

UNIVERSITE JOSEPH FOURIER
INSTITUT DE GEOGRAPHIE ALPINE
Ecole doctorale 454 « Science de l'Homme, du Politique et du
Territoire »
UMR PACTE 5194

Cemagref de Grenoble
Unité de Recherche « Développement des territoires Montagnards »
et
Unité de Recherche « Erosion Torrentielle, Neige et Avalanches »

Thèse présentée et soutenue publiquement le 28 mai 2008
par

Vincent BOUDIERES

Pour l'obtention du doctorat de l'Université Joseph Fourier
Discipline : Géographie

**De la gestion des risques aux risques de leur gestion
dans les territoires touristiques de montagne**

Modalités de gestion du risque d'avalanches dans les Alpes
françaises et facteurs de vulnérabilité associés

Jury

Claude GILBERT, Directeur de Recherche CNRS, président
Jean-Jacques DELANNOY, Professeur des Universités, rapporteur
Vincent VLES, Professeur des Universités, rapporteur
Philippe BOURDEAU, Professeur des Universités
Didier RICHARD, Ingénieur en chef du GREF
Emmanuelle MARCELPOIL, Docteur-Ingénieur en chef du GREF

Réalisée sous la direction de

Philippe BOURDEAU, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier
Emmanuelle MARCELPOIL, Cemagref de Grenoble, UR DTM
Didier RICHARD, Cemagref de Grenoble, UR ETNA

Résumé :

Ce travail consacré aux risques dans les territoires touristiques de montagne propose une analyse de l'action de gestion dans la complexité de sa mise en œuvre. Pour ce faire cette recherche s'inscrit dans une approche endogène du risque, en questionnant l'offre de gestion, c'est-à-dire la réponse au problème collectif qu'il constitue. En prenant plus particulièrement appui sur la question du risque d'avalanches dans différentes communes supports de station de sports d'hiver de l'arc alpin français, deux axes d'analyse complémentaires sont proposés. Le premier vise la description des modalités pratiques de l'action publique relative au risque dans les territoires touristiques. Le second propose de se pencher sur certains facteurs actifs de vulnérabilité liés aux modalités de gestion observées.

En matière de risque d'avalanches, la vulnérabilité désigne classiquement les éléments passifs exposés aux phénomènes : espaces urbanisés, infrastructures routières, domaines skiabiles. Toutefois dans une acception active, la vulnérabilité peut aussi couvrir un champ d'analyse plus large, lorsqu'elle permet de questionner les logiques et dynamiques de gestion dans leurs contextes territoriaux de mise en œuvre. Cette gestion se structure autour de dispositifs multiples à l'échelle locale qui impliquent différentes sphères d'acteurs : locales / nationales, publiques / privées, politiques, techniques, civiles, économiques,...

L'analyse des scènes de risques propose une description comparée des modalités d'engagement des acteurs dans l'action structurée autour des grands cadres d'action que sont le PPR ou le PIDA. Pour ce faire une analyse empirique est menée sur 7 communes supports de station de sports d'hiver, situées dans l'arc alpin français. Sur chacun des sites, les conditions particulières de mise en œuvre de ces dispositifs sont caractérisées et mises en parallèle. L'attention est portée sur la réalité des pratiques et diversité des situations de gestion auxquelles les protagonistes de l'action sont confrontés pour un même dispositif de gestion. Par ailleurs, en complément des cadres d'action classiques, existent d'autres formes de réponse collective au risque. Il s'agit d'initiatives, de politiques, de dispositifs préventifs portés par les acteurs territoriaux qui expriment parfois une autre vision du risque et de la réponse à lui apporter.

Parallèlement à ces analyses centrées sur les modalités de gestion, un questionnement sur la vulnérabilité même de certaines modalités de gestion dans ces territoires est proposé. La fragilité, mais aussi les limites relatives au pilotage de certains dispositifs sont ainsi considérées. Il s'agit ici de replacer la question du risque au centre du débat politique et collectif de ces territoires. Nous pointons ainsi le poids de la dimension technique dans les pratiques de gestion, occultant parfois la question du sens de l'action. Nous pointons également à cette occasion l'accentuation de certains décalages et décrochements au sein de l'action de gestion, entre les acteurs en responsabilité ou bénéficiaires des dispositifs et ceux en charge de les mettre en œuvre.

Mot clés : risques, facteurs de vulnérabilité, avalanche, action préventive, instruments d'action publique, PPR, PIDA, domaines skiabiles, territoires touristiques, stations de montagne, hors-piste

Remerciements

Les remerciements constituent généralement une figure académique imposée à tout manuscrit de thèse. Je souhaite néanmoins par ces quelques lignes, qu'ils reflètent davantage une sincère reconnaissance vis-à-vis des personnes citées qui ont chacune pour des raisons différentes rendu possible cette recherche.

Cette recherche doctorale a notamment bénéficié d'une implication forte, de la part du collectif d'encadrement scientifique composé par mon directeur de thèse Philippe Bourdeau¹, et par mes encadrants du Cemagref de Grenoble : Emmanuelle George-Marcelpoil² et Didier Richard³. Un trio scientifique dont l'entente et les échanges pluridisciplinaires ont largement profité à cette thèse, lui conférant ainsi une tonalité d'encadrement scientifique originale et novatrice. Ainsi, merci à Philippe Bourdeau pour sa confiance et son suivi attentif, mais aussi pour m'avoir permis de mobiliser son réseau d'acteurs opérationnels dans le cadre de la démarche empirique. Merci également, à Emmanuelle George-Marcelpoil, qui fut au quotidien de cette recherche réalisée au Cemagref de Grenoble, un guide dans l'ascension parfois délicate de cette montagne scientifique que représente la thèse. Qu'elle soit ici pleinement remerciée pour son engagement et son soutien sans faille, tout au long de ces années passés à ses côtés au Cemagref, depuis les années de Masters en Droit Public et en Géographie. Enfin, je souhaite exprimer ma gratitude envers Didier Richard, spécialiste des aléas gravitaires, pour sa curiosité scientifique et sa sensibilité vis-à-vis des approches en sciences sociales sur la thématique des risques et plus particulièrement de la vulnérabilité. Une ouverture d'esprit scientifique qui a indéniablement permis à cette recherche, de bénéficier d'un regard et d'une critique externes aux sciences sociales.

Je tiens également à remercier d'autres chercheurs, qui ponctuellement, se sont mobilisés autour de cette recherche