurs, ils ont besoin de ça.** [Le référent risque de la Commune E], lui, il le fait sous forme de carte heuristique, mais parce qu'il a sensibilisé sa hiérarchie et ses collègues à ça. Nous, si on arrive avec une carte heuristique, voilà (rires) ils nous rendent le PCS en disant qu'ils n'en veulent pas. » (RR2-A)

Un travail important est donc entrepris par l'équipe de sécurité civile afin que les décideurs s'approprient le PCS. Ces derniers ne rentrent pas forcément dans les détails du plan, « *ce gros document qui est quand même assez important* », mais privilégient « *les grandes lignes* » (voir verbatim 6-h). Le PCS est un outil de gestion de crise dont l'intérêt réside autant dans l'usage qui en est fait avant la crise que pendant (voir verbatim 6-i). D'où l'intérêt pour l'équipe sécurité civile de mener ce travail de sensibilisation au PCS auprès des élus et directeurs, afin qu'ils en comprennent les enjeux et se l'approprient suffisamment en amont.

Encadré 52 – Verbatims (6-h) à (6-i) (RR3-A)

Des élus qui n'ouvrent pas le PCS : méconnaissance de l'outil ou signe d'appropriation ?

Verbatim (6-h) : « **Ça veut dire qu'en fait quand il y a une crise, ils ne vont pas forcément regarder le plan communal de sauvegarde. (...) Ils vont appliquer en fait selon leur intuition (...) des grandes lignes.** [Le PCS] On l'ouvre avant pour connaître les grandes lignes, évidemment, pour savoir comment... ce qu'il faut connaître par exemple, les schémas d'alerte, enfin voilà, pleins de choses pour ne pas en fait perdre du temps à le consulter lors de la crise. Et les détails, je pense que c'est à chacun... Il faut garder à chacun une part de réflexion et de... oui, qu'il apporte en fait quelque chose à la crise mais... spontané. Voilà, (sourire) spontané, spontanéité. »

Verbatim (6-i) : « **Quand on fait des exercices, alors, moi, au début ça me vexait parce que les gens ils n'ouvraient jamais le PCS alors que pourtant on en mettait plein sur la table, personne ne l'ouvrait jamais.** Alors moi, au début j'étais un peu vexée en me disant « je leur écris des trucs, ils ne regardent même pas ». Et puis au final, ben non, c'est beaucoup mieux en fait parce que, soit ils ont les démarches bien en tête, ils n'ont pas besoin de l'ouvrir, sauf pour trouver un numéro de téléphone, un truc comme ça, soit ils connaissent suffisamment bien leur métier pour ne pas avoir besoin de ses repères-là. En même temps de savoir que le PCS est posé sur la table, eh ben, ça les rassure parce qu'ils savent qu'au cas où, ils vont pouvoir l'ouvrir et puis trouver une idée ou la solution ou retrouver le fil de leur pensée. »

Nous avons donc interrogé les élus et directeurs de la commune A en charge des risques sur leur perception du PCS. Le directeur général chargé de la sécurité nous confirme cette prise de distance vis-à-vis des « *grands plans* » et l'importance qu'il accorde à la confrontation avec le terrain ainsi que le savoir non formalisable que constitue l'expérience : « *Les grands plans... la grippe A nous l'a montré. Il y avait un grand plan, il y avait 80 et quelques fiches pour le plan grippe A. Quand vous avez lu, vous avez réponse à rien. Je résume. Enfin pas toutes. Voilà ce que je pouvais dire. Après, c'est vrai que sur des grandes prévisions, etc. c'est toujours compliqué. Il faut se méfier aussi, je pense, des effets de mode, des nouveautés quoi. C'est important d'y être à l'écoute en permanence, mais il faut toujours le recréditer à l'analyse du terrain et puis de l'expérience* » (DG1-A). Quant à l' élu en charge de la problématique sécurité et risques, il nous offre sa définition personnelle du PCS : « *le plan communal de sauvegarde, c'est ce que j'appelle un peu la mobilisation et des services et des gens* ». Il insiste sur le côté exceptionnel de cette mobilisation, qui bouleverse les schémas hiérarchiques habituels : « *Ça veut dire que des gens ont été mobilisés. Ils ont été capables d'assurer des missions qu'ils ne sont pas capables d'assurer autrement, (...) En gestion de crise, on ne fonctionne pas normalement, c'est-à-dire que les chefs, c'est pas les chefs traditionnels. Voilà. Mais tout ça, ça se fait au travers d'exercices ou de situations réelles donc, c'est une culture qu'on fait partager* » (EL-A). Il évoque également l'importance d'une culture du risque partagée essentielle à la mobilisation des ressources en temps de crise et le travail nécessaire à mener pour la diffusion de cette culture du risque. Dans le verbatim (6-j) ci-dessous, nous illustrons par les propos de l' élu comment ce dernier perçoit la gestion de crise comme une « *bascule* », un changement de mode organisationnel. Il ne s'agit pas d'une augmentation des moyens de la commune sur une période donnée, mais d'une réorganisation de ces moyens tournés vers un même objectif.

Encadré 53 – Verbatim (6-j) (EL-A)

La crise : bascule vers un mode de fonctionnement anormal

Verbatim (6-j) : « *c'est pas des moyens supplémentaires, c'est la mobilisation des moyens en temps de crise. Donc, j'ai envie de dire. Moi, en temps de crise, je ne crée pas des moyens supplémentaires. **En temps de crise, on passe d'un mode de fonctionnement normal à un mode de fonctionnement anormal.** C'est-à-dire que c'est moi, le chef et c'est nous qui passons... c'est nous qui dirigeons la manœuvre. On passe à un autre mode d'organisation. Donc, c'est pas une question de moyens supplémentaires. C'est-à-dire que, c'est les moyens ordinaires qui deviennent extraordinaires.* » (...) « *C'est cette bascule qui doit être comprise. On ne va pas créer je veux dire, pourquoi on créerait des moyens supplémentaires, ils existent. Mais, faut-il qu'ils aient existé avant. C'est tout le travail qui a été fait précédemment, c'est cette mobilisation qui.... Des moyens supplémentaires ? Pff ! Pas besoin. Moi, j'ai pas besoin de moyens supplémentaires ! Des moyens*

supplémentaires dans une grande mairie comme ça. Nantes métropole, 7500 fonctionnaires... Putain, si on n'y arrive pas, on est des bœufs ! Par contre, c'est la mobilisation avec une ligne. Une organisation. C'est ça. »

Ainsi pour les agents et les décideurs interrogés, le plan n'est pas une simple procédure et ils soulignent l'importance du travail à mener en amont, celui là même qui permet de faire preuve de souplesse quand le plan se retrouve confronté à « *la réalité du terrain* » : « *c'est toute cette difficulté, la mobilisation et l'organisation avant. Parce que si on n'a pas mobilisé et organisé avant, obligatoirement, dans le temps de l'action, on est voués à l'échec. (...) si vous n'avez pas préparé la gestion de crise, vous serez nuls. Vous serez nuls* » (EL-A).

En revanche, en dehors de quelques dirigeants et de l'équipe de sécurité civile, il y a une vraie difficulté à sensibiliser au sein du reste de l'organisation ainsi que les autres parties prenantes extérieures à la commune (par exemple les écoles) à ce travail préparatoire en amont (voir verbatim 6-k) : « *Cette préparation n'est pas intégrée pour du concret : c'est loin ou ça ne se passera jamais quoi* » (EL-A). Certains élus et directeurs de la commune restent difficiles à sensibiliser, alors même qu'ils seront en position de décideurs en temps de crise, et c'est même la difficulté majeure à laquelle se heurte l'équipe de sécurité civile. En dehors des heures d'ouverture de la mairie, la commune a mis en place un système d'astreinte, assurée chaque semaine par un élu et un DG selon un système de rotation. Chaque vendredi, au moment de la prise d'astreinte, « *le service Sécurité Civile propose une formation accélérée pour l'élu de permanence. Il y en a qui la prennent et puis, il y en a d'autres qui la prennent pas* » (EL-A). Tous les décideurs ne se comportent pas de la même façon face à la question du risque (voir verbatim 6-l). Certains sont très proactifs, comme l'élu risque qui est décrit comme quelqu'un avec une vraie « *capacité à porter les projets en matière de sécurité civile* » (DG2-A). Son passé de policier, sa présence en tant que DGA au moment de l'élaboration du PCS, ainsi que l'expérience vécue « *il a été confronté, par exemple, à la bombe Véronique* » (DG2-A) contribuent à sa sensibilisation à la question. Peu d'élus ou de DG partagent une sensibilité aussi forte aux risques. Pour un grand nombre d'entre eux, particulièrement les élus, il s'agit d'un domaine abordé avec une certaine « *appréhension* » non avouée, dans la mesure où leur responsabilité est engagée. Une responsabilité que ces derniers préfèrent parfois éluder, le danger paraissant parfois si loin. De plus, le risque reste un domaine politiquement sensible et peu « *gratifiant* », il y a toujours la peur d'inquiéter la population alors que la figure de l'élu se veut rassurante : « *C'est difficile de porter les questions de sécurité, les questions de règles, etc. Politiquement, c'est des choses où vous instituez des règles, où vous contrôlez, où vous dites non,*

pour faire simple. Il y a des secteurs politiques qui sont plus gratifiants. (...)Moi, j'inaugure pas des piscines, je coupe pas des rubans » (EL-A).

Encadré 54 – Verbatims (6-k) à (6-l)

La difficulté de porter les questions de sécurité

Verbatim (6.k) : « **Quand vous avez par exemple, les visites de sécurité dans une école, vous faites chier le monde quand vous faites un exercice**, etc. avec les élèves, la directrice du collège, etc... Ce n'est pas intéressant, ça les fait rire, on va mettre des scotchs sur les fenêtres, etc. **Et puis le jour où ça arrive, alors tout le monde, les parents d'élèves, les profs et tout ça, ils sont tous à dire : « mais qu'est-ce qu'a fait la ville ? »** »

(...) prenons le cas des bagnoles qui par exemple encombreraient l'arrivée des secours. Aujourd'hui, si vous dites je ramasse toutes les bagnoles dans la rue pour que les secours passent, tout le monde va brailler comme des cochons. Parce qu'il est normal d'aller garer sa bagnole devant le resto, parce que le soir, c'est une ville culturelle, il faut que la ville vive, etc. Donc, ça va être ça. Mais le jour où les secours ne pourraient pas arriver, il n'y aura plus personne qui dira ça, ils se tourneront tout de suite vers l'élus ou le service : « comment ça se fait que les secours ne sont pas arrivés ? » » (EL-A)

Verbatim (l) : « Il y a des élus de sécurité de permanence. Il y en a qui sont excellents et il y en a qui sont moins bons. Pour les DG aussi. Donc, il y en a d'excellents, il y en a des moins bons. Il y a une véritable appréhension de ces sujets-là, au-delà de la formation qu'on leur fait quand ils arrivent. **Il y a une véritable appréhension pour certains d'entre-eux parce qu'ils ont l'impression d'être dans un univers qui les dépasse quoi, et d'avoir à prendre des décisions qui les... qui sont susceptibles d'être très engageantes en termes de responsabilités, parce qu'il y a ça derrière.** » (DG1-A)

En dépit du manque d'engagement d'un certain nombre d'élus sur la question, l'élus en charge des risques se montre particulièrement confiant quant à la qualité de l'organisation de crise mise en place sur sa commune : « moi, j'ai un truc de qualité, moi je sais que j'y vais les doigts dans le nez quoi, à la guerre », « tout ça, c'est construit, c'est pas le fait du hasard ». Il insiste particulièrement sur la grande professionnalisation de l'équipe de sécurité civile, qui en « sont à « tu » et à « toi » avec les pompiers. (...) On est des pros et on est reconnus comme des pros parce qu'on est bons. Parce qu'ils sont bons. (...). Le service Sécurité Civile de la [Commune A], il est reconnu par les autres professionnels, il est reconnu même par l'extérieur puisqu'on vient le visiter pour voir comment on fait. Donc, c'est toute cette professionnalisation qui est déjà importante. Après, autour, c'est toute la construction du projet politique de mobilisation des agents autour d'eux » (EL-A).

Cette grande confiance dans l'organisation s'explique par un décalage entre la théorie et la pratique. Bien que les élus portent la responsabilité de la gestion de la crise, dans les faits, « *c'est souvent les hauts fonctionnaires qui vont diriger les opérations et l'élu sera en soutien* » (DG2-A). La décision appartient à l'élu mais, la plupart du temps, ce dernier agit sur le conseil des services opérationnels et des hauts fonctionnaires chargés de les diriger. « *Les élus de la ville, à part trois-quatre élus qui ont conscience que... voilà, il faut le faire et ils veulent bien participer. Les élus de la ville, globalement, c'est... On a des services opérationnels, on peut compter sur les services, on laisse donc les services faire. Voilà. C'est ça. (...) c'est parce qu'ils ne savent pas faire et ils font confiance aux services. (...) [A part la communication,] les élus, ils font ce qu'on leur dit, c'est tout. Si on dit à un élu d'aller faire ça, ça... « Oui, bon, ben d'accord. Vous êtes sûr ? Oui, oui. » (...) [Dans la commune A], je vous dis, sur une catastrophe majeure, on aurait trois-quatre élus autour du maire. Voilà, mais après, c'est... Ceux qui décideront, qui suggéreront les décisions, ce sera le DGS, le DG de permanence et puis les suggestions que feront les gens en dessous. (...) ...mais c'est pas eux [les élus] qui apprécieront. Ils en sont incapables, incapables. Il faut dire les choses. Ils ne savent pas faire. Et c'est normal, c'est pas leur métier* » (DG2-A). Le DG cite plusieurs exemples récents au cours desquelles la direction effective des opérations a été confiée par le maire à des hauts fonctionnaires : « *Quand on a eu la bombe Véronique par exemple. Qui est-ce qui a dirigé les opérations ? C'était le directeur général adjoint. C'est le maire lui a confié la direction des opérations. Quand on a eu la grippe aviaire, c'était le [DGA], sur l'instruction du maire, qui dirigeait les opérations. Quand on a eu la grippe H1N1, c'était pareil, c'était deux hauts fonctionnaires qui dirigeaient les opérations, c'est toujours comme ça* » (DG2-A). Ainsi les dirigeants interrogés justifient ce fonctionnement par les caractéristiques organisationnelles d'une commune de grande taille : les élus ne sont pas des experts sur les questions opérationnelles, contrairement aux hauts fonctionnaires dont c'est le cœur de métier. Sur ce point, ils se définissent en opposition avec « *les petites communes où l'élu a un contact direct et fait fonction de chef de service* » (DG2-A), dans lesquelles la segmentation des tâches est moins importante. De notre avis, c'est également une modalité de décentralisation de la décision à celui qui possède l'expertise – à l'instar des HRO – que pratique cette commune, même si cela est réalisé de manière informelle puisque dans les textes, l'élu reste le décideur en responsabilité.

Malgré la grande confiance qu'il semble avoir dans son organisation « *c'est quand même hyper performant aujourd'hui. Le dernier truc de la Châtelaine*²⁸⁹, je veux dire, on a 10 sur 10 » (EL-A, voir

289 Nous avons sélectionné quelques verbatims, disponibles en annexes, qui évoquent un important incendie en centre ville. On constate dans les différents propos tenus l'écart entre les procédures écrites et leur mise en œuvre sur le terrain.

verbatim 6-m et 6-n), l'élue en charge des risques rappelle la grande fragilité de ce système : « *Ben oui, mais on est très performants (rires). On est très performants, mais je vous montre toutes ces contradictions dans le même temps. C'est-à-dire qu'on est bon, on le montre à des moments, mais c'est une bataille de tous les jours quoi. On progresse, on progresse, mais bon, des fois c'est fatigant, c'est décourageant, c'est fatigant* » (EL-A).

Encadré 55 – Verbatims (6.m) à (6.n) (EL-A)

La confiance de l'élue

Verbatim (6-m) : « *Non, je pense que c'est quelque chose qui s'est construit, qui est très professionnel et puis voilà. **Maintenant, je ne sais plus trop quoi faire pour améliorer le truc** (rires). J'ai même envie de dire que je ne m'en occupe plus. Parce que ça marche. J'ai envie de dire, il y a des services comme ça avec lesquels je travaille, j'ai tellement confiance – comme la commission de sécurité etc. – que je ne m'en occupe plus. Il y a d'autres services qui me font un peu plus de soucis et sur lesquels j'ai un peu plus la bride, où je vais poser plus de questions et je vais être plus exigeant, mais là j'ai envie de dire, je suis peiné.* »

Verbatim (6-n) : « ***En tout cas nous, on ne va pas voir à l'extérieur [l'exemple des autres villes] parce qu'on pense être... On a été voir un peu et à chaque fois, les réunions qu'on a ailleurs... bon, je veux dire, ils n'auraient pas grand-chose à nous apporter.** (...) moi, j'ai un truc de qualité, moi, je sais que j'y vais les doigts dans le nez quoi, à la guerre* »

Nous souhaitons ici souligner l'ambivalence dans le discours, entre la grande confiance affichée par l'élue dans l'efficacité de son organisation de crise – portée par la grande professionnalisation du secteur sécurité civile de la commune – et sa conscience de la fragilité et des limites du système mis en place – qui doit être construit au jour le jour. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le doute et la réflexivité sont des éléments essentiels dans une trajectoire de fiabilité (Weick et Sutcliffe, 2007 ; Weick, 2009). Or, le discours peut varier entre les différents acteurs que nous avons interrogés, notamment en fonction de leur identité professionnelle. La confiance volontairement affichée par les élus dans leur rôle de représentation peut parfois contraster avec le discours des référents-risque²⁹⁰ qui, eux, affichent plus de réserve car leur position opérationnelle leur fait prendre

On note aussi que les différents responsables hiérarchiques de cette commune ont tendance à s'appuyer de manière très importante sur leurs équipes opérationnelles, dont la présence sur le terrain lors d'un événement de crise n'est pourtant pas garantie, dans la mesure où le système d'astreinte et de responsabilité ne s'applique qu'aux élus et directeurs généraux.

²⁹⁰ Par exemple, les référents-risque, de par leur position opérationnelle, se tiennent régulièrement au courant de ce qui se passe dans les autres agglomérations françaises, notamment via le biais des réseaux professionnels : « *Oui, ça, on le fait régulièrement. Soit en allant directement les voir, soit parce qu'ils viennent nous voir, on échange par mail, par téléphone. Il*

conscience des fragilités de l'organisation de crise. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier systématiquement le discours de l'élu, celui du dirigeant administratif, et celui de l'acteur de terrain : la fiabilité se construit alors également dans l'interaction entre ces différents niveaux d'intervention, qui doivent s'aligner sur le fond (maîtrise du système et conscience de ses limites) même si sur la forme, les discours diffèrent pour des raisons d'identité professionnelle. Repose alors sur le référent-risque la charge de faire prendre conscience à sa hiérarchie de l'importance de maintenir une posture réflexive, tout la en rassurant dans le même temps sur la capacité du système à faire face à l'imprévu. Il s'agit d'un exercice d'équilibre délicat mais néanmoins essentiel dans une trajectoire de fiabilité.

6.1.1.3 Les relations interorganisationnelles

La Commune A et la structure intercommunale : une relation forte et structurante, entre identification et autonomie d'action

Au niveau des relations interorganisationnelles, la Commune A se distingue principalement par son statut de « *ville centre* ». A elle seule, la population de la Commune A représente quasiment la moitié de la population totale de la Communauté urbaine. La Communauté urbaine est structurée autour de ce centre urbain qui porte d'ailleurs son nom, Nantes Métropole. Ainsi, il existe des relations privilégiées entre la structure intercommunale (dont les locaux sont situés en grande majorité sur le territoire de la Commune A) et la commune A, de manière générale comme au niveau de la gestion des risques. Notons que la commune A est la seule à posséder un certain nombre de services mutualisés avec ceux de la structure intercommunale²⁹¹ (voir organigramme de la Commune A en annexes). Pendant de nombreuses années, le maire de la Commune A a aussi été le président de la Communauté urbaine (2001-2012)²⁹².

y a le réseau risque qui facilite quand même pas mal les échanges. On sait à peu près ce qu'il se passe dans les autres grandes villes. »

²⁹¹ En ce qui concerne la gestion des risques, notons que le secteur Sécurité civile de la Commune A est rattaché à la direction générale tranquillité et sécurité publiques, qui n'est pas une direction mutualisée. En revanche, la DARP – direction adjointe non mutualisée – est elle même rattachée à la direction générale environnement et services urbains, qui elle possède certaines fonctions communes Ville/Intercommunalité (par exemple eau, déchets, assainissement). La complexité de l'organigramme nous permet alors de comprendre la relation particulière Commune A/Intercommunalité, qui s'articule entre proximité et indépendance. Notons que depuis 2009, le CRAIOL est devenu un service mutualisé entre Nantes Métropole et la commune A, pour assurer la continuité de la réception des appels d'urgence de la commune A en dehors des horaires d'ouverture de la mairie.

²⁹² Depuis 2014, le nouveau maire de la Commune A est également le président de la Communauté urbaine.

Au niveau de la gestion des risques, la Commune A est autonome dans la mesure où elle est dotée d'un service compétent (et non mutualisé) de sécurité civile²⁹³, composé de quatre agents. En comparaison avec les autres communes (qui pour la plupart n'ont pas de service dédié à la gestion des risques), posséder un service de quatre personnes centré sur cette problématique constitue un équipement considérable (la notion de « *professionnalisation* » du secteur sécurité civile est souvent évoquée). Pour autant, comme le soulignent la responsable du service de sécurité civile ou l'élue en charge des risques, la Commune A est mieux équipée que ses voisines, mais l'importance de sa population fait que les problématiques à traiter y sont beaucoup plus diverses et nombreuses (voir verbatim 6-o) : « *Les problèmes, ils se passent [dans la Commune A]. (...) Et ils ne se passent pas ailleurs. Ou beaucoup moins* » (EL-A). Ainsi, la Commune A semble pouvoir s'autonomiser vis-à-vis de l'action de la DARP pour préparer l'organisation de la réponse à la crise. Or, l'action de la Commune A vis à vis de Nantes Métropole s'inscrit dans un autre registre, entre collaboration proche et indépendance d'esprit. Il existe en effet une forte identification entre la commune et les services intercommunaux dans la mesure où un certain nombre d'agents ou cadres intercommunaux (tous services confondus) sont d'anciens fonctionnaires de la Commune A, transférés à la métropole lors de sa constitution ou lors de mutualisation. De fait, il existe une collaboration étroite et informelle entre les services de la ville : « *ça fonctionne parce que les gens se connaissent, ils ont institué des réseaux, donc on peut appeler Pierre, Paul, Jacques pour dire, voilà, tu m'envoies une équipe machin... (...) les différents chefs se connaissent. Ils sont tous issus ou quasiment tous issus de la ville. Donc, on a nos réseaux quoi.* » (DG2-A).

La commune A et la structure intercommunale travaillent donc main dans la main au quotidien dans de nombreux domaines, et cette relation de proximité est un atout lors d'une résolution de crise. Pour autant, lorsque nous abordons la question de la mutualisation au niveau de la sécurité civile, nous constatons que la gestion de crise reste une attribution profondément communale dans les esprits, « *il ne faut pas non plus que les maires se désapproprient de ça. (...) Il y en a tellement d'autres [compétences] qui sont déjà passés à la métropolisation que bientôt, leur légitimité [aux maires] sera plus restreinte* » (DG1-A). Tout d'abord, il y a des raisons politiques : le maire « *est comptable, politiquement à l'égard des [citoyens de sa commune] de mettre en œuvre les moyens nécessaires en cas de crise* ». Mais surtout, la question de la légitimité – « *cette légitimité qui vient du politique, qui vient d'avoir les compétences juridiques (...), des pouvoirs de police tout simplement* » (DG1-A) – d'intervention de Nantes Métropole dans ce domaine apparaît centrale. Lors d'événements de crise, des problèmes de coordination sont parfois apparus, et ont fait ressortir ce

²⁹³ Service mutualisé avec Nantes Métropole à partir de 2015 (après la période couverte par notre étude).

problème de légitimité de la métropole à intervenir – en l’absence des pouvoirs de police : « *On le voit bien, sur la grippe A, ça a été une des questions : qui avait la main ? En fait, c’est la ville qui a imprimé la coordination du dispositif parce qu’on avait les ressources, la compétence, mais ça n’a pas été bien vécu par la métropole, c’est une évidence. Et puis on est partis en ordre dispersé, ils ont acheté des masques, enfin ça a été un peu... (...) Ben, ils [Nantes Métropole] n’ont pas les outils, ni la légitimité ni les outils, je veux dire. Qu’est-ce qu’ils vont dire à la ville ? N’achetez pas de masque, achetez-les, etc. Alors que maire, lui, il va se dire, voilà, moi j’ai le personnel, qu’est-ce que je fais ?* » (DG1-A). Pourtant, à terme, la mutualisation semble aller de soi, puisqu’elle s’inscrit dans la suite logique de la politique d’intégration intercommunale menée au niveau local comme au niveau national²⁹⁴.

Cependant, c’est dans le rapport aux autres communes que l’on comprend les enjeux de la mutualisation pour la ville centre. Le risque souligné est celui de voir se « *diluer l’action du service et porter atteinte à l’opérationnalité des services sur ce qui est quand même la ville centre. Moi, c’est une de mes préoccupations, les enjeux d’une crise majeure sur la ville centre.* » (DG1-A). On note aussi une crainte de perdre la maîtrise des événements, que ce soit au profit de Nantes Métropole ou de l’ensemble des petites communes qui auraient voix au chapitre (voir verbatim 6-o) : « *Mais je veux dire, si un jour on mutualise, c’est qui qui commande ? C’est important parce qu’en gestion de crise, l’important, c’est quand même un commandement unique, c’est pas la cacophonie.* » (EL-A). Sur cette question, les responsables politiques et administratifs sont unanimes et le discours ambivalent (voir verbatims 6-o et 6-p). Si la mutualisation est perçue comme nécessaire à terme – « *sur le territoire d’une métropole, on ne peut pas résonner en géographie communale* » – elle ne peut que se penser que dans un sens pour les responsables de la Commune A : de la ville centre vers l’intercommunalité. « *Il suffira de calquer le modèle d’entrée, avec quelques améliorations et de le porter, c’est tout. (...) De toute façon, c’est comme ça que ça se passe aujourd’hui. (...) C’est toujours le modèle [de la Commune A], qui s’exporte. (...) Donc, c’est forcément le plus gros qui absorbe le plus petit. Ça, ça a toujours été, c’est la loi de la nature. (...) C’est possible que certains maires de certaines communes que je ne citerai pas rechignent à se voir avaler par l’ours [désignation de la Commune A]* » (DG2-A). Ce modèle semble se justifier pour les responsables par l’importance démographique de la Commune A – « *on est la sixième ville de France* » (EL-A, voir verbatim 6-o) aussi bien que par la professionnalisation forte de la Commune A dans ce domaine, que ce soit par rapport aux autres communes – « *d’autant plus qu’ailleurs, il n’y a pas beaucoup de services et il n’y a pas beaucoup de*

gens qui s’y connaissent » – aussi bien que par rapport à la structure intercommunale – « *oui, je sais, il y a un service à Nantes métropole avec des qualités, etc. mais enfin je veux dire... Combien la [Commune A] a géré de crises et combien ils en ont géré ?* » (EL-A). Par ailleurs, ce modèle semble dépasser le domaine de la gestion de crise pour s’appliquer à l’ensemble de la vie intercommunale (voir verbatim 6-p).

Encadré 56 – Verbatims (6-o) à (6-p)

L’exportation du modèle nantais

Verbatim (6-o) : « *[Dans la Commune A], c’est quand même là qu’on a les problèmes, c’est pas à [exemple de petite commune]. Il faudrait quand même à des moments raison garder, donc la mutualisation, le machin, etc. je veux bien, mais je ne suis pas là pour le moment pour faire pour les autres. Les problèmes, ils se passent [dans la Commune A]. Là comme ailleurs. Et ils ne se passent pas ailleurs. Ou beaucoup moins. Donc c’est quand même la ville centre qui doit... **Moi, je veux bien qu’on mutualise, mais que la ville centre reste quand même maitresse des choses et pas que chacun y mette son grain de sel.** D’autant plus qu’ailleurs, il n’y a pas beaucoup de services et il n’y a pas beaucoup de gens qui s’y connaissent. (...) On n’est pas à la même échelle. On est la sixième ville de France. Alors, moi, je veux bien mutualiser à des moments, mais alors mutualiser pour faire le travail des autres, ça m’intéresse moins. Ou alors, il faut quand même qu’on garde la maitrise, c’est-à-dire qu’on nous écoute et quand on dit quelque chose, on fait comme ça. Si c’est pour discuter autour d’une table et argoter, chacun donne son avis, j’ai passé l’âge. Et puis à mon avis dans ces questions-là, il faut être un peu plus décisionnel.* » (EL-A)

Verbatim (6-p) : « *Pour moi [le développement de la sécurité civile], ça passe par, non pas une vision nantaise, mais une vision métropolitaine. (...) La sécurité civile, ça ne se résume pas à [la Commune A], soyons sérieux. Donc aujourd’hui, on a des moyens qui sont développés au niveau de Nantes métropole. (...) Le jour où la décision est prise de mutualiser ce secteur-là et de faire un plan intercommunal et de se lancer dans une opération de prise en compte des personnels communautaires, il suffira de calquer le modèle d’entrée, avec quelques améliorations et de le porter, c’est tout. (...) **De toute façon, c’est comme ça que ça se passe aujourd’hui. (...) C’est toujours le modèle [de la Commune A], qui s’exporte. (...) Donc, c’est forcément le plus gros qui absorbe le plus petit. Ça, ça a toujours été, c’est la loi de la nature.** (...) C’est possible que certains maires de certaines communes que je ne citerai pas rechignent à se voir avaler par l’ours nantais. (...) Mais je pense que de toute façon, on y viendra bien un jour, on est bien obligé. Enfin, sur le territoire d’une métropole, on ne peut pas résonner en géographie communale.* » (DG2-A)

La commune A, Nantes Métropole et les autres communes : un positionnement de leader décomplexé

Ainsi, la collaboration entre Nantes Métropole et les services de la Commune A est quotidienne et intense. De par les relations privilégiées entre les deux structures, cette collaboration – au niveau opérationnel – est structurante non seulement des rapports – au niveau politique – entre Nantes Métropole et la Commune A, mais également entre l'ensemble des acteurs de la Communauté urbaine (à savoir entre la Commune A et les autres communes, et entre Nantes Métropole et les autres communes). Le discours politique tenu par les responsables administratifs et politiques de la Commune A affiche sans complexe le positionnement de leader intercommunal adopté par la Commune A. Ce positionnement que nous qualifierons de « leader décomplexé » se retrouve ainsi au niveau opérationnel dans les pratiques de gestion des risques de la Commune A.

En effet, la commune A est l'une des communes moteurs du GT PCS : elle participe activement, en intervenant de manière très régulière lors des réunions. Ses participations sont diversifiées et témoignent de la dynamique forte du secteur sécurité civile de la Commune A. En raison de la taille de la Commune, les retours d'expériences proposés sont nombreux, fréquents et concernent aussi bien des gestions de situations réelles (incendie majeur, menace d'effondrement d'immeuble, manifestation d'ampleur exceptionnelle en centre ville etc.) que des exercices de crise auquel la commune a participé ou bien qu'elle a organisé (fuite de gaz, déraillement d'un train etc.). La commune A, dotée de moyens dédiés à la sécurité civile, mène de nombreuses actions toute l'année et se distingue des autres communes par la création d'outils et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation de grande ampleur (relativement aux autres communes de la métropole). Ces actions font l'objet de présentations en GT PCS, pour partager l'expérience sur le plan technique et organisationnel (par exemple, le témoignage sur la mise en place d'une réserve communale de sécurité civile). De même, la Commune A fait la démarche de proposer en GT PCS les outils qu'elle a construit pour ses propres besoins. A titre d'exemple, la maquette de mise à jour du DICRIM de la Commune A a pu servir aux autres communes, ou bien les supports créés à l'occasion d'une exposition de sensibilisation sur les risques majeurs. Enfin, les membres du secteur sécurité civile de la Commune A sont aussi très actifs en GT PCS en intervenant souvent lors des échanges et des débats ou en prenant la main sur certaines questions (par exemple sur la thématique des PPMS dans les écoles). Ainsi, ce rôle de « leader » s'incarne par une « *omniprésence* » de la Commune A lors des GT PCS. Pour autant, cette présence imposante en GT PCS ne nous semble pas relever d'une volonté de s'imposer en tant que telle comme ville centre, et ainsi comme leader, mais de la place qu'acceptent de lui laisser les autres communes. Ainsi, toutes les communes ne viendraient pas

chercher la même chose en GT PCS : alors que la Commune A vient dans une optique d'échange et de partage (voir verbatim 6-q), certaines autres communes nous semblent se placer en attente de recevoir de la part de ce leader naturel : puisqu'il se passe plus de choses au sein de la Commune A, il est alors aisé de profiter de l'expérience et des outils qu'ils veulent bien partager avec la communauté. Pour des communes qui ne disposent pas d'autant de moyens (et qui connaissent un quotidien moins perturbé en termes de risques), il est toujours intéressant de profiter de l'expérience de la Commune A (voir verbatim 6-r). Pour autant, la Commune A réfute pouvoir représenter un modèle pour les autres communes, « *parce que c'est difficile d'avoir un modèle qui ne te ressemble pas, tu vois. On ne peut pas faire modèle parce qu'on est trop gros, on ne leur ressemble pas. Par contre, on peut leur servir, tu vois. Ils peuvent récupérer des trucs dont ils ont besoin chez nous en sachant que... avec une certaine tranquillité d'esprit. Je pense qu'ils le voient comme ça et je pense qu'ils ont à peu près raison* » (RR1-A).

A défaut de se considérer comme un modèle, la Commune A assume le rôle de leader qu'on lui prête et l'ajuste à ses objectifs. La Commune A doit en effet avancer rapidement sur ses propres projets, en raison d'une actualité chargée en matière de risques. Elle en profite alors pour soumettre à la réflexion collective ses propres interrogations, sur les sujets qui l'intéressent le plus (voir verbatim 6-s). La dynamique ainsi créée dans le GT PCS peut alors apparaître comme une sorte d'échange gagnant-gagnant. Pour autant, l'est-ce vraiment ? Certaines communes, plus petites, peuvent en effet se sentir écrasées par la dynamique de la Commune A, et avoir l'impression de ne pas avoir leur place dans ce groupe de travail car ils n'avancent pas au même rythme (voir les quatre groupes distincts de communes que nous avons identifiés dans le chapitre 5). La difficulté du travail d'animation de la chef de projet de la DARP est alors de maintenir l'équilibre du collectif en permettant à chacun d'y trouver son compte.

Les agents de la sécurité civile de la Commune A nous disent être vigilants par rapport à cette question des rapports entre communes, dans l'attitude qu'ils adoptent en GT PCS. La chef du service sécurité civile de la commune A qualifie les membres de son équipe d'« *accessibles et disponibles* » vis à vis des autres référents risque, de « *très respectueux des difficultés des autres* ». Les référents risques de la Commune A se montrent d'ailleurs très ouverts sur les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien, pour preuve que la fiabilité n'est pas qu'une question de moyens. Ils insistent aussi sur le fait que la taille de la Commune A rend les problèmes rencontrés sont plus importants, au niveau

technique comme organisationnel²⁹⁵. Ils déplorent ainsi qu'il puisse exister une certaine « autocensure » ou un complexe d'infériorité dans quelques communes : « *ils ne voient pas la face cachée de l'iceberg* » (voir verbatim 6-t). En outre, les membres du secteur sécurité civile de la Commune A se montrent très intéressés par les interventions de l'ensemble des autres communes en GT PCS, en particulier par les retours d'expériences, « *il y a plein de petites choses qui se produiraient certainement de la même manière chez nous* », même si l'échelle n'est pas la même. Ainsi ils assument ce rôle de leader à leur façon, mais apprécient que la dynamique s'instaure aussi à double sens. Notons à ce sujet que la Commune A entretient également des échanges directs avec un certain nombre de communes, (c'est à dire sans passer par l'intermédiaire de la DARP) essentiellement issues du premier groupe que nous avons identifié dans le chapitre 5 (G1, groupe moteur du GT PCS). Ainsi, une communauté dynamique s'est créée au sein du collectif – notamment grâce aux GT PCS – et prend progressivement une autonomie d'action vis à vis de la DARP²⁹⁶.

Encadré 57 – Verbatims (6-q) à (6-t) (RR1-A)

Etre un modèle pour les autres communes ?

Verbatim (6-q) : « *Je pense qu'il y a un certain nombre de sujets sur lesquels le fait de mutualiser les réflexions, c'est vachement bien parce que ça permet... comment dire, de les porter davantage (...) Et puis, **un décideur va plus... va hésiter quand même d'avantage à balayer de la main un truc qui a été fait à vingt-quatre qu'un truc qui est proposé par un chef de service lambda.** (...) Dans le principe, je pense qu'on obtient des meilleurs résultats parce qu'il y a moins de sources d'erreurs que si on a vingt-quatre procédures différentes.* »

Verbatim (6-r) : « *on n'a pas forcément raison, on essaie de bien faire, mais enfin bon, ils **[les autres communes] se disent, si c'est [la Commune A] qui a fait, ça doit être bien fait parce qu'ils se disent qu'effectivement, on a une équipe dédiée.** Après, on peut toujours faire une erreur, mais en tout cas, ils se*

²⁹⁵ Le référent-risque de la Commune A souligne par exemple que « tout le monde se connaît dans une petite commune, dans une petite mairie. Les relations sont quand même normalement plus faciles, sauf si elles sont conflictuelles bien sûr, mais il n'y a pas des directions comme ça avec le côté impersonnel, avec des centaines de personnes ».

²⁹⁶ Les échanges se font à double sens : la Commune A est sollicitée par certaines communes mais est aussi à l'origine de sollicitations envers les autres. « Alors après, nous, c'est vrai qu'on peut avoir des échanges avec d'autres communes, on peut se solliciter. [Le référent-risque de la Commune X (Carquefou)] par exemple, plus d'une fois on l'a sollicité sur différents trucs. Le dernier exemple que j'ai en date, c'est sur son organisation en matière de grue. Bon, ils font des trucs un peu préventifs, tout ça. Donc, c'est pas rare en fait quand on entend parler de trucs intéressants, on contacte effectivement les autres communes. Bon après, c'est vrai que c'est plus dans le sens inverse, c'est plus à nous qu'on vient demander, mais c'est logique. Mais voilà, il se fait aussi des choses intéressantes ailleurs donc, on n'hésite pas quoi. » Les échanges avec l'ensemble des autres communes hors GT PCS restent limités, sauf en cas de nécessité, comme ce fut le cas lors de la grippe A.

disent que globalement, il y a plus de compétence que chez eux donc ils peuvent prendre le truc les yeux fermés quoi. Que ce serait mieux que s'ils l'avaient fait eux-mêmes, voilà ce qu'ils se disent. »

Verbatim (6-s) : « **il faut quand même réussir à faire en sorte que pour les gens qui s'y investissent le plus, ils s'y retrouvent, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas le sentiment de passer énormément de temps à travailler pour les autres avec finalement peu de bénéfices parce qu'il y a peu de plus-value apportée par les autres et qu'ils ne se disent pas : finalement, on arrive à un très bon résultat, mais moi avec 20 % du temps que j'y ai passé, j'aurai eu 80 % du résultat seul, tu vois.** »

Verbatim (6-t) : « **Je pense que parfois, justement, certains se sous-évaluent beaucoup parce qu'ils voudraient suivre, enfin tu vois... (...) il faut être adapté à la taille de la ville. Nous, je pense que tout ce qu'on fait comme exercice, c'est bien et qu'il ne faut surtout pas qu'on en fasse moins. (...) Mais, ça ne se justifie, à mon avis, pas du tout, dans une petite commune d'avoir un rythme très soutenu** parce que ça devient... C'est très répétitif, c'est toujours les mêmes personnes et puis, finalement tu n'as pas tant que ça de trucs que ça à tester puisque tu n'as pas tant que ça d'équipe donc, de toute façon, quoiqu'il arrive, le jour de la crise venu, tu seras sur un nombre de missions réduites quoi. (...) Chez nous, il ne faut vraiment pas qu'on en fasse moins. Il y a tellement de gens qui peuvent être impliqués, tellement de quartiers, tellement de trucs, de toute façon, on sera toujours à la ramasse quoi. **C'est ça aussi qu'ils ne voient pas, c'est qu'à la limite, on leur donne très envie, en même temps pour eux, être prêts sur ce qu'ils peuvent faire, avoir une ambition à leur mesure, ils peuvent l'être aussi plus facilement.** (...) Et ça, bon, je n'ose pas le dire quand je les entends dire ça de manière un peu répétitive d'ailleurs parce que certains, ils sont un peu chiants entre nous parce qu'ils auraient un peu l'impression que c'est les riches qui se plaignent. Je ne me plains pas, mais il faut remettre les choses à leur mesure. »

Enfin, nous qualifions ce rôle de leader assumé par la Commune A de « décomplexé » dans la mesure où celle-ci revendique clairement son détachement des objectifs propres à la DARP, auxquels son statut de leader l'associe parfois à tort. Bien que l'équipe de sécurité civile de la Commune A partage sans retenue la conviction de la DARP concernant la nécessité d'échanger et de partager, ils défendent avant tout les intérêts de la Commune A et rappellent que leur mission n'est pas « *de faire en sorte que les petites communes reprennent confiance en elles* », ni de se substituer au rôle de la DARP. « *Il ne faut pas qu'on se trompe de rôle non plus. Ce serait très chiant pour [la chef de projet de la DARP] d'ailleurs si on était sur ce rôle-là parce que ce serait la remettre en cause aussi quoi* » (RR1-A).

6.1.2 Commune B : une trajectoire de bon élève

6.1.2.1 Contexte d'élaboration du PCS

Un profil de bon élève

La Commune B fait partie des communes relativement peuplées de l'agglomération (38500 habitants), sans commune mesure toutefois avec la ville centre, qui en compte dix fois plus. La commune ne fait pas partie des trois communes de Nantes Métropole qui sont dotées d'un service dédié aux risques. Dans la commune B, la gestion des risques est confiée au service Réglementation. Pourtant, nous observons que cette commune est l'une des plus actives dans ce domaine. Nous pourrions la qualifier de « bon élève », son comportement très dynamique et proactif tant dans l'animation PCS au sein de la commune qu'au sein du collectif intercommunal (par exemple lors des GT PCS) la distingue et la place en tête de file des communes (voir Tableau 32 et Figure 20 – Groupe 1). La commune a été parmi les premières à arrêter son PCS, dès 2007, et affiche un taux de participation très fort aux GT PCS (92%), dans la durée. En effet, le PCS de cette commune est géré comme un projet (faire renvoi) et fait l'objet d'une animation régulière, intégré de manière transversale dans l'organisation (le PCS de cette commune est présenté dans l'Encadré 36 comme le « PCS projet », voir aussi en annexe). La gestion des risques est un sujet porté politiquement par le maire et le DGS en place lors de notre étude. L'historique de la commune en matière de crises est souvent évoqué pour expliquer la forte sensibilisation du maire et de son DGS à la question des risques, ainsi que nous le détaillons dans l'encadré suivant.

Encadré 58 - Un drame comme « élément déclencheur » de la « prise de conscience » communale en matière de risques

En 2004, la chute d'une flèche de grue en pleine rue a provoqué le décès d'une collégienne de treize ans. Mal préparés à faire face à ce type de drame, les responsables communaux²⁹⁷ se sont trouvés « en difficulté » dans la gestion de cet épisode de crise : « *ce qui s'est passé pour la grue, c'était une impression un peu d'anarchie, où tout le monde faisait – sans contrôle je dirais, comme des électrons libres – leurs affaires, sans coordination* ». **Ce drame est décrit comme un « élément déclencheur » à l'origine d'une véritable « prise de conscience » pour les responsables communaux, comme pour les agents présents lors de cet épisode de crise.** Suite à cela, « *les objectifs ont vraiment été établis, avec les moyens qui allaient derrière* » (RR-B). Lors de nos différents entretiens, l'accident de la grue est spontanément évoqué par les acteurs interrogés ayant vécu cet épisode de crise, alors même qu'il s'agit d'un événement douloureux dans l'histoire communale. Nous qualifierons alors ce drame d'événement fondateur dans l'historique communal de gestion des risques, ce qui

²⁹⁷ Le maire et le DGS en place lors de notre étude sont les mêmes que lors de l'accident de la grue survenu en 2004.

nous permet d'insister encore une fois sur l'importance de l'expérience vécue dans la culture du risque des organisations non-HRO.
--

Notons également que le drame de la grue (octobre 2004) s'est déroulé l'année de la parution de la loi de modernisation de sécurité civile (août 2004), qui introduit le PCS dans l'organisation de crise des communes. La loi a ainsi fourni un cadre et une légitimité d'action à la volonté politique d'agir dans ce domaine, tandis que dans le même temps, l'accompagnement PCS mis en place par Nantes Métropole (dès janvier 2005) a permis de franchir le dernier cap, celui de l'opérationnalisation de cette volonté en un projet concret. Ainsi, une configuration idéale a permis à la commune de développer ce profil de « bon élève », même en l'absence d'un service dédié au risque : le couplage d'un portage politique fort, d'une légitimité juridique à agir (obligation de PCS), et d'une expertise disponible. La performance de cette commune combine ainsi les trois dimensions qui sont, à notre sens, au cœur de la fiabilité : les dimensions cognitive (sensibilisation des acteurs suite à l'accident de la grue) et organisationnelle (existence de compétences disponibles via Nantes Métropole, encadrement juridique) mais aussi la dimension politique (portage par les responsables communaux, légitimité d'action). Cette troisième dimension (le politique) constitue pour nous le complément essentiel – et souvent manquant – aux deux dimensions classiques de la fiabilité²⁹⁸, pour permettre une dynamique de montée en fiabilité dans les collectivités territoriales. La prise en compte de la dimension politique dans les études sur la fiabilité constitue alors un apport de notre thèse à ce champ de recherche.

6.1.2.2 Le rapport au plan

Le plan et l'organisation de crise

Le profil de « bon élève » de la commune B se caractérise selon nous par l'importante activité d'animation mise en œuvre autour de la gestion de crise. Suite à l'accident de la grue, la préoccupation du maire a été d'emblée de « *mettre en place une organisation* » de crise, « *au-delà des obligations légales* », pour que « *les gens aient les bons réflexes* ». Le référent-risque insiste sur le terme « *organisation* » de crise, au sens le plus opérationnel du terme – à savoir « en pratique, comment s'organise-t-on ? », « qui fait quoi ? », etc. Dans cette approche, le plan a été dans un

²⁹⁸ Consulter le chapitre 2

premier temps considéré comme secondaire par le maire, l'urgence étant de se doter d'un mode opératoire fiable en cas de crise – « *quelque chose d'efficace et de testé* » – afin de ne pas reproduire la même confusion que lors de l'épisode de la grue. Ainsi, une vraie distinction a été établie initialement entre le plan et l'organisation opérationnelle. « *Un plan communal de sauvegarde, ce n'est pas qu'une organisation, c'est aussi une analyse des risques, des vulnérabilités, un traitement de l'alerte, etc* ». Le plan est alors venu compléter une organisation de crise (voir description sous le prochain intertitre) élaborée dans un premier temps de manière pragmatique, grâce à des exercices de crise. « *On est peut-être la seule commune à avoir fait des exercices avant l'adoption du plan. Pour tester avant d'adopter le plan* ».

Cette approche pragmatique a présenté l'avantage d'une réactivité immédiate, permettant de mettre en œuvre des actions concrètes et d'initier une dynamique pour faire avancer le dossier gestion de crise – resté en sommeil jusque là (voir verbatim 6-u) – en s'appuyant sur l'effet mobilisateur de l'accident de la grue (fin 2004). L'aspect très concret des exercices est à la fois un vecteur de sensibilisation (par un biais cognitif, on visualise, on se rend compte) et un moyen d'améliorer l'organisation (grâce à des retours d'expérience). En revanche, cette démarche nous paraît problématique si l'élaboration du plan « complet » (au sens qu'il permet le diagnostic des risques et des vulnérabilités) est trop éloignée dans le temps de la construction de l'organisation de crise. Cependant, cela n'a pas été le cas dans la commune B puisque la dynamique amorcée par la commune suite à l'accident s'est trouvée consolidée par l'accompagnement concomitant de Nantes Métropole sur les PCS. En effet, dès janvier 2005, le référent risque de la commune B a pu bénéficier d'une formation PCS proposée par Nantes Métropole. Cette formation lui a permis d'éviter bien des écueils dans la construction du PCS et a eu un rôle de véritable catalyseur de la dynamique communale (voir verbatim 6-v). Formé et soutenu dans sa démarche, le référent-risque de la Commune B a alors pu devenir « *force de proposition* » sur ce dossier, et continue aujourd'hui encore à être un élément moteur quant à la démarche PCS, aussi bien sur sa commune qu'au sein du groupe de travail intercommunal.

Par ailleurs, la distinction initiale entre plan et organisation de crise est depuis longtemps dépassée puisque très vite, dans cette commune, la démarche PCS a pris la forme d'un véritable projet, géré de manière transversale à travers l'organisation (voir l'intertitre à suivre ainsi que l'Encadré 36 sur le PCS projet). Néanmoins, bien que l'organisation communale en matière de réponse à la crise se soit étoffée au fil du temps, l'esprit initial fondé sur le pragmatisme et les exercices est toujours présent.

Une importance particulière est attachée au dispositif d'astreinte²⁹⁹ dans la Commune B, nous montrant que l'idée de disposer d'une organisation de crise fonctionnelle prime sur le plan (en tant que document), ce dernier servant l'opérationnalité de l'organisation de crise (il est alors un outil au service d'un choix politique). Le plan existe alors principalement en tant que mode de management (le projet) et contribue ainsi à maintenir la sensibilisation des équipes et à améliorer l'ensemble du dispositif de gestion de crise. Nous notons ici la volonté constante de progression et d'évolution de la commune, facilitée par le management sous forme de projet : « *on est déjà sur un plan communal deuxième version* ». Dans le temps, les exercices ont évolué en complexité, passant de l'exercice sur table à la simulation de terrain, « *ça va être notre troisième exercice (...) on est toujours dans la progression* » (RR-B).

Encadré 59 – Verbatims (6-u) à (6-v) (RR-B)

Du plan de secours « *endormi dans les placards* » au PCS projet

Verbatim (6.u) : « ***Un plan de secours communal qui était, je dirai en veille, un petit peu endormi dans les placards et ça faisait... ça ressortait des fois comme ça en se disant il faudrait peut-être qu'on le remette à jour, qu'on revoie un peu les procédures. C'était un document qui n'avait jamais été testé, qui n'avait été fait que par une seule personne et qui n'avait pas été partagé. Donc finalement, tout le monde, on disait qu'il fallait le revoir sans qu'il y ait une véritable volonté d'y mettre les moyens, ce qui fait que ce n'est pas fait.*** »

Verbatim (6.v) : « *On avait ce document, plan communal de secours et c'est tout. Je dirai que j'ai commencé au départ par essayer de mettre à jour ce document-là. Bon très vite, on s'est aperçu que ce n'était pas satisfaisant. Et en fait, je pense, moi, ce qui a été l'élément déclencheur qui a permis de progresser, c'est la formation avec l'IRMa que j'ai suivie qui avait été organisée par [la chef de projet de la DARP] en janvier 2005. Donc il a fallu d'abord que je me forme avant d'être force de proposition. Sinon, j'avais tendance moi, plutôt à reprendre ce qui existait déjà et à mettre à jour en fonction du contexte de la collectivité et du territoire.* »

Le choix d'une gestion sous forme de projet

L'importance d'organiser la réponse à la crise a été internalisée par la commune, en inscrivant dans les missions de l'organisation cet objectif. Ce dernier est par exemple mentionné dans la fiche de

²⁹⁹ L'astreinte ne concerne pas seulement les élus mais aussi les techniciens et les cadres, un dispositif vraiment complet et peu répandu dans les autres mairies de l'agglomération, qui repose sur la conviction qu'« *on ne peut pas faire un bon plan communal de sauvegarde si on n'a pas une bonne astreinte* ».

poste du responsable du service Réglementation – qui est le référent risque communal. Pour autant, la commune – pour des questions de moyens – n’a pas fait le choix de s’équiper d’un service dédié aux risques à plein temps. Ainsi, bien qu’il s’agisse d’une mission à part entière du service Réglementation, « *c’est un dossier en plus des tâches des autres missions du service* ». Le manque de moyens est alors évoqué par le référent-risque comme un frein à ce projet, « *qui mobilise beaucoup de temps* » (RR-B). En sus du portage politique déjà mentionné, nous pouvons en partie imputer le dynamisme de ce projet – en dépit des contraintes de ressources – à la forte sensibilisation et à l’implication personnelle également importante du référent-risque sur ce dossier. Nous abordons ici la question des hommes-clés, sur lesquels repose la fiabilité du dispositif construit. Dans le cas de la commune B, le trio d’hommes-clés maire/DGS/référent-risque, tous trois très sensibilisés et impliqués – garantit à la fois un portage du dossier risques au niveau politique – nécessaire pour allouer des ressources – et son dynamisme au niveau opérationnel. Ces deux niveaux d’action sont essentiels et complémentaires. Le DGS tout comme le référent-risque évoquent d’ailleurs avec une certaine crainte le départ prochain du maire (échéance électorale) et du DGS (retraite), garants du portage de ce dossier, évoquant le risque de le voir passer « *au second plan* » : « *est-ce qu’on nous donnera toujours les mêmes moyens ou est-ce qu’on aura toujours la même volonté de poursuivre ?* »³⁰⁰. Or, l’importance du portage politique sur cette question des risques constitue clairement une vulnérabilité dans des organisations sensibles au turnover des hommes-clés à échéance régulière, en fonction du calendrier électoral. Cette question doit être prise en compte dans nos réflexions pour organiser la montée en fiabilité des collectivités territoriales dans leur préparation de la réponse à la crise.

Pour le DGS, il est alors nécessaire d’inscrire la gestion du risque au sein même des structures et des processus habituels de gestion de l’organisation, au-delà des obligations théoriques et réglementaires. La transversalité est une réponse organisationnelle pour pallier à cette vulnérabilité en l’absence de service dédié : « *c’est porté collectivement* », « *ca dépasse les personnes* », c’est « *l’organisation [qui] va continuer de le faire vivre [le plan]* » permettant de « *rendre le processus irréversible* » (DG-B). En cela, les risques se distinguent des autres missions du service Réglementation : « *c’est plutôt tourné vers les autres services finalement. Donc c’est pour ça que c’est beaucoup plus difficile parce qu’il faut faire beaucoup de réunions transversales, il faut... Donc,*

³⁰⁰ La forte sensibilisation communale à la question des risques est en effet permise par le portage de ce dossier de la part du maire et du DGS (qui étaient présents lors de l’accident de la grue en 2004). L’échéance électorale des municipales 2014 – postérieure à notre étude – a en effet confirmé ces craintes : avec un nouveau maire en place, moins sensibilisé à la question, la dynamique initiée depuis 2005 connaît un essoufflement, les services étant mobilisés sur d’autres dossiers considérés prioritaires.

c'est toujours beaucoup plus lourd qu'une réunion interne où l'on peut dégager beaucoup plus facilement des objectifs, des axes de travail... Là on est plutôt dans la coproduction » (RR-B). Le référent-risque souligne là les difficultés liées à une gestion transversale des risques. Pour organiser cette transversalité, la municipalité a choisi une gestion de type projet. Il existe ainsi une équipe projet, composée de trois personnes et chargée de l'animation de la démarche. Dans les premiers temps, les membres de l'équipe projet se sont beaucoup investis dans l'élaboration de l'organisation de crise (« *une organisation très hiérarchisée, avec un cœur, un noyau dur* » et différentes cellules opérationnelles – calquées sur l'organigramme des services communaux – organisées autour de celui-ci). Notons ici que cette structuration peut permettre un fonctionnement à la fois centralisé autour du noyau dur mais aussi décentralisé dans une certaine mesure, en s'appuyant sur l'expertise des différentes cellules³⁰¹. L'équipe projet s'est par ailleurs fortement inspirée des modèles qui leur avaient été proposés lors de la formation proposée par l'IRMA et Nantes Métropole. « *Au départ j'ai porté ce dossier. Maintenant le plan communal de sauvegarde est établi, donc on doit le faire vivre en fait. Et cette animation de document a été un peu, je dirais, décentralisée, c'est à dire que ce n'est pas nous, équipe projet, qui portons cette animation. C'est chaque responsable de cellule qui doit animer sa cellule et qui doit le faire régulièrement. Nous on est garants que ça se fasse* » (RR-B). Au moment de confier l'animation du plan aux différentes cellules, tout un travail d'information et de formation a été effectué par l'équipe projet, « *à différents niveaux : pour les élus, pour les responsables de services, pour les centres de responsabilité un peu plus élargis, pour aller jusqu'aux agents de maîtrise* » (RR-B). Désormais, l'équipe projet suit l'animation de l'ensemble des cellules, en intervenant pour relancer la dynamique si nécessaire et en apportant leur expertise aux cellules au besoin (voir verbatim 6-w). Ainsi, la réponse à la crise est décentralisée de manière horizontale (entre les services) et verticale (dans le respect de la hiérarchie municipale) à travers l'organisation. Le projet vit à travers cette transversalité, animé par une équipe qui garantit le maintien de la dynamique dans la durée et à tous les niveaux de la collectivité. Nous remarquons que le type d'animation mis en place par le référent-risque dans la Commune B s'apparente à l'animation proposée par la chef de projet de Nantes Métropole : la création et l'animation d'une communauté d'acteurs, visant à fédérer autour d'un projet commun tout en responsabilisant et en encourageant l'autonomisation et l'initiative chez ses membres. Ce calque des méthodes de la DARP – adapté à la structuration communale – renforce encore la catégorisation que nous faisons de cette commune en un profil de « bon élève ». Plus particulièrement, le comportement du référent-risque de la commune B se distingue parmi les autres au sein du collectif intercommunal : il est l'acteur qui

³⁰¹ Se rapproche de certains principes HRO en articulant la centralisation de la décision finale par le maire et un pouvoir laissé aux « experts » de terrain au sein des différentes cellules.

intègre le plus les concepts, les méthodes et les outils proposés par la DARP (ou même par nous chercheurs) et qui se les approprie en rapport à ses problématiques communale. Par exemple, entre le début et la fin de notre intervention sur le terrain, la notion de fiabilité est devenue un concept fréquemment mobilisé par ce référent-risque.

Encadré 60 – Verbatim (6-w)

Vers une autonomisation encadrée des différents acteurs de l'organisation de crise

Verbatim (6-w) : « Ben on surveille, c'est pas une surveillance, mais on participe aux réunions d'animation. Quand on voit qu'il y a une cellule où ça fait un peu longtemps qu'ils ne se sont pas réunis, on envoie un petit mail de rappel. On participe aux groupes de travail parce que chaque cellule, du coup a des groupes de travail spécifique sur certaines de leurs missions, qui ont élaboré des fiches type de procédures, des choses comme ça. Voilà donc il y a tout un travail fait par chaque responsable de cellule et ça, ça marche bien. Et d'ailleurs une partie du document plan communal de sauvegarde avec par exemple les fiches inventaire, les annuaires d'équipe, tout ce qui doit être renouvelé et remis à jour chaque année. C'est pas à mon niveau que c'est fait, c'est chaque cellule qui le fait à son niveau. Et puis souvent, ce sont des directeurs généraux qui ont leur secrétaire qui tous les ans, ils ont ça dans leur mission, ils doivent remettre à jour leurs inventaires... »

Douter pour progresser

Les communes A et B figurent parmi les communes « *les plus avancées* » de l'agglomération en matière de gestion des risques et de préparation de la réponse à la crise. Nous notons qu'elles partagent deux points communs : la capacité à se remettre en question et une constante volonté de progression dans ce domaine. Savoir entretenir le doute quant aux capacités de réponse de l'organisation face à la crise est essentiel dans la quête de fiabilité³⁰² et pousse justement à toujours chercher à améliorer ses pratiques. Les exercices organisés dans la commune B jouent à cet effet un rôle non négligeable, en pointant les dysfonctionnements d'une organisation de crise qui peut pourtant paraître bien huilée sur le papier (verbatim 6-x). Bien que le PCS soit arrêté depuis plusieurs années, le DGS de la commune nous confie ne pas se sentir totalement confiant dans les capacités de réponse de sa commune si demain il devait y avoir une crise, « *mon degré de confiance, il est à peu près à... 50 %, pas plus* ». Le DGS est en effet conscient de la progression effectuée par la commune (voir verbatim 6-y) mais également des vulnérabilités restantes (voir verbatim 6-z). Cette

³⁰² Voir par exemple Weick, 2009

lucidité quant aux insuffisances du plan est nécessaire pour entretenir la culture du risque, maintenir un état de veille dans la commune et améliorer l'organisation de crise.

La progression de l'organisation³⁰³ réside pour cet acteur dans le dépassement du plan (« *appropriation* » par les acteurs et « *inscription dans les processus habituels de gestion* » DG-B). De la sorte, cette notion est intégrée par le responsable communal qui oppose l'« *obligation théorique* » de PCS à la démarche mise en œuvre dans sa commune : « *ici, on essaie d'avoir une organisation réelle, vivante... des réflexes, des processus, des procédures. Ça, c'est plus difficile de le faire vivre* » (DG-B). Ainsi pour le DGS de la commune B, le plan n'est plus un document à utiliser en cas de crise, mais bien un ensemble de processus de gestion intégrés parmi les différentes missions de l'organisation. Ici nous abordons une thématique qui nous semble primordiale, celle de l'opposition entre l'univers de la crise (du domaine de l'exceptionnel) et le fonctionnement quotidien de l'organisation.

Encadré 61 – Verbatims (6-x) à (6-z) (DG-B)

Le DGS de la Commune B entretient le doute...

Verbatim (6-x) : « ***Je trouve que c'est pas inutile de vérifier, y compris par l'échec, ben non, qu'on est pas encore totalement euh... qu'on est pas encore totalement prêts, pas totalement opérationnels. (...) Tant que nous n'aurons pas réalisé un, deux ou trois exercices réussis à des moments totalement... comme ça... aléatoires et à des moments où les services de la ville sont censés vraiment ne pas du tout être disponibles, moi je resterai quand même un peu préoccupé*** ».

Verbatim (6-y) : « ***Aujourd'hui, le document lui-même, numérisé, est actualisé, il est plus fiable qu'il ne l'était, la structure même du plan communal de sauvegarde est bien dans les têtes d'un certain nombre de personnes, ce qui n'était pas le cas il y a... avant, même il y a deux ans (...) on a beaucoup travaillé cette dimension d'appropriation par le plus de personnes possible et le plus de services possible, voire même que ça dépasse les personnes, pour que ce soit inscrit dans les processus habituels de gestion des différents services ou des différentes fonctions*** »

Verbatim (6-z) : « ***je pense qu'il y a encore des points de fragilité extrêmes dont l'un, le majeur c'est la question de, pour pouvoir activer un plan communal de sauvegarde et surtout faire en sorte qu'ensuite cela fonctionne, il faut les bonnes personnes. Il faut que les gens soient là, et si ça tombe malheureusement pas très bien, voilà, un jour férié, un 1er mai par exemple, etc. Qu'est-ce qu'il se passe ? Ça, je n'ai pas encore complètement la réponse à cette question-là. (...) Le deuxième point sur lequel, à mon avis, il y a toujours*** »

³⁰³ Notons chez le DGS l'utilisation de la notion de fiabilité associée à l'idée de progression dans le verbatim (y)

quelques... peu de progrès réalisés, réels, mais je ne sais pas si c'est envisageable, c'est le lien avec les services de sécurité, que ce soit les pompiers ou la police, la préfecture.»

Culture du risque versus culture des collectivités territoriales

L'univers de la crise est celui de l'exceptionnel, de l'urgence³⁰⁴, et diffère grandement de celui beaucoup plus routinier de l'administration municipale. Malgré une organisation de crise bien en place et décentralisée à différents niveaux de l'organisation (via les cellules opérationnelles), le DGS nous fait part de son inquiétude quant à la performance de cette organisation en dehors des périodes d'ouverture de la mairie. Il est parfois difficile de joindre et de mobiliser le personnel communal sur ces périodes : *« une fois qu'on est en week-end, on est en week-end »*. La difficulté d'organiser un exercice sur ces plages horaires en témoigne : *« j'ai eu beaucoup de mal... j'ai pu faire admettre que ça serait un peu plus tôt quand même que neuf heures et quart ou neuf heures et demie, mais pas aussi tôt que je l'aurais souhaité »*. Il y a là pour le DGS un problème d'ordre culturel, qui s'inscrit comme *« un obstacle à un progrès totalement significatif et définitif »*. En effet, le DGS perçoit l'esprit d'un PCS comme étant *« un peu militaire »*, *« on ne se pose pas de question, on vient »*, il y a alors *« une espèce d'incompatibilité [avec] l'esprit de travail qui règne dans les collectivités, qui est plutôt basé sur le dialogue, la participation, l'adhésion volontaire »* (DG-B).

Quant au référent-risque, celui-ci émet également des doutes quant à la performance de la réponse organisationnelle face à une véritable crise, en évoquant à la fois l'écart entre l'exercice et la réalité, et entre le plan et la réalité. Le plan, *« en théorie, on l'a déclenché en faisant des exercices mais après, bon en réel, on ne sait pas comment ça fonctionnerait »* (RR-B). Pour autant, lors des exercices comme lors d'événements mineurs (n'ayant pas conduit à un « déclenchement » du PCS), on note un véritable écart entre ce qui est prévu par les plans ou les procédures et la réalité (voir verbatims 6-aa, 6-ab et 6-ac). Bien souvent, c'est au niveau de la transmission de l'information et de la coordination avec les partenaires que s'expriment ces écarts.

³⁰⁴ voir chapitre théorique

Encadré 62 – Verbatims (6-aa) à (6-ac) (RR-B)

Des dysfonctionnements entre le prévu et le réel

Verbatim (6-aa) : « *Et puis on voit que sur un déclenchement, c'est jamais notre propre procédure sur un déclenchement qui sont mises en œuvre, souvent c'est des personnes extérieures par exemple, les pompiers ou la police et souvent, ils le font par des biais qui ne sont pas prévus et eux, ils ne sont pas en train de lire notre plan communal de sauvegarde en disant « ben voilà ce que la mairie a prévu ». Donc, même sur des petits évènements, quelques fois, on a un circuit d'information qui est un peu étrange donc... »*

Verbatim (6-ab) : « ***Par exemple, on a eu un incendie important sur des entrepôts désaffectés près de la route de Pornic. (...) et le maire a vu un panache de fumée de son bureau, de sa fenêtre. Et finalement, la police avait bien prévenu, mais c'est en fait le capitaine de police qui connaissait bien la première adjointe parce qu'ils travaillaient ensemble sur des dossiers de sécurité qui avait appelé la première adjointe sur son portable. Mais le problème, c'est que la première adjointe était à l'époque en réunion donc elle avait éteint son portable et du coup, elle n'avait pas entendu ses messages, voilà. Donc, la police pensait que (rires) le maire avait été prévenu puisqu'il y avait eu un message. Voilà, c'est encore... c'est le capitaine de police qui passait là par hasard. Et le CRAIOL avait été prévenu aussi par hasard aussi par un agent de Nantes métropole qui rentrait chez lui, qui avait vu le panache de fumée en disant : Oh là là, c'est le bazar, la route est coupée (rires).*** »

Verbatim (6-ac) : « *Je vois il y a quelques années, il y a quelqu'un... bon, c'est ça, ça fait partie des petits accidents qui peuvent générer une petite crise entre guillemets interne. On a eu une personne qui s'était suicidée en se jetant sur les rails d'un train à Rezé. Et donc, c'était de très bonne heure le matin, ça devait être 7h30 ou quelque chose comme ça le matin. La police a appelé non pas le cadre d'astreinte, mais l' élu de permanence et l' élu est allé sur place avant de prendre son travail. Il a vu avec les pompiers, sur place. La famille proche avait été prévenue, etc. Et en fait à 9h, les journalistes ont débarqué à la mairie en disant et alors, qu'est-ce qu'il s'est passé sur le suicide et tout le monde s'est regardé, personne n'était au courant. Et alors, le service communication n'était pas content du tout, la maire découvrait qu'il y avait eu... Mais en fait, c'était du coup, l' élu de permanence qui lui, était parti travailler sans prévenir personne. Voilà donc c'est des choses comme ça. »*

Ainsi, les exercices et la gestion d'événements mineurs mettent en exergue la difficulté pour des services municipaux à mettre en place un état de veille permanent, en dehors du dispositif d'astreinte qui – même dans la commune B – reste limité. Lors d'événements plus importants, on note malgré tout une mise en route du dispositif, même si elle ne respecte pas les schémas prévus par le PCS (verbatim 6-aa et 6-ab). Le dispositif échappe alors en partie à la commune, ce qui peut contribuer à amplifier les effets de la crise (verbatim 6-ac). On note même chez le référent-risque

une sorte de « syndrome du bon élève », une attente de l'événement majeur comme le test qui viendra valider ou invalider le travail effectué : *« Est-ce qu'on va avoir un événement majeur d'ici quelques mois ou quelques années qui pourrait nous montrer soit qu'on a bien travaillé ou soit qu'on n'a pas travaillé suffisamment ? Ça, on ne sait pas. Et puis, qui peut aussi remobiliser, si on sentait une baisse un peu de mobilisation, tout ça ».*

Ainsi, la culture administrative des collectivités territoriales distingue clairement la gestion du quotidien (il ne se passe rien d'inhabituel) de l'état de crise, pendant lequel on « déclenche »³⁰⁵ le PCS. D'où les nombreux « cafouillages » évoqués par le DGS lors d'événements intermédiaires, qui n'ont pas leur place dans cette logique binaire. Dans ce contexte, il est alors difficile d'organiser une montée en puissance progressive du dispositif lors de la gestion d'un événement. Nous défendons dans ce travail l'idée que la réponse à la crise doit s'inclure dans les processus quotidiens de gestion des collectivités territoriales, au même titre que leurs autres missions. Ainsi, le PCS ne se « déclenche » plus, il est activé en permanence – avec un niveau de base qui s'apparente à un état de veille. Il peut alors monter progressivement en puissance pour la gestion des événements courants, puis inhabituels et enfin exceptionnels. Il y a là un travail culturel à mener dans les collectivités, à tous les niveaux de l'organisation. Néanmoins, les collectivités peuvent s'appuyer sur un socle existant. En effet, même si une bonne partie de l'administration municipale fonctionne sur une logique routinière, calée sur les heures ouvrables, la gestion de la commune est une mission à assurer 7/7 jours et 24/24 heures, et certains services fonctionnent déjà ainsi (service permanent ou astreintes, par exemple la voirie). Ces services peuvent alors jouer le rôle de vecteurs dans la diffusion d'une culture de l'urgence au sein de la municipalité.

6.1.2.3 Les relations interorganisationnelles

Une organisation de crise centrée sur la Commune B

Les points faibles que nous avons relevés dans l'organisation de crise de la Commune B mentionnent tout particulièrement des difficultés dans la coordination avec les partenaires extérieurs (pompiers, police, Préfecture, etc.). *« En théorie, je pense que la Préfecture et la police et les pompiers ont en tête que les communes ont des plans communaux de sauvegarde. Dans la réalité (...) ils confondent tout, ils confondent élus, ils ne savent pas ce que c'est qu'une mairie, ils confondent... Moi, ils*

³⁰⁵ La notion de « déclenchement » ou d'« activation » d'un plan va à l'encontre de l'idée d'un dispositif permanent, prêt à monter en puissance. Voir chapitre 1 sur ORSEC. Nous notons l'utilisation de ce terme également par le DGS et le référent-risque de la Commune B, pourtant plus matures sur le sujet.

m'appellent, j'arrive, ils m'appellent « M. le Maire », « non je ne suis pas M. le Maire, je suis le directeur des services », « ah oui, le directeur des services... » Oui, mais bon, enfin tout ça ils s'en foutent et alors l'appropriation par les pompiers du fait qu'on pourrait avoir un dispositif de... pour répondre aux crises, ça, je pense que c'est pratiquement proche de rien du tout. Si bien qu'ils n'ont pas forcément eux-mêmes les bons réflexes d'organisation... Alors dans un cas de crise majeure, peut-être ça se fait de soi-même, peut-être que finalement, tout le monde faisant preuve d'investissement, donnant le meilleur de soi, ça marche quand même mais bon j'ai parfois peur que ça pose un peu souci quoi. » (DG-B). Il y a là un problème d'interlocuteurs : ce ne sont pas les mêmes acteurs que ceux qui tissent des liens avec la commune au quotidien (dans le cas de la préparation de la réponse à la crise mais aussi dans la cadre de la gestion courante de la municipalité) et ceux qui vont intervenir lors d'une crise³⁰⁶.

Nous notons ici un certain paradoxe : la coordination avec les partenaires extérieurs est clairement désignée comme l'un des points faibles de l'organisation de crise de la commune B : *« on ne s'entraîne pas, ensemble, souvent, vous voyez »*. Pour autant, la municipalité ne souhaite pas se lancer dans la participation ou dans l'organisation d'exercices à caractère interorganisationnel. *« L'objectif, c'est bien de tester notre organisation interne. C'est pas du tout de faire jouer d'autres acteurs »*. En effet, ce type d'exercice est perçu comme trop ambitieux pour la Commune B par le référent-risque, dont la priorité est de fiabiliser en premier lieu sa propre organisation de crise. *« On ne peut pas se le permettre »*, nous confie-t-il en abordant la question des ressources mobilisées sur le genre d'exercices. *« C'est une autre échelle et on en est pas là encore »*. Il reconnaît cependant qu'il serait intéressant d'avancer sur la question de la coordination, mais *« je n'ai pas le temps et puis après, c'est une autre mission, il faut du coup qu'on revoie mon profil de poste »* (RR-B).

La Commune A, très active en matière d'organisation d'exercices aussi bien que dans le partage de ses expériences, sert alors de justification et d'échelon comparatif : *« en même temps on n'a pas de gros événements comme il peut y avoir [dans la Commune A] »*. La Commune B souligne là sa différence avec la ville centre et assume sa stratégie d'action au sein du groupe : *« on reste très*

³⁰⁶ Le DGS oppose ainsi « la hiérarchie » (« le commandant du commissariat de police », « le chef du centre de secours ») avec qui il entretient relations professionnelles « très bonnes » avec les équipes présentes sur le terrain lors d'une crise. Or, il note le manque de diffusion des informations relatives à l'organisation municipale depuis la hiérarchie vers les équipes opérationnelles. *« Le policier qui est de faction pendant un week-end, c'est à peine s'il sait quelles sont les compétences d'une mairie »*. Quant au référent-risque, il donne l'exemple de la police *« qui ont leur propre logique et du coup, nos interlocuteurs locaux, c'est pas forcément eux qui interviennent en cas de crise, c'est directement la Direction Départementale de Sécurité Publique. (...) c'est pas forcément notre réseau local. Donc c'est beaucoup plus difficile de travailler avec eux. »*

Le turnover important de certaines structures partenaires est également un obstacle. Or, un PCS *« ça se travaille sur le long terme », « on est dans du travail de fond »*.

local », « on est centrés sur notre propre organisation ». Le référent-risque nous confie : « *j'adapte ma professionnalisation aux besoins de [la Commune B], je me disperse assez peu sur la gestion de réseau* ». En cela, ce dernier reconnaît être moins dans le partage que d'autres communes « *je prends vraiment ce qui est nécessaire pour [la Commune B] et je n'en fais pas plus* » (voir aussi verbatim 6-ad), il utilise le collectif comme une ressource qu'il adapte à ses propres besoins. Il mobilise tout particulièrement les nombreuses ressources partagées par la Commune A, « *sur laquelle on prend un peu modèle parce qu'ils ont les moyens, enfin ils ont un service dédié, ils sont en avance sur nous du coup sur pas mal de choses* », tout en effectuant un travail de réappropriation et d'adaptation (voir verbatim 6.ae). Il reconnaît et accepte en cela le rôle de leader joué par la Commune A : « *la mutualisation se fait beaucoup [de la Commune A] vers les autres communes je pense* » (RR-B).

Encadré 63 – Verbatims (6-ad) à (6-ae) (RR-B)

Le référent-risque positionne son action par rapport aux autres communes

Verbatim (6.ad) : « *par exemple, je ne vais pas faire comme [le référent-risque de la commune E], je prends son exemple puisque lui, il peut faire des séminaires, il peut aller participer à des rencontres, il est là en tant qu'intervenant. Ça non, je ne le fais pas ça, je me garde de faire ça. Donc ça reste pour les besoins, je me professionnalise selon les besoins de [la Commune B]* »

Verbatim (6.ae) : « *En fait, on prend la base, on mutualise un peu la base, on réadapte nous, en fonction de nos moyens et de la taille de notre commune donc, on a toujours un... Faut être pragmatique, on ne peut pas faire exactement ce que fait la [Commune A], mais on réadapte. C'est une base, ça nous fait gagner du temps parce qu'on a déjà une base, on ne part pas de zéro et puis on réadapte après en fonction de notre organisation et de nos moyens.* »

La DARP vue par la Commune B comme animateur de réseau et centre de ressources

Vis à vis du collectif intercommunal, nous retrouvons la logique pragmatique déjà exposée dans le point précédent (sur la relation au plan). Notons malgré tout que si la Commune B ne souhaite pas se disperser vers les partenaires extérieurs, elle considère Nantes Métropole (l'ensemble de l'intercommunalité) comme faisant partie de son réseau interne. Au sein de ce réseau interne, la structure intercommunale (ici la DARP) représente le lien qui permet au réseau de vivre, en générant un échange entre les référents-risque, qui sans les occasions créées par la DARP, ne se ferait pas. Nous observons un fort besoin de rencontres et d'échanges entre les différentes communes, et un manque d'espaces, de lieux pour le faire. En effet, les rencontres entre référents-risque initiées par

la DARP permettent aux communes de créer du lien au-delà du risque : « *ça nous permet d'échanger sur d'autres thèmes : le marché, les soucis de voisinage etc.* ». L'attente du référent-risque envers la DARP réside aussi dans la construction d'un réseau de professionnels et de partenaires externes, que les référents-risque peuvent solliciter au besoin, sans avoir besoin d'aller eux-mêmes initier les contacts. « *Ce qui est utile aussi, enfin pour moi, c'est tout le réseau de professionnels avec qui on peut échanger. C'est important parce que sinon, c'est difficile quand on est tout seul de s'auto-alimenter, justement pour faire évoluer et améliorer parce qu'on ne peut pas toujours se former. La multitude de séminaires, de réunions, de rencontres, on pourrait faire que ça sinon (...) Moi je ne peux pas me mobiliser sur d'autres réseaux que celui de Nantes Métropole* » (RR-B).

Du côté des responsables communaux (DGS et élu), on note une attente en termes de ressources, mais aussi une attente au niveau de l'impulsion d'une dynamique de culture du risque. En effet, la dernière formation proposée aux responsables communaux sur la communication de crise revient souvent dans la discussion : appréciée, elle a générée de nouvelles attentes : « *c'est une très belle initiative et puis plutôt utile. Je pense que tous les ans il devrait y en avoir une. Cette culture ou sensibilisation, elle s'entretient. Si c'est une fois tous les trois ou quatre ans, il y a de la perte, (...) vous ne pouvez pas être dans la même dynamique de progrès* » (DG-B). Ainsi, le travail collaboratif au niveau de la gestion des risques mériterait même pour le DGS une place plus importante, moins occasionnelle de la part de « *Nantes métropole, qui organise par ailleurs plein d'autres choses tout à fait récurrentes et coûteuses* ». « *Il y a des compétences sur lesquelles Nantes Métropole et les communes sont dans le mouvement constant, dans l'entraînement constant, dans le progrès constant et puis il y en a d'autres, ben on a l'impression que c'est un peu marginal* » (DG-B). Un défaut d'investissement qui s'expliquerait en partie pour des motifs d'ordre politique : « *c'est moins payant électoralement (...) vous ne pouvez pas en faire un enjeu politique de campagne électorale, faire du tractage auprès des gens en disant « regardez comme on se prépare bien, c'est formidable »* ». Pourtant, « *a posteriori, quand l'incident, l'accident a eu lieu et puis que si la commune est mise en cause, ben là, ça devient effectivement politique* » (DG-B). Il y a donc une attente que les choses soient prises en main au niveau intercommunal au niveau de la Commune B, alors même que la compétence d'action dans le domaine reste aujourd'hui majoritairement une attribution communale.

La stratégie collaborative mise en œuvre par cette commune sur la gestion des risques est empreinte de pragmatisme mais aussi d'opportunisme. Il y a dans la Commune B une culture du risque assez présente, et une volonté d'amélioration continue. En revanche, cette progression s'appuie beaucoup sur les ressources mises à disposition par Nantes Métropole ainsi que par la

Commune A. La commune B, qui figure parmi les plus avancées de l'agglomération – et déplore parfois l'écart qui se creuse au sein du groupe, ralentissant alors la progression commune – fait preuve d'un dynamisme orienté principalement par les besoins propres à sa commune au sein du groupe.

6.1.3 Commune C : une trajectoire qui cultive son indépendance

6.1.3.1 Contexte d'élaboration du PCS

La Commune C est une commune moyennement peuplée mais assez étendue (22 000 habitants). *« C'est une ville au territoire assez important, et surtout avec une rivière, avec des éléments naturels assez importants puisque nous avons plus de 600 hectares de vignes, des zones maraîchères, des zones humides »* (EL-C). Cette zone humide est au cœur des préoccupations communales en matière de risques puisqu'il existe un problème récurrent d'inondations tout au long de la rivière qui traverse la commune. Le deuxième point important qui caractérise cette commune se situe dans sa couleur politique : elle fait partie des quelques communes de l'opposition au sein de Nantes Métropole. Ces deux points constituent des éléments de contexte marquants dans la politique de gestion des risques de la commune, sur lesquels nous reviendrons.

La Commune C a arrêté son PCS en 2010. Elle fait partie des communes dont le taux de participation aux GT PCS chute après que le PCS ait été achevé (voir Figure 22 – Groupe 3 et Tableau 32).

La Commune C possède un historique en matière de risques, lié à la rivière qui traverse la commune. Une série d'événements dans les années 1980-90 a contribué à éveiller une conscience en matière de risques dans la commune, en particulier l'importante crue de la Sèvre en 1983³⁰⁷. Pourtant, il aura fallu attendre les années 1990-95 pour qu'une certaine formalisation se mette en place, poussée d'une part par les demandes croissantes des riverains³⁰⁸, et encouragée d'autre part par les évolutions législatives mises en place par l'Etat³⁰⁹. *« Ca a quand même mis du temps »* (RR-C), preuve que la sensibilisation ne suffit pas, mais qu'un contexte politique et institutionnel favorable est nécessaire (voir aussi les communes A et B à ce sujet). Cette première étape de formalisation de la réponse à la crise est centrée sur les risques principaux et récurrents de la Commune C, à savoir les

³⁰⁷ Les acteurs citent également le nuage toxique de 1987 (qui n'a pas touché directement la commune, mais ses voisins de l'agglomération) et la tempête de 1992.

³⁰⁸ Les « nouveaux arrivants » n'ont pas la « mémoire du risque », « les anciens avaient l'habitude ».

³⁰⁹ A partir de 1995, les communes soumises à un risque inondation sont dans l'obligation de réaliser un PPRI (loi Barnier).

risques d'inondation et de pollution liées aux crues de la Sèvre. Une première étape réalisée de manière artisanale, avec les moyens du bord. « *On a commencé à faire des relevés (...) A chaque crue on passait à différents moments, y compris la nuit. On mettait des traits de peinture, et puis après, on essayait de faire des relevés* » (RR-C). A cela s'ajoute la création d'une liste des riverains menacés par la crue, afin de mettre en place des appels téléphoniques pour les prévenir lorsque l'eau montait. Concernant le risque de pollution, la municipalité a constaté les limites de ses capacités d'intervention sur les stations de relèvement dont les pannes posaient des problèmes en matière d'assainissement : « *on était deux personnes (...) quand ça tombe en panne près de la Sèvre, on s'en apercevait parfois quatre jours après* » (RR-C). La Commune a alors délégué la télésurveillance des stations à une entreprise privée, afin de pouvoir intervenir plus rapidement sur les pannes et limiter le risque sanitaire. Enfin, la Commune a également développé un système d'astreinte afin de mettre en place « *un espèce de tour de garde* ». « *Il y avait le directeur des services techniques, mon collègue des bâtiments et moi, et on était régulièrement appelés. Et au bout d'un moment, c'est un peu lourd. Donc, c'était de se dire qu'il y avait d'autres collègues d'autres services techniques qui étaient en capacité au moins de régler les petits problèmes* ». En raison de moyens limités, l'astreinte n'est mise en place que sur le temps des week-ends, « *en général, les inondations c'est le vendredi soir ou le samedi* ». Ce système s'accompagne d'un outil, « *un cahier avec un certain nombre de petites procédures, mais plus pour nous, dont la crue bien évidemment, mais c'était assez succinct* » (RR-C).

Ainsi les initiatives prises par la Commune D avant le PCS sont centrées sur le risque inondation, un risque visible et qui pose régulièrement problème. La crue de 1983 et les sollicitations fréquentes des riverains contribuent à sensibiliser les élus, permettant alors l'action. « *La crue de Sèvre, pour les élus (...), c'est quelque chose de palpable* ». A l'époque, l'absence d'outils ou de procédures adaptées à la commune a conduit la municipalité à développer ses propres outils, avec les moyens du bord. « *On avait rien, on se retournait vers les services de l'Etat qui n'avaient pas grand-chose non plus* ». La commune, face aux risques, est alors dans une logique de réaction plus que d'anticipation, d'apprentissage sur le tas. « *Les choses finalement on les met en place parce qu'on est dans une logique de gestion de notre quotidien, donc nos outils on les crée* » (EL-C). Par ailleurs, le dispositif d'astreinte mis en place ne sert pas qu'à la gestion du risque inondation, mais aussi à « *toutes les problématiques qu'on peut rencontrer dans la gestion quotidienne* » (RR-C). Poursuivant la même logique, la commune s'est récemment dotée d'un automate d'appels en masse, « *ça nous permet de régler nos problèmes de crue, nos problèmes de cars scolaires en cas de grève pour pouvoir prévenir les parents* ». Ainsi, concernant la problématique inondation, la gestion du risque est intégrée dans la gestion du quotidien de l'organisation, ce qui permet une certaine performance dans la réponse à l'aléa. Ainsi intégrée dans les routines de l'organisation, la situation s'éloigne alors du concept de

crise : « *Tout dépend de ce que vous entendez par situation de crise (...) Parce qu'il est évident que quand il va y avoir une situation récurrente comme là, par exemple, gérer les inondations, bon, ça effectivement, on a nos outils, on sait comment y répondre, on sait de quelle manière alerter, communiquer. Mais bien évidemment, une crise c'est quelque chose aussi qu'on ne peut pas imaginer, qu'on ne peut pas prévoir, qui n'a jamais eu lieu sur notre territoire finalement* » (EL-C). Ainsi, en dehors du risque inondation, pris en main dans les années 1990, l'organisation de la réponse à la crise sur la Commune C a été bien plus tardive. Il aura fallu une obligation légale³¹⁰, couplée à l'action de Nantes Métropole pour qu'un PCS soit arrêté sur la commune, en 2010.

6.1.3.2 Le rapport au plan

La mise en place d'un PCS sur la Commune C a été relativement longue (PCS arrêté en 2010). Le référent-risque³¹¹ de la Commune évoque à ce sujet un « *un petit flottement d'organisation* » relatif à la prise en main du dossier pour expliquer ce retard. En effet, suite à l'engagement de la commune à réaliser un PCS, la réalisation du plan est confiée à la direction des services techniques de la commune, qui avait géré la mise en place des procédures inondation que nous avons précédemment décrites. Cependant, l'aspect transversal et le côté « *relativement lourd à mettre en place* » (RR-C) de ce dossier posent problème aux services techniques qui peinent à avancer sur le sujet et se tournent alors vers le DGS, qui a fini par « *recupérer* » « *le bébé* » (DG-C).

Ainsi dans la commune C, le PCS est non seulement porté mais également réalisé par le DGS de la commune. Notons alors une première particularité : dans la Commune C, l'acteur ayant réalisé le PCS (ici le DGS) n'est pas celui qui porte la casquette de référent-risque communal (ici le Directeur des Services Techniques - DST). Ensuite, nous remarquons également que le processus de construction du PCS dans cette commune est fortement marqué par la culture de métier propre au DGS, qui se caractérise par une vision à la fois et globale très administrative des problématiques de la commune.

³¹⁰ « *bien souvent les choses se posent quand la loi nous y engage* » (EL-C)

³¹¹ Le référent-risque de la Commune C occupe le poste de Directeur des Services Techniques (DST)

L'homme clé

Ainsi, le DGS a pris personnellement le dossier PCS en main, se disant particulièrement sensible aux « *problèmes de responsabilité personnelle* » engagées dans la gestion des risques sur la commune, qu'il s'agisse de celle du maire ou du DGS (voir verbatim 6-af). Tout d'abord « *méfiant* » par rapport à un univers qu'il ne maîtrisait pas, il a mené des recherches pour évaluer sa capacité à mener le projet lui-même (voir verbatim 6-ag) puis a engagé sa responsabilité : « *et là, je me suis complètement mis dedans et j'ai dit à mon Directeur des Services Techniques « Bon, le dossier, je le mènerais jusqu'à sa fin, c'est-à-dire jusqu'à l'édition de l'ouvrage »* ». Il s'est dans un premier temps attelé seul au dossier, « *c'est moi qui l'ai rédigé, en grande partie* », ne sollicitant ses collègues et partenaires que dans un second temps (dont Nantes Métropole pour apporter certains documents et compléments d'information manquants, notamment des cartes d'aléas, voir verbatim 6-ah). Les membres du comité technique réuni par le DGS ont un rôle purement consultatif³¹² et n'interviennent pas techniquement dans l'élaboration du plan, ils sont surtout là « *pour s'imprégner* » (voir verbatim 6-ah).

Pour la réalisation technique du plan, le DGS s'est beaucoup inspiré de modèles existants (voir verbatim 6-ag) dont il s'est ensuite éloigné pour adapter l'outil à ses besoins. « *Je suis parti d'une trame de base qui est préconisée par une préfecture (...) et ensuite j'ai complètement évolué pour créer notre propre sommaire. (...) J'ai à la fois rédigé et à la fois pompé* » (DG-C). Son objectif étant d'obtenir un document³¹³ très « *opérationnel* » et « *souple* », sous forme de « *fiches* », il s'est inspiré d'un autre document pour l'administration municipale qui n'est pas en rapport avec les risques (voir verbatim 6-ai). Le PCS, « *c'est une boîte à outils. Et face à des phénomènes, on va chercher la fiche qui va donner les solutions, les procédures. Je le vois un peu en parallèle avec la démarche qualité* ». Sa culture de DGS se retrouve dans les nombreux liens qu'il établit entre le PCS et les autres obligations réglementaires et procédures de gestion communales (règlements intérieurs des établissements publics, démarche qualité, hygiène et sécurité, etc.). De manière générale, il se montre particulièrement sensible au respect des différentes procédures établies³¹⁴. Il reconnaît pour

³¹² « *J'avais fait quelques échanges sur table pour voir s'ils trouvaient facilement l'information dans le plan communal de sauvegarde. Parce que moi qui l'ai bâti, j'ai ma propre logique, est-ce que les autres personnes à partir de l'ouvrage peuvent trouver l'information rapidement ?* » (DG-C)

³¹³ Le document est édité à la fois en version papier (deux ou trois exemplaires pour faire face à une panne du réseau) et en une version électronique sur le réseau interne de la commune, ce qui favorise le partage et la mise à jour.

³¹⁴ « *J'ai besoin de vérifier que les équipements sont couverts par des règlements intérieurs qui sont suffisamment précis.* » ; « *On a un certain nombre de métiers dans la collectivité, il y a un certain nombre de prestations complètement bordées, faut-il encore qu'on vérifie qu'elles soient bien bordées ?* » ; « *À un moment donné, on vérifie comment on fonctionne. Il y a une procédure qui existe. Est-ce qu'on applique réellement les règles concernant la délivrance de tel ou tel acte ? Eh bien on le vérifie avec une procédure. Il y a un audit qui a été réalisé et moi si je veux vérifier effectivement, puisque j'ai travaillé*

autant la spécificité du PCS qui, par rapport aux autres procédures d'administration municipale, n'est « *pas la panacée en soi parce que quand il y a une crise, il n'y a pas forcément concordance entre ce qui est écrit dans le plan communal de sauvegarde et la mise en œuvre* » (DG-C). Il conçoit le plan alors plutôt comme « *une aide à la décision, un accompagnement face à la crise* ». De même, sa fonction de DGS le porte à penser l'organisation de crise autour des responsabilités du maire. En effet, en temps de crise, le maire « *est décideur avant tout* ». « *Il n'a pas à se soucier de savoir qu'il y a tel fichier à tenir, qu'il y a un planning, qu'il y a des toiles de tente à approvisionner, ce n'est pas son problème (...) Donc c'est les services qui doivent être sur le pont* ». Le DGS nous apparaît alors comme le chef d'orchestre opérationnel de la gestion de crise (voir verbatim aj), le binôme indispensable du maire qui agit en coulisses, pour que le maire puisse « *prendre les décisions et parler au nom de la collectivité (...) Et si derrière ça ne va pas, il sait également que son rôle c'est de gueuler, de demander des comptes, mais derrière, c'est nous*³¹⁵ *qui faisons face à la crise* » (DG-C). La mise en avant du rôle central du DGS dans la gestion de la crise nous permet d'insister sur l'importance de sa sensibilisation aux problématiques de risque et sur la prise en compte du fonctionnement du binôme élu-technicien³¹⁶ dans la structuration de l'organisation de crise. En effet, l'organisation communale de crise semble à première vue laisser peu de place à la décentralisation dans un système où l'élu porte l'ensemble de la responsabilité décisionnelle. Et pourtant, le rôle de conseil important – mais invisible dans les procédures – joué par les techniciens (« *c'est à nous de préparer les décisions* », voir verbatim 6-aj) offre de la souplesse à ce système très centralisé, permettant de fait l'existence d'une dynamique centralisation/décentralisation nécessaire à la montée en fiabilité d'une organisation dans la gestion de crise.

Ainsi le DGS a fait une affaire personnelle de l'élaboration du PCS (« *Et notre plan communal, je pense qu'il est pas mal en soi. J'en suis fier* »), ce qui a permis à la commune de disposer d'un outil finalisé à partir de 2010. Véritable homme-clé du dispositif, c'est lui qui a élaboré le plan et se charge de sa mise à jour régulière. Cependant, nous analysons que cette prise en charge très personnelle révèle ses limites. Ainsi que nous l'avons énoncé précédemment, le DGS s'est engagé à mener « *jusqu'à sa fin* » le « *dossier* » PCS, « *c'est-à-dire jusqu'à l'édition de l'ouvrage* ». Or, pour progresser en fiabilité, le PCS ne peut se traiter comme un « *dossier* » – qu'on referme à la fin – mais doit s'inscrire dans le cadre d'une démarche permanente, continue et vivante. Cela est rendu difficile par

dans de plus petites collectivités, si je veux vérifier qu'on respecte bien telle et telle procédure, il suffit que j'aille dans le recueil des procédures de la démarche qualité et je vérifierais effectivement si ça fonctionne bien. » (DG-C)

³¹⁵ « *il* » : le maire ; « *nous* » : les équipes techniques

³¹⁶ Sous le terme de technicien, nous incluons la hiérarchie administrative de la municipalité : DGS, DG ou DGA, DST etc...

le fait que le référent-risque de la commune (ici, le DST) n'est pas le même acteur que celui qui a pris en charge l'élaboration du PCS (ici, le DGS). Ainsi l'élaboration et l'animation du PCS sont dissociées³¹⁷. La diffusion du PCS s'arrête au niveau des postes d'encadrement supérieurs, et l'animation autour de celui-ci demeure limitée aux mises à jour du document effectuées par le DGS et à un premier exercice sur table réalisé avec le concours de la DARP. Le DGS comme le DST sont pourtant conscients des limites du plan (« *sur le papier c'est toujours très bien* », RR-C) et de l'importance des exercices et simulations de crise pour améliorer le dispositif et pour mobiliser autour de la préparation de la réponse à la crise. « *C'est quand on fait que ça rentre, sinon autrement [le PCS] c'est un gros pavé qu'il y a dans un coin et voilà* » (RR-C).

De son côté, le DGS fait de la veille réglementaire et s'applique à maintenir à jour le document, mais ses nombreuses responsabilités ne lui permettent pas d'aller plus loin dans l'animation du PCS. Quant au référent-risque (le DST), nous notons une certaine prise de distance avec le PCS depuis qu'il a laissé les rênes au DGS : « *je crois beaucoup à ça, aux simulations (...) mais après, il faut le faire, donc voilà. Je ne me porte pas volontaire non plus pour faire les tests.* ». Au niveau de l'animation autour du PCS, nous sentons alors que cette commune a atteint la limite de ses compétences et de ses ressources. C'est alors Nantes Métropole (via la DARP) qui est citée comme une ressource possible pour dynamiser le PCS, en venant mener des actions dans la commune ou en fournissant des solutions clé en main (par exemple des exercices). Nous allons approfondir cette idée dans le prochain point.

Encadré 64 – Verbatims (6-af) à (6-aj) (DG-C)

La prise en main du PCS par le DGS dans la Commune C

Verbatim (6-af) : « *D'autant plus que la loi nous l'imposait donc il fallait le mettre en place. Il ne faut pas attendre que la catastrophe arrive et que les élus, le préfet nous dise « Qu'est-ce que vous faites là ? C'est pas normal. » C'est pas normal, oui... Si c'est les services techniques qui devaient s'en occuper, il serait passé peut-être trois ans, quatre ans, cinq ans, je ne sais pas, peut-être que ça aurait été traité, peut-être qu'on aurait fait appel à un cabinet extérieur... Enfin quoi qu'il en soit, il fallait s'en occuper et c'est pour ça que j'ai pris le taureau par les cornes, je dois le dire, et je l'ai traité jusqu'au bout.* »

Verbatim (6-ag) : « *Bon, j'ai exploré d'abord des ouvrages qui étaient réalisés par un organisme national. Il y a un petit bouquin sur le plan communal de prévention, il y a des fiches également, enfin c'est relativement bien*

³¹⁷ Cette caractéristique pourrait pourtant être un point positif pour favoriser la diffusion de l'outil, le PCS étant pris en main à plusieurs niveaux de l'organisation.

fait. Je suis allé voir également sur Internet des plans communaux de sauvegarde qui existaient. Je me suis dit « Ma fois, c'est le genre de sujet que je peux mener directement, je ne vais pas faire appel à un cabinet extérieur, c'est pas ma manière de fonctionner. » »

Verbatim (6-ah) : *« Et au fil de l'avancement du projet, j'ai mis en place un comité technique avec les cadres qui sont plus ou moins concernés par le plan communal de sauvegarde, à savoir la police, les représentants des services techniques, les ACO, le directeur Service technique et [la chef de projet NM] également ainsi qu'un représentant du pôle de Nantes métropole. (...) Donc [la chef de projet NM] a participé, elle a apporté son propre éclairage, sachant que moi, j'étais très impliqué, elle est intervenue pour donner des éléments complémentaires. (...) Les gens qui étaient présents autour de la table, c'est surtout pour s'imprégner, ils ne sont pas là comme acteur, parce qu'on pourrait imaginer qu'ils aient un travail à réaliser... »*

Verbatim (6-ai) : *« Il faut que ce soit un document opérationnel. J'essaie de le réaliser sous forme de fiches, c'est-à-dire aucune numérotation de page, par contre on peut aboutir très vite aux fiches et il y a énormément de liens hypertextes qui permettent de passer d'une fiche à l'autre. Je voulais être relativement souple, c'est une logique qu'on retrouve dans la collection « Le secrétaire de mairie » que j'ai beaucoup utilisé quand j'ai commencé dans ma carrière avec un système de numérotation qui permet d'insérer des fiches quand on le veut. C'est pas numéroté de 1 à 300, c'est de par exemple 100 à 900 et ainsi de suite. Donc on peut insérer énormément de fiches, c'est ça qui est très intéressant. »*

Verbatim (6-aj) : *« C'est à nous d'organiser son temps de travail [au maire], c'est à nous de préparer les décisions en disant « Voilà, il faudrait que Monsieur le maire, vous communiquiez. Voilà les éléments que vous pouvez communiquer, voilà les éléments qui posent problème, voilà les mesures de prévention qu'on a mis en œuvre, voilà ce qu'il reste à faire, voilà les difficultés qu'on rencontre. » Ça, c'est notre rôle, ce n'est pas au maire de penser que je ne sais pas... qu'il va falloir loger 50 personnes et que les repas du soir n'ont pas été commandés et que finalement, on va faire appel à un traiteur. Il faut que ce soit mis en place, nous, on l'informe par contre. »*

6.1.3.3 Les relations interorganisationnelles

Une mutualisation à la carte

Le positionnement de la commune C vis-à-vis de l'intercommunalité est particulièrement intéressant à étudier dans la mesure où la commune se situe politiquement dans l'opposition vis-à-vis de la majorité métropolitaine. Les décisions de la Commune C relatives à l'administration municipale ne vont alors pas toujours dans le sens de l'intégration communautaire. Par exemple, le maire de la Commune C n'a pas souhaité déléguer ses pouvoirs de police à Nantes Métropole, dans le cadre de

la mutualisation de certaines compétences. *« Il se trouve que la [Commune C] était la première commune à refuser le transfert du pouvoir de police en ce qui concerne l'assainissement, les gens du voyage et la gestion des déchetteries (...) Je crois que les seuls maires qui ont refusé, c'était les maires qui sont dans l'opposition »* (DG-C). Le DGS évoque une certaine crainte pour les communes d'une part de perdre *« la main sur la mise en œuvre de certains projets »*, mais aussi d'y laisser aussi une partie de leur identité communale. *« Les communes veulent rester quand même maitresses de leur territoire »* (DG-C). Pour autant, la question des risques semble au-delà *« de ce genre de clivage »* pour le référent-risque de la commune : *« on est sur des politiques au sens noble du terme, qui dépassent toute politique politicienne (...) La municipalité a décidé de garder tous ses pouvoirs de police, mais (...) ça n'empêche pas qu'on travaille la main dans la main »* (RR-C). Pour preuve, la Commune C a été l'une des premières communes à passer une convention avec la COPR³¹⁸, pour travailler ensemble sur la problématique des pollutions.

Evoquant les différents projets de mutualisation amorcés, le DGS évoque qu'il y a *« beaucoup d'ambivalence dans les attitudes des élus et des fonctionnaires. On est tous concernés. On voudrait, mais à la fois on ne veut pas. (...) On est d'accord pour mutualiser, mais à un moment on ne veut pas perdre son pouvoir »*. Nous retrouvons cette ambivalence dans le discours des différents acteurs de la Commune C concernant la préparation de la réponse à la crise. En effet, le DGS de la Commune C ne semble pas opposé à une mutualisation, du moins au niveau des outils. Il aurait par exemple apprécié que la DARP propose une trame de PCS commune, à l'exemple du travail réalisé autour du DICRIM (à savoir le partage de la maquette de DICRIM réalisée par la Commune A). *« S'ils ont des ressources, s'ils font un bon travail, autant en profiter »*. Il trouve en effet dommage que chacun travaille *« dans son coin », « à l'ancienne, alors qu'on a des outils hypermodernes »* pour échanger et partager. Il évoque alors un défaut de coopération intercommunale dans certaines directions, *« il y a des échanges qui ont lieu, mais ils ne se rencontrent pas »* (DG-C), et évoque des actions menées au niveau des DGS pour favoriser les collaborations. Quant au référent-risque, il mentionne un projet de mutualisation abandonné au sujet de l'automate d'appels en nombres. *« On pensait éventuellement que Nantes métropole allait mettre en place quelque chose et le mutualiser (...) nous on était demandeur (...) et en fait, ils n'ont pas donné suite parce que la grande ville en étant doté... »*.

Ici est alors abordé le sujet des relations entre la Commune A et l'intercommunalité, du point de vue des autres communes. Souvent, dans le discours, les deux structures sont assimilées (*« il y a le même*

³¹⁸ La Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques, cellule de Nantes Métropole (DARP), qui intervient pour prévenir et lutter contre les pollutions notamment liées aux accidents industriels

patron » DG-C) du fait de nombreux services mutualisés. De fait, la collaboration entre la structure intercommunale et les communes est ressentie comme étant à deux vitesses (voir verbatim 6-ak), bien que cela ne soit pas forcément perçu toujours de manière négative, car cela permet aux communes de conserver une part d'autonomie. C'est là une des attentes du DGS de la commune C vis-à-vis des projets métropolitains : il plaide pour la mise en commun des outils (*« on fonctionne de manière intelligente, plus rapide (...) Il n'y a pas de concurrence entre les collectivités »*) mais pour autant souhaite que sa commune puisse rester libre de son implication dans les projets communautaires : *« soit on y va, soit on veut garder notre autonomie »*. C'est ainsi qu'il conçoit sa relation avec la chef de projet de la DARP : *« elle est présente », « on en a quelque part pour notre argent. Soit effectivement on en veut beaucoup, on la sollicite beaucoup et elle est présente, soit on en a moins besoin et on la sollicite moins »* (DG-C).

C'est dans cet esprit que le DGS a élaboré le PCS de la commune, de manière autonome dans un premier temps. Il n'a sollicité Nantes Métropole (via la DARP) que par la suite, lorsqu'il a eu besoin de certaines données. Quant au référent-risque, il a participé au début aux GT PCS organisés par la DARP, puis avoue avoir *« un peu lâché (...) on a déjà tellement de choses à faire »*. *« Le fait qu'on ait fait le PCS maintenant (...) c'est un peu malheureux mais (...) on était sans doute un peu plus impliqués quand il fallait qu'on le fasse et qu'on ne savait pas trop comment le faire (...) Je regarde les comptes-rendus et tout mais j'ai un peu lâché. De temps en temps, j'envoie des collaborateurs quand il y a des choses intéressantes »* (RR-C). Ainsi, les acteurs de la Commune C privilégient leur autonomie d'action. C'est moins l'effet réseau ou l'accompagnement qu'ils recherchent vis-à-vis de la DARP. L'attente est plutôt au niveau de la mise à disposition d'outils clés en mains, de bases de données ou de la fourniture de prestations de services à la carte. Ce rôle se justifie selon les acteurs communaux par les attributions grandissantes de l'intercommunalité, qui s'accompagne de la dotation en moyens correspondante. *« Ils ont les moyens certainement plus qu'un grand nombre de communes pour justement suivre toutes les réglementations, les évolutions. Donc ils nous informent d'un point de vue juridique, légal. Ils nous informent par la mise en place d'actions. Ils nous informent et ils nous forment. Et puis, ils sont donc le pôle de ressources et le pôle d'échanges. »* (...) Nantes Métropole, *c'est considérer toutes les problématiques sur un plan élargi et pour nous, c'est sécurisant de savoir qu'il puisse y avoir des réflexions plus poussées et des réponses aussi* » (EL-C). Ce faisant, les acteurs soulignent aussi le rôle d'expert joué par la DARP sur la problématique des risques.

Encadré 65 – Verbatim (6-ak)

La perception par la Commune C des relations de Nantes Métropole avec la Commune A

Verbatim (6-ak) : « *Sur certains dossiers, si [la Commune A] a réglé son problème, même s'il y a intérêt à ce que ce soit mutualisé avec Nantes métropole, c'est pas forcément quelque chose qui va être pris ou du moins prioritaire. Quelque part c'est dans la nature des choses aussi. [La Commune A] c'est effectivement la plus grosse commune, c'est sans doute le plus gros contributeur...* ».

6.1.4 Commune D : une trajectoire qui repose sur l'adaptation et le bricolage

6.1.4.1 Contexte d'élaboration du PCS

La commune D figure parmi les communes les plus petites de l'agglomération. Les principaux risques qui menacent la commune relèvent de l'inondation et de l'effondrement de falaise. Ces risques sont bien connus du maire (voir verbatims 6-al et 6-am), qui est élu sur la commune depuis plus de vingt ans³¹⁹. Sa commune fait partie des dernières de l'agglomération à n'avoir toujours pas arrêté son PCS, bien qu'il soit partiellement réalisé. Elle est rarement représentée aux différentes activités organisées autour du PCS par la DARP (Tableau 32 et Figure 23 – Groupe 4), ainsi que le raconte le DGS de la commune dans le verbatim ci-dessous.

« J'ai assisté à quelques réunions PCS quand je suis arrivé, avec l' élu de référence et puis ensuite j'ai été pris par mon métier de DGS et les choses que j'avais à faire sur la commune. Donc voilà, on a quand même travaillé sur la question et puis [la chef de projet de la DARP] nous a fait un certain nombre de remarques parce qu'on est allés la voir avec quelque chose qui avait été fait avant que j'arrive, mais qu'on a retravaillé. Elle nous a fait un certain nombre de remarques qu'on a bien entendues avec l' élu en charge des risques, ça devait être en février ou en mars 2009 sur le plan communal de sauvegarde. Et voilà, on est resté 3 ans sans avancer parce que moi, j'ai pas eu le temps de me dégager du temps là-dessus » (DG-D/RR-D).

³¹⁹ Il a d'abord officié en tant qu' élu puis en tant que maire.

Ainsi, le DGS (qui fait office de référent-risque dans cette petite commune) explique le retard pris sur la réalisation du PCS par un manque de temps³²⁰ à consacrer à la question, malgré une prise de conscience permise par le travail de sensibilisation de la DARP. Il évoque également l'existence d'une première ébauche de PCS, réalisée par un stagiaire. Un document jugé trop « écrit », et insuffisamment « opérationnel » par rapport aux réalités de cette petite commune, avec par exemple « *un organigramme de crise trop théorique, pas assez concrètement opérationnel, c'est-à-dire trop de cellules, quoi. C'est pas la peine de faire autant de cellules, en temps de crise, on n'aurait pas été certain de pouvoir vraiment les réunir* ». Le cheminement suivi a dans un premier temps été de retravailler l'existant, puis ensuite d'aller présenter ce travail pour avis à la chef de projet de la DARP. « *Et donc elle nous a envoyé un certain nombre de remarques avec élégance [rires] et où on a compris l'élus et moi qu'on avait quand même des choses de fond à reprendre* ». Ainsi, l'intervention de la DARP a permis d'une part de sensibiliser les dirigeants communaux à l'importance d'organiser véritablement la réponse à la crise, et d'autre part d'apporter une expertise technique concernant l'élaboration du PCS. Grâce à cette intervention, la commune a pu s'éloigner de la formalisation du PCS telle que présentée dans les différents guides pour trouver une solution adaptée « *à notre taille, à nos besoins* ». « *Ce que nous a dit [la chef de projet de la DARP], c'est de faire quelque chose de plus opérationnel dans le PCS, plutôt en termes de fiches que de développement assez long. Donc voilà, si vous voulez, on a pris conscience de ce qu'on avait à faire, on n'a pas eu le temps ni les moyens vraiment de le réaliser, mais on a été assez sensibilisés sur ce qu'on avait à faire et puis au-delà du PCS, développer la culture au sein des services et diffuser l'information de façon régulière aux habitants* » (DG-D). Ainsi, bien que le PCS en tant que tel ne soit pas achevé, il existe dans la commune une mallette PCS contenant des fiches pratiques (le PCS de cette commune est présenté dans l'Encadré 36), qui regroupent des « *petits processus assez simples* » à mettre en œuvre en cas de crise. La commune a travaillé quelques thématiques importantes, telles que la distribution d'eau potable ou l'alerte à la population. En revanche, malgré la prise de conscience qu'il faut faire vivre ce document, il n'existe pas de travail d'animation réalisé autour du PCS à ce jour. Contrairement à la Commune B, dont la démarche a été de réaliser des exercices en même temps que de construire le PCS pour l'alimenter, la Commune D n'envisage pas un travail d'animation et de diffusion tant que le plan n'est pas achevé : « *ça prendra sa place dans un second temps. Il faut qu'on boucle le PCS, il faut qu'on fasse des réunions d'information collectives avec les élus, avec les services, qu'on diffuse également à la population, (...) Et puis ensuite, effectivement je pense qu'on pourrait se lancer là-*

³²⁰ La commune étant de petite taille, les ressources sont limitées. Le DGS fait office de référent-risque et doit remplir cette tâche en plus de ses nombreuses autres responsabilités gestionnaires. Ainsi, lorsque nous le citerons, nous utiliserons le code DG-D, qui pourrait également ici être RR-D.

dedans [à savoir l'organisation d'un exercice], mais je pense qu'il faut procéder par étapes parce que là, on n'est absolument pas prêts. Enfin, ce serait dommage de se lancer dans un exercice alors qu'on n'a pas... On n'a même pas de schéma de l'organisation de la cellule de crise quoi ».

Encadré 66 – Verbatims (6-al) à (6-am) (DG-D/RR-D)

Un vécu en matière de gestion des risques sur la Commune D

Verbatim (6-al) : « **Le maire, il a sa maison qui est vraiment à côté de la voie ferrée dans le quartier du port. (...) Donc les inondations qu'il y a eu en 1982 et en 1995, il les a vécu quoi. Donc il connaît aussi ce risque d'inondation »**

Verbatim (6-am) : « *On a aussi eu à gérer un risque d'éboulement en 2002 et en 2004. (...) il y a eu le décrochement d'un gros rocher à un moment qui est tombé sur une table de jardin et heureusement qu'il n'y avait personne. Donc on a eu ça à gérer avec la prise d'un arrêté de péril pour cette maison, mais qui n'a jamais été appliqué, c'est-à-dire que la personne n'a jamais renoncé à... évacuer sa maison ou à prendre des dispositions qui auraient permis au maire de lever l'arrêté de péril. **La commune a fait des choses sur cette falaise qu'elle n'aurait pas dû normalement faire parce que ça reste de la propriété de la personne, mais c'était une solution d'entre deux.** (...) Oui, ben c'est une solution d'entre deux, mais bon si on s'arrête vraiment au CGCT, le maire, pour un arrêté de péril, il dit à l'habitant qu'il ne doit plus habiter dans sa maison et puis ça s'arrête là quoi. C'est-à-dire que c'est à l'habitant de lever le péril en menant les travaux nécessaires, sauf que là, vu le... (...) Vu l'ampleur des travaux, c'est... Il quitte sa maison quoi ».*

6.1.4.2 Rapport au plan

Le maire, l'homme-clé de la gestion des situations inhabituelles dans la Commune D

En pratique, la gestion des situations de crise dans la commune D repose essentiellement sur la personne du maire, dont la connaissance parfaite du territoire et des ses administrés permet la résolution de situations d'urgence (voir verbatim 6-al, 6-aq). Il est décrit par son DGS comme quelqu'un d'« *assez pragmatique* » (voir aussi le verbatim 6-ao). En tant que maire, il déplore d'ailleurs « *l'avalanche de réglementations qui tombe sur les élus communaux* » (EL-C). Il avoue avoir eu, dans les premiers temps, peur que le PCS soit une obligation administrative supplémentaire lourde à gérer (voir verbatim 6-an) : « *j'ai insisté pour que le PCS ne soit pas une usine à gaz, que ce soit un truc assez simple* ». Ce dernier affiche également une culture de proximité caractéristique des élus de petites communes. « *Être élu c'est être disponible, donc quoiqu'il arrive il faut le faire. C'est*

vrai que des fois, il faut s'arracher. On est chez soi bien tranquille et puis il faut sortir. (...) Je peux prendre des exemples quasi toutes les semaines (...) j'ai le téléphone ouvert et je fais toujours très attention aux messages qui me sont envoyés » (EL-C). C'est lui qui est sollicité en personne à chaque fois qu'un événement inattendu survient sur la commune, ou qu'il y a un problème hors des heures d'ouverture de la mairie. Sa disponibilité en fait un homme clé dans la gestion municipale, pour la gestion du quotidien comme de situations plus exceptionnelles. Ces deux cas de figure ne sont d'ailleurs pas très éloignés pour le maire, car dans les deux cas « on voit bien qu'il faut une procédure, mais qu'en même temps, les choses ne se passent jamais comme elles doivent se passer quoi ».

Pas de déconnexion entre le quotidien et les situations de crise pour le maire

Sans pour autant le verbaliser, le maire nous semble considérer la gestion de la vie municipale comme un continuum de situations plus ou moins quotidiennes, plus ou moins graves, sans rupture brusque entre le quotidien et la crise : *« on peut quelques fois aussi avoir conscience ou croire qu'on va résoudre le problème nous-mêmes et puis après, ça prend des proportions un peu plus difficiles et puis là, il y a un danger »*. Il ne parle alors pas de « déclenchement » du PCS, contrairement aux autres communes, nous sommes plus dans l'idée d'une montée en puissance progressive : la crise constitue alors le degré élevé parmi l'ensemble des situations inattendues. Le maire qualifie par exemple la gestion d'un suicide sur sa commune comme une situation de crise potentielle, malgré l'ampleur limitée de cet événement dramatique. En effet, *« ça ne se passe jamais comme on l'avait imaginé, parce qu'on n'arrive pas à identifier la victime, parce qu'on ne trouve pas de famille, parce qu'il n'y a pas de médecin, parce qu'on est un dimanche soir et parce qu'on est un dimanche soir, les gendarmes, c'est des gendarmes auxiliaires... » (EL-D)*. Ainsi, c'est l'aspect imprévisible de la résolution de ce type d'événement qui en fait une situation de crise pour le maire de la Commune D. Sa méfiance vis-à-vis des procédures administratives lourdes, le porte alors à prendre du recul vis-à-vis de ces dernières pour gérer les situations inattendues. *« Et c'est ça qui est difficile, parce qu'on a l'impression qu'on se met un arsenal de procédures et qu'on ne va pas s'en sortir, alors il faut les avaler, mais en même temps il faut les mettre à distance »* car *« c'est quand on est dans l'action qu'on voit bien comment il faut s'organiser »*. Cette flexibilité dans l'application des procédures (voir exemple verbatim 6-am) au quotidien permet à une logique de résilience de s'articuler aux côtés de la logique d'anticipation, qui a plus classiquement cours dans la gestion des municipalités, ce que nous identifions comme un pas vers la montée en fiabilité d'une organisation. Notons tout de même la vulnérabilité de ce mode d'organisation qui repose essentiellement sur la figure clé du maire et

sur sa capacité personnelle à prendre du recul, acquise grâce à plus de vingt ans d'expérience comme élu de petite commune.

Des mécanismes d'adaptation non formalisés, qui reposent sur du « bricolage »

Ainsi, l'organisation de crise dans la commune D repose en grande partie sur des mécanismes d'adaptation, qui se développent dans l'action (voir verbatims 6-aq et 6-am). Les solutions mises en place s'affranchissent alors parfois des cadres normés pour s'adapter à la situation sur le terrain : *« on est obligé d'être pragmatique, même si on n'est pas toujours, enfin on est parfois un peu limite par rapport au cadre de la loi »*, le DGS les qualifie alors de solutions *« d'entre deux »*. Les résolutions de situations de crise prennent ainsi parfois un tour très pragmatique (appel à un habitant de la commune qui possède un tracteur, réquisition des cloches de l'église en l'absence d'autre dispositif d'alerte à la population), que nous qualifierons avec le terme de « bricolage »³²¹ (voir exemples dans les verbatims 6-ap et 6-aq). Ces mécanismes d'adaptation, qui reposent en partie sur la culture de proximité du maire de la commune, ne sont pourtant pas réservés aux communes de petite taille. Le maire de cette commune de 3000 habitants établit d'ailleurs un parallèle entre son action et celle du maire de New York lors du 11 septembre³²² : *« spontanément le maire de New York, par substitution, comme il était en plus d'origine italienne, en fait il a organisé la chaîne de secours avec les pizzerias du coin, avec les taxis et tout, parce que c'était... Je traduis en disant ça, c'est sa culture de proximité qui fait que les leviers sont là »* (EL-D).

Au-delà de la culture de proximité du maire, nous avons identifié dans cette commune d'autres leviers nécessaires au développement d'une culture de résilience permettant la montée en fiabilité. Le maire s'appuie fortement sur la culture orale pour créer une situation d'éveil et entretenir la vigilance au sein de la municipalité (voir verbatim 6-ar et 6-as). La culture orale est pour le maire un moyen de garder une trace des événements qui sortent de l'ordinaire sans pour autant être qualifiés de crise (*« même le plus petit événement, moi j'aime bien qu'on en parle en bureau municipal »*), d'inscrire le cheminement suivi dans la mémoire collective. *« Vous savez, ce qui déclenche l'intérêt, c'est quand même la force de l'exemple, de l'image »* (...) *« Quand il y a un truc je raconte. C'est même quelquefois un peu... Pas sordide, mais je rentre dans les détails »*. Il cite encore une fois en

³²¹ Ici, le mot bricolage ne prend pas un sens négatif, au contraire.

³²² Le maire de la Commune D tire cet exemple d'une conférence de P. Lagadec, organisée par la DARP à laquelle il a assisté. *« Ce qui m'a fait beaucoup de bien, c'est le stage qu'on avait fait justement dans un hôtel à Nantes Atlantique avec un type qui était un ... [expert] au plan national (...). Il nous a expliqué, le jour où les tours de New York s'effondrent, tout le PC sécurité est en bas, c'est-à-dire en bas des tours. Du coup, ce qu'il expliquait bien et moi ça me parlait ça, c'est que spontanément le maire de New York, par substitution, comme il était en plus d'origine italienne, en fait il a organisé la chaîne de secours avec les pizzerias du coin, avec les taxis et tout, parce que c'était... Je traduis en disant ça, c'est sa culture de proximité qui fait que les leviers sont là. »*

exemple la gestion d'une situation de suicide sur la commune, dont il a partagé l'expérience en bureau municipal : *« et quand vous dites l'histoire, après nous ça nous renvoie... Par exemple, on a la gestion avec les gens des pompes funèbres qui ont leur propre activité, avec la police, avec les services techniques. Et du coup, quand vous le racontez aux autres, ils se souviennent un peu de l'histoire, à mon avis. C'est important ça. (...) il reste toujours une trace dans la mémoire des autres. C'est-à-dire que si un jour ils sont confrontés à ça, ils se souviennent. C'est une histoire qu'on leur a raconté et donc c'est important pour eux »* (EL-D). Le maire de la Commune D s'appuie alors sur le récit (« *storytelling* ») pour entretenir la vigilance (« *mindfulness* ») au sein de la municipalité (voir Weick, 1987 ; Weick et Sutcliffe, 2007).

Nous relevons donc dans la commune D l'existence d'une culture du risque permettant d'organiser la réponse à la crise selon une logique de résilience. La capacité à prendre de la distance par rapport aux plans, la culture de proximité et la culture orale en sont les piliers. La gestion de l'aléa s'insère dans la gestion du quotidien de l'organisation, qui chaque jour rencontre des situations inattendues. Les solutions mises en œuvre reposent sur du « bricolage », un bricolage qui s'apparente à la création d'une solution ad hoc, adaptée à la situation sur le moment et avec les moyens du bord. En revanche, cette organisation de crise connaît aussi des faiblesses certaines. Le manque de structuration du PCS constitue une vulnérabilité au sens où le savoir-faire en matière de résolution de crise repose essentiellement sur la figure-clé du maire. Ce fonctionnement ne permet pas la diffusion de la culture du risque à travers l'organisation et la rend vulnérable. Le DGS souhaite alors s'appuyer sur le PCS une fois le document fini pour diffuser cette culture au sein de la municipalité, et fédérer la municipalité autour d'un projet commun, au-delà du risque. *« Moi, ce qui m'intéresse une fois qu'on aura réalisé le PCS, c'est de pouvoir utiliser ça comme un mode de management parce que ça permet aussi à chacun de sortir purement de sa préoccupation et d'être mobilisé ensemble sur des choses qui peuvent concerner la commune »*. Utiliser le PCS comme un mode de management s'inscrit alors bien dans une vision d'intégration de la problématique risque dans le quotidien de l'organisation. Cependant, nous nous interrogeons sur la pertinence d'associer le reste de l'organisation seulement une fois le PCS achevé.

Encadré 67 – Verbatims (6.an) à (6.as)

Adaptation et bricolage dans la Commune D

Verbatim (a-n) : *« Au début, ça coïncait quand même un peu parce que ça fait peur à tout le monde, c'est-à-dire que, d'ailleurs il est resté en plan pendant un moment le PCS parce qu'on ne savait pas comment s'en*

sortir, comment défricher tout ça et puis qu'on avait l'impression d'avoir des listes extrêmement lourdes et tout ça ». (EL-D)

Verbatim (a-o) : « Il est assez pragmatique, c'est-à-dire qu'il pense que le meilleur guide ne reste qu'un guide et que dans une situation d'urgence, il y a des mécanismes qui se mettent en place, qui sont ou non structurés par la mairie, mais que c'est surtout en situation que les mécanismes se mettent en place. Alors, il ne rejette pas du tout sa responsabilité, mais... **Donc voilà, le fait que le PCS soit une boîte à outils, ça lui va tout à fait** » (DG-D)

Verbatim (a-p) : « on a travaillé un petit peu sur les cheminements d'alerte, c'est-à-dire pour pouvoir prévenir la population, donc pour voir quel était le meilleur moyen de prévenir la population étant donné que nous, on n'avait pas de sirène sur notre secteur, qu'il y avait éventuellement les cloches de l'église qu'on a repéré comme moyen d'alerte » (DG-D).

Verbatim (a-q) : « Il y a des gens quelquefois qu'on n'imagine pas. Je dis ça tout bêtement. **Il nous arrive un truc au Chemin de la Coulée, il faut évacuer des arbres et tout, je pourrais dire : « Ben tiens, j'ai 3 adresses d'entreprises de jardin mais il y a surtout un mec qui s'appelle Vincent ... qui a un tracteur et en plus il est totalement habitué sur ces pentes-là parce qu'il fait ça souvent pour entretenir son propre bois** ». Je ne vais pas le mettre, Vincent, sur un PCS parce qu'il faudrait vraiment que ce soit Chemin de la Coulée, mais si ça arrive Chemin de la Coulée... Parce qu'on a un dialogue permanent à travers le balisage des sentiers, à travers des choses comme ça. On va recouper les infos et puis on va recoller les morceaux. » (EL-D)

Verbatim (a-r) : « Moi souvent, en bureau municipal par exemple, quand il arrive des petits pépins qui ne sont pas à hauteur de ce qu'on appellerait une catastrophe naturelle, je suis toujours attentif à ce qu'on fasse un petit débriefing de ça pour dire : « Voilà, on a été confronté à telle situation, voilà comment on l'a résolu, voilà les limites de l'exercice, voilà ce qu'on aurait pu faire finalement ». **Et donc, je pense qu'on s'enrichit mutuellement comme ça sans passer par l'écrit, c'est du témoignage oral.** » (EL-D)

Verbatim (a-s) : « **C'est qu'il faut qu'on garde toujours la vigilance. C'est tout le problème du risque, c'est-à-dire c'est d'être toujours en situation de prévention et en situation d'écoute et d'éveil.** Alors on ne va pas souhaiter avoir un risque pour voir en pratique si on est pertinent dans la réponse. C'est quand même le souci, c'est d'éviter ça, donc il faut garder une vigilance particulière. C'est ça sans doute qui est le plus dur à mon avis, mais c'est pour ça que je fais le lien toujours avec des événements qui sont graves. **Quand j'évoque forcément des situations qui sont des accidents, des suicides, des choses comme ça, ce n'est quand même pas facile, mais c'est... Moi, je repense toujours « Qu'est-ce qu'on met en œuvre ? De qui on a besoin ? Qui sont nos interlocuteurs ? » Pour qu'on ait toujours ce cheminement. Et puis je vous dis d'en reparler avec les autres, ça créé quand même une espèce de situation d'éveil et puis je dirais qu'il y a des fois, on est sensibilisés quasiment sans le vouloir.** On est tellement confrontés, je le vois dans le domaine scolaire et périscolaire, toutes les précautions, toutes les normes, tous les machins, donc si jamais on n'était pas assez vigilants, on l'est là » (EL-D).

6.1.4.3 Relations interorganisationnelles

L'identité de la Commune D est fortement marquée par son statut de commune de petite taille appartenant à un collectif de municipalités hétérogène. La Commune D doit exister aux côtés de communes beaucoup plus importantes, sans comparaison possible. Les moyens de la Commune D sont limités, et justifient en partie le retard pris sur le PCS d'après le DGS : *« on a pas forcément les moyens humains pour assurer toutes les responsabilités que les communes doivent assumer (...) On est pas très nombreux dans la structure municipale pour avoir le temps de se dégager de ses obligations quotidiennes pour suivre toutes les choses [engagées au niveau intercommunal] »* (DG-D). Les responsables de la Commune D rappellent alors à la métropole, et à ses projets ambitieux, leur impossibilité à s'engager dans les projets intercommunaux au même rythme que les grosses communes, argumentant que les communes de 3000 habitants n'ont ni les mêmes enjeux ni les mêmes ressources. *« On a souvent ce sentiment que quand la métropole nous amène quelque chose, ça ressemble à de l'artillerie lourde pour nous (...) On croit toujours que toutes les communes font de la coopération internationale, que pour faire un agenda 21, il suffit de claquer dans les doigts et qu'on a du monde pour le faire. Tout ça, ce n'est pas le cas, donc on est obligés souvent de revenir à l'essentiel »* (EL-D). Nous retrouvons ici la crainte de l'« arsenal réglementaire » déjà mentionnée par le maire et l'importance de la proximité avec la population, gage de réactivité, d'efficacité et qui permet d'adapter la solution au terrain (voir verbatim 6-at). *« Le lien direct qu'on a avec la population quand on est élu facilite beaucoup de choses. J'évoquais tout à l'heure un glissement de terrain, vous êtes dans une famille, vous connaissez les voisins, les questions de relogement sont beaucoup plus faciles à régler quand on est dans une relation de proximité. (...) On sait quand même quels sont les éléments de voisinage qui vont fonctionner. Donc je pense qu'il faudra toujours garder de la proximité et puis il y a la confiance qu'on a tout simplement avec tous les gens auxquels on est confronté »* (EL-D).

La Commune D adapte alors son engagement dans les projets intercommunaux à son échelle, et ce sans complexes (voir verbatim 6-au), d'autant plus que *« les procédures qui vont marcher [dans la ville centre] ne vont pas forcément être celles qui vont marcher [dans notre commune] »* (DG-D). La notion de bricolage que nous avons abordée concernant la réponse à la crise se retrouve aussi dans la gestion des relations intercommunales : *« on fait le tri, on a l'habitude. On a appris à vivre ensemble »*. *« On essaie de trouver les tuyaux pratiques auprès de nos voisins, savoir s'ils ont été confrontés à ça, comment ils l'ont surmonté, qu'est-ce qu'ils ont fait ? (...) Très clairement, Nantes Métropole c'est une boîte à outils »* (EL-D). La commune D n'hésite alors pas à solliciter ses voisins ou la structure intercommunale en cas de besoin, pour une expertise, pour des « tuyaux » comme pour des ressources. Cette logique s'applique au quotidien (voir verbatim 6-av) comme pour gérer les

situations inattendues – *« soit on peut résoudre le problème nous-mêmes, soit on ne peut pas et à ce moment là on a le CRAIOL, le Pôle, les services [intercommunaux] dont on a les numéros »* – permettant une montée en puissance de l'organisation de crise (EL-D).

C'est ainsi que malgré les réserves émises envers la « *technocratie* » intercommunale, la Commune D reconnaît des apports à plusieurs niveaux concernant la préparation de l'organisation de crise. Tout d'abord, il y a un apport de moyens et un appui logistique, grâce au principe de solidarité qui fonde la Communauté urbaine. Avant d'entrer dans l'intercommunalité, les moyens pour la gestion de crise *« c'était brouette, pelle, un petit camion et c'était à peu près tout »* (EL-D). Ensuite, la DARP a pu apporter son expertise technique pour l'élaboration du PCS, en fournissant à la commune des conseils adaptés à ses contraintes : le maire reconnaît en effet que la problématique risques nécessite le *« recours à des compétences spécifiques »* qui ne sont pas forcément présentes au sein de la commune, et que grâce à l'intervention de la DARP, *« on découvre un certain nombre de choses qui sont simples, qui sont de bon sens et qu'on peut mettre assez facilement en route »* (EL-D).

Ensuite, l'apport de Nantes Métropole dépasse le côté purement technique pour diffuser une culture du risque. En premier lieu, c'est l'intervention de Nantes Métropole qui a contribué à sensibiliser le DGS et le maire aux différents enjeux que présente l'élaboration d'un PCS. *« Nous, ça nous a ouvert les yeux sur un certain nombre de choses »* (EL-D). Le maire évoque alors *« le côté interrogation que nous donne la métropole à travers un document très formel avec tout un tas de rubriques et tout, ça fait des petits flashes »*. Cela permet à la commune d'envisager des solutions et des ressources nouvelles à intégrer dans l'organisation de crise, auxquelles elle n'aurait pas pensé. *« En fait, lorsqu'on se remet ensemble à faire un inventaire comme ça, on s'ouvre des horizons »* (EL-D, voir verbatim 6-aw). Nous faisons ici le parallèle avec Weick (1987) et le concept de la *« variété requise »* (*requisite variety*). Celui-ci met l'accent sur la force du collectif qui, grâce au nombre et à la diversité, participe à la fiabilité d'une organisation.

En second lieu, le travail d'animation de la DARP (GT PCS, visites de sites, rencontres avec des acteurs, etc.) permet de rendre concret certains aspects qui pourraient apparaître trop théoriques aux petites communes telles que la Commune D. Pour le DGS, sa participation aux premiers GT PCS lui a permis de visualiser *« mieux la forme que peut prendre un PCS, les exercices qu'on peut mener, l'aspect sensibilisation, l'aspect diffusion... »*. Bien qu'il reconnaisse son peu d'engagement vis-à-vis des activités proposées par la DARP (*« on vient un peu quand on a le temps ou quand on a un besoin »*), le DGS prend l'exemple d'une activité l'ayant particulièrement intéressé, à savoir la visite du service Gestion de crise de la Préfecture. *« Ça permet d'avoir une vision concrète de ce que c'est que la gestion de crise au niveau de l'Etat, au niveau du département et du coup aussi, de voir quelle*

peut être l'articulation concrète sur un cas communal et puis de sortir un petit peu du schéma qui est purement législatif et réglementaire » (DG-D). Ce travail de réseau l'a aidé à mieux visualiser le schéma général dans lequel s'intègre le PCS (« le plan communal de sauvegarde, c'est l'articulation entre les communes et la préfecture ») grâce à des éléments très concrets (« mettre aussi des visages sur des noms », « voir dans quelles conditions ils travaillent », « quels étaient les problèmes de moyens qu'ils pouvaient rencontrer »).

L'échange, avec d'autres acteurs, permet aussi aux communes telles que la Commune D de relativiser quant à la question de l'écart de moyens consacrés à la gestion des risques entre les petites et grandes structures : *« on a compris que [le service de gestion de crise au sein de la Préfecture], ce n'est pas toujours la première roue du carrosse non plus... » (DG-D).* Nous soulignons par ce point l'importance de la mise en visibilité des problématiques liées à la fiabilité des organisations lors de la réponse à la crise. Ces problématiques, bien souvent invisibles (voir Weick, 1987 et le caractère invisible de la fiabilité, renvoi chapitre 2), peuvent alors être mises en lumière grâce à un travail d'animation tel que réalisé par la DARP. C'est un point sur lequel nous avons particulièrement insisté tout au long de notre processus de recherche aux côtés de la DARP. Enfin, mentionnons pour finir que la dynamique de progression des différentes communes est insufflée et soutenue par la DARP, qui lance et relance sans cesse la motrice sur cette question dans les différentes communes, faute de quoi l'organisation de la réponse à la crise est bien souvent reléguée au second plan, chaque jour amenant son lot de nouvelles priorités.

Encadré 68 – Verbatims (6-at) à (6-aw)

Une relation décomplexée avec l'intercommunalité

Verbatim (6-at) : *« C'est-à-dire qu'ensuite on peut avoir le meilleur document d'organisation ou de prévision des risques, la connaissance du terrain à mon avis et l'expérience des risques passés, il n'y a que l'environnement proche qui peut les connaître, donc ça me paraît extrêmement délicat. Ce sera peut-être une source de facilité (la mutualisation) dans le sens où c'est plus la commune qui s'en occupe c'est la métropole, mais ensuite dans la survenue des risques, c'est pas forcément le meilleur cadeau pour le président de l'intercommunalité de gérer ça. »*

Verbatim (6-au) : *« J'ai porté le message aux différents niveaux de responsabilité que j'avais en face, au pôle Erdre et Loire, en conférence DGS, donc voilà, je crois qu'ensuite, les instances de Nantes métropole à différents niveaux sont au courant que dans les petites communes, on n'a pas nécessairement les moyens de suivre tout, qu'on n'a pas un directeur ou une directrice des relations internationales ou de l'aide au développement et qu'on ne répondra pas sur ces choses-là. »*

Verbatim (6-av) : « *On a bien conscience de notre responsabilité, mais ensuite effectivement, en termes de moyens techniques, **notre travail au quotidien avec Nantes métropole nous conduira naturellement à nous adresser aux pôles si jamais on a besoin de gros matériel dont on ne peut pas disposer. Enfin je veux dire il y a suffisamment de relations entre les services techniques, municipaux ou le service urbanisme et le pôle de proximité Erdre et Loire. Et les techniciens, ils se connaissent, donc naturellement, on ira. Et puis moi, je connais aussi les cadres ou les techniciens du pôle donc ça sera effectivement un réflexe, sans que forcément il n'y ait rien d'écrit dans un document comme le PCS, mais on aura ce réflexe-là.*** »

Verbatim (6-aw) : « *Je dis ça comme ça, ça me viens spontanément, mais la mise à disposition de salles communales, on n'imagine pas toujours." (...) En fait, lorsqu'on se remet ensemble à faire un inventaire comme ça, on s'ouvre des horizons et puis en même temps, parce qu'on a aussi des plus petites expériences de pépins du quotidien, on sait aussi qu'il faut peut-être élargir la liste des médecins auxquels on peut faire appel ; qu'en termes de matériel, il faut bien penser à ceux qui vont plutôt bosser avec nous pour d'autres choses, par exemple pour les espaces verts. Concrètement, on sait qu'ils ont un tractopelle, on sait qu'ils ont une nacelle, on sait qu'ils ont tel type d'outillage, et donc prioritairement dans le PCS, c'est ceux-là qu'on va retenir quoi. **Donc ce côté interrogation que nous donne la métropole à travers un document très formel avec tout un tas de rubriques et tout, ça fait des petits flashes** ».*

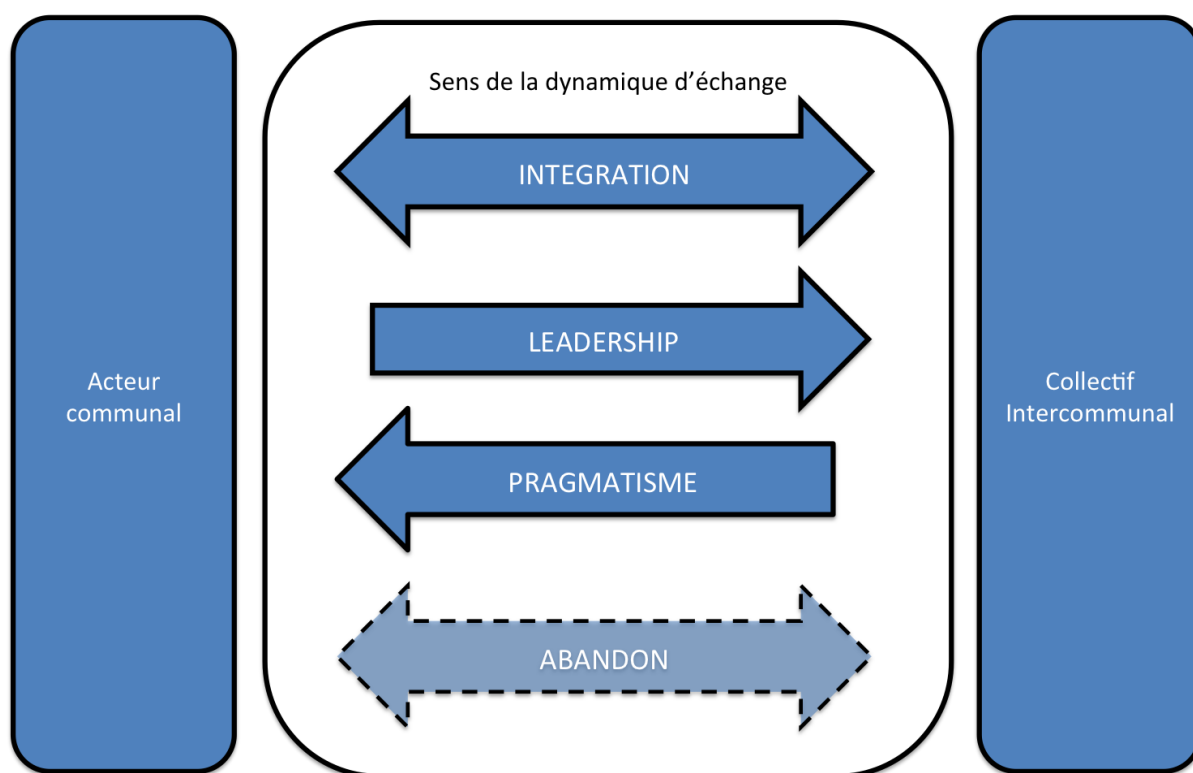
6.2 Analyse inter-cas : vers un modèle de montée en maturité

6.2.1 Les différentes stratégies

Dans ce sixième chapitre, nous avons analysé comment la démarche PCS est prise en charge par l'organisation dans quatre communes différentes. Nous nous sommes intéressés à la façon dont chaque commune s'approprie l'outil PCS ainsi qu'à la façon dont chacune reçoit le travail d'animation qui est réalisé par la DARP autour de cet outil (voir la synthèse présentée dans le tableau 34). Nous distinguons alors quatre trajectoires très différentes qui s'inscrivent sur un axe général de montée en fiabilité, avec une progression plus ou moins rapide et plus ou moins robuste. Nous avons caractérisé en chapitre 5 le PCS comme un outil profondément sensible au contexte dans lequel il est élaboré. Les contextes communaux que nous présentons en chapitre 6 nous permettent alors d'étudier les variations et les points communs de ces trajectoires. Enfin, ce chapitre est l'occasion de faire ressortir la dimension profondément politique de la montée en fiabilité des organisations étudiées, en nous penchant sur les interactions à plusieurs niveaux : au sein des communes entre les différents niveaux hiérarchiques et métiers ; entre les communes ; et entre les communes et la structure intercommunale.

A travers ces différents niveaux d'analyse apparaissent en effet des logiques de métiers, qui influent sur l'intégration du PCS dans la commune, mais aussi des stratégies de positionnement, qui s'inscrivent en réaction à la dynamique d'intégration communale dont l'organisation de la réponse à la crise est l'un des vecteurs (voir Figure 28). Ainsi la DARP propose une stratégie d'« intégration », qui repose sur la construction d'un collectif intercommunal solide grâce à l'engagement de l'ensemble des communes dans la préparation de la réponse à la crise. La diversité des contextes communaux est alors un moyen de nourrir le collectif. Cette stratégie repose alors sur l'implication des communes dans le collectif, par le partage d'expériences, d'outils, les « discussions réflexives » ou encore la mutualisation de certains projets (comme le DICRIM par exemple). Un certain nombre d'acteurs communaux jouent le jeu de l'« intégration », notamment en s'investissant dans la dynamique de groupe des GT PCS. D'autres acteurs communaux sont moins investis, et nous identifions alors un positionnement ancré dans le « pragmatisme », avec un investissement dans le collectif mesuré et proportionné aux besoins immédiats de la commune. A l'inverse, nous qualifions de « leadership » la stratégie qui vise à prendre l'ascendant sur la dynamique collective pour l'orienter selon le rythme et besoins de la commune. Enfin, notons qu'un certain nombre d'acteurs communaux ne se retrouvent dans aucunes de ces stratégies de positionnement, qui peut alors être un « abandon » en réaction aux stratégies d'« intégration » et de « leadership » à l'œuvre. Notons qu'aucun acteur communal ne se caractérise par l'usage exclusif d'une stratégie, les positionnements communaux évoluent dans le temps, à mesure que la commune progresse sur sa trajectoire de fiabilité. De même, à l'intérieur même des communes, le positionnement des acteurs peut différer en fonction des différentes logiques de métier à l'œuvre.

Figure 28 - Stratégies de positionnement des acteurs communaux face au collectif



Ci-dessous nous allons présenter différents facteurs que nous avons identifiés comme particulièrement influents (positivement ou négativement) sur les différentes trajectoires de montée en fiabilité des communes.

- Le dénominateur commun le plus important de ces différentes trajectoires de progression communale est le portage politique de la démarche PCS. Bien qu'il ne soit pas en lui seul suffisant pour insuffler une dynamique pérenne à la démarche PCS, il en est la condition première. Les communes A et B, qui figurent parmi les plus avancées de la Communauté urbaine, bénéficient toutes deux d'un portage politique fort concernant les questions de risque. Cela a permis une dotation en moyens conséquente dans la Commune A (service et ressources dédiées) et une inscription dans les structures de l'organisation dans la Commune B (il n'y a pas de service dédié aux risques, mais une équipe projet existe et l'animation du PCS est inscrite dans la fiche de poste de certains fonctionnaires municipaux). En plus de permettre une dotation en ressources (matérielles et humaines), le portage politique de la démarche PCS peut légitimer le travail d'animation qui est réalisé au-delà de l'obligation légale de se doter du document, c'est à dire l'engagement dans la résilience. Nous avons relevé que le portage politique est facilité par la sensibilisation personnelle des dirigeants, souvent le résultat de l'expérience vécue. Dans les communes A et B, un « événement déclencheur » est même identifié comme le point de départ de la politique de

gestion des risques de la commune. Pour permettre le passage à l'action, il faut ensuite inscrire la problématique à l'agenda politique, afin de transformer la sensibilisation des dirigeants en un portage politique efficace. L'exemple de la commune B nous permet de souligner l'importance d'un cadre institutionnel et organisationnel favorable à cette dynamique. L'adoption de la loi de modernisation de la sécurité civile et la mise en place de l'accompagnement aux PCS par la DARP offrent alors respectivement alors une légitimité d'action et une expertise disponible dans le domaine.

- Cependant, la dynamique est dépendante des responsables communaux qui portent politiquement le sujet de la gestion des risques au sein de la commune. Pour pérenniser cette dynamique, nous avons identifié deux éléments. Tout d'abord, il s'agit d'inscrire la problématique dans les structures de l'organisation, afin de rendre celle-ci moins vulnérable à l'absence ou au départ des d'hommes-clés (voir les communes C et D), particulièrement sensibilisés et qui garantissaient le portage du dossier. Ensuite, il s'agit de se poser la question de la diffusion de la culture du risque à l'ensemble de l'organisation. Cela passe notamment par un travail d'animation continu autour du plan, interne à la commune. Ces deux éléments peuvent prendre des formes différentes selon les communes. Ainsi, posséder un service dédié n'est pas la seule option lorsque la commune ne possède pas les ressources nécessaires pour cela. L'exemple de la Commune B, qui gère la démarche PCS sur un mode projet, montre qu'il est possible à la fois d'inscrire la question du risque de manière transversale dans l'organisation, à travers ses différentes composantes et leur responsabilisation, et en même temps d'effectuer un travail d'animation autour du PCS, pensé sur le long terme.
- La question de la taille et des moyens de la commune s'inscrit comme centrale mais non déterminante dans l'efficacité de la préparation à la crise. En effet, les responsables des communes de petite taille, à l'instar de la Commune D, possèdent un savoir-faire opérationnel très important du fait de leur rapport de proximité immédiat à la population : ce sont eux qui interviennent directement pour la gestion des événements non-habituels, quelle qu'en soit l'ampleur. Ils s'inscrivent en revanche comme des acteurs-clés, difficilement substituables. Dans les communes plus importantes, la gestion du risque se professionnalise, permettant une montée en compétence dans un sens, mais au risque de perdre en opérationnalité : ceux qui élaborent les plans n'étant pas ceux qui les mettent en

œuvre (séparation entre décision et expertise). De même, à mesure que le plan se formalise, le risque est de perdre en flexibilité et en capacités d'adaptation dans la réponse à la crise.

Ainsi la dynamique collective de montée en fiabilité est structurée par une confrontation entre des principes d'intégration (objectif de 24 PCS, 24 référents-risque désignés, engagement de l'ensemble des maires) et des principes de différenciation liés aux contextes communaux dans lesquels les PCS sont élaborés. Gérer cette tension est au cœur du travail d'animation de la DARP, pour qui l'enjeu est d'identifier les leviers d'action et d'en adapter les à chaque commune. .

Tableau 34 Synthèse des 4 trajectoires communales

	Intercommunalité (DARP)	Commune A	Commune B	Commune C	Commune D
Contexte d'élaboration du PCS		<p>Portage politique fort et relais opérationnel (Maire/DG)</p> <p>Equipe et moyens dédiés (=> logique de centralisation), forte professionnalisation (séparation expertise/décision)</p> <p>Historique marquant en matière de risques avec un « événement déclencheur »</p>	<p>Portage politique fort et relais opérationnel (Maire/DGS)</p> <p>Pas d'équipe dédiée mais inscription dans les fiches de poste et formation d'une équipe projet (=> logique de centralisation)</p> <p>Historique marquant en matière de risques avec un « événement déclencheur »</p>	<p>Un homme-clé, le DGS, prend en main l'élaboration du PCS (=> forte centralisation)</p> <p>Commune dans l'opposition vis-à-vis de la majorité intercommunale : refus du transfert d'un certain nombre de compétences à Nantes Métropole</p>	<p>Un homme-clé, le maire, sensibilisé et impliqué personnellement par sa très longue expérience comme élu de petite commune (=> forte centralisation). Proximité et opérationnalité.</p>
Rapport au plan		<p>« Méthode participative » : implication des acteurs concernés dans l'élaboration du PCS (=> logique de décentralisation)</p> <p>Discours contrastés entre les référents-risque, les DG et les élus => Logiques de métiers</p> <p>Développement d'outils et travail d'animation important (exercices, sensibilisation, retex) en interne à la commune, mais aussi avec le réseau externe.</p>	<p>Le PCS est géré comme un projet, et inscrit sa transversalité à travers l'organisation grâce à des cellules opérationnelles réparties dans les différents services.</p> <p>Travail d'animation autour du PCS centré en interne dans la commune et basé sur les exercices. Les cellules sont responsables de l'animation du PCS à leur niveau (=> logique de décentralisation) avec une supervision de l'équipe projet.</p>	<p>Portage et réalisation du PCS dans les mains du DGS, et sa logique de métier.</p> <p>Recherche de la forme la plus opérationnelle possible de PCS.</p> <p>Très peu d'animation autour du PCS.</p>	<p>PCS partiellement réalisé mais pas encore arrêté.</p> <p>Aversion pour la formalisation trop importante, pas adaptée à la commune. Peur du PCS « usine à gaz ». Recherche de flexibilité dans la mise en œuvre. La culture orale est privilégiée à la formalisation. La crise n'est pas vécue comme une rupture avec le quotidien.</p> <p>Pas de travail d'animation autour du PCS.</p>
Relations interorganisationnelles		<p>Ville centre, des relations privilégiées avec la structure intercommunale. Tendance à la mutualisation des compétences et des moyens avec NM.</p> <p>Diffusion importante d'outils et d'informations vers le collectif, notamment par le biais des GT PCS.</p>	<p>Pragmatisme dans les relations interorganisationnelles, centrées sur les besoins de la commune.</p> <p>Travail relationnel centré sur le collectif intercommunal. Pour le réseau externe, bénéficie du travail relationnel effectué par la DARP.</p>	<p>Souhait de conserver son autonomie dans la conduite de ce dossier. En revanche, sollicitation du collectif et de la DARP pour échange de bonnes pratiques et partage d'outils. Attentes de solutions clés en main de la DARP.</p>	<p>Adaptation des initiatives communautaires aux problématiques et aux moyens de la commune.</p>
Caractérisation de la trajectoire et stratégie de positionnement		Intégration, Leadership	Intégration, Pragmatisme	Pragmatisme	Pragmatisme

6.2.2 Proposition d'un modèle de montée en maturité des collectivités territoriales vers la fiabilité

Nous avons établi dans le chapitre théorique (voir 2.3.2.1.) que la question de l'articulation entre les logiques d'anticipation et de résilience se situe pour nous au cœur de la performance des HRO, cette articulation étant la réponse opposée par l'organisation au double challenge posé par la complexité et le couplage qui caractérisent les systèmes techniques qualifiés comme HRO. La nécessité d'articuler ces deux logiques se fait alors également sentir en temps de crise dans les collectivités territoriales, afin de prendre en charge efficacement l'imprévu sur des territoires structurés par un ensemble de réseaux hautement complexes et interconnectés (voir tableau précédent). Notre étude empirique montre que la question de l'articulation d'une logique d'anticipation avec une logique de résilience s'incarne dans les collectivités territoriales à travers la question des PCS. La logique d'anticipation se retrouve dans le travail de planification mis en œuvre autour du PCS tandis que la logique de résilience prend forme dans ce que la chef de projet de la DARP appelle la nécessité de « *dépasser les plans* », de prendre du recul par rapport au PCS pour adapter la réponse à la crise aux contingences du terrain. Les différents apports théoriques que nous avons convoqués à propos des plans présentent en effet tous le plan comme un élément essentiel mais nécessairement limité pour organiser la réponse à la crise (voir l'encadré 16, chapitre 2), ainsi qu'ont pu l'expérimenter les différentes communes de notre étude (voir exemples dans les verbatims). Un « *engagement dans la résilience* » est alors la démarche complémentaire au travail d'anticipation, par nature insuffisant face à la crise (Lagadec, 2009 ; Weick, 1973). L'objectif pour l'organisation résiliente est de mieux absorber le choc provoqué par la crise (Weick et Sutcliffe, 2007), afin d'être capable de composer la réponse à la crise en reconstruisant le sens de la situation (Weick, 1987) et en faisant preuve de créativité pour recombinaison des ressources disponibles de manière innovante face à l'effondrement tant matériel que spirituel provoqué par la crise. Sur le terrain, nous avons pu déterminer que les communes qui sont parvenues à développer une certaine logique de résilience en complément de la démarche de planification sont celles qui entretiennent un plan « vivant », à l'aide d'exercices, d'animation etc.

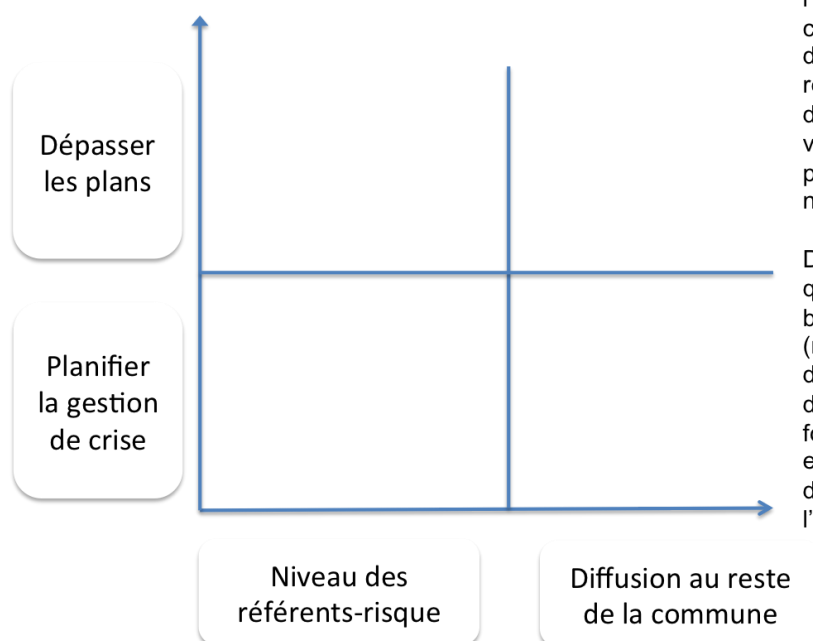
Or, sur notre terrain d'étude, nous remarquons des difficultés pour les communes aussi bien à réaliser le travail de planification qu'à s'engager dans la résilience (voir tableau 29). Fin 2010, soit cinq ans après la signature de la charte qui engage les communes à réaliser leur PCS, un tiers d'entre

elles ne l'avaient toujours pas arrêté. Notons que le taux de réalisation des PCS est malgré tout largement supérieur à la moyenne nationale à la même date, (seules 16% des communes françaises disposaient d'un PCS fin 2010) grâce au travail d'animation réalisé par la DARP. Une fois le plan réalisé, un certain nombre de communes tombent dans le piège du plan « *alibi* », « *répondant à une obligation légale, sans caractère opérationnel* », qui devient vite un document oublié sur une étagère (pour reprendre les termes de la DSC, comme ceux du terrain voir verbatims) et ne fait l'objet d'aucun travail d'appropriation, ni de prise de recul. Cette difficulté à monter en fiabilité dans l'organisation de la réponse à la crise se trouve doublée par la complexité organisationnelle qui caractérise notre terrain de recherche. Les acteurs en charge de l'organisation de la réponse à la crise ne sont pas ceux chargés de la gestion de la crise : c'est la séparation entre la décision et l'expertise (contrairement aux HRO, voir chapitre 2), entre le technique et politique, que l'on constate dans ce système organisationnel particulier qui fait cohabiter des élus et des fonctionnaires territoriaux, aux logiques professionnelles bien différentes. Nous avons représenté la problématique de la montée en fiabilité dans les collectivités territoriales étudiées dans le schéma ci-dessous, que nous allons commenter.

6.2.2.1 Modélisation

Figure 29

Modèle de montée en maturité des communes.



Ce modèle vise à mettre en relief le double niveau d'engagement nécessaire à la montée en fiabilité des communes. Une culture du risque est nécessaire dans la commune pour engager une démarche de planification de la réponse à la crise. Cependant, pour dépasser les plans et aller plus loin, vers la résilience, un engagement plus poussé et sur le long terme est nécessaire.

Du point de vue des acteurs, il faut que la démarche ne reste pas bloquée au niveau du référent-risque (niveau opérationnel), mais bénéficie d'un réel portage politique de la part de la hiérarchie (élus et hauts fonctionnaires) pour permettre un engagement de moyens et une diffusion à tous les niveaux de l'organisation.

-
- L'axe vertical représente les deux logiques : anticipation et résilience, qui correspondent sur notre terrain au stade de la planification de la réponse à la crise, puis à la prise de recul par rapport au PCS.
 - L'axe horizontal représente le niveau de diffusion de la montée en fiabilité de la commune : le référent-risque est le premier niveau, c'est lui qui élabore le PCS et organise la montée en compétence de sa commune. Le second niveau représente la diffusion de la montée en compétence au reste de la commune, dans les sphères politiques comme dans les sphères techniques, et aux différents niveaux hiérarchiques.
 - Notons que ces deux axes (articulation anticipation/résilience et diffusion de la culture du risque au sein de la commune s'alignent avec les deux objectifs principaux poursuivis par la DARP (à savoir fiabiliser la réponse à la crise sur le territoire et développer une culture du risque partagée, voir plan d'action dans le chapitre 4).
 - Chacune des configurations possibles dans ce cadran représente un degré de montée en maturité de la commune vers la fiabilité. Nous avons choisi de nommer « maturité organisationnelle » la trajectoire de progression d'une organisation vers la fiabilité, qui permet de prendre en compte à la fois l'articulation des logiques anticipation/résilience, et la diffusion de cette capacité d'articulation à travers l'organisation. En effet, notre travail de recherche a montré non seulement la difficulté pour les communes à articuler deux logiques de réponse à la crise, mais aussi la difficulté de faire progresser l'organisation dans son ensemble (condition de la fiabilité, voir Laporte et Consolini, 1991), au-delà de ceux qui sont impliqués directement dans l'élaboration du PCS.
 - On peut lire ce tableau au niveau intra organisationnel comme inter-organisationnel

Les différentes configurations (sur le choix du terme « configuration », voir Encadré 69) possibles dans ce cadran illustrent alors la trajectoire de progression vers la fiabilité organisationnelle suivie par les communes de notre terrain de recherche. Bien qu'ayant des modalités différentes (ainsi que nous l'avons illustré dans le chapitre 6), la montée en fiabilité des communes s'effectue le long de ces deux axes, une convergence rendue possible par le travail d'animation continu de la DARP. Sur ce cadran, nous avons identifié différents degrés de progression, détaillés ci-dessous. L'étude du terrain nous a permis d'identifier les différents leviers et blocages de la trajectoire de montée en fiabilité permettant d'évoluer sur ce cadran. Cette représentation est aussi une conceptualisation des résultats de notre thèse, qui proposent notamment de penser la fiabilité comme une trajectoire dépendante de leviers d'ordre organisationnel et cognitif, mais aussi politique. Cette mise en

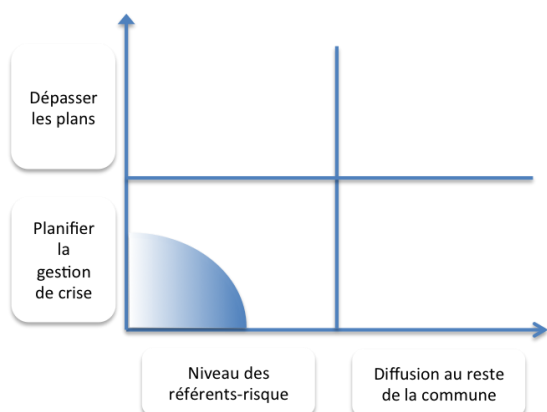
dynamique nous permet alors d'insister sur deux points. Le premier est le caractère évolutif de la fiabilité dans le temps : aucune des situations communales que nous présentons n'est figée. Les communes peuvent successivement passer d'une configuration à l'autre, à mesure de leur montée en maturité. Le deuxième point que nous souhaitons souligner est le caractère non-défini linéaire de la trajectoire de progression. Les communes, qui passent d'une configuration à l'autre, peuvent également suivre un cheminement descendant ou sauter des étapes. Notre étude met en avant que ces progressions sont particulièrement vulnérables au turnover des hommes-clés, garants du portage politique sur les risques, surtout dans des organisations marquées par de fréquentes réorganisations suite aux échéances électorales. Dans les schémas ci-dessous nous présentons les configurations possibles identifiées sur notre terrain de recherche.

Encadré 69

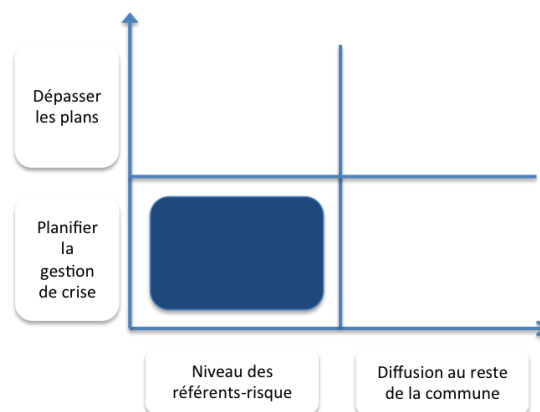
Nous souhaitons par cet encadré partager notre réflexion quant au choix du terme utilisé pour désigner les différentes formes de notre modèle de montée en maturité des communes vers la fiabilité. Nous avons en effet initialement retenu les termes « stade », « niveau » ou « étape », afin de souligner la progression des communes vers la fiabilité. Cependant, ce terme peut laisser croire à une logique de progression linéaire, ce qui n'est pas le cas dans les communes étudiées, puisqu'il est possible par exemple de sauter des étapes ou de revenir en arrière. Le terme de « profil » communal a été évoqué mais là aussi, ne nous semblait pas adapté car il nous a semblé figer une identité communale homogène, alors qu'au sein même d'une commune des degrés de maturités différents peuvent apparaître entre les groupes d'acteurs. Nous retiendrons finalement le terme « configuration » pour désigner les différentes formes possibles du modèle. Ce terme nous permet en effet de souligner la modularité de notre modèle, plutôt qu'un cheminement linéaire avec des effets de seuil.

6.2.2.2 Identification des différentes configurations possibles sur le modèle

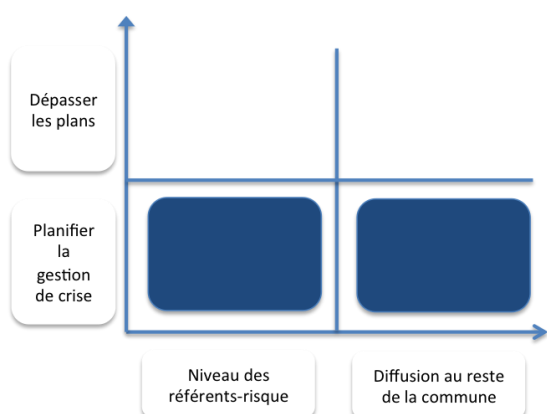
Figure 30 – Modélisation de la montée en maturité des communes : identification de différentes configurations possibles



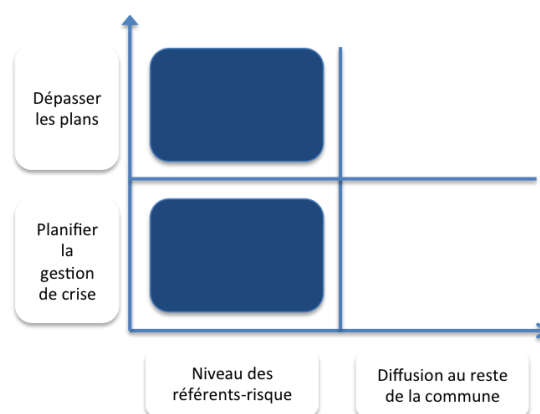
Configuration de type 0 :
Culture du risque inexistante, aucun travail de planification engagé, aucun portage des questions de risque dans la commune



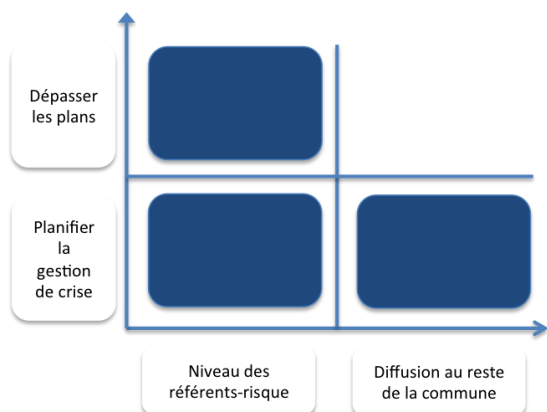
Configuration de type 1 :
Il existe un début de culture du risque dans la commune, le PCS est porté par le référent-risque. Cependant, la démarche a du mal à aller au delà de la réalisation du plan, dont la connaissance reste essentiellement détenue par le référent-risque



Configuration de type 2-a :
Il existe un engagement communal au niveau de la gestion des risques. Un travail de planification est engagé par le référent-risque et soutenu par sa hiérarchie administrative et/ou politique. En revanche, une fois le plan terminé, on passe à un autre projet.

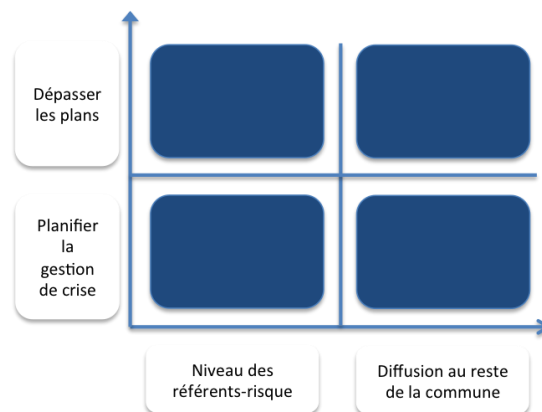


Configuration de type 2-b :
Le référent-risque est très impliqué dans la construction du PCS et tente de sensibiliser autour de sa mise en œuvre (proposition d'exercices, engagement dans le GT PCS, etc...). Cependant, cette démarche trouve peu d'écho au sein de la commune.



Configuration de type 3 :

Mélange des stades 2a et 2b. Il existe un réel portage politique autour de la gestion des risques tant qu'il s'agit de planifier la réponse à la crise. Cependant, les propositions du référent-risque pour pousser l'engagement plus loin ne trouvent pas d'écho.



Configuration de type 4 :

Situation idéale : il existe une réelle articulation entre la logique d'anticipation et la logique de résilience, et ce aux différents niveaux de l'organisation.

- La configuration 0 constitue une sorte de point de départ à partir duquel se déploie la dynamique de montée en fiabilité, le long des deux axes. Cette configuration initiale témoigne de l'absence de structuration de l'organisation de la réponse à la crise dans la commune. C'est notamment le cas d'un certain nombre de collectivités françaises avant la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, ou ce peut aussi être le cas de communes non soumises à l'obligation de PCS. Cette configuration initiale nous permet également de mettre en relief le rôle moteur joué par un acteur du type référent-risque comme point de départ de la dynamique de montée en fiabilité. Sur notre terrain, nous n'avons pas identifié de commune correspondant à cette configuration (au moment de notre étude) dans la mesure où un travail collectif était engagé depuis plusieurs années sur les PCS. Bien que les PCS soient encore inachevés dans certaines communes de notre terrain, le travail continu autour de la culture et des PCS mené par la DARP à destination des communes place celles-ci a minima dans une configuration de type 1.
- La configuration 1 (et dans une moindre mesure la configuration 2-b) peut refléter un défaut de portage politique de la question des risques dans la commune. Dans le type 1, le

PCS fait parfois figure de plan « *alibi* »³²³, élaboré dans une recherche de conformité avec la loi. Nous pouvons y apparenter les communes les moins avancées de notre terrain de recherche.

- Nous rapprochons le type de configuration 2-a des organisations de crise qui s'inspirent du courant du *preparedness* (Perry et Lindell, 2003).
- Le type 2-b s'apparente à un modèle de montée en résilience mais pourtant, il témoigne d'une grande vulnérabilité de l'organisation de crise, qui repose bien souvent sur un homme-clé (ou un groupe d'acteurs très restreint), à l'instar des communes C et D dans notre étude.
- La configuration de type 3 représente une sorte de plafond de verre, c'est en général le stade auquel les trajectoires de progression même les plus dynamiques se trouvent stoppées dans leur élan. Le référent-risque de la Commune G fait d'ailleurs part d'une forme d'usure et de lassitude face à cette difficulté. Bien que sa commune soit organisée en matière de réponse à la crise, il se sent isolé lorsqu'il s'agit d'aller plus loin. Ce blocage (qui concerne aussi la configuration 2-b) tient pour partie de la spécificité des organisations municipales, divisées entre une sphère technique, qui porte l'expertise, et une sphère politique, qui porte la décision (ce qui n'est pas le cas dans les HRO). C'est pourquoi nous insistons sur l'importance de penser l'organisation de la réponse à la crise en incluant le binôme maire/DGS (décideur/technicien), même si c'est le maire qui est en responsabilité face à la crise. Invisibilité sur les organigrammes de crise alors qu'en pratique, nous avons pu constater sur le terrain que ce binôme est une évidence dans les collectivités, c'est une manière qu'ils ont d'articuler centralisation et décentralisation de la décision.
- Le type 4 représente un idéal théorique à atteindre, mais difficile en pratique, dans la mesure où parvenir à un niveau homogène de résilience sur l'ensemble de la commune est à la fois difficilement réalisable et peu pertinent du fait des nombreuses autres priorités à gérer de la commune et qui sont l'objet d'arbitrages politiques (Perry et Lindell, 2003). En revanche, des communes peuvent s'en approcher, en parvenant à faire progresser des groupes d'acteurs plus ou moins importants et plus ou moins stratégiques dans la résolution de la crise au sein de la commune, à l'instar des communes A et B. Les référents-risque des Communes A et B sont parvenus à diffuser leur montée en compétence à travers

³²³ Le plan « *alibi* » est désigné par la Direction de la Sécurité Civile (Ministère de l'Intérieur) comme un plan « répondant à une obligation légale, sans caractère opérationnel ». Dans ce cas, « il est alors élaboré sans implication de la municipalité, par une personne cochant les cases d'un plan-type ou par un prestataire extérieur chargé de livrer un document sur étagère et ne sera pas opérationnel »³²³.

l'organisation, grâce à l' « enrôlement » d'acteurs (Journé et Raulet-Croset, 2012) issus des différents services de la commune. Pour la Commune A, ce fut au moyen d'un recrutement de volontaires au sein de la Réserve Communale de Sécurité Civile, et pour la Commune B, grâce au management du PCS sur un mode projet qui décentralise l'animation de la démarche PCS à ses cellules opérationnelles réparties dans l'ensemble des services communaux.

- L'articulation anticipation/résilience se fait grâce une réappropriation des certains éléments présents dans les théories HRO par les communes. Par exemple, le binôme maire/DGS, une réalité empirique, est un moyen d'assouplir un système de décision officiellement très centralisé. En pratique, les élus appuient leurs décision sur l'expertise du DGS (renvoi verbatim).

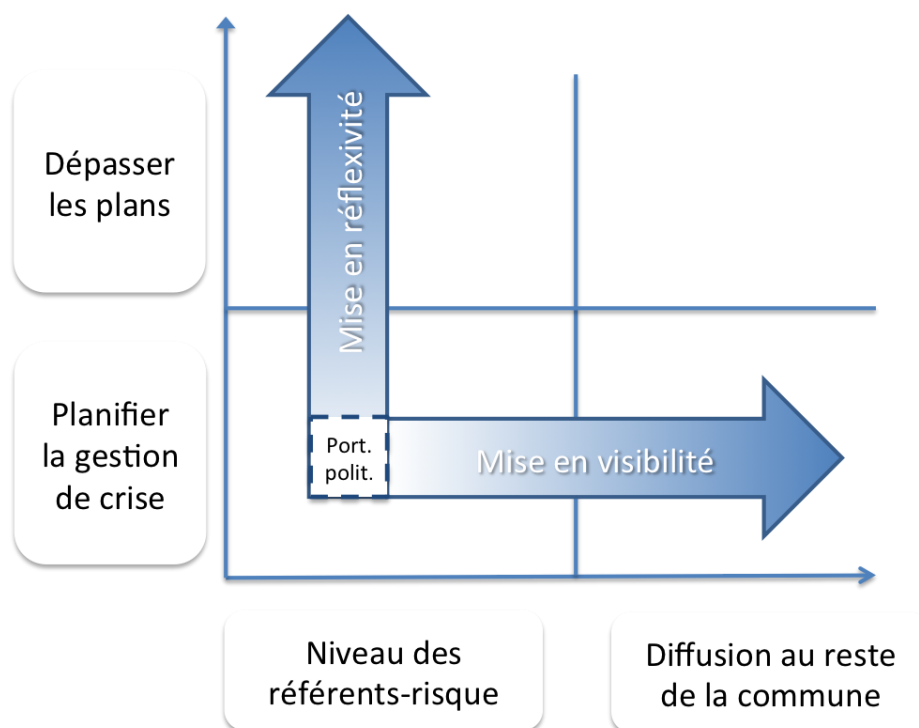
Ces différentes configurations illustrent le caractère distribué de la montée en fiabilité qui s'effectue au sein d'un collectif d'organisations qui cherchent à évoluer ensemble. Bien qu'il existe une grande hétérogénéité de situations (dans notre cas, 24 communes et autant de trajectoires différentes du fait du caractère fortement contextualisé de la montée en fiabilité), notre travail de recherche a ainsi permis de dégager une forme globale de montée en maturité qui articule ces différentes configurations.

6.2.2.3 Mise en dynamique du modèle

Nous avons pu établir que la dynamique de déplacement sur la trajectoire s'effectue par effet de levier à partir d'une combinaison de facteurs qui s'appuie sur trois dimensions de la fiabilité : les dimensions cognitives et organisationnelles (telles que identifiées par la littérature HRO, voir Weick, 1987 ; Weick et Sutcliffe, 2007) et la dimension politique, que nous ajoutons. Les facteurs les plus importants mis en évidence par notre travail de recherche (renvoi chapitres 5 et 6) sont : le portage politique, le travail de mise en visibilité et le travail de mise en réflexivité de l'organisation de crise. Nous avons représenté cette mise en dynamique sur le schéma ci-dessous.

Figure 31

Modèle de montée en maturité des communes.



Sur cette figure, nous avons représenté de façon schématisée l'articulation des trois facteurs que nous avons identifiés comme leviers de la montée en fiabilité. Toutefois, il convient de préciser qu'en pratique, ces facteurs ne sont pas aussi clairement indépendants les uns des autres.

Portage politique

Le portage politique se situe à la base de toute dynamique de montée en fiabilité, il est nécessaire tout au long d'une trajectoire ascendante (à l'inverse, un défaut de portage politique peut être à l'origine de retours en arrière dans certaines communes). Ainsi que nous avons pu le constater aussi bien au niveau de la structure intercommunale que dans les différentes communes, le portage de la question des risques permet par exemple de légitimer ce champ d'action et autorise son inscription dans les structures de l'organisation. Notons tout de même que la relation entre le politique et les dimensions organisationnelles et cognitives ne sont pas unilatérales, mais s'auto-alimentent : le travail de mise en visibilité et de mise en réflexivité sont permises par le portage politique de la

question des risques, mais contribuent eux-mêmes à entretenir ce portage par la sensibilisation des dirigeants communaux.

Mise en réflexivité

Le travail de mise en réflexivité permet un engagement dans la résilience. La prise de recul permet le « *dépassement des plans* », notamment grâce à la confrontation au collectif (par exemple dans le cadre des GT PCS), qui permet d'entretenir le « *doute* », au moyens de « *discussions réflexives* » (Weick, 1995, 2009). Ici également, nous avons pu noter sur notre terrain le double niveau de mise en réflexivité : celui des communes, par la confrontation au collectif, et celui de la DARP, par la confrontation au regard du chercheur (renvoi chapitre 3 sur notre travail d'accompagnement). Cependant, nous avons pu constater sur notre terrain les limites de cette dynamique de montée en fiabilité tirée par l'articulation anticipation/résilience : la montée en compétence reste circonscrite au groupe de référents-risque (c'est à dire ceux qui ont pris en charge l'élaboration du PCS). Le reste de l'organisation, en particulier ceux en charge de la décision en temps de crise, restent exclus de cette expertise qui se développe (ce qui n'est pas le cas dans les HRO³²⁴). Ainsi, il y a un important travail d'« *enrôlement* » (au sens de Journé et Raulet-Croset, 2012) à mener autour de la question des risques, par l'intermédiaire d'« *interactions bienveillantes* » (« *heedful interrelations* ») qui nourrissent un « *esprit collectif* » (« *collective mind* ») (Weick et Roberts, 1993).

Mise en visibilité

Le travail de mise en visibilité favorise cet « *enrôlement* » des différents acteurs autour de la problématique, notamment par le biais de ressorts cognitifs. La mise en visibilité passe en effet par des retours d'expériences sous forme de *storytelling*, mais aussi par l'action (exercices) qui permettent de remplacer l'expérience vécue par une projection mentale mais aussi par un engagement physique. Notons par ailleurs que ce travail de mise en visibilité alimente alors également la mise en réflexivité, et vice versa, ces deux facteurs nous apparaissent alors interdépendants dans une certaine mesure.

La montée en compétence relève donc d'une combinaison de ces différents facteurs. Notre travail de terrain a mis en évidence (renvoi chapitre 6) la forte contingence des trajectoires de progression

³²⁴ Dans les HRO, il est possible de décentraliser la prise de décision au plus près de terrain et de ceux qui possèdent l'expertise. Le schéma de responsabilités et de hiérarchie en vigueur dans les collectivités territoriales en crise ne permet pas un tel transfert de responsabilités. Néanmoins, il nous est apparu tout à fait indispensable de penser l'articulation du binôme maire/DGS dans la gestion de la crise, dans la mesure où ce binôme associe l'expertise technique au pouvoir décisionnaire.

des communes. En fonction des contextes communaux, la combinaison de ces facteurs diffère : il est donc impossible de penser un modèle unique de montée en fiabilité, de même qu'il n'existe pas de modèle unique d'organisation à haute fiabilité (Bourrier, 2001). Nous sommes face à une fiabilité distribuée sur le territoire intercommunal, et qu'il faut penser comme telle. Il y a donc un double travail à effectuer : tout d'abord, au sein de chaque structure, un travail d'organisation de la montée en compétence qui s'appuie sur une combinaison personnalisée et évolutive des différents facteurs. Ensuite, au niveau du collectif, un travail de cohésion, afin que ces trajectoires puissent s'harmoniser le long d'une dynamique de progression ascendante malgré des modalités différentes de montée en maturité. Notre travail met donc en avant l'importance d'un travail managérial pour accompagner la montée en fiabilité, à l'instar de celui réalisé par la DARP. Notre dernier point (7.3.) traitera de ce travail d'accompagnement de la montée en compétence collective des collectivités territoriales dans un objectif de fiabilisation de la réponse à la crise.

Conclusion du Chapitre 6

Dans ce sixième chapitre, nous avons analysé comment la démarche PCS est prise en charge par l'organisation dans quatre communes différentes. Nous nous sommes intéressés à la façon dont chaque commune s'approprie l'outil PCS ainsi qu'à la façon dont chacune reçoit le travail d'animation qui est réalisé par la DARP autour de cet outil (voir la synthèse présentée dans le tableau 34). Nous distinguons alors quatre trajectoires très différentes qui s'inscrivent sur un axe général de montée en fiabilité, avec une progression plus ou moins rapide et plus ou moins robuste. Nous avons caractérisé en chapitre 5 le PCS comme un outil profondément sensible au contexte dans lequel il est élaboré. Les contextes communaux que nous présentons en chapitre 6 nous permettent alors d'étudier les variations et les points communs de ces trajectoires. Enfin, ce chapitre est l'occasion de faire ressortir la dimension profondément politique de la montée en fiabilité des organisations étudiées, en nous penchant sur les interactions à plusieurs niveaux : au sein des communes entre les différents niveaux hiérarchiques et métiers ; entre les communes ; et entre les communes et la structure intercommunale.

Chapitre 7. Discussion

La logique de construction de notre travail de recherche, basée sur des aller-retours constants entre les concepts théoriques et le terrain, nous a déjà amené au fil des chapitres à mettre en discussion, dans une certaine mesure, nos résultats empiriques avec des éléments théoriques, notamment ceux portant sur la fiabilité organisationnelle. Nous en proposons dans ce chapitre un approfondissement. Dans la section 7.1., nous revenons sur les principaux éléments théoriques que nos résultats nous ont permis de mettre en discussion. La discussion porte autour de l'extension du champ d'application de cette théorie, de la mise en dynamique de la fiabilité et de son caractère distribué. Nous proposerons ensuite une modélisation de la dynamique de la montée en fiabilité en 7.2. puis nous développerons plus particulièrement le travail managérial nécessaire pour accompagner ce mouvement.

7.1. Mise en discussion avec les HRO : proposition d'une extension du champ d'application HRO et nouvelles questions soulevées

Dans le cadre de notre thèse, nous nous sommes interrogés sur l'organisation de la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations publiques. La question de recherche énonce d'entrée un parti-pris, celui de convoquer le concept de fiabilité organisationnelle – au sens où il est développé dans les théories HRO – pour étudier le cas d'organisations non-HRO et n'ayant pas vocation à le devenir. Pour autant, il nous a semblé que s'interroger de la sorte permettait d'une part de questionner le champ théorique HRO sur certains vides de la littérature sur lesquels nous reviendrons, et d'autre part, d'élargir son champ d'application. Sur le plan empirique, nous avons en effet identifié des organisations pour lesquelles se pose la question de la fiabilité, sans pour autant qu'elles ne partagent les caractéristiques qui font des HRO des modèles de fiabilité. Dans le Tableau 35 ci-dessous, nous détaillons dans une première colonne les éléments caractéristiques de la haute fiabilité organisationnelle, puis, dans une seconde colonne, nous expliquons en quoi les collectivités territoriales que nous avons étudiées partagent des enjeux similaires aux HRO ainsi que les éléments qui contraignent la fiabilité pour ce type d'organisations.

Tableau 35

Caractéristiques des HRO	Collectivités territoriales face à la crise
<p>Des systèmes technologiques caractérisés par :</p> <ul style="list-style-type: none"> des interactions complexes => impossible d'anticiper toutes les défaillances du système un couplage serré => propagation rapide d'une défaillance à travers l'ensemble du système 	<p>Les territoires métropolitains peuvent être analysés comme des systèmes hautement complexes et interconnectés car ils sont dépendants de réseaux et d' « <i>infrastructures critiques</i> » (Boin et McConnell, 2007). Ils connaissent ainsi une « <i>vulnérabilité fonctionnelle majeure</i> » (Beucher et Reghezza-Zitt, 2008) face aux caractéristiques nouvelles des crises modernes (des crises « <i>sans-frontières</i> » qui s'affranchissent des limites géographiques, mais aussi sectorielles et temporelles). « <i>L'occurrence d'un aléa occasionne ainsi des perturbations économiques et politiques, en affectant les diverses fonctions de tertiaire supérieur (finance, logistique, sciences et culture, etc.), qui finissent par paralyser très vite l'agglomération. Par ailleurs, les perturbations peuvent se diffuser rapidement au-delà de la zone d'impact initial, en direction des territoires dépendants</i> » (Beucher et Reghezza-Zitt, 2008, p. 7). Notons que l'organisation de la réponse à la crise en France, calquée sur le millefeuille territorial administratif, ajoute un niveau de complexité supplémentaire au système : il nous a fallu étudier la construction de la fiabilité à un niveau interorganisationnel, dans l'interface des interactions entre des acteurs et des structures organisationnelles aux enjeux différents.</p>
<p>Les HRO ont un objectif de fonctionnement sans erreur majeure (« <i>failure-free goal</i> », LaPorte et Consolini, 1991) dans la mesure où les conséquences d'une erreur peuvent rapidement être catastrophiques (Perrow, 1999).</p>	<p>Contrairement aux HRO, les collectivités territoriales n'exploitent pas de technologies « <i>à fort potentiel catastrophique</i> » (Perrow, 1999). Cependant, les décisions politiques liées à l'administration territoriale peuvent contribuer à créer les conditions d'une crise (affaire du sang contaminé, crise de la vache folle ; voir aussi Power, 2004 ; Olson, 2000) et la mauvaise gestion d'un événement peut transformer un simple aléa en crise majeure (crise de la fièvre aphteuse, ouragan Katrina, tempête Xynthia, etc. ; voir aussi Forgues, 1996). Ainsi, dans certaines situations, les collectivités territoriales partagent avec les HRO l'enjeu de fonctionnement sans erreur majeure, dans la mesure où les conséquences de mauvaises décisions peuvent rapidement prendre un tour dramatique. L'étude de la crise dans les collectivités territoriales nous permet alors de mettre en avant l'aspect résolument politique et interorganisationnel du management des risques, deux dimensions qui sont peu étudiées dans le cadre des HRO. Autre différence, l'identification claire des HRO comme organisations productrices de risques permet une analyse de la crise comme un processus, ce qui influe sur l'objectif de fonctionnement sans erreur au quotidien. A l'inverse, la crise est perçue comme beaucoup plus événementielle dans les collectivités territoriales, ce qui rend difficile l'identification des situations nécessitant un fonctionnement sans-erreur.</p>
<p>L'impératif de fiabilité : le caractère inacceptable des conséquences potentielles d'un accident fait de la fiabilité la condition première de la performance mais aussi de l'existence même de l'organisation (Rochlin, 1993).</p> <p>L'objectif de fiabilité a un statut prioritaire et inconditionnel, qui fait consensus à tous les niveaux de l'organisation (LaPorte et Consolini, 1991). Les ressources de l'organisation sont tournées vers cet objectif de fiabilité qui est le quotidien de l'organisation.</p>	<p>Dans les collectivités territoriales, la gestion du risque – et à plus forte raison la gestion de crise – n'est que l'une des nombreuses missions de ces organisations. Le caractère relativement occasionnel et incertain de la gestion de crise fait que l'organisation de la réponse à la crise n'a clairement pas un statut prioritaire, et les ressources dédiées sont peu nombreuses. L'univers de la crise est très éloigné de la gestion du quotidien d'une collectivité territoriale. « <i>Les pressions quotidiennes empêchent généralement que le temps et l'énergie nécessaires soient accordés aux questions de crise (perçues comme trop exceptionnelles pour mériter une attention soutenue</i> ». De plus, c'est un domaine jugé peu rentable politiquement pour les élus, voire un terrain glissant, qualifié par Lagadec (1996) de « <i>terrain trop sensible, stratégique et tabou</i> » (Lagadec, 1996, p. 104). De manière plus générale, dans les organisations non-HRO « <i>la recherche de l'efficacité prime constamment sur les efforts de long-terme pour améliorer la fiabilité</i> (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 1999) » (Boin et 't Hart, 2003, p. 547). Pourtant, en temps de crise, les collectivités territoriales se retrouvent subitement face à une exigence de fiabilité dans la réponse à la crise de la part de la société civile et des médias, qui font pression sur l'autorité publique et lui demandent de rendre des comptes.</p> <p>Les collectivités territoriales sont alors prises dans une tension entre la gestion de leur quotidien – qui éloigne l'organisation de la réponse à la crise des priorités managériales – et l'exigence de fiabilité à laquelle elles sont confrontées en temps de crise.</p>

7.1.1 L'étude de la dynamique de montée en fiabilité : une proposition de retour aux fondements de la théorie HRO

Notre réflexion nous ramène aux fondements de la théorie HRO. Initialement, certains auteurs ont désigné les HRO par le terme « *reliability-seeking organizations* » (Rochlin, 1993), ce qui nous permet alors de penser la fiabilité comme une quête, une trajectoire, et non comme un état donné. Cette terminologie a par la suite été abandonnée au profit du raccourci « HRO », ce qui a laissé oublier la caractérisation de la fiabilité comme une dynamique. Notre travail s'inscrit dès lors dans une forme de prolongement du programme initial des recherches portant sur les HRO, qui s'est éloigné de la compréhension du processus de construction de la fiabilité au profit de recherches portant sur sa caractérisation. Il est vrai que dans la littérature, « *aucun [des courants théoriques portant sur la fiabilité] ne se focalise sur les logiques organisationnelles permettant de promouvoir ou de dégrader la fiabilité* » (Bourrier, 2001, p. 31). La plupart des auteurs se concentrent en effet sur l'identification des différentes caractéristiques de la fiabilité dans la mesure où le champ théorique HRO couvre déjà un ensemble d'organisations disparates ne pouvant conduire à un modèle théorique unifié de haute fiabilité organisationnelle. Weick (1987) aborde pourtant la nécessité de réintroduire de la dynamique dans l'analyse de la fiabilité, afin d'améliorer le degré de vigilance (*mindfulness*) dans les organisations. Il propose d'analyser la fiabilité comme un état dynamique (ou plutôt comme un « *non-événement* » dynamique pour reprendre les termes de l'auteur), mais non comme une trajectoire ainsi que nous le faisons. C'est le caractère instable de la fiabilité qui est souligné ici par Weick, qui la qualifie d'« *accomplissement perpétuel* » (« *ongoing accomplishment* »). Nous partageons avec Weick cette réflexion quant au caractère instable et non-définitif de la fiabilité – qui nécessite à la fois une prise de conscience et une attention renforcée pour la maintenir – mais nous proposons d'aller plus loin dans l'examen des conditions nécessaires pour atteindre la fiabilité. En analysant la fiabilité sous l'angle d'une trajectoire de progression (des organisations qui « tendent » vers la fiabilité), notre thèse propose alors de sortir de la dichotomie HRO/non-HRO, pour promouvoir l'existence de situations intermédiaires (voir modèle de montée en maturité) et ainsi permettre l'identification des leviers de la fiabilité, mais aussi de ses freins. Ce faisant, nous ouvrons des perspectives à l'action managériale pour promouvoir la fiabilité des organisations. En effet, dès lors que l'on pense la fiabilité comme une trajectoire, il convient de penser, d'organiser cette trajectoire. C'est ainsi le travail de structuration de la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations (une Communauté urbaine) non-HRO que nous avons analysé à travers l'action managériale d'un acteur donné (la DARP).

7.1.2 L'étude d'organisations « tendant vers » la fiabilité : vers un élargissement de la théorie HRO, mettant en avant la dimension managériale dans l'atteinte ou dans la dégradation de la fiabilité

Dans une perspective d'ouverture, Weick et Sutcliffe (2007) soulignent que de nombreuses organisations, en dehors des HRO, se retrouvent face aux mêmes problématiques organisationnelles et managériales que les HRO dans le management de l'inattendu³²⁵. Par exemple, dans le cas de notre étude se pose plus particulièrement le problème central de l'articulation entre une logique d'anticipation et une logique de résilience, tour de force maîtrisé par les HRO mais pas par les autres organisations. Notre travail de terrain montre alors que l'impératif de fiabilité peut également concerner des organisations non-HRO, mais de manière ponctuelle (voir tableau précédent). Notre analyse caractérise alors ces organisations comme tout ou partie(s)³²⁶ (d'où le caractère interorganisationnel de la fiabilité sur lequel nous insistons dans notre étude) de systèmes fortement complexes et interconnectés (les territoires métropolitains). En temps de crise (d'où le caractère ponctuel et non permanent de l'impératif de fiabilité, par opposition aux HRO), ces organisations font face à des pressions extrêmement fortes qui contraignent la décision vers des modalités relevant du « *sans-erreur* » majeure (renvoi). Ainsi, ce sont souvent des organisations publiques qui sont concernées par un impératif de fiabilité (ce qui s'inscrit en cohérence avec la théorie HRO, Laporte et Consolini (1991) remarquant que le secteur public est très souvent partie prenante dans le management des HRO). Les différents travaux d'élargissement de la théorie HRO le confirment d'ailleurs, par exemple avec l'étude d'hôpitaux, ou d'unités de police (Roberts, Yu, Desai et Madsen, 2008 ; van Stralen, 2008 ; Roberts et al., 2008 ; Vogus, Sutcliffe et Weick, 2010). Ces différents travaux s'intéressent à l'application des mécanismes de la fiabilité dans des organisations moins « *atypiques* » que les HRO. Notre travail se distingue de ces recherches en s'appliquant à questionner le cheminement de ce type d'organisations vers la fiabilité, d'un point de vue organisationnel et managérial. Notre terrain d'étude met en effet en avant le caractère volontaire de ce cheminement, conditionné par une tension – qu'il s'agit de gérer – entre ce qui résulte de la

³²⁵ « Est-ce vraiment si rare de se retrouver face à des plans trop optimistes, du personnel en nombre insuffisant, une complexité sous-évaluée, des promesses non-tenues, des détails négligés, des conflits de compétences, une perte de contrôle, des conséquences non-anticipées ? (...) Dès lors, que signifie bien manager un événement inattendu ? »³²⁵ (Weick et Sutcliffe, 2007, p. 17).

³²⁶ Les territoires métropolitains sont structurés par un millefeuille organisationnel et administratif complexe à travers lequel l'organisation de la réponse à la crise se construit, avec plusieurs niveaux de réponse. Notre analyse se concentre sur le premier niveau de réponse à la crise, l'échelon local, composé de plusieurs organisations (communes et intercommunalité) sur un même territoire et lui-même inséré au sein d'un dispositif multi-organisationnel (Préfecture, SDIS, etc.). Voir le chapitre 1 pour une présentation détaillée.

stratégie de montée en compétence mise en œuvre par l'organisation, et ce qui résulte d'un processus d'émergence de compétences lié au cheminement de(s) l'organisation(s) vers la fiabilité (renvoi chapitre 4.).

Dans les organisations que nous avons étudiées, l'impératif de fiabilité est ponctuel (ce qui constitue une originalité de notre travail) – le temps de la crise – contrairement aux HRO, pour qui il est une condition d'existence. La fiabilité s'inscrit alors comme l'objectif prioritaire et permanent à tous les niveaux de l'organisation dite HRO (LaPorte et Consolini, 1991 ; Weick et Roberts, 1993 ; Journé, 2009). En revanche, la mise en concurrence de l'objectif de fiabilité avec les autres missions de l'organisation constitue, de notre analyse, un réel obstacle à la montée en compétence des organisations en quête de fiabilité. Ce qui ne se discute pas dans les HRO (l'impératif de fiabilité) doit faire l'objet d'une construction dans les organisations en quête de fiabilité. Ce travail de construction se retrouve alors dans les deux objectifs principaux de la DARP : fiabiliser la réponse à la crise sur le territoire (en particulier grâce aux PCS) et développer une culture du risque partagée par les différentes structures du collectif (voir Figure 15). Les résultats de notre travail de terrain (voir chapitres 4 à 6) proposent alors de s'éloigner d'une approche trop événementielle de la crise (Roux-Dufort, 1996, 2007a ; Pauchant et Morin, 1996) pour intégrer la fiabilité parmi les objectifs quotidiens des collectivités territoriales. Journé (2009) remarque qu'en se focalisant sur l'étude d'un nombre restreint « *d'organisations atypiques* », les théories HRO laissent en effet « *peu de place aux réflexions sur l'insertion de la fiabilité dans le système des autres objectifs des organisations classiques davantage tournées vers la performance économique* »³²⁷ ou tournées vers la qualité de service public (ce qui correspond plus à notre cas d'étude). Or, il nous semble qu'une réflexion insérant les contraintes de fiabilité parmi les objectifs quotidiens d'organisations non-HRO peut d'une part nous permettre de répondre à notre problématique empirique, mais également nous amener d'autre part à questionner les HRO, dont l'impératif de fiabilité nous semble de plus en plus souvent mis en concurrence avec un impératif d'ordre économique.

³²⁷ Par ailleurs, la pression économique s'intensifiant également sur les HRO, il nous semble pertinent de penser la fiabilité dans le cadre de contraintes devant à la fois intégrer l'exigence de fiabilité mais aussi d'autres objectifs tels que la performance économique.

7.1.3 Une fiabilité distribuée : prise en compte de la dimension politique de la fiabilité par l'étude d'un collectif d'organisations

L'étude de la théorie nous a interpellés sur un autre point. Bourrier (2001) souligne la conception contingente de l'organisation qui soutient les théories HRO. Notons que les principaux travaux faisant référence en matière de HRO sont basés sur des études de cas d'organisations uniques et spécifiques. En concentrant leurs analyses sur la caractérisation de la fiabilité, il nous semble que ces travaux isolent quelque peu les organisations étudiées du reste de leur environnement, en dépit du postulat contingent de départ. L'environnement externe est alors surtout présenté comme le vecteur d'une « *demande externe de fiabilité* ». Pourtant, les organisations telles que les porte-avions, les centrales nucléaires ou encore les tours de contrôle aérien sont des organisations qui ne peuvent exister qu'au sein d'un environnement multi-organisationnel qui se caractérise par sa complexité et ses fortes interdépendances. Ainsi, les questions de couplage et de complexité au cœur de l'étude des HRO mériteraient selon nous d'être abordées sous un angle interorganisationnel, la fiabilité de l'organisation en question nous apparaissant clairement dépendante de la fiabilité des organisations qui composent son environnement direct, qu'il s'agisse du réseau habituel de l'organisation, ou bien d'un collectif *ad hoc* d'organisations qui se structure autour d'une problématique ponctuelle. Cette analyse est par ailleurs également valable en interne, au sein d'une organisation unique, du fait de la grande complexité structurelle des HRO : l'impératif de fiabilité concerne l'ensemble des composantes d'une organisation (Laporte et Consolini, 1991). Or, au sein d'organisations larges et complexes telles que les HRO, il nous semble légitime de s'interroger sur une possible déconnexion de certaines composantes de l'organisations vis-à-vis de l'impératif de fiabilité, par exemple compte-tenu de leur éloignement au risque, alors moins visible (par exemple, les services administratifs, le siège décisionnaire, qui peuvent physiquement être éloignés du centre opérationnel). Notre terrain de recherche questionne cette dimension inter-organisationnelle (ou intra-organisationnelle si l'on analyse une seule entité comme un ensemble de composantes plus ou moins indépendantes et plus ou moins interconnectés) de la fiabilité grâce à l'étude d'une Communauté urbaine. En effet, la montée en fiabilité du territoire métropolitain est conditionnée par la montée en fiabilité de l'ensemble des organisations qui la composent (24 communes plus une structure intercommunale, ce qui en fait une structure complexe). Si ces différentes organisations sont volontairement engagées autour d'un objectif commun (organiser la réponse à la crise sur le territoire), nous constatons sur le terrain une réalité plus complexe, avec en pratique en engagement plus ou moins important des communes dans le projet. Dumez, Gigout et Journé (2013) soulignent à ce sujet la difficile position des organisations, prises entre des exigences contradictoires (dans notre cas il s'agit de la concurrence entre l'impératif de fiabilité en temps de

crise et les objectifs quotidiens de l'organisation) qui les amènent à tenir des discours découplés des pratiques réelles de l'organisation. Notre travail défend alors l'existence d'une dimension politique qui détermine la fiabilité des organisations, aux côtés des dimensions cognitives et organisationnelles analysées dans la littérature HRO. Sur notre terrain de recherche, les différentes municipalités que nous avons étudiées présentent des profils très diversifiés (taille de la commune, exposition aux risques, couleur politique, etc.) et poursuivent des objectifs différents (renvoi chapitres 3 et 6). Notre analyse montre que les relations interorganisationnelles (entre la structure intercommunale et les communes, et entre les communes) sont structurées par des jeux d'acteurs qui contraignent alors la montée en compétence du collectif. Nous avons mis en évidence l'existence de stratégies de positionnement des acteurs communaux (intégration, leadership, pragmatisme, abandon, voir chapitre 6) en réaction à la stratégie collective de montée en fiabilité. Or, les théories HRO ne prennent pas en compte le « *cheminement* » propre des acteurs, leurs stratégies ou les logiques internes de structuration ». Puisque la fiabilité est atteinte au sein des organisations qui sont étudiées par le courant HRO, « *les conflits de pouvoir, les luttes entre acteurs sont soit ignorés ou minimisés* », soit ils apparaissent comme des questions déjà réglées par l'organisation (Bourrier, 2001, p. 30). Ainsi, par l'étude d'organisations non-HRO mais qui se situent sur une trajectoire de montée en fiabilité, notre travail permet de mettre en avant l'importance de la dimension politique dans la construction de la fiabilité, mais aussi dans son maintien ou dans sa dégradation.

7.2 Organiser la montée en fiabilité d'un collectif : focus sur le travail managérial

7.2.1 Une ingénierie de la fiabilité et de la résilience

La mise en dynamique du modèle présenté en 7.2. repose sur un travail d'animation managérial important, nécessaire à l'activation des différents leviers décrits précédemment. Ce travail managérial s'avère d'autant plus nécessaire que l'impératif de fiabilité, qui fait consensus dans les HRO (LaPorte et Consolini, 1991), ne va pas de soi dans les collectivités territoriales et entre en concurrence avec les autres objectifs de l'organisation. La dimension politique de la fiabilité, que nous avons mise à jour dans ce travail, donne une importance toute particulière au management du collectif, qu'il soit interne à l'organisation (représenté par des groupes d'acteurs poursuivant des objectifs différents) ou de nature interorganisationnel. Dans le cas de notre terrain, le collectif s'analyse en premier lieu au niveau interorganisationnel (les différentes communes et la structure intercommunale) et en second lieu, au niveau de l'unité communale (en distinguant la sphère

technique – et plus particulièrement le référent-risque – d’une part, et la sphère politique – les élus – d’autre part). Dans le cas des HRO, nous invitons à repenser la théorie à l’aune de cette dimension politique, par la prise en compte du collectif, qu’il s’agisse de sous-groupes internes à l’organisation ou de l’environnement direct de l’organisation (cas des sous-traitants dans le nucléaire par exemple).

Ainsi c’est un travail d’ingénierie de la fiabilité et de la résilience que notre étude a mis au jour, qui s’articule autour de supports organisationnels (acteurs, outils, espaces) qui portent en eux une vision contingente et politisée de l’organisation.

7.2.2 Les ressources-pivot au service de la montée en fiabilité

Nous avons identifié une combinaison de « *ressources-pivot* » (Gentil, 2012) qui supporte la montée en fiabilité du collectif d’organisations. La DARP joue le rôle de l’acteur-pivot (Journé et Raulet-Croset, 2008, 2012), en se situant à l’interface entre les communes et la structure intercommunale. Ce dernier acteur incarne l’importance de l’existence d’un tiers organisateur de la montée en fiabilité, en particulier en raison du caractère distribué de cette dernière. Cet acteur-pivot construit la fiabilité du collectif en même temps qu’il construit le collectif lui-même, autour d’un outil-pivot (dans notre étude, le PCS), ciment de cette construction. Dans cette combinaison de ressources-là, l’outil-pivot est central : dans une structure organisationnelle marquée par l’importance de la dimension politique dans la construction de la fiabilité, il dote la DARP d’une légitimité d’action et donne au collectif une identité. A ce sujet, nous développerons l’idée de plan « prétexte », qui permet l’articulation des deux logiques nécessaires à la progression dans la fiabilité. Enfin, l’intégration de la montée en compétence collective se réalise à travers un espace-pivot (ici le GT PCS), lieu qui permet à la DARP de construire le collectif et de transformer l’outil de gestion qu’est le PCS en véritable dispositif de gestion à travers un processus d’appropriation (de Vaujany, 2006).

Un acteur-pivot

La présence de l’acteur-pivot comme l’une des ressources nécessaires à la montée en fiabilité nous invite à repenser le rôle du risk manager (Power, 2004) dans les organisations en quête de fiabilité. Par sa présence, le risk manager contribue à l’intégration de la question du risque dans le quotidien de l’organisation. Pour les autres acteurs de l’organisation, le risk manager incarne un risque « géré », « pris en charge », une impression encouragée par la prise en main de l’élaboration du plan par le risk manager (à l’instar du référent-risque dans chaque commune). Or, la responsabilité du risk manager est justement de permettre que la question du risque ne reste pas dans son propre giron,

mais se diffuse à travers l'organisation d'une part (axe de « *mise en visibilité* » sur notre Figure 31), et d'autre part, est d'organiser le « *doute* » (Weick, 2009 ; Steyer, 2013) à propos des pratiques liées au risque et à la crise (axe de « *mise en réflexivité* » sur notre Figure 31). En adoptant une perspective pragmatiste (Journé et Raulet-Croset, 2008, 2012), nous pouvons attribuer au risk manager la responsabilité de la formation et la sensibilisation des décideurs à passer d'une logique de routine à une logique de situation en temps de crise, pour faciliter la reconstruction du sens de la situation perturbée (Weick, 1987) et trouver les moyens de l'improvisation. Selon les auteurs, l'appréhension de la situation se fait notamment à travers l'« *expérience vécue* » (Journé et Raulet-Croset, 2012), ce qui est un défi pour le risk manager. Il s'agit pour le risk manager de trouver des « *substituts* » à l'expérience vécue (Weick, 1987), notamment par le biais d'exercices, mais aussi de partages d'expériences sur le mode du récit, qualifiés par Weick d'« *expérience par procuration* ». Au-delà des décideurs, c'est à un collectif élargi que doit s'adresser le risk manager, le nombre et la variété (*requisite variety*) du collectif étant déterminants dans la capacité de celui-ci à reconstruire du sens et à développer de la réflexivité (Weick, 1987). Cependant, il convient de préciser l'importance du travail de construction de ce collectif par le risk manager (la chef de projet de la DARP utilisait l'image d'un « *tissage* », que nous trouvons parlante). Au-delà du nombre et de la variété de ce collectif, celui-ci doit pouvoir disposer d'une identité (donc d'une légitimité) et tenir par des liens forts, basés sur la confiance, nécessaire aux « *interactions bienveillantes* » qui nourrissent un « *esprit collectif* » (« *collective mind* ») constituant lui-même le socle social de la fiabilité » (Journé et Raulet-Croset, 2012, p. 123).

Ainsi le risk manager est un acteur-pivot à plusieurs niveaux : il est le pivot organisationnel entre les différents acteurs concernés, mais joue aussi un rôle pivot entre les deux logiques organisationnelles de la fiabilité (anticipation et résilience). Notons que dans le cadre de notre terrain, le double niveau d'analyse nous permet de désigner comme acteur-pivot à la fois la DARP au niveau intercommunal, et le référent-risque, au niveau de chacune des communes. La DARP occupe alors cette place d'acteur-tiers au sein de l'intercommunalité. A travers ses différentes activités (en particulier les GT PCS), elle « *tisse* » un collectif intercommunal solide et varié (profil diversifié des référents-risque, mais aussi intégration d'acteurs externes, comme le SDIS). En revanche, ce rôle de risk manager nous est apparu plus difficile à tenir en interne, au sein des communes. Le référent-risque ne bénéficie en effet pas de la même légitimité d'action que la DARP. Dans la plupart des communes, il occupe ce rôle « *à la marge* », en supplément de ses autres fonctions administratives, qui ne relèvent pas du domaine du risque. Cela témoigne d'une moindre intégration organisationnelle de la problématique au niveau communal.

Un outil-pivot

Notre travail de terrain a révélé la place centrale que joue le plan dans le processus de montée en fiabilité du collectif étudié. Nous avons alors choisi d'utiliser la terminologie de « PCS prétexte » pour désigner l'utilisation de cet outil comme porte d'entrée à la mise en œuvre d'une stratégie de montée en compétence de l'organisation. Cela nous renvoie aux différentes conceptions théoriques de la notion de plan (Lagadec, 2009a ; renvoi ch.2). Tout d'abord, le plan comporte une dimension politique, mise en avant par Wildavsky (1973), qui détermine une relation de pouvoir entre les concepteurs et les exécutants du plan. Dans l'analyse de l'auteur, ce sont les détenteurs du pouvoir qui élaborent des plans dont la mise en œuvre revient à des acteurs subordonnés. Or, dans le cadre de notre étude, nous avons observé la relation inverse : les détenteurs du pouvoir dans les communes (les élus) ne s'engagent pas (ou rarement) dans l'élaboration des plans de gestion de crise, qui revient alors à leurs subordonnés (par exemple les risk managers, ici les référents-risque). En revanche, les élus sont amenés à porter la responsabilité de la mise en œuvre de ces plans. La question de l'adhésion aux plans soulevée par Wildavsky nous semble alors encore plus prégnante dans ce sens. C'est d'ailleurs l'une des difficultés majeures relevées sur le terrain, celle de sensibiliser les élus à la philosophie des PCS et de les amener à s'approprier ces plans. Notre analyse montre alors comment l'acteur-pivot (ici, principalement la DARP) s'appuie sur le PCS en tant que document (Lagadec, 2009a) – qui symbolise à la fois une obligation légale et un engagement politique pris par les communes – pour développer dans le même temps des capacités d'improvisation et de résilience. Sous le prétexte de travailler le plan sous ses aspects techniques – Wildavsky (1973) désignant la dimension formelle et rédigée des plans – la DARP orchestre un processus continu (Perry et Lindell, 2003) de planification (*planning*) qui permet de fiabiliser l'organisation de crise en travaillant également sur les « *éléments immatériels* » (et donc invisibles, nous y reviendrons) du plan (« *tels que la connaissance développée par les managers au cours du temps quant aux différentes ressources publiques et privées ; leur capacité à anticiper les besoins en cas d'urgence et à les gérer en fonction de la disponibilité de ces mêmes ressources ; ainsi que leur habilité à créer des liens entre les différents acteurs au-delà des frontières organisationnelles* », Perry et Lindell, 2003), en particulier à travers les GT PCS (voir point suivant sur l'espace-pivot). La préparation de la réponse à la crise entre en effet en concurrence avec l'ensemble des autres missions des collectivités territoriales, et les ressources qui y sont consacrées relèvent d'un arbitrage politique (Perrow, 1984 ; Perry et Lindell, 2003). Il est alors plus facile de réunir des ressources autour d'un objectif identifié et circonscrit, le document PCS, au caractère réglementaire.

Le PCS sert ainsi de porte d'entrée pour obtenir l'inscription à l'agenda politique (Perry et Lindell, 2003) de la globalité du travail de préparation de la réponse à la crise. Cette entrée par le PCS offre alors une légitimité d'action à la DARP (l'acteur-pivot) et à son travail d'animation, qui accompagne l'élaboration de ces plans et offre une identité au collectif ainsi construit : le GT PCS, le groupe de travail qui se réunit pour élaborer les Plans Communaux de Sauvegarde. Le PCS devient un socle à partir duquel la DARP (ou le référent-risque) déploie son travail d'animation : exercices, construction d'un collectif, diffusion d'une culture du risque etc. Le PCS est prétexte à se réunir, à échanger, à organiser des actions de sensibilisation. C'est ce travail de fond réalisé autour du PCS qui fait de l'outil un véritable dispositif de gestion (de Vaujany, 2006).

L'appropriation du PCS par les acteurs de terrain peut alors s'analyser suivant quatre points de vue, complémentaires les uns des autres (Grimand, 2012). Une première conception rationnelle des outils de gestion, qualifiée de « *représentationniste* » par Lorino, 2007, analyse l'outil comme purement normatif, visant à standardiser les comportements. Le PCS tel qu'il est mobilisé par la DARP vise lui aussi à harmoniser la réponse à la crise sur le territoire. Cependant, cette perspective d'analyse est loin d'être suffisante, car elle ne prend pas en compte la nécessaire contextualisation de l'outil (renvoi chapitre 6), ni ne reconnaît l'existence de stratégies d'acteurs (Crozier et Friedberg, 1977) et ne permet pas de rendre compte de la complexité des situations de gestion (Grimand, 2012). En effet, la perspective socio-politique décrite par Grimand place l'outil comme enjeu dans la structuration des rapports sociaux, et son appropriation comme le résultat du jeu des acteurs. Le chapitre 6 nous a permis de montrer comment l'appropriation du PCS au sein des différentes communes reflète également les rapports politiques entre la structure intercommunale et les communes. Grimand met ensuite l'accent sur la perspective cognitive : l'outil favorise l'instauration d'une « *distance réflexive* » entre les acteurs et leurs propres pratiques (Lorino, 2007) et constitue un support d'apprentissage au fur et à mesure de son appropriation. Notre travail adopte tout particulièrement cet angle d'analyse au sujet du travail d'animation qui est fait par la DARP à destination des communes, pour les accompagner dans l'appropriation du PCS. Par ailleurs, notre analyse du PCS « prétexte » rejoint aussi la perspective symbolique, dernière forme de représentation de l'outil détaillée par Grimand. L'outil est un « *vecteur identitaire* », une « *source de légitimation de l'action* », dont l'appropriation permet la construction du sens. Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, le PCS confère une légitimité d'action à la DARP et une identité au collectif formé autour de cette question.

Notons aussi que le PCS est la partie visible de l'organisation de la réponse à la crise. De même que la crise en tant qu'événement est la partie visible d'un processus beaucoup plus long (image de

l'iceberg, Pauchant et Morin, 1996 ; Roux-Dufort, 1996), le plan en tant que document doit se penser comme la partie émergée d'un travail en profondeur. C'est pourquoi notre étude met l'accent sur la mise en visibilité du travail préparatoire à la gestion de crise. L'animation autour du PCS contribue à révéler les « *éléments immatériels* » du plan sur lesquels reposent les capacités de résilience. Les exercices par exemple, rendent visibles les incomplétudes et les failles du plan, mais aussi la nécessité de travailler les relations interorganisationnelles en amont et celle d'apprendre à composer sur le moment avec les ressources disponibles (« *skills of recombination and making do with whatever is at hand* », Weick et Sutcliffe, 2007, p. 14). Le partage des retours d'expériences et des récits de gestion de crise (sur le mode du *storytelling*) mettent à jour les difficultés rencontrées, les solutions envisagées et ressources mobilisées par chaque acteur, élargissant ainsi le spectre des solutions disponibles et créant une mémoire collective (Weick, 1987).

Poursuivant notre objectif de mise en visibilité, nous avons travaillé avec les acteurs du terrain à la construction d'un outil permettant de révéler le travail caché qui soutient la montée en maturité de l'organisation. En effet, Weick (1987) souligne le caractère invisible de la fiabilité, qu'il qualifie de « *non-événement* », et les difficultés que cela pose, notamment pour maintenir un haut degré de vigilance au sein de l'organisation. Sur notre terrain cette invisibilité de la fiabilité pose problème, particulièrement pour sensibiliser les élus et donner une vraie place à la préparation de la réponse à la crise au sein de l'organisation, en concurrence avec d'autres missions quotidiennes, plus visibles. La construction de notre outil vise donc à révéler le travail caché, pour faire apparaître les « presque » crises et mettre en évidence que si « tout se passe bien » au sein de la commune, c'est grâce à un travail de fond mené par les risk managers (renvoi chapitre 3). Rendre ce travail de fond visible permet alors d'une part de sensibiliser les élus, pour qu'eux-mêmes se préparent mieux à assumer leur rôle de décideur en temps de crise, mais aussi pour garantir la pérennisation du travail de fond par l'octroi de ressources et d'une meilleure reconnaissance institutionnelle. D'autre part, la mise en visibilité des actions cachées des risk managers a aussi pour objectif de faire progresser l'organisation sur sa trajectoire de montée en fiabilité : on peut identifier les axes d'amélioration, mais aussi partager cet outil avec le collectif pour enrichir encore le spectre des solutions envisageables.

Un espace-pivot

Nous avons dans ce travail analysé le GT PCS comme le principal vecteur de l'animation de la DARP autour du PCS. Nous avons établi qu'au fur et à mesure des séances, les thématiques techniques liées à l'élaboration du PCS disparaissaient, au profit de questions beaucoup plus diversifiées. Ce qui nous a inspiré la réflexion suivante : « *dans les GT PCS, on parle de tout sauf du PCS* », une réflexion

que nous avons partagée auprès de la chef de projet de la DARP, car cela a constitué une réelle source d'étonnement à notre arrivée sur le terrain. Ce groupe de travail nous est apparu à l'image d'un espace mi-institutionnalisé, mi-informel, au sein duquel se construit le collectif. La régularité des rencontres et l'animation de ces réunions par la DARP conduisent à en faire un espace de confiance, nécessaire à l'instauration d'une parole libérée, qui vise à s'affranchir – au moins dans cet espace – des jeux politiques (nous pouvons penser ici que les GT PCS se rapprochent à cet effet des « *espaces de discussion* » théorisés par Detchessahar, 2003). La confiance instaurée favorise alors l'échange autour des difficultés rencontrées par les différents risk managers ainsi que la confrontation de leurs pratiques avec le collectif. Ce type d'espace est alors nécessaire pour organiser la mise en réflexivité des pratiques organisationnelles autour de la préparation de la réponse à la crise. Notons le caractère évolutif de cet espace, qui se réinvente constamment à mesure de la progression collective sur la trajectoire de montée en fiabilité (renvoi chapitre 5). Enfin, cet espace nous montre que l'importance du travail de cohésion du collectif dépasse la question du risque. Cet espace est alors un espace d'expression, où l'on exprime des doléances et des requêtes vis-à-vis du collectif intercommunal, et un espace qui permet des ajustements interorganisationnels, où les communes échangent parfois sur des sujets de gestion municipale qui n'ont rien à voir avec le risque en l'absence d'autre lieu pour le faire. Le collectif intercommunal construit en GT PCS profite alors à la cohésion de l'intercommunalité dans son ensemble, pas seulement sur la question des risques. Nous analysons ces échanges « hors sujet » comme une opportunité de rapprocher le domaine du risque et de la crise des autres préoccupations quotidiennes des municipalités. L'approche française sur les risques se focalise en effet souvent sur le management de situations à caractère exceptionnel (Roux-Dufort, 2007a), en témoigne la dénomination « risques majeurs » sur laquelle est construite l'organisation de la réponse à la crise dans les communes. Cette caractéristique fait obstacle à une approche graduelle de l'organisation de crise. Même dans les communes que nous avons analysées comme les plus matures, on « déclenche » le PCS. Or, l'approche par la haute fiabilité organisationnelle nous conduit plutôt à penser l'organisation de crise comme une montée en puissance progressive, à partir d'un état de veille permanent. Nous avons établi la difficulté pour les communes à s'affranchir d'une logique d'anticipation, plus en accord avec la culture administrative des collectivités locales, pour s'engager dans la résilience. Il est alors important de travailler cette capacité de résilience dans l'ensemble des domaines de la vie communale, pour que le risque s'inscrive comme une préoccupation quotidienne, au même titre que les autres domaines de l'administration communale.

Nous soulignerons pour finir le point faible du management de cet espace-pivot. Le caractère restreint du groupe, qui favorise le climat de confiance, se pose aussi comme un obstacle à la

diffusion de la montée en compétence. Bien réelle, cette montée en fiabilité reste en partie confinée au sein du groupe (renvoi verbatim). Le travail au niveau de la mise en visibilité nous apparaît alors d'autant plus important.

Conclusion générale de la thèse

Pour conclure ce travail, nous reviendrons ici sur les éléments-clés qui caractérisent notre travail de recherche et sur les différentes contributions que notre travail a souhaité apporter des points de vue théorique et empirique, mais également sur le plan méthodologique. Enfin, nous partagerons nos réflexions quant aux limites de cet exercice, et aux prolongements possibles du travail de recherche.

Retour sur les clés de l'analyse

Dès ses prémisses et tout au long de sa progression, notre travail de recherche a été guidé par une volonté de co-construction partagée avec les acteurs du terrain. Le binôme chercheur-acteur de terrain que nous avons formé avec la chef de projet de la DARP avait pour objectif commun de se pencher sur la question de la performance de l'organisation de la réponse à la crise dans les collectivités territoriales. Cette interrogation trouve son origine dans une problématique de gestion très concrète, rencontrée au quotidien par la chef de projet. Sa mission est d'encadrer l'organisation de la réponse à la crise sur un territoire intercommunal hétérogène, composé de 24 municipalités et d'une structure intercommunale. En pratique, la chef de projet se heurte à une double difficulté. La première est de parvenir à aider les communes non seulement à élaborer des plans de gestion de crise (les PCS) mais surtout, de les aider à « *dépasser les plans* ». Un certain nombre de communes peinent en effet à maintenir une démarche d'appropriation du plan et de réflexion sur celui-ci une fois le document achevé. L'autre difficulté – conditionnée par la première – réside dans l'harmonisation du niveau de préparation de la réponse à la crise au niveau intercommunal. Certaines communes n'ont toujours pas arrêté de PCS quand d'autres l'ont achevé depuis plusieurs années. Parmi celles-ci, des communes se contentent d'avoir le PCS rangé sur une étagère, quand ce même PCS fait l'objet d'un travail régulier d'appropriation et d'animation (par des exercices, des retours d'expérience, etc.) dans d'autres communes. Ce problème empirique nous a paru entrer en résonance avec le questionnement théorique autour de l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience (Wildavsky, 1988 ; Journé, 2009 ; Weick et Sutcliffe, 2007), que nous avons alors souhaité approfondir dans ce contexte. Les acteurs du terrain se sont retrouvés dans cette remontée théorique, qui leur a permis de « *mettre des mots* » sur leurs difficultés managériales (voir figure 9). Nous avons ainsi pris le parti de mobiliser le cadre d'analyse proposé par les théories HRO pour

étudier un collectif d'organisations non-HRO. Nous sommes alors arrivés à la problématique suivante : « *Comment accompagner la progression d'un collectif d'organisations non-HRO vers plus de fiabilité ?* ». Le choix d'une telle problématisation met en avant plusieurs dimensions qui constituent des clés dans notre analyse :

- Tout d'abord, la notion de fiabilité se trouve confrontée à celle de progression : au-delà de la question de la dynamique de la fiabilité – la fiabilité en tant que trajectoire étant peu traitée sur le plan théorique – c'est celle du travail managérial nécessaire au développement et au maintien de la fiabilité qui est questionné. Le terme « accompagner » que nous avons volontairement utilisé dans la problématique contribue à inscrire nos interrogations dans le champ de l'action managériale. Sur le terrain, c'est l'action managériale de la DARP en tant qu'acteur chargé de l'accompagnement des communes dans leurs trajectoires de montée en fiabilité qui est au centre de notre étude. Nous souhaitons également mettre en avant la dimension directrice de la notion d'accompagnement tout au long de notre travail, puisque nous retrouvons également ce concept comme fil rouge de notre dispositif méthodologique (voir en 3.2).
- Ensuite, la notion de fiabilité est proposée pour examiner le cas d'organisations non-HRO. Ce faisant, notre thèse se situe dans le prolongement des travaux qui visent à étendre le champ de recherche HRO à des organisations moins « extrêmes » (à l'instar de Roberts et al., 2008, van Stralen, 2008 ; Vogus, Sutcliffe et Weick, 2010) mais s'inscrit également dans la lignée originelle de ce champ théorique qui, en s'intéressant aux *reliability-seeking organizations* (Rochlin, 1993), s'applique à comprendre les processus de construction de la fiabilité.
- Enfin, notre problématique interroge la dimension collective de la montée en fiabilité. Sur le plan théorique, ce questionnement nous porte à examiner un point aveugle – et qui nous semble néanmoins crucial – des théories HRO : les relations interorganisationnelles. En effet, aucune organisation dite HRO n'évoluant de manière isolée à son environnement, la fiabilité des HRO dépend alors pour partie de la fiabilité des organisations qui composent son environnement et des jeux politiques qui s'y déroulent³²⁸.

³²⁸ Voir intra-organisationnel

Synthèse : des apports aux théories HRO

⇒ **La fiabilité comme une trajectoire dynamique** : en s'intéressant de fait à des organisations non-HRO, notre thèse propose de penser les modalités de construction de la fiabilité et contribue ainsi à la compréhension des mécanismes du maintien ou de la dégradation de la fiabilité dans les HRO.

⇒ **Implications managériales de la fiabilité analysée comme une dynamique** : notre thèse met en avant l'importance du travail managérial qui accompagne la trajectoire de montée en fiabilité de l'organisation. Nous invitons ainsi le champ de recherche HRO à repenser le rôle du management, en particulier celui management de proximité, à l'aune de cette visée « organisatrice ».

⇒ **Extension et retour aux origines de la théorie HRO** : L'originalité de ce travail de recherche est de se situer dans la lignée des travaux d'élargissement de la théorie tout en proposant en recentrage sur le projet originel de recherche de ce courant théorique par l'étude d'organisations « tendant vers » la fiabilité.

⇒ **Dimension collective et politique de la fiabilité** : Le cadre interorganisationnel de notre analyse invite les HRO à penser la fiabilité comme une affaire collective. Il s'agit alors pour les HRO d'inclure dans l'analyse les relations entre acteurs ou entre organisations. En effet, aux côtés des dimensions organisationnelles et cognitives prises en compte par les théories HRO, notre étude montre l'importance de la prise en compte d'une troisième dimension de la fiabilité, de nature politique.

Organiser la montée en fiabilité : des réponses théoriques et empiriques

Cette formalisation de notre questionnement de recherche nous a alors permis d'accompagner l'évolution opérationnelle des acteurs de terrain tout en questionnant le cadre théorique HRO. La réponse que nous avons apportée à la question de recherche posée s'articule autour de deux idées principales : la mise en visibilité et la mise en réflexivité. Ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre 6, c'est dans la dynamique entre ces deux axes que se construit la montée en fiabilité des organisations étudiées. La mise en réflexivité de l'organisation autour des questions de risque et de crise favorise la prise de recul par rapport aux plans et l'engagement dans une logique de résilience. La mise en visibilité du travail préparatoire à la gestion de crise aide à la diffusion de cette montée en compétence à travers l'ensemble des composantes de l'organisation (ou du collectif interorganisationnel). Notre travail met en avant l'importance du travail managérial pour encadrer la mise en dynamique du modèle de montée en fiabilité par l'articulation de ces deux axes. La valeur

ajoutée du risk manager réside dans sa capacité à organiser la réflexivité de l'organisation sur ses pratiques de gestion de crise, et ce aux différents niveaux de l'organisation. Pour cela, le manager peut travailler au niveau de la mise en visibilité du travail lié à la gestion de la crise et à sa préparation.

Notre thèse analyse alors le plan de gestion de crise comme un outil managérial autour duquel le risk manager construit le dispositif de montée en compétence collective : le plan est prétexte à la mise en œuvre d'un travail d'animation qui permet son appropriation et son dépassement, mais qui permet aussi la construction d'un collectif solide. Le travail d'élaboration du plan – en tant que document obligatoire – possède en effet une légitimité sur laquelle s'appuie le risk manager pour construire à la fois une organisation réflexive et un collectif soudé (indispensables à la fiabilité) grâce à l'organisation d'exercices, de partages d'expériences sur le mode du récit etc. La question de la légitimité concerne également le risk manager, dont la légitimité d'action doit être reconnue pour organiser la montée en compétence de l'organisation (et plus particulièrement dans le cadre d'un collectif). Or, dans le cas des collectivités territoriales, la question de la légitimité des EPCI à agir comme organisateurs de la montée en fiabilité du collectif intercommunal se pose, nous permettant de souligner l'importance de la dimension politique dans la construction de la fiabilité des organisations. Dans le cadre de notre étude, la légitimité de l'acteur qu'est la DARP repose essentiellement sur son expertise reconnue et sur le portage politique dont a bénéficié la problématique risques au sein de la structure intercommunale, conduisant à la fois à une inscription structurelle de la problématique et une dotation en moyens (par la création d'un service dédié) et à un engagement politique volontaire de l'ensemble des communes dans ce domaine.

Encadré 71

Synthèse : des apports empiriques et théoriques

⇒ **Proposition d'un modèle de montée en maturité** qui s'appuie sur deux axes-clés : la mise en réflexivité de l'organisation sur ses pratiques de gestion de crise, et la mise en visibilité de ces pratiques liées à la gestion de la crise ou à sa préparation. La mise en dynamique de ce modèle repose sur le risk manager, qui doit alors adapter le modèle en fonction du contexte organisationnel dans lequel il intervient.

⇒ **Importance de la dimension politique et des jeux d'acteurs dans la mise en dynamique du modèle** : le portage politique de la question des risques au sein de l'organisation est une variable-

clé. Le risk manager doit intégrer cette dimension politique dans sa stratégie d'accompagnement de l'organisation (ou à plus forte raison du collectif d'organisations) dans sa progression vers la fiabilité.

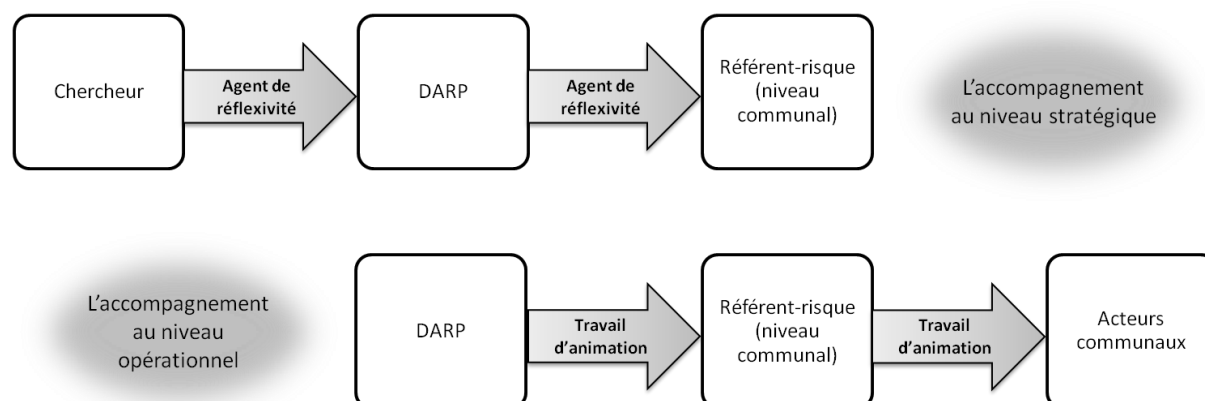
⇒ **Le plan comme prétexte à son propre dépassement** : la montée en fiabilité s'organise autour d'un outil central, prétexte au déploiement d'un véritable dispositif stratégique qui encadre la montée en fiabilité. L'élaboration du PCS en tant que document (qui est une obligation communale) sert la construction d'un collectif (via les GT PCS) qui, à travers l'échange et la socialisation, permet le développement d'une culture du risque commune, d'une mémoire collective, et élargit le spectre cognitif des réponses possibles à la crise.

Accompagner et outiller la montée en fiabilité : les apports méthodologiques et empiriques de la thèse

Notre analyse est marquée par une dualité qui se retrouve à la fois sur le terrain et dans notre méthodologie. En effet, nous nous sommes penchés sur l'activité du manager, qui consiste à accompagner la montée en fiabilité de l'organisation. Bien que notre analyse se concentre en premier lieu sur l'activité de la chef de projet de la DARP, qui accompagne la montée en fiabilité du collectif interorganisationnel, nous avons également considéré un second niveau d'analyse, au niveau communal. Au sein des communes, les référents-risque accompagnent eux aussi la montée en fiabilité de leur organisation respective, en répercutant plus ou moins fidèlement le travail d'animation mis en œuvre par la chef de projet DARP au niveau intercommunal. Sur notre terrain de recherche, le travail managérial qui accompagne la montée en fiabilité est alors double : au niveau de la DARP, et au niveau des référents-risque. Nous établissons alors un parallèle avec notre stratégie d'accompagnement au niveau méthodologique : l'effet miroir se dédouble. La DARP, par son travail d'accompagnement et d'animation, est un agent de réflexivité pour les référents-risque, qui prennent alors du recul sur leur organisation de crise. Mais la DARP est elle-même dans une démarche de recherche de réflexivité, dont nous (en tant que chercheurs) sommes le support à travers l'accompagnement sur le long terme que nous procurons à cet acteur (voir notre illustration dans la Figure 32 ci-dessous). La stratégie d'accompagnement que nous avons mise en place sur le plan méthodologique (voir en 3.2.) présente un caractère original qui constitue l'un des apports méthodologiques de cette thèse : le chercheur accompagne l'acteur de terrain dans sa recherche de réflexivité en se faisant le réceptacle de cette quête. Il combine à la fois des temps d'intégration pleine au terrain (le chercheur éponge) et des temps où il cultive son extériorité (le chercheur miroir) en construisant un dispositif d'accès au terrain basé sur des interactions nombreuses et

fréquentes, dont le caractère tantôt construit, tantôt informel permet de recueillir un matériau riche (voir tableau 9). Il s'agit d'une stratégie d'accès au terrain qui ne peut s'effectuer que dans un contexte particulier, co-construction et attente de la part du terrain, car part d'informel avec connaissance et acceptation des biais grande proximité.

Figure 32



Une seconde originalité méthodologique de notre travail de recherche réside dans la mobilisation de l'outil de gestion que nous avons construit comme mode de recueil de données. La plupart des recherches de type action ou intervention utilisent l'introduction d'un outil de gestion comme une technique pour observer le changement induit par cette perturbation sur le terrain. Notre démarche a été toute autre : en animant un groupe de travail consacré à un outil de mise en visibilité du travail préparatoire à l'organisation de crise, c'est le processus de construction de l'outil que nous avons mobilisé comme technique de recueil de données. Un retour sur le terrain serait néanmoins intéressant pour observer comment cet outil a par la suite modifié – ou non – les pratiques sur le terrain. Enfin, la construction de cet outil a constitué un apport empirique, il a constitué le livrable attendu par notre terrain de recherche comme résultat opérationnel, visible et directement activable de la présence d'un chercheur sur le terrain, au delà de l'accompagnement dans les réflexions stratégiques.

Encadré 72

Synthèse : des apports méthodologiques et empiriques

⇒ **Parallèle entre le double niveau d'action managériale sur le terrain et le double niveau d'analyse retenu sur le plan méthodologique.** Ainsi, la stratégie d'accompagnement que nous avons

appliquée au niveau méthodologique avec la DARP se retrouve également mise en œuvre sur le terrain de recherche par les acteurs, aux niveaux stratégiques et opérationnels.

⇒ **La construction d'un outil de gestion mobilisée comme mode de collecte de données** dans le cadre d'une recherche qui se rapproche d'une recherche de type interventionniste.

⇒ **Création d'un outil de « mise en visibilité » du travail préparatoire à la gestion de crise, à deux visées** : communiquer pour sensibiliser autour de l'importance de la préparation, et s'auto-évaluer, afin d'identifier des pistes de progression.

Réflexions autour des limites et prolongements du travail de thèse

Nous aborderons dans ce dernier point les limites de notre travail de recherche, ainsi que les pistes de recherche vers lesquelles il nous semble intéressant de poursuivre une réflexion pour approfondir ce sujet.

En premier lieu, les limites de notre travail nous apparaissent d'un point de vue méthodologique. Notre travail, basé sur une étude de cas, est de nature qualitative et est profondément contextualisé. Il s'agit là d'un choix volontaire, qui nous a paru nécessaire au recueil de la richesse du matériau. Néanmoins, il pourrait être intéressant de consolider nos résultats à l'aide d'autres études de cas similaires, ou d'envisager d'enrichir l'étude par le recueil d'un certain nombre de données de nature quantitative. C'est cet objectif que nous avons poursuivi par l'étude des agendas des acteurs de la DARP, bien que le matériau ne se soit pas révélé aussi riche que nous l'espérions.

Sur le plan théorique, nous avons traité de l'usage de l'outil PCS comme d'un outil de gestion central dans le déploiement de la stratégie de montée en fiabilité du collectif d'organisations. Il nous semblerait pertinent d'approfondir la littérature qui traite des outils et des dispositifs de gestion pour développer la notion de plan-prétexte que nous avons amenée. Nous n'avons pas investigué le champ des théories portant sur les objets-frontières, qui pourrait s'avérer intéressant dans le cas du PCS tel que nous l'avons développé. De la même manière, le groupe de travail GT PCS pourrait être analysé à l'aune des théories portant sur les espaces de discussion. Ensuite, concernant les théories HRO autour desquelles nous avons principalement centré notre thèse, la question des outils de gestion sur lesquels s'appuient les mécanismes de la fiabilité mériteraient à notre sens d'être étudiée plus particulièrement au sein de ce champ de recherche.

Pour terminer, nous dirons un mot du terrain, qui depuis la fin de notre étude a connu de profondes évolutions. L'une des caractéristiques de ce terrain de recherche repose sur le *turnover* important des hommes-clés garants du portage politique. Les élections municipales de 2014, qui ont eu lieu après notre départ du terrain, ont une fois de plus bouleversé la donne. Les changements d'équipes municipales ont impacté la place donnée à la gestion des risques, en fonction de la sensibilité personnelle des nouveaux élus. Le travail engagé avec certains élus, présents depuis de nombreuses années, est parfois à recommencer. Au niveau de la structure intercommunale, l'année 2015 a apporté des changements structurels importants : suite à des restructurations organisationnelles, l'équipe de la DARP a fusionné avec le service de gestion des risques de la Commune A. Bien que la gestion de crise reste dans les textes une attribution communale, elle semble suivre la tendance générale à la mutualisation suivie par l'ensemble des services municipaux. Il est à noter que cette mutualisation s'effectue d'abord avec les services de la Commune A, ville centre. Quels seront les impacts du renforcement de cette fusion Commune A – DARP sur la cohésion du collectif intercommunal qui s'est créé autour de la préparation de la réponse à la crise ?

Bibliographie

' t HART, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36–50.

ADROT, A., & GARREAU, L. (2010). Interagir pour improviser en situation de crise. Le cas de la canicule de 2003, *Revue Française de Gestion*, 203, 119-131.

AGRE, P. E., & CHAPMAN, D. (1990). What are plans for? *Robotics and autonomous systems*, 6(1), 17-34.

AKRICH, M., CALLON, M. & LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Presses des Mines.

ALLARD-POESI, F., & PERRET, V. (2003). La recherche-action. In Y. GIORDANO (Ed.), *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative* (pp. 85-132). Caen : Editions EMS.

ALLARD-POESI, F., & PERRET, V. (2004). La construction collective du problème dans la recherche-action: difficultés, ressorts et enjeux. *Finance Contrôle Stratégie*, 7(4), 5-36.

ALLISON, G. T., & ZELIKOW, P. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

AMALBERTI, R. (1996). *La conduite de systèmes à risques : le travail à l'hôpital*. Paris : Presses Universitaires de France.

ANDERSON, P. A. (1983). Decision making by objection and the Cuban missile crisis. *Administrative Science Quarterly*, 28(2), 201-222.

ARENDT, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.

ARGYRIS, C., PUTNAM, R. & SMITH, D. (1985). *Action science, concepts, methods, and skills for research and intervention*. San Francisco: Jossey-Bass.

AVENIER, M. J., & GAVARD-PERRET, M.-L. (2012). Inscrire sa recherche dans un cadre épistémologique. In M.-L. GAVARD-PERRET, D. GOTTELAND, C. HAON, & A. JOLIBERT (Eds).

Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse. 2^{ème} Edition (pp. 11-62). Paris: Pearson Education.

AVENIER, M. J., & THOMAS, C. (2012). À quoi sert l'épistémologie dans la recherche en sciences de gestion ? Un débat revisité. *Le Libellio d'Aegis*, 8(4), 13-27.

BARTHE, Y. (2006). *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris : Economica.

BECK, U. (2001). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.

BEUCHER, S., REGHEZZA-ZITT, M. (2008). Gérer le risque dans une métropole: le système français face à l'inondation dans l'agglomération parisienne. *Environnement Urbain/Urban Environment*, 2, 1-10.

BOIN, A. (2009). The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), 367-377.

BOIN, A., & 't HART, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.

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. (2007). Risk and Public Problems. *Journal of Risk Research*, 10(7), 941-957.

BORRAZ, O., GILBERT, C. & JOLY, P.-B. (2007). Risk Studies : The French Contribution. *Journal of Risk Research*, 10(7), 899-904.

BOSSARD-PRECHOUX, V. (2013). *La construction d'un pôle de compétitivité: travail de régulation, émergence du collectif et projets des acteurs: le pôle iDforCAR*. Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Nantes.

BOURRIER, M. (2001). *Organiser la fiabilité*. Collection Risques Collectifs et Situations de Crises, Paris : L'Harmattan.

BOURRIER, M. (2001). La fiabilité est une question d'organisation. In M. BOURRIER (Ed.), *Organiser la fiabilité*, (pp. 9-38). Collection Risques Collectifs et Situations de Crises, Paris : L'Harmattan.

-
- BURNS, T. & STALKER, G. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- CALLON, M. (1988). *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris : La Découverte
- CALLON, M. (1997). *Exploration des débordements et cadrage des interactions : la dynamique de l'expérimentation collective dans les forums hybrides*. Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise Actes de la 8ème séance, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- CALLON, M. (2006). Sociologie de l'acteur réseau. In M. AKRICH, M. CALLON & B. LATOUR (Eds.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (pp.267-276). Paris : Presses de l'École des Mines de Paris.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., & BARTHE, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain*. Paris : Seuil.
- COMFORT, L. K., SICILIANO, M. D. & OKADA, A. (2010). Risque, résilience et reconstruction : le tremblement de terre haïtien du 12 janvier 2010. *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 16(2), 37-58.
- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- CZARNIAWSKA, B. (2007). *Shadowing: and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Copenhagen Business School Press DK.
- CZARNIAWSKA, B. (2008). Organizing: how to study it and how to write about it. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 3(1), 4-20.
- DAVID, A. (2003). Etude de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion. *Revue Sciences de gestion*, 39, 139-166
- DAVID, A. (2012a). Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées. In A. DAVID, A. HATCHUEL & R. LAUFER (Eds). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion* (pp. 111-142). Presses des MINES.
- DAVID, A. (2012b). La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? In A. DAVID, A. HATCHUEL & R. LAUFER (Eds). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion* (pp. 241-264). Presses des MINES.
- DAVID, A., HATCHUEL, A., & LAUFER, R. (2012). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Presses des MINES.

-
- DEJOURS, C. (1995). *Le facteur humain*. Paris : Presses Universitaires de France.
- DETCHESSAHAR, M. (2003). L'avènement de l'entreprise communicationnelle ? Outils, problèmes et politique d'accompagnement. *Revue française de gestion*, 142, 65-84.
- DEWEY, J. (1993). *Logique : la théorie de l'enquête*. Paris : PUF.
- DE VAUJANY, F. X. (2006). Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management & Avenir*, 9, 109-126.
- DOUGLAS, & WILDAVSKY, A. (1982) How can we know the risks we face? Why risk selection is a social process. *Risk Analysis*, 2(2), 49-58.
- DUCHAINÉ, S. (2010). *Innover sans projet ? : les micro-pratiques communicationnelles de l'innovation : le cas d'une entreprise de fabrication d'emballages*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Nantes.
- DUMEZ, H. (2006). Essai sur la théorie de l'action de Hannah Arendt dans ses implications pour la recherche en science sociale. *Le libellio d'Aegis*, 2(3), 10-24.
- DUMEZ, H. (2008). *Rendre des comptes. Nouvelle exigence sociétale*. Paris : Dalloz.
- DUMEZ, H. (2010). La description: point aveugle de la recherche qualitative. *Le Libellio d'Aegis*, 6(2), 28-43.
- DUMEZ, H. (2011). Qu'est-ce que la recherche qualitative? *Le Libellio d'Aegis*, 7(4), 47-58.
- DUMEZ, H. (2012a). Qu'est-ce que l'abduction, et en quoi peut-elle avoir un rapport avec la recherche qualitative? *Le Libellio d'Aegis*, 8(3), 3-9.
- DUMEZ H. (2012b). Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative. *Le Libellio d'Aegis*, 8(4), 29-33.
- DUMEZ, H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative. Les questions clés de la démarche compréhensive*. Vuibert.
- DUMEZ, H., GIGOUT, E., & JOURNE, B. (2013). La visée externe et interne des dispositifs d'*accountability*. *Revue française de gestion*, 237, 171-180.
- DUPUY, J.-P. (2002). *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*. Paris : Seuil.

DUPUY, J.-P. (2007). D'Ivan Illich aux nanotechnologies. Prévenir la catastrophe? *Esprit*, 2007/2, 29-46.

EDWALD, F. (1986). *L'Etat providence*. Paris: Grasset.

FACAL, J., & MAZOUZ, B. (2013). L'imputabilité des dirigeants publics. *Revue française de gestion*, 237, 117-132.

FORGUES, B. (1991). La décision en situation de crise. *Revue Française de Gestion*, 86, 39-45.

FORGUES, B. (1993). La dialectique de l'ordre et du chaos dans les organisations. *Revue Française de Gestion*, 93, 5-15.

FORGUES, B. (1996). Nouvelles Approches de la Gestion des Crises. *Revue Française de Gestion*, 108, 72-78.

FOURNIER, P. (2012). *Travailler dans le nucléaire: Enquête au cœur d'un site à risque*. Armand Colin.

FREUDENBURG, W. R. (1993). Risk and recreancy: Weber, the division of labor, and the rationality of risk perceptions. *Social Forces*, 71(4), 909-932.

FRIEDBERG, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. Paris : Seuil.

GARREAU, L. (2011). La méthode enracinée. *Revue internationale de psychosociologie*, 18(44), 89-115.

GAVARD-PERRET, M.-L., GOTTELAND, D., HAON, C., & JOLIBERT, A. (2012). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse. 2^{ème} Edition*. Paris: Pearson Education.

GENTIL, S. (2012). *Gérer l'événement dans un contexte d'industrialisation des soins: une approche par l'activité de la coordination au bloc opératoire*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Nantes.

GILBERT, C. (1990). *La catastrophe, l'élus et le préfet*. Presses Universitaires de Grenoble.

GILBERT, C. (2002). Risques nucléaires, crise et expertise : quel rôle pour l'administrateur ? *Revue française d'administration publique*, 3(103), 461-470.

GILBERT, C. (Ed.). (2002b). *Risques collectifs et situations de crise : Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*. Paris: Editions L'Harmattan.

GILBERT, C. (2003). La fabrique des risques. *Cahiers internationaux de sociologie*, 1(114), 55-72.

-
- GILBERT, C. (2007). Crisis Analysis: Between Normalization and Avoidance. *Journal of Risk Research*, 10(7), 925–940.
- GILBERT, C., CAILLE, F., & LEMIEUX, C. (1998). Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert. *Politix*, 11(44), 29-38.
- 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(2), 142-162.
- GIORDANO, Y. (2003). *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*. Editions EMS.
- GIORDANO, Y. (2003). Les spécificités des recherches qualitatives. In Y. GIORDANO (Ed.), *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative* (pp. 11-39). Caen : Editions EMS.
- GIORDANO, Y. (2012). Spécifier l'objet de la recherche. In M.-L. GAVARD-PERRET, D. GOTTELAND, C. HAON, & A. JOLIBERT (Eds). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse. 2^{ème} Edition* (pp. 63-105). Paris: Pearson Education.
- GLASER, B. G., & STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Adline.
- GODARD, O. (1993). Les risques climatiques entre raisons scientifiques, économiques et politiques. Jalons de la construction d'un problème d'action internationale en univers controversé. In CRESAL (Ed.), *Les raisons de l'action publique: entre expertise et débat. Coll. Logiques politiques* (pp.33-52). Paris : L'Harmattan.
- GODARD, O., HENRY, C., LAGADEC, P., & MICHEL-KERJAN, E. (2002). *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Paris : Gallimard.
- GODE-SANCHEZ, C. (2010). Se coordonner en environnement volatil : les pratiques de coordination développées par les pilotes de chasse. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 13(3), 61-93.
- GODE-SANCHEZ, C. (2011). Construire le sens par le retour d'expérience: le cas de l'Equipe de Voltige de l'Armée de l'air. *Management & Avenir*, 41, 416-434.
- GRIMAND, A. (2012). L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences. *Management & Avenir*, 54, 237-257.

-
- GUILHOU, & LAGADEC, P. (2002). *La fin du Risque Zéro*. Eyrolles.
- HATCHUEL, A. (1986). *Archétypes et interventions dans le savoir gestionnaire*. Paris : ENSMP.
- HERMANN, C. F. (1963). Some consequences of crisis which limit the viability of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 61-82.
- HOOD, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1), 15–37.
- HURET, R. (2010). *Katrina, 2005. L'ouragan, l'État et les pauvres aux États-Unis*. Paris : EHESS.
- JARZABKOWSKI, P. (2005). *Strategy as practice. An activity-based approach*. London : Sage.
- JONAS, H. (1998). *Le principe responsabilité*. Une éthique pour la civilisation technologique (trad. J. GREISCH). Paris : Flammarion
- JOANNIDES, V., & JAUMIER, S. (2013). De la démocratie en Amérique du Nord à l'*accountability* à la française, *Revue française de gestion* 8(237), 99-116.
- JOURNE, B. (1997). Positivisme et constructivisme dans la sûreté et la fiabilité des centrales nucléaires. *Actes du colloque Constructivisme(s) et Sciences de Gestion*, IAE de Lille.
- JOURNE, B. (2001). La prise de décision dans les organisations à haute fiabilité : entre le risque d'accident et le risque bureaucratique. *Les cahiers de l'Artémis*, 3, 101-126.
- JOURNE, B. (2005). Etudier le management de l'imprévu : méthode dynamique d'observation *in situ*. *Finance Contrôle Stratégie*, 8(4), 63-91.
- JOURNE, B. (2009). Les organisations de haute fiabilité. In X. MICHEL & P. CAVAILLE (Eds.), *Le management des risques pour un développement durable. Qualité, santé sécurité et environnement*, (p. 367-384), Dunod.
- JOURNE, B. (2012). Collecter les données par l'observation. In M.-L. GAVARD-PERRET, D. GOTTELAND, C. HAON, & A. JOLIBERT (Eds). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse. 2^{ème} Edition* (pp. 165-206). Paris: Pearson Education.
- JOURNE, 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.
- JOURNE, B. & RAULET-CROSET, N. (2012), La décision comme activité managériale située. Une approche pragmatiste. *Revue française de gestion*, 6(225), 109-128.

-
- JULLIEN, F. (2001). *Du temps. Eléments d'une philosophie du vivre*. Paris : Grasset.
- KEYNES, J. M. (1921). *A Treatise on Probability*. London : Macmillan.
- KNIGHT, F. H. (1921). *Risk, uncertainty, and profit*. Boston & New York: Houghton Mifflin.
- KOURILSKY, P. (2002). *Du bon usage du principe de précaution. Réflexions et modes d'action*. Paris : O. Jacob.
- LAGADEC, P. (1981). *La civilisation du risque*. Paris : Seuil.
- LAGADEC, P. (1991). *La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs*. Paris : McGraw Hill.
- LAGADEC, P. (1995). *Cellules de crise : les conditions d'une conduite efficace*. Paris : Editions d'Organisation.
- LAGADEC, P. (1996). Un nouveau champ de responsabilité pour les dirigeants. *Revue Française de gestion*. 100-109.
- LAGADEC, P. (2009a). La question des plans. Entre points d'appui et pièges stratégiques. *Cahiers de recherche de l'Ecole Polytechnique, Département d'économie*, 40.
- LAGADEC, P. (2009b). A New Cosmology of Risks and Crises: Time for a Radical Shift in Paradigm and Practice. *Review of Policy Research*, 26(4), 475-488.
- LAGADEC, P. (2011). Le citoyen dans les crises - Nouvelles données, nouvelles pistes. *Préventique-Sécurité*, 115, 25-31.
- LALONDE, C. (2008). *Organiser la réponse à la crise: étude de neuf types de réponses à la crise, de l'humaniste à l'aventurier*. Editions L'Harmattan.
- LANIR, Z. (1989). The reasonable choice of disaster : the shooting down of the Libyan airliner on 21 February 1973. *Journal of Strategic Studies*, 12, 479-493.
- LAPORTE, T.R. & CONSOLINI, P.M. (1991). Working in Practice but not in Theory: Theoretical Challenges of «High Reliability Organizations ». *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1, (1), 19-48.
- LAPORTE, T. R. (2007). Critical infrastructure in the face of a predatory future: Preparing for untoward surprise. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 60–64.

LAROCHE, H. (1996). Note critique: Karl, E. Weick, Sensemaking in organizations. *Sociologie du Travail*, 38(2), 225-232.

LAROCHE (1998). L'ingénieur, le manager et l'astronaute. *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, 53, 69-77.

LARRERE, C. (2003). Le principe de précaution et ses critiques. *Innovations*, 2(18), 9-26.

LASCOURMES, P. (1997). *Introduction générale. Les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides*. Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise Actes de la 8ème séance, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Le MOIGNE, J. L. (1990). Epistémologies constructivistes et sciences de l'organisation. In A.-C. Martinet, *Epistémologies et sciences de gestion* (pp. 81-140). Paris, Economica.

LEWIN, K. (1946). Action Research and Minority Problems, *Journal of Social Issues*, 2, 34-46, réédité in K. LEWIN (1997), *Resolving Social Conflicts & Field Theory in Social Science* (pp. 143-152). Washington: American Psychological Association,

LEWIN, K. (1951). *Field theory in social science*. New York : Harper and Row.

LINDELL, M. K. (1994). Are local emergency planning committees effective in developing community disaster preparedness? *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 159-182.

LINDELL, M. K., TIERNEY, K. J., & PERRY, R. W. (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Joseph Henry Press.

MARCELLIS-WARIN (DE), N. & PEIGNIER, I. (2010). Les Local Emergency Planning Committees aux États-Unis : des acteurs clés pour l'amélioration de la résilience des collectivités face aux sinistres majeurs. *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 16 (2), 194-211.

MARTINET, A.-C. (1990). *Epistémologies et sciences de gestion*. Paris : Economica.

MAZOUZ, B., TREMBLAY, B., & FACAL, J. (2005). Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise. *Revue française d'administration publique*, 3, 403-419.

MCCONNELL, A., & STARK, A. (2002). Foot-and-Mouth 2001: The Politics of Crisis Management. *Parliamentary Affairs*, 55(4), 664-681.

MERTON, R. K. (1957). *Social theory and social structure* (2e ed.). Glencoe: The Free Press.

-
- MILES, M. B., & HUBERMAN, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. De Boeck Supérieur.
- MINTZBERG, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Editions d'organisation.
- MOISDON, J.C. (1984). Recherche en gestion et intervention. *Revue Française de Gestion*, 47-48.
- MORIN, E. (1976). Pour une crisologie. *Connexions*, 25, 149-163.
- MUSCA, G. (2006). Une stratégie de recherche processuelle : l'étude longitudinale de cas enchâssés. *M@n@gement*, 9, 153-176.
- OLSON, R. S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 18(2), 265–287.
- PATON, D. (2003). Disaster preparedness: A social-cognitive perspective. *Disaster Prevention and Management*, 12 (3), 201-216.
- PAUCHANT, T., & MITROFF, I. I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- PAUCHANT, T. C., & MORIN E. M. (1996). La gestion systémique des crises et la prévention de la contre-production. *Revue française de gestion*, 108, 90-99.
- PEARSON, C., ROUX-DUFORT, C., & CLAIR, J. (2007). *The International Handbook of Crisis Management*. Sage.
- PERRET, V., & SEVILLE, M. (2007). Fondements épistémologiques de la recherche. In R. THIETART, *Méthodes de recherche en management*, 3ème éd. (pp. 13-33). Dunod.
- PERROW, C. (1994). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- PERROW, C. (1999). Organisations à hauts risques et « normal accidents ». Point de vue de Charles PERROW. *Actes de la quatorzième séance du Séminaire du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS*.
- PERRY, R. W., & LINDELL, M. K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350.
- PETTIGREW A. (1985). *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*. Oxford: Blackwell.
- PIAGET, J. (1967). *Logique et connaissance scientifique*. Paris: Gallimard.

-
- POWER, M. (2004). *The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty*. Demos.
- POWER, M., SCHEYTT, T., SOIN, K., & SAHLIN, K. (2009). Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. *Organization Studies*, 30(2-3), 301-324.
- PÜNDRICH, A. P., BRUNEL, O. & BARIN-CRUZ, L. (2009). Les dimensions des crises : Analyse de deux études de cas sous les approches processuelle et événementielle. *Revue internationale d'intelligence économique*, 1(2), 213-235.
- QUARANTELLI, (1987). Les dimensions des crises : Analyse de deux études de cas sous les approches processuelle et événementielle. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 5, 7–32.
- REASON, J. (1990). *Human error*. Cambridge : Cambridge University Press.
- REYNAUD, J. D. (1989). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.
- ROBERTS, K. H. (1990). Some characteristics of one type of high reliability organization. *Organization Science*, 1(2), 160-176.
- ROBERTS, K. H. (1993). *New challenges to understanding organizations*. New York: Macmillan.
- ROCHLIN, G. I. (1989). Informal organizational networking as a crisis-avoidance strategy: US naval flight operations as a case study. *Organization & Environment*, 3(2), 159-176.
- 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.
- ROSENTHAL, U. (2003). September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crises Management. *Administrative Society*, 35(2), 129-143.
- ROSENZWEIG, P. M. (1990). *The organizational context of judgment and choice: Evaluation and approval of the Iranian hostage rescue mission*. Thèse de doctorat, The Wharton School, University of Pennsylvania.
- ROULEAU, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving: How middle managers interpret and sell change every day. *Journal of Management Studies*, 42(7), 1413-1441.

ROUX-DUFORT, C. (1996). Crises : Des Possibilités d'apprentissage pour l'Entreprise. *Revue Française de Gestion*, 108, 79-89.

ROUX-DUFORT, C. (2007a). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions ? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 105-114.

ROUX-DUFORT, C. (2007b). A Passion for Imperfections. Revisiting Crisis Management. In C. PEARSON, C. ROUX-DUFORT, & J. CLAIR (Eds.), *The International Handbook of Crisis Management*. Sage.

SCHÖN, D. A. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books.

SCHULMAN, P. R. (1996). Heroes, organizations and high reliability. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2), 72-82.

SCHULMAN, P. R., & ROE, E. (2007). Designing infrastructures: dilemmas of design and the reliability of critical infrastructures. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1), 42-49.

SETBON, M. (2004). *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*. Elsevier Masson.

SHRIVASTAVA, P. (1987). *Bhopal: Anatomy of a Crisis*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.

STARBUCK W. H., & MILLIKEN, F. J. (1988). Executives' perceptual filters: What they notice and how they make sense. In D. C. HAMBRICK (Ed.), *The executive effect: Concepts and methods for studying top managers*, Greenwich : JAI Press.

STARR, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk, *Science*, 165, 1232-1238.

STEYER, V. (2011). *Faire sens avec l'autre, faire sens de l'autre*. Actes de la XXème conférence de l'AIMS, Nantes.

STEYER, V. (2013). *Les processus de sensemaking en situation d'alerte, entre construction sociale du risque et relations d'accountability : le cas des entreprises françaises face à la pandémie grippale de 2009*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Paris X.

STEYER, V. & LAROCHE, H. (2012). Le virus du doute. *Revue française de gestion*, 225, 167-186.

STRAUSS, A., & CORBIN, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks: Sage.

STRAUSS, A., & CORBIN, J. M. (2004). *Les fondements de la recherche qualitative : techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*. Fribourg : Academic Press.

-
- SUCHMAN, L. (1987). *Plans and Situated Action: The Problem of Human-Machine Communication*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SUCHMAN, L. (1990). Plans d'action. *Raisons pratiques*, 1, 149-170.
- SUCHMAN, L. (1993). Response to Vera and Simon' s Situated Action: A Symbolic Interpretation. *Cognitive Science*, 17(1), 71-75.
- SUDDABY, R. (2006). From the editors: What grounded theory is not. *Academy of management journal*, 49(4), 633-642.
- TALEB, N. N. (2008). *Le cygne noir. La puissance de l'imprévisible*. Les belles lettres.
- TERSSAC (DE), G. (1992). *Autonomie dans le travail*. Paris : Presses Universitaires de France
- THEVENOT, L. (1995). L'action en plan. *Sociologie du travail*, 37(3), 411-434.
- THIETART, R.-A. (2007). *Méthodes de recherche en management*. 3^{ème} Edition. Dunod.
- TIBERGHIE, B. (2010). Les territoires à dangerosité inhérente : un domaine d'extension des theories sur la fiabilité organisationnelle? *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 16(2), 75-89.
- TURNER, B. A. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, 21(3), 378-397.
- VASQUEZ, C. (2013). Devenir l'ombre de soi-même et de l'autre. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, (Supplément), 69-89.
- VAUGHAN, D. (1989). Regulating Risk: Implications of the Challenger Accident. *Law & Policy*, 11(3), 330-349.
- VAUGHAN, D. (1990). Autonomy, interdependence, and social control: NASA and the space shuttle Challenger. *Administrative Science Quarterly*, 35, 225-257.
- VAUGHAN, D. (1996). *The Challenger launch decision: Risky technology, culture, and deviance at NASA*. Chicago: University of Chicago Press.
- VAUGHAN, D. (1999). *Technologies à hauts risques, organisations et culture: le cas de Challenger. Point de vue de Diane Vaughan*. Actes de la quinzième séance. Séminaire du programme risques collectifs et situation de crise.

-
- WACHEUX, F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*. Economica.
- WEICK, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing (2nd ed.)*. Addison-Wesley.
- 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(4), 628 – 652.
- WEICK, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- WEICK, K. E. (2009). Leadership as the Legitimation of Doubt. *Making Sense of the Organization: The Impermanent Organization*, (2). Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- WEICK, K. E., & ROBERTS, K. H. (1993). Collective mind in organizations. Heedful interrelating on flight decks. *Administrative Science Quarterly*, 38, 357-381.
- WEICK, K. E., SUTCLIFFE, K. M., & OBSTFELD, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. In R. S. SUTTON & B. M. STAW (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, (1) (pp. 81–123). Stanford: Jai Press.
- WEICK, K. E., & SUTCLIFFE, K. M. (2001). *Managing the Unexpected – Assuring High Performance in an Age of Complexity*. University of Michigan Business School, Management Series, Jossey-Bass, San Francisco.
- WILDAVSKY, A. (1973). If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Science*, (4), 127-153.
- WILDAVSKY, A. (1988). *Searching for Safety*. The Social Philosophy and Policy Center, 10, Transaction Books. New Brunswick.
- WYBO, J.-L. (2010). L'évaluation de la vulnérabilité à la crise : le cas des préfectures en France. *Télescope. Revue d'analyse comparée en administration publique*, 16 (2), 173-193.
- YIN, R. K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.

Annexes

Annexe 1 – Extrait de la LOI n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (Version initiale)

JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626

texte n° 3

LOI n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (1)

NOR: INTX0300211L

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2004/8/13/INTX0300211L/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2004/8/13/2004-811/jo/texte>

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1

La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.

Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité intérieure au sens de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et avec la défense civile dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens.

Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en oeuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'Etat en temps de crise et de celles du code général des collectivités territoriales, le ministre chargé de la sécurité civile coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie.

(...)

TITRE II : ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Chapitre II : Protection générale de la population

Article 13

Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en oeuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration.

Chapitre III : Organisation des secours

Article 14

I. - L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un plan dénommé plan Orsec.

II. - Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Dans ce dernier cas, il précise le commandement des opérations de secours.

Le plan Orsec départemental est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, sous réserve des dispositions de l'article 22

III. - Le plan Orsec de zone recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en oeuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Il fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec de zone est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense.

IV. - Le plan Orsec maritime détermine, compte tenu des risques existant en mer, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec maritime comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance, et des dispositions propres à certains risques particuliers pouvant survenir en mer.

Le plan Orsec maritime est arrêté par le représentant de l'Etat en mer.

V. - Les plans Orsec sont élaborés et révisés au moins tous les cinq ans dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Article 15

I. - Les dispositions spécifiques des plans Orsec prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en oeuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les caractéristiques des installations et ouvrages pour lesquels le plan Orsec doit définir, après avis des maires et de l'exploitant intéressés, un plan particulier d'intervention en précisant les mesures qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police. Ce décret détermine également les catégories d'installations et d'ouvrages pour lesquelles les plans particuliers d'intervention font l'objet d'une consultation du public, les modalités de cette consultation, ainsi que les conditions dans lesquelles ces plans sont rendus publics.

II. - A la fin de l'article 96 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les mots : « l'article 3 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs » sont remplacés par les mots : « l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ».

Article 16

I. - La direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en application des dispositions des articles L. 2211-1, L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, sauf application des dispositions prévues par les articles 17 à 22 de la présente loi.

II. - L'article L. 2211-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « , sauf application des dispositions des articles 17 à 22 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ».

Article 17

En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental.

Article 18

En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'un département, le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense mobilise les moyens de secours publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il attribue les moyens de secours aux autorités chargées de la direction des secours et prend les mesures de coordination nécessaires à la conduite de ces opérations. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec de zone.

Le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense peut déléguer tout ou partie de ces attributions au représentant de l'Etat dans l'un des départements de la zone.

Article 19

En cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent affecter plusieurs départements relevant de zones de défense distinctes, les compétences attribuées par l'article 18 sont exercées par le représentant de l'Etat dans le département du siège de l'une des zones de défense intéressées désigné par l'autorité administrative compétente.

Le représentant de l'Etat ainsi désigné peut déléguer tout ou partie de ces attributions au représentant de l'Etat dans l'un des départements des zones intéressées.

Article 20

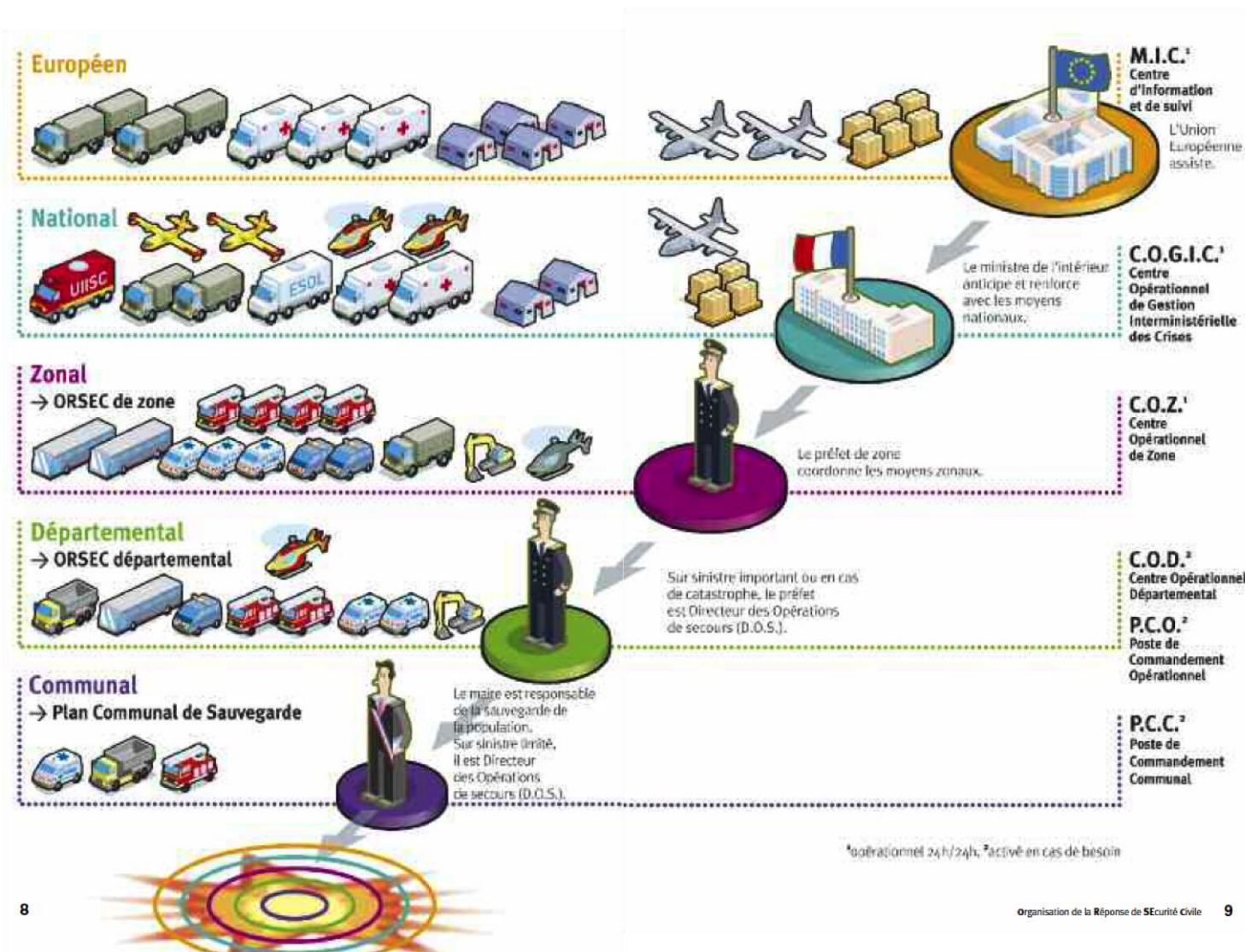
En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe en mer, le préfet maritime mobilise et met en oeuvre les moyens de secours publics et privés nécessaires. Il assure la direction des opérations de secours en mer. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec maritime et en informe le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense intéressé.

Lorsqu'un accident majeur ayant son origine en mer conduit au déclenchement du plan Orsec maritime et d'un plan Orsec départemental ou de zone, le préfet de la zone de défense territorialement compétent s'assure de la cohérence des actions terrestre et maritime.

Article 21

En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe d'ampleur nationale, le ministre chargé de la sécurité civile ou, le cas échéant, le ministre chargé de la mer coordonne la mise en oeuvre des moyens de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. Il mobilise les moyens privés nécessaires aux secours et les attribue à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours.

Annexe 2 La montée en puissance du dispositif ORSEC



Annexe 3 Compétences exercées par Nantes Métropole

Les compétences principales	Autres compétences et responsabilités
<p>Depuis le 1er janvier 2001, la Métropole de Nantes exerce les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aménagement urbain • Transports et déplacements • Espaces publics, voirie, propreté et éclairage public • Déchets • Environnement et énergie • Eau et assainissement • Logement et habitat • Développement économique • Enseignement supérieur, recherche et innovation • Emploi • Europe et attractivité internationale. <p>Toutes ces compétences sont mises en œuvre sous forme de services publics rendus aux habitants par les 3220 agents de Nantes Métropole.</p>	<p>En plus de ces compétences « obligatoires » pour une Métropole, Nantes Métropole s'est dotée de compétences facultatives qui élargissent la panoplie de ses services :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hébergement des gens du voyage • Actions foncières : élaboration et gestion du programme d'action foncière • Actions et réalisations en faveur des personnes handicapées • Refuge pour animaux abandonnés et errants • Participation, à la demande et en concertation avec les communes, à l'aménagement de promenades le long des cours d'eau et à la valorisation des espaces naturels à vocation de loisirs et d'éducation de l'environnement. • Lutte contre les pollutions, la prévention des risques et notamment des risques majeurs. • Participations aux constructions nouvelles de lycées et extensions des lycées existants • Grands équipements (transports, télécommunications, sport, etc.) • Équipements d'enseignement supérieur et de recherche • Construction, aménagement et équipement de locaux d'enseignement supérieur et de recherche dans un cadre contractuel. • <p>Par ailleurs, les services de la Métropole assurent la gestion du syndicat intercommunal dénommé "Syndicat mixte pour l'hébergement des gens du voyage".</p>

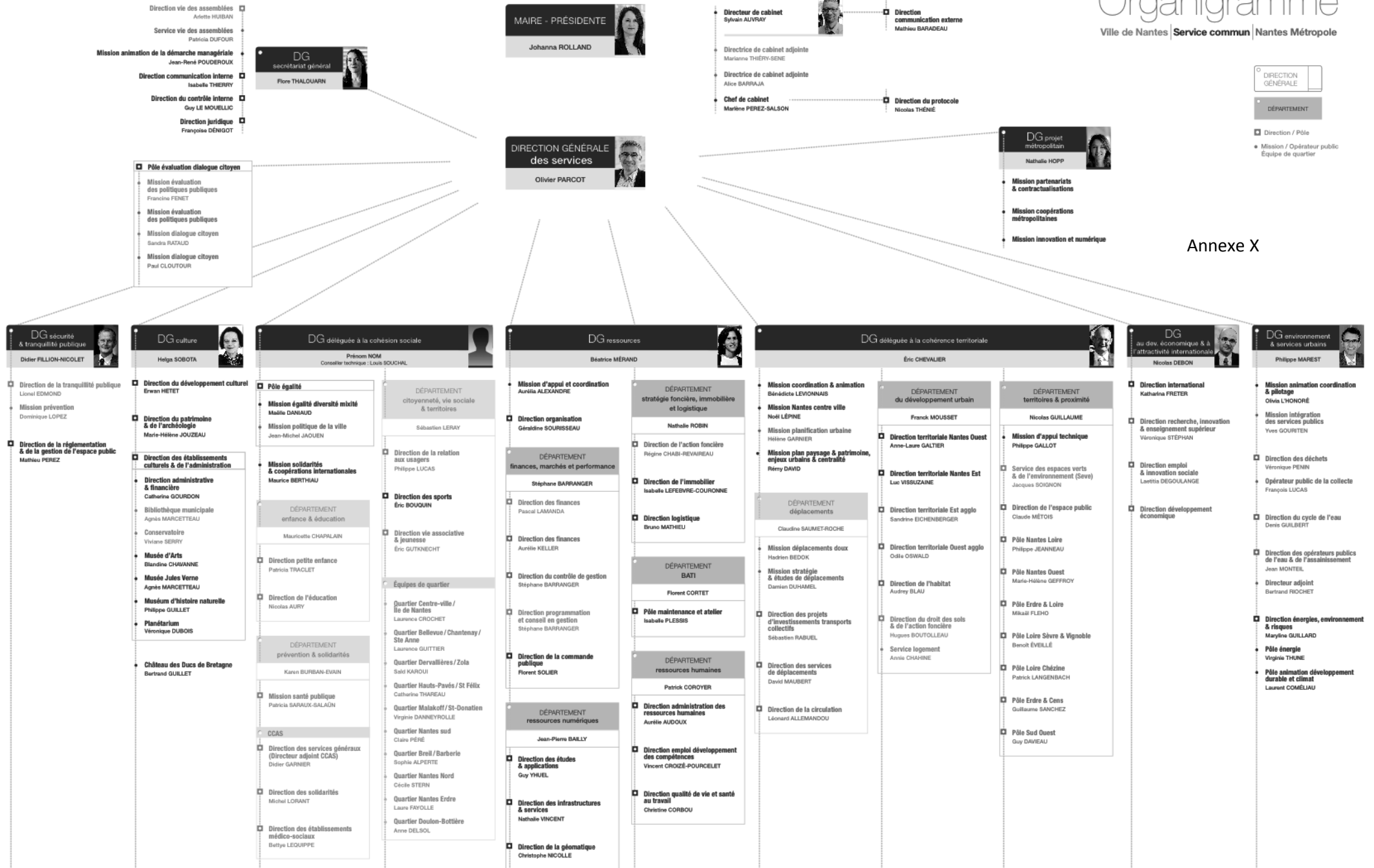
<http://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/competences/>

DIRECTION GÉNÉRALE

DÉPARTEMENT

Direction / Pôle
Mission / Opérateur public
Équipe de quartier

Annexe X



Annexe 5 Quelques exemples (non exhaustifs) des autres missions de la DARP assurées par le reste de l'équipe

Objectifs opérationnels

Assurer une défense externe contre l'incendie optimale sur le territoire

S'adapter au changement climatique

Identifier et réduire les expositions aux nuisances environnementales

Renforcer l'action de Nantes Métropole sur la qualité de l'air, extérieur et intérieur

Lutter contre la pollution des milieux (eau, sols, sites pollués...) et nuisances de toute nature

Mettre en œuvre des mesures pour prévenir, limiter ou réduire si nécessaire les niveaux d'exposition au bruit

Mettre en œuvre des mesures pour prévenir, limiter ou réduire si nécessaire les niveaux d'exposition au bruit

Offrir les conditions optimales de couverture du réseau de téléphonie mobile tout en limitant l'exposition des populations et des sites sensibles aux champs électromagnétiques

Etc.

(Extrait du Plan d'Action de la DARP 2011-2013)

SOMMAIRE

Glossaire	4
A. Le contexte général et légal	6
A.1. Les pouvoirs de police du Maire vis-à-vis de la population	6
A.2. La Loi de modernisation de la sécurité civile.....	6
A.3. L'extrait du décret d'application	7
A.4. Le plan ORSEC	9
A.5. Le Directeur des Opérations de Secours (DOS)	10
A.6. Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)	10
A.7. Le déclenchement du Plan Communal de Sauvegarde	11
B. Le Plan Communal de Sauvegarde à Rezé	12
B.1. Les dispositions réglementaires.....	12
B.2. L'organisation générale.....	12
B.3. L'état des lieux initial et actuel.....	15
B.4. La formation et l'information des élus et des personnels.....	18
B.5. Les exercices.....	22
B.6. La mobilisation des acteurs	25
B.7. La révision du Document.....	26
B.8. La diffusion du document.....	27
C. Le recensement des risques	29
C.1. Les aléas, les vulnérabilités et les risques.....	29
C.2. Le schéma global de la gestion des risques	29
C.3. Les risques majeurs à Rezé	29
C.4. Les autres risques.....	31
C.5. La prise en compte des risques dans l'aménagement	34
C.6. Les arrêtés de catastrophe naturelle à rezé depuis 1982.....	36
C.7. L'historique des principaux événements de sécurité civile à Rezé.....	37
D. Le recensement des enjeux.....	39
D.1. Le territoire de la ville de Rezé.....	39
D.2. Les installations classées	39
D.3. Les stations services	40
D.4. Les Etablissements Recevant du Public (ERP).....	40
D.5. L'estimation de la Population & du nombre de logements par Iris et quartier	41
D.6. L'identification des enjeux par risque majeur.....	41
E. L'information de la population	44
E.1. La responsabilité du Maire	44
E.2. Les documents d'information	44
E.3. L'information en cas d'évènement de sécurité civile	46
F. Le traitement de l'alerte	47
F.1. Les principes de la réception des alertes.....	47
F.2. La réception des alertes « médialert » de la Préfecture	47
F.3. Le schéma du traitement d'une alerte.....	48
F.4. Le traitement d'une alerte « Inondations »	48
F.5. Le traitement d'une alerte Météorologique.....	49
F.6. Le traitement d'une alerte « Pic de Pollution »	50
F.7. Le traitement d'une alerte « Canicule »	51
F.8. Le traitement d'une alerte « Grippe Aviaire »	52
F.9. La diffusion de l'alerte : Les sirènes du réseau national.....	54
F.10. La diffusion de l'alerte : les autres moyens	55
G. Le traitement d'un événement de sécurité civile : organisation	56
G.1. Le principe de fonctionnement	56
G.2. L'organisation des astreintes.....	56
G.3. Le schéma d'organisation générale.....	59
G.4. Le Poste de Commandement Communal Avancé (PCCA)	60
G.5. Le Poste de Commandement Communal (PCC)	61

SOMMAIRE

Glossaire	4
A. Le contexte général et légal	6
A.1. Les pouvoirs de police du Maire vis-à-vis de la population	6
A.2. La Loi de modernisation de la sécurité civile.....	6
A.3. L'extrait du décret d'application	7
A.4. Le plan ORSEC	9
A.5. Le Directeur des Opérations de Secours (DOS)	10
A.6. Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)	10
A.7. Le déclenchement du Plan Communal de Sauvegarde	11
B. Le Plan Communal de Sauvegarde à Rezé	12
B.1. Les dispositions réglementaires.....	12
B.2. L'organisation générale.....	12
B.3. L'état des lieux initial et actuel.....	15
B.4. La formation et l'information des élus et des personnels.....	18
B.5. Les exercices.....	22
B.6. La mobilisation des acteurs	25
B.7. La révision du Document.....	26
B.8. La diffusion du document.....	27
C. Le recensement des risques	29
C.1. Les aléas, les vulnérabilités et les risques.....	29
C.2. Le schéma global de la gestion des risques	29
C.3. Les risques majeurs à Rezé	29
C.4. Les autres risques.....	31
C.5. La prise en compte des risques dans l'aménagement	34
C.6. Les arrêtés de catastrophe naturelle à rezé depuis 1982.....	36
C.7. L'historique des principaux événements de sécurité civile à Rezé.....	37
D. Le recensement des enjeux.....	39
D.1. Le territoire de la ville de Rezé.....	39
D.2. Les installations classées	39
D.3. Les stations services	40
D.4. Les Etablissements Recevant du Public (ERP).....	40
D.5. L'estimation de la Population & du nombre de logements par Iris et quartier	41
D.6. L'identification des enjeux par risque majeur.....	41
E. L'information de la population	44
E.1. La responsabilité du Maire	44
E.2. Les documents d'information	44
E.3. L'information en cas d'évènement de sécurité civile	46
F. Le traitement de l'alerte	47
F.1. Les principes de la réception des alertes.....	47
F.2. La réception des alertes « médialert » de la Préfecture	47
F.3. Le schéma du traitement d'une alerte.....	48
F.4. Le traitement d'une alerte « Inondations »	48
F.5. Le traitement d'une alerte Météorologique.....	49
F.6. Le traitement d'une alerte « Pic de Pollution »	50
F.7. Le traitement d'une alerte « Canicule »	51
F.8. Le traitement d'une alerte « Grippe Aviaire »	52
F.9. La diffusion de l'alerte : Les sirènes du réseau national.....	54
F.10. La diffusion de l'alerte : les autres moyens	55
G. Le traitement d'un événement de sécurité civile : organisation	56
G.1. Le principe de fonctionnement	56
G.2. L'organisation des astreintes.....	56
G.3. Le schéma d'organisation générale.....	59
G.4. Le Poste de Commandement Communal Avancé (PCCA)	60
G.5. Le Poste de Commandement Communal (PCC)	61

MON QUOTIDIEN

ENVIRONNEMENT

«J'apprends à la métropole nantaise à prévenir les risques»

La mission d'Isabelle Besançon consiste à former à la gestion des risques l'ensemble des acteurs de la communauté urbaine de Nantes et à doter les 24 communes des outils ad hoc.

Isabelle Besançon est chef de projet à la mission risques et pollutions de la communauté urbaine de Nantes. Créée en 2003, ce poste s'inscrit dans le cadre de la compétence que s'est attribuée, dès 2001, Nantes Métropole en matière de prévention des risques naturels et technologiques majeurs et de lutte contre les pollutions.

Anticipant la loi de Modernisation de la sécurité civile d'août 2004, la communauté urbaine de Nantes a, dès sa création, adopté une attitude offensive dans ce domaine, gardant en mémoire un sinistre de 1997. À l'époque, l'incendie d'un stock d'engrais avait provoqué un nuage toxique nécessitant l'évacuation d'une partie des habitants de huit communes. Depuis cet incident, la solidarité intercommunale en matière de prévention et de gestion des risques est devenue une priorité.

«Il s'agit d'agir sur toute la chaîne du risque, afin de diminuer la vulnérabilité de notre territoire comme de nos organisations», explique Isabelle Besançon. Généraliste de l'environnement (elle a une maîtrise en aménagement du territoire complétée par un DEA sociétés, aménagement et développement local), elle s'est formée «sur le tas» à la gestion des risques. Sa mission : mener une réflexion de prévention en amont, construire et mutualiser les outils nécessaires à la gestion d'une éventuelle crise, et créer une dynamique entre les acteurs. Prévenir, c'est d'abord intégrer la problématique des risques à la stratégie de planification urbaine. «L'objectif est d'éviter que les problèmes n'arrivent en intervenant notamment dans la gestion de l'espace. Lors de la révision du plan local d'urbanisme, par exemple, on évitera qu'une zone d'habitat soit aménagée à côté d'une zone industrielle.» Isabelle

CE QU'ELLE APPRÉCIE

«Tisser des partenariats et des relations de confiance, animer des réseaux d'acteurs en étant "facilitatrice" sont sources de grande satisfaction.»

CE QU'ELLE PENSE

«Développer la culture du risque par la responsabilisation de tous est un enjeu majeur des années à venir.»

TENDANCE

La loi de Modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a constitué une avancée notable. Elle a en effet, pour la première fois, donné aux intercommunalités une légitimité en matière de gestion des risques. L'article 13 les autorise notamment à créer un plan intercommunal de sauvegarde.

Besançon coordonne également un observatoire qui permet de disposer d'une cartographie des risques menaçant les 24 communes de la communauté urbaine. Cette base de données localise les aléas (zones inondables, entreprises à risques, axes de transports des matières dangereuses...), les équipements publics, etc. Un outil d'aide à la décision pour les élus.

La gestion des risques à l'échelle intercommunautaire passe aussi par une mutualisation des moyens pour optimiser leur efficacité. Ainsi, Isabelle Besançon a participé à l'élaboration d'un plan de mobilisation de la logistique communautaire qui vise à réaliser un inventaire des moyens humains et techniques mis à la disposition des maires ou du préfet en cas de crise. Elle assiste également les communes dans la réalisation de leur plan communal de sauvegarde, l'outil permettant de gérer la crise lorsqu'un sinistre se produit. Dans ce cadre, son intervention consiste à les aider à monter des exercices de simulation de crise tel que les oblige la loi du 13 août 2004. L'animation est une des composantes majeures de la mission d'Isabelle Besançon, car «les communes n'ont pas de spécialistes en management des risques». Tous les deux mois, elle anime un groupe de travail avec les référents risques de chaque commune et monte des sessions de formation réunissant des élus et des techniciens. Cette approche globale est une première dans l'univers de l'intercommunalité. ●

FABIENNE PROUX, À NANTES

AVIS D'EXPERT

PATRICE DAVERAT, responsable de la prévention à la Smact

«Transversalité et suivi sont essentiels»

- La gestion de risques doit suivre le mouvement de la coopération territoriale. Même si le maire ne doit pas oublier les risques qui lui sont propres.
- L'important est qu'une compétence soit identifiée de la façon la plus transversale possible, comme aide à la décision des élus dans la définition et la coordination des plans de prévention, mais aussi – et peut-être surtout – dans le suivi de leur application.
- Le pire ennemi, c'est la routine. Les mauvaises habitudes ont la vie dure. Insidieusement, elles refont toujours surface et il ne faut jamais gratter très loin pour les retrouver à l'origine de la plupart des sinistres. C'est pourquoi l'assureur territorial ne peut que se féliciter d'avoir un risk manager parmi ses interlocuteurs privilégiés dans une commune !

Isabelle Besançon est sur toute la chaîne du risque pour prévenir une crise sur les communes nantaises.

Prévention et gestion des risques : connaître pour mieux agir

Isabelle BESANÇON, chef de projets, Direction adjointe Risques et Pollutions de Nantes Métropole

Nantes Métropole est une communauté urbaine créée en 2001, qui rassemble 24 communes et 580 000 habitants.

Dotée d'une compétence en matière de prévention des risques et des pollutions, elle mène une politique globale sur ces thématiques. Ainsi, en travaillant sur tous les maillons de la chaîne du risque, de la connaissance à la prévention en passant par les parades et l'organisation en cas de crise, Nantes Métropole espère réduire la vulnérabilité de son territoire comme de ses organisations. Une manière de garantir la sécurité et la santé de ses habitants.

Dotée d'une compétence en matière de prévention des risques et des pollutions

Un diagnostic des risques partagé avec les acteurs locaux

Le volet connaissance occupe une place importante dans les plans d'actions. Un diagnostic des risques a été réalisé dès 2004 sous forme cartographique, en intégrant au Système d'Information Géographique (SIG) toutes les données existantes : zones inondables, entreprises à risques, axes de transport de matières dangereuses, secteurs de fa-



Vue aérienne de l'agglomération nantaise, la Loire et l'île de Nantes
© Nantes métropole

laisses avec risque de chutes de blocs... ont été rassemblés sur un fond scan 25 IGN. Afin de constituer un diagnostic partagé, ces cartes ont été diffusées aux acteurs locaux (communes, Etat,

SDIS...). Elles sont un outil utile d'aide à la décision, par exemple pour les plans communaux de sauvegarde, l'information préventive, ou encore les diagnostics environnementaux des Plans Locaux d'Urbanisme.

Terre d'industrie, l'agglomération nantaise souhaitait connaître de façon très fine son tissu d'entreprises à risques : ici, peu ou pas d'entreprises Seveso, mais des centaines d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. Une cellule opérationnelle de prévention des risques (COPRI), service de la communauté urbaine spécialisé

dans le risque technologique, y effectue des visites régulières en accord avec les services de la DREAL. Au fil des années, une base de données de plus de 2 600 entreprises a été construite, qui bénéficie là encore à tous les acteurs concernés (services de Nantes Métropole, DREAL, SDIS, agence de développement économique...).

Le SIG comme outil de connaissance et de gestion de crise

Des études ciblées sont également réalisées au fil de l'eau : études hydrauliques sur tel cours d'eau, sur les nappes phréatiques, ou étude sur le risque mouvement de terrain en partenariat avec le BRGM... Les données « risques » du SIG s'enrichissent ainsi régulièrement. Leur exploitation permet de créer de nouveaux outils pour gérer les risques

et améliorer les pratiques. Des cartes rassemblant toutes les informations utiles à la gestion d'un accident industriel sont notamment réalisées par zones d'activités, en partenariat avec le SDIS.

De la même façon, la localisation et l'analyse des interventions menées en astreinte permet de déterminer

certaines « points noirs » comme les inondations récurrentes de voirie. La connaissance comme préalable à l'action a aussi guidé un travail sur l'alerte des populations : carte des sirènes d'alerte existantes sur l'agglomération et étude acoustique pour

la localisation et l'analyse des interventions menées en astreinte permet de déterminer certains " points noirs "

déterminer les secteurs non desservis, ont permis de définir les points d'implantation de nouvelles sirènes, renforçant le RNA (Réseau National d'Alerte). Ce projet, actuellement en cours, s'inscrit dans la réflexion engagée par l'Etat pour un futur Système d'Alerte et d'Information des Populations (SAIP).

Connaître pour développer la culture du risque

La connaissance ne vaut que si elle est partagée : les thématiques « risques »,

transversales par nature, aident à décroisser et à « penser global ».

Toutes les données « risques » construites par Nantes Métropole doivent être accessibles aux agents, des services de Nantes Métropole comme des 24 communes.

Un site consultable via l'intranet (pour les services de Nantes Métropole) ou l'extranet (pour les communes) sera prochainement ouvert pour permettre une diffusion large et facile de toutes ces précieuses informations. Un moyen aussi de faire avancer la culture du risque.

Contact :

isabelle.besancon@nantesmetropole.fr
www.nantesmetropole.fr

Deux agents de la Cellule Opérationnelle de Prévention des Risques (COPRI) de Nantes métropole en action. Leur mission de connaissance du risque technologique auprès des entreprises se double d'une mission d'intervention sur pollution, parfois aux côtés du SDIS.
contact : hervé.perronneau@nantesmetropole.fr



Annexe 8

Risques majeurs : les leçons du nuage toxique

L'agglomération nantaise n'est pas à l'abri de nouveaux accidents industriels pouvant présenter pour la population. Ici, l'incendie de l'entreprise CFF Recycling, dans la zone industrielle de la Vertonne, à Vertou, en juillet 2006 : Photo archives Nathalie Bourreau



 Tirant les enseignements de l'accident de 1987, Nantes

Métropole et les communes de l'agglomération ont développé depuis 20 ans une vraie culture du risque. Ce qui devrait leur permettre de mieux faire face aux situations de crise. Et si l'épisode du nuage toxique se produisait aujourd'hui · Serait-il « géré » de la même façon · Probablement pas, répond Joël Garreau, le directeur de la Mission risques et pollutions (MRP) de Nantes Métropole : « En 1987, personne ne connaissait la nature des produits qui étaient en train de brûler. Aujourd'hui, on sait ce que stockent chez elles plus de 2 600 entreprises de l'agglomération. On a une bien meilleure connaissance des risques industriels ».

Confiner plutôt qu'évacuer

Ferait-on évacuer des milliers de personnes · « Sans doute pas. On demanderait plutôt aux gens de se confiner chez eux. Et d'éviter de se déplacer ».

Pourrait-on « oublier » des quartiers entiers, comme Roche-Maurice en 1987 · Non, assure Isabelle Besançon, chef de projets à la MRP : « Aussi fou que cela puisse paraître, à l'époque, les secours n'ont utilisé aucune carte. Aujourd'hui, nous disposons d'une cartographie très détaillée de toute l'agglomération. En cas d'accident, on sait exactement où se situent les sites dangereux, les bornes incendie, les bâtiments à protéger, les rues qu'il faudrait barrer... ».

La culture du risque

Bref, 20 ans après, les choses se passeraient autrement. « En ce sens, le nuage toxique a été utile. Il nous a permis de développer une réelle culture du risque. Et de prendre de l'avance dans notre manière d'anticiper les situations de crise », souligne Joël Garreau.

Créée en 2001, la Mission risques et pollutions s'est aussitôt attelée à l'élaboration d'un projet de prévention des risques à l'échelle de l'agglomération. En liaison étroite avec les 24 communes de Nantes Métropole. « En matière de sécurité civile, c'est nouveau, souligne Isabelle Besançon. Avant, chacun travaillait dans son coin. Aujourd'hui, on se parle, on partage des infos ».

Se préparer à tout

À l'actif de la MRP : la réalisation du document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim), un document de 15 pages distribué à tous les foyers de l'agglomération début 2007. « En matière de prévention des risques, l'information des habitants est essentielle ». La formation des élus aussi : « En cas de crise, c'est le maire qui dirige les opérations de secours ».

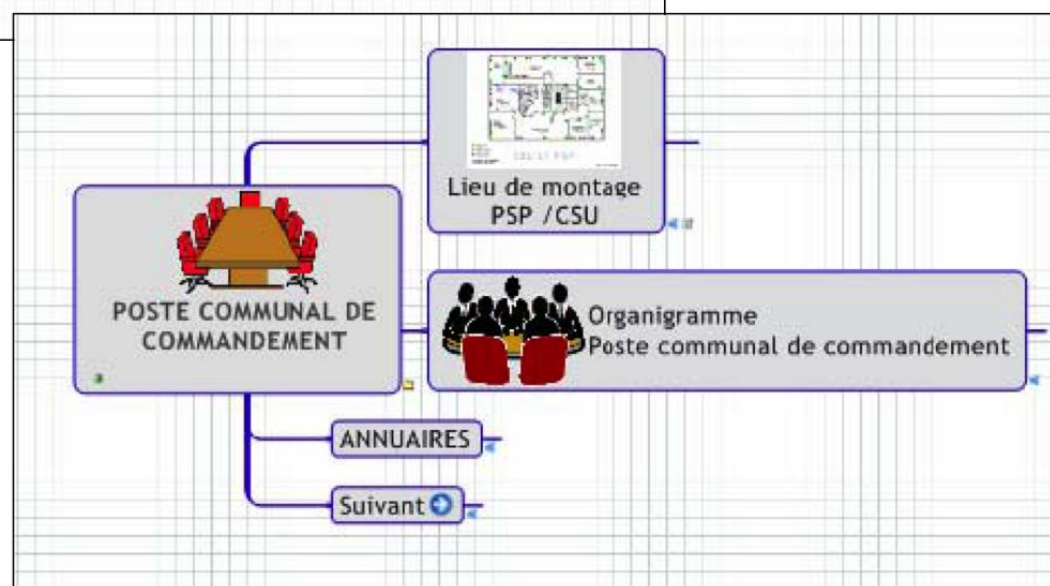
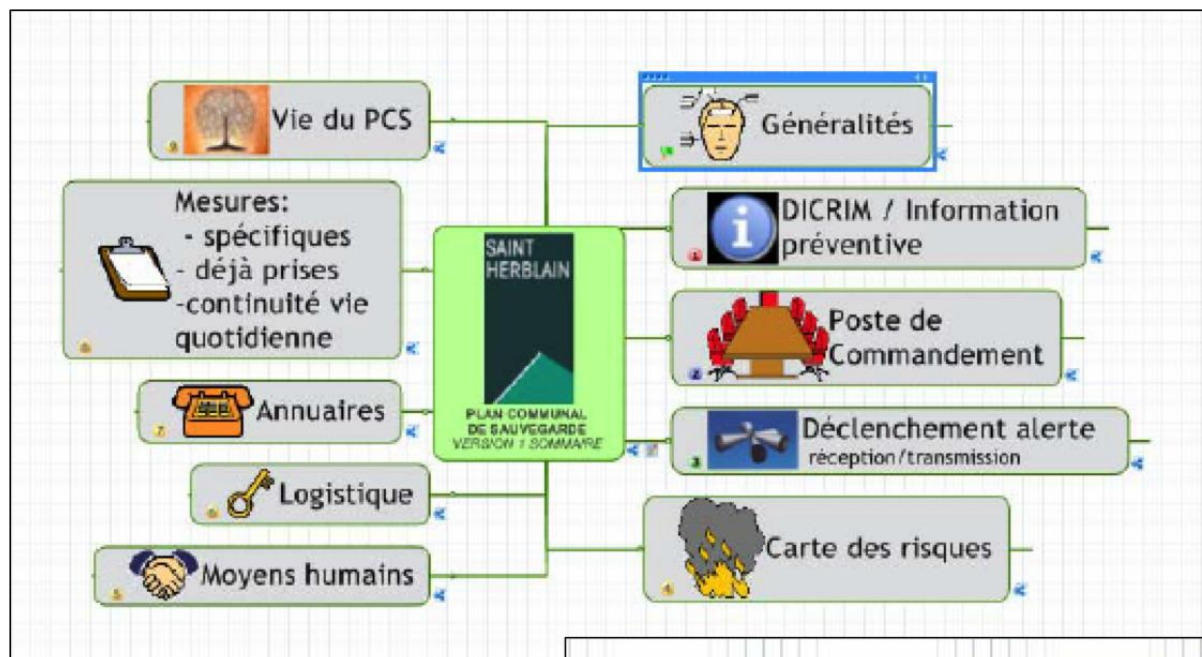
Nantes Métropole s'est aussi doté d'un centre de réception des appels et d'organisation de la logistique (Craiol) : un numéro unique grâce auquel les services de secours peuvent joindre directement les bons interlocuteurs en cas de gros pépin.

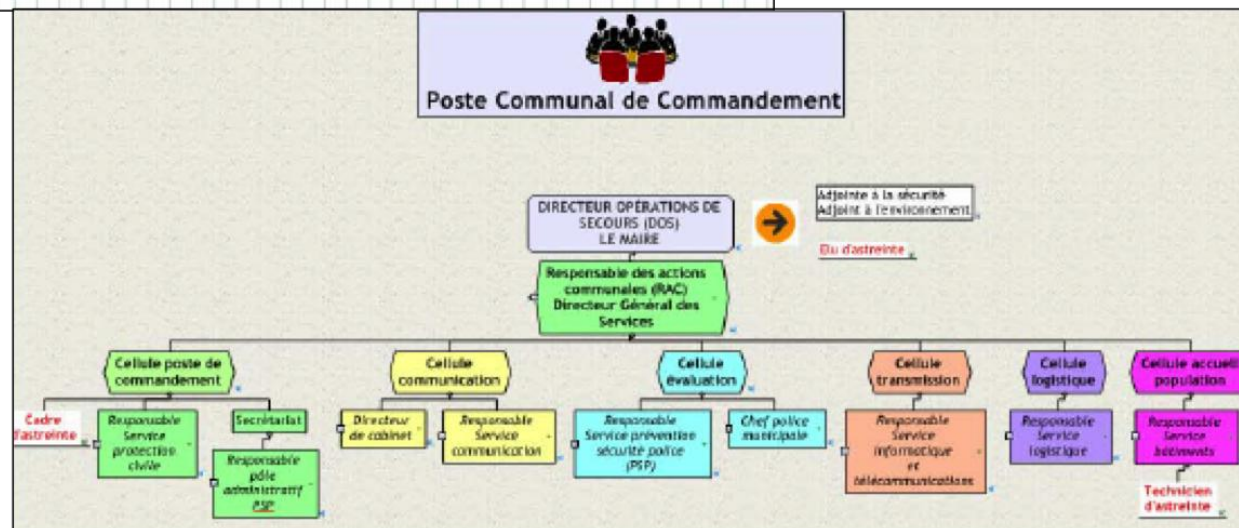
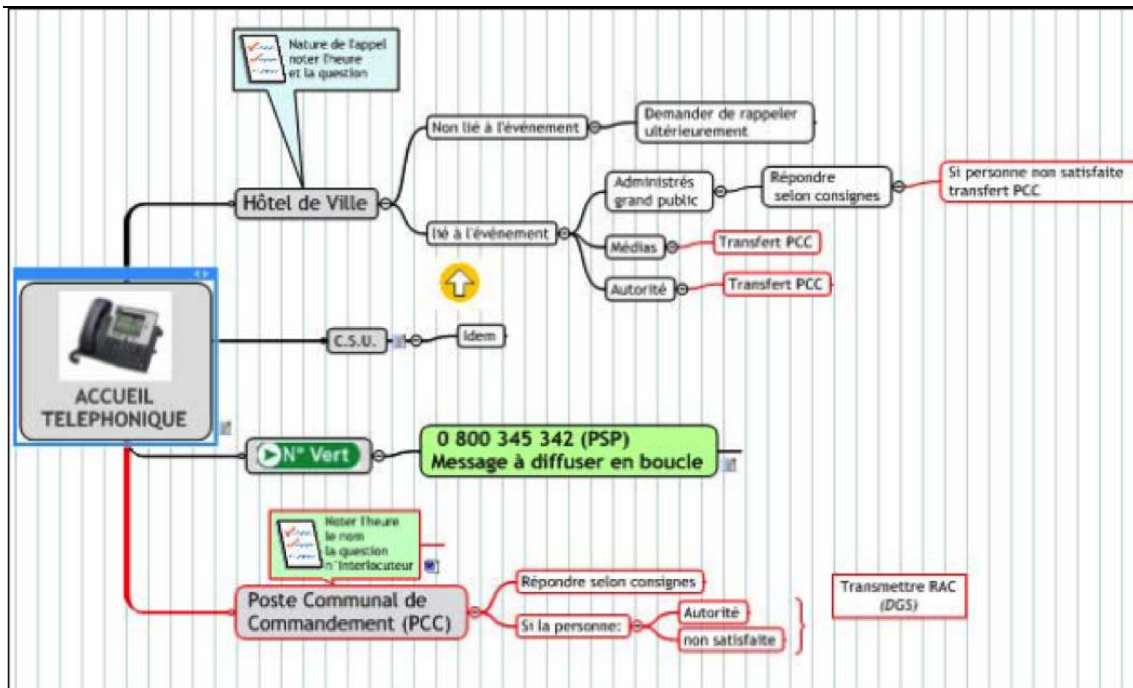
« On ne sera jamais à l'abri d'un accident. Mais on essaye de se préparer à tout, explique Joël Garreau. Le chantier ne sera jamais clos. On avance en marchant ».

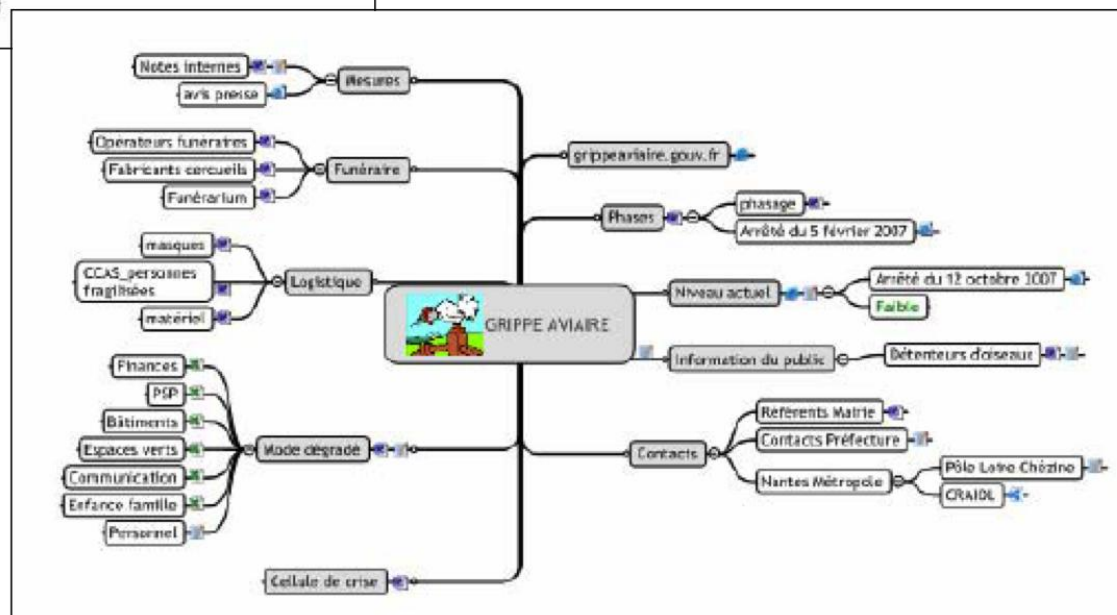
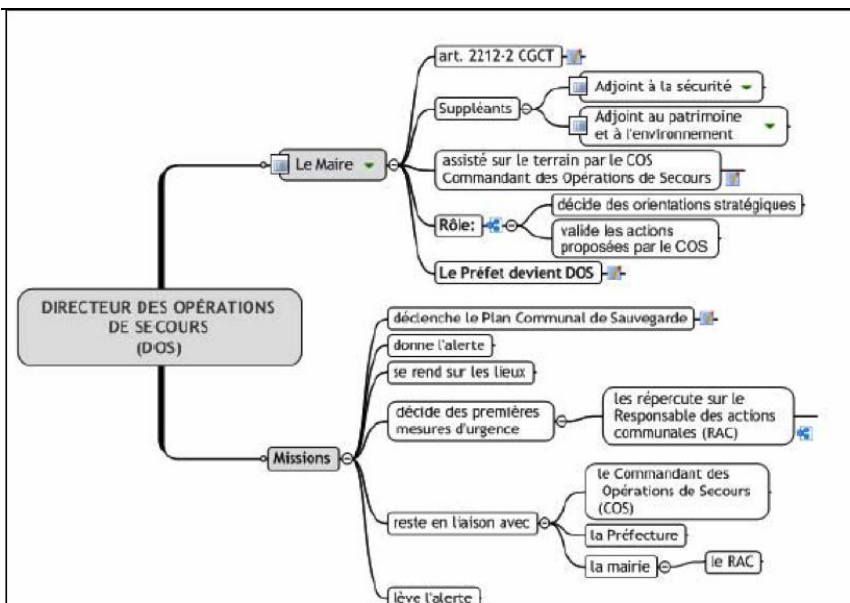
Xavier Boussion, Presse-Océan, samedi 27 octobre 2007

SOMMAIRE

Glossaire	4		
A. Le contexte général et légal	6		
A.1. Les pouvoirs de police du Maire vis-à-vis de la population	6		
A.2. La Loi de modernisation de la sécurité civile	6		
A.3. L'extrait du décret d'application	7		
A.4. Le plan ORSEC	9		
A.5. Le Directeur des Opérations de Secours (DOS)	10		
A.6. Le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)	10		
A.7. Le déclenchement du Plan Communal de Sauvegarde	11		
B. Le Plan Communal de Sauvegarde à Rezé	12		
B.1. Les dispositions réglementaires	12		
B.2. L'organisation générale	12		
B.3. L'état des lieux initial et actuel	15		
B.4. La formation et l'information des élus et des personnels	18		
B.5. Les exercices	22		
B.6. La mobilisation des acteurs	25		
B.7. La révision du Document	26		
B.8. La diffusion du document	27		
C. Le recensement des risques	29		
C.1. Les aléas, les vulnérabilités et les risques	29		
C.2. Le schéma global de la gestion des risques	29		
C.3. Les risques majeurs à Rezé	29		
C.4. Les autres risques	31		
C.5. La prise en compte des risques dans l'aménagement	34		
C.6. Les arrêtés de catastrophe naturelle à Rezé depuis 1982	36		
C.7. L'historique des principaux événements de sécurité civile à Rezé	37		
D. Le recensement des enjeux	39		
D.1. Le territoire de la ville de Rezé	39		
D.2. Les installations classées	39		
D.3. Les stations services	40		
D.4. Les Etablissements Recevant du Public (ERP)	40		
D.5. L'estimation de la Population & du nombre de logements par Iris et quartier	41		
D.6. L'identification des enjeux par risque majeur	41		
E. L'information de la population	44		
E.1. La responsabilité du Maire	44		
E.2. Les documents d'information	44		
E.3. L'information en cas d'événement de sécurité civile	46		
F. Le traitement de l'alerte	47		
F.1. Les principes de la réception des alertes	47		
F.2. La réception des alertes « médialert » de la Préfecture	47		
F.3. Le schéma du traitement d'une alerte	48		
F.4. Le traitement d'une alerte « Inondations »	48		
F.5. Le traitement d'une alerte Météorologique	49		
F.6. Le traitement d'une alerte « Pic de Pollution »	50		
F.7. Le traitement d'une alerte « Canicule »	51		
F.8. Le traitement d'une alerte « Grippe Aviaire »	52		
F.9. La diffusion de l'alerte : Les sirènes du réseau national	54		
F.10. La diffusion de l'alerte : les autres moyens	55		
G. Le traitement d'un événement de sécurité civile : organisation	56		
G.1. Le principe de fonctionnement	56		
G.2. L'organisation des astreintes	56		
G.3. Le schéma d'organisation générale	59		
G.4. Le Poste de Commandement Communal Avancé (PCCA)	60		
G.5. Le Poste de Commandement Communal (PCC)	61		
G.6. La Cellule Elus	63		
G.7. La Cellule Réglementation	64		
G.8. La Cellule Communication	65		
G.9. La Cellule Renseignement	66		
G.10. La Cellule Accompagnement	67		
G.11. La Cellule Logistique	68		
G.12. La Cellule Systèmes d'Information	69		
H. Le recensement des moyens	70		
H.1. La description des moyens généraux de la ville de Rezé	70		
H.2. Les ressources humaines prévues dans l'organisation	70		
H.3. Les moyens techniques détenus par la commune	73		
H.4. Les lieux d'accueil	76		
H.5. Les valises d'intervention pour le PCS	77		
H.6. Les salles pour l'installation des cellules du PCS	78		
I. Les procédures	79		
I.1. L'accueil téléphonique au standard	79		
I.2. Le contenu d'un message d'alerte	80		
I.3. L'évacuation de la population	82		
I.4. L'accueil, l'hébergement et le Ravitaillement	84		
I.5. L'utilisation des véhicules de service gérés par le Secrétariat Général	86		
I.6. L'utilisation des cartes de carburant des véhicules	87		
I.7. L'apport logistique de Nantes Métropole	88		
J. Les arrêtés et les fiches types	89		
J.1. L'arrêté municipal de déclenchement du PCS	89		
J.2. L'arrêté municipal d'établissement d'un périmètre de sécurité	90		
J.3. L'arrêté municipal d'évacuation ou de confinement	91		
J.4. L'arrêté municipal de réquisition de personnes	92		
J.5. L'arrêté municipal de réquisition de matériel	93		
J.6. La main courante des cellules	94		
K. La Cartographie	95		
K.1. Le fichier des voies de la ville de Rezé	95		
K.2. La carte de la ville en orthophotoplan	95		
K.3. Le plan de la ville	96		
K.4. La carte des aléas – Rezé par Nantes Métropole	97		
K.5. La carte des aléas de la ville de Rezé	98		
K.6. Le quartier Trentemoult – 01	99		
K.7. Le quartier Hôtel de Ville – 02	99		
K.8. Le quartier Pont Rousseau – 03	100		
K.9. Le quartier Blordière – 04	101		
K.10. Le quartier Château – 05	101		
K.11. Le quartier La Houssais – 06	102		
K.12. Le quartier Ragon Est – 07	103		
K.13. Le quartier Ragon Ouest – 07	104		
K.14. La représentation du risque inondation de la Loire et de la Sèvre	105		
K.15. La représentation du risque de T.M.D. par voie routière	106		
K.16. La représentation du risque de T.M.D. par voie ferrée	107		
K.17. La représentation du risque de T.M.D. par voie fluviale	108		
K.18. La représentation du risque de T.M.D. par canalisation (gazoduc – réseau de distribution)	109		
K.19. La représentation du risque sur le point le plus peuplé de la commune	110		
K.20. La représentation du risque cumulé sur une bande de 100 mètres	111		
K.21. La représentation du risque cumulé sur une bande de 200 mètres	112		
K.22. La représentation du risque cumulé sur une bande de 500 mètres	113		
L. La liste des sites INTERNET de référence	114		
M. La liste des annuaires	115		

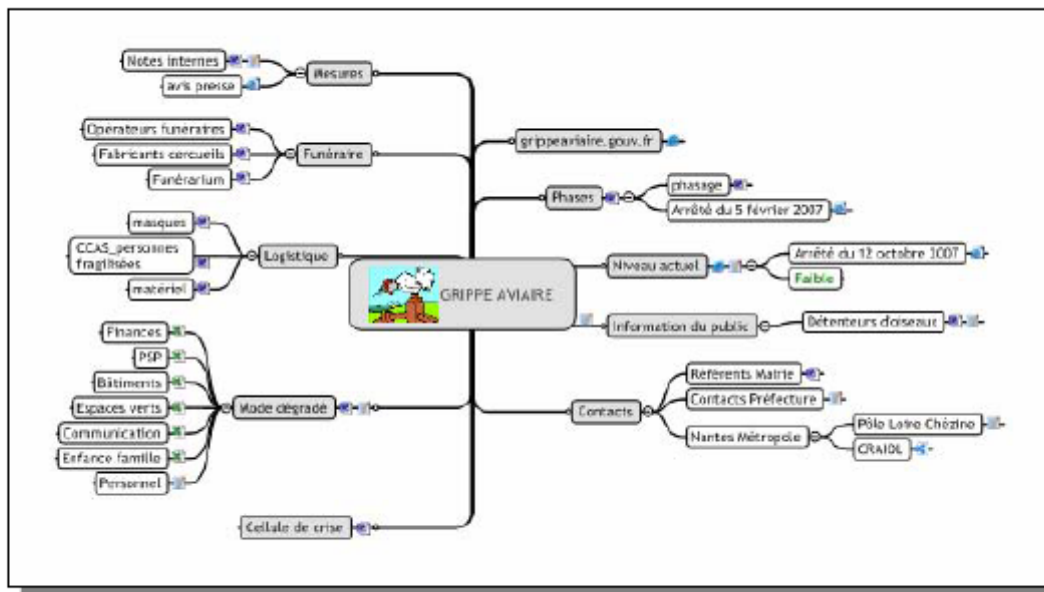






Le risque pandémie implique une veille afin de moduler les mesures en fonction des niveaux de vigilance.

- Les détenteurs d'oiseaux sont recensés de façon régulière et les consignes leur sont communiquées en conséquence, en fonction des informations transmises par le Préfet;
- En interne, l'attitude à adopter devant la découverte d'oiseaux morts est rappelée aux agents ;
- Conformément à la demande des Services de l'État, des référents ont été désignés (l'Élué à la sécurité et le Directeur Général des Services), et un fonctionnement des Services en **mode dégradé** a été arrêté. Le mode « dégradé » fait référence à une situation particulière où les fonctions vitales de la Nation devraient être préservées ; à l'échelon local, environ 90 personnes seraient mobilisées pour assurer le fonctionnement a minima des Services municipaux.
- Au niveau logistique, des annuaires renvoient vers les corps de métiers utiles en pareille circonstance.



Thèse de Doctorat

Organiser la montée en fiabilité d'un collectif d'organisations : acteurs, outil et modes de management. Le cas des collectivités territoriales face à la crise.

Résumé

Face aux risques qui menacent le territoire français, l'échelon local est le premier niveau de réponse à la crise. Or, il est aussi le maillon faible de l'organisation de sécurité civile.

Au niveau communal, l'organisation de la réponse à la crise est inégale et souffre d'un manque d'opérationnalité. Face au manque de moyens et d'expertise des communes dans ce domaine, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle de support, encore peu étudié aujourd'hui. Notre thèse explore alors la trajectoire de progression d'un collectif intercommunal dans la préparation de la réponse à la crise. Comment dépasser une logique de planification bien installée dans les processus organisationnels des collectivités territoriales ? Comment harmoniser le niveau de préparation des communes au sein d'un collectif très diversifié ?

Notre thèse propose une réponse à travers l'articulation des logiques d'anticipation et de résilience, grâce à l'apport des théories sur la haute fiabilité organisationnelle (HRO). Grâce au travail d'accompagnement fourni par le risk-manager intercommunal (ou gestionnaire de risques), le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) devient l'élément central d'une stratégie collective de montée en fiabilité, qui repose à la fois sur une dimension organisationnelle, cognitive et politique. En retour, notre thèse offre aux théories HRO une opportunité de penser la fiabilité comme une trajectoire, dans un cadre interorganisationnel, et propose d'enrichir l'analyse en y intégrant une dimension politique.

Mots clés

Organisations à Haute Fiabilité, Fiabilité organisationnelle, Gestion des risques, Gestion de crise, Résilience, Collectivités territoriales, Plans de gestion de crise, Relations interorganisationnelles

Abstract

In order to cope with the risks that threaten the French territory, the local level is the first level of crisis response. But it is also the weak link in the civil security organization.

The organization of crisis response among municipalities is uneven and lacks operational capability. Given the lack of municipal resources and expertise in this area, intermunicipal organizations have come to play a supporting role, yet little studied today. Our thesis then explores the collective progression of the whole inter-municipality in the preparation of the response to the crisis (the inter-municipal structure and all the municipalities). How to overcome a well-established planning logic in organizational processes? How to harmonize the level of preparedness within a very diverse group of municipalities?

Our thesis suggests an answer through the joint logic of anticipation and resilience, thanks to the contribution High Reliability Organizations theories (HRO). Thanks to the managerial work of the inter-municipal risk-manager, the municipal emergency preparedness plan becomes the central element of a collective strategy to increase reliability. This strategy is based both on an organizational dimension, on a cognitive dimension and on a political dimension. In return, our thesis offers HRO theories an opportunity to think reliability as a manageable progression, an opportunity to think reliability in an inter-organizational context, and proposes to enrich the analysis by including a political dimension.

Key Words

High Reliability Organizations, HRO, Risk management, Crisis management, Preparedness, Resilience, Crisis planning, Inter-organizationnel relations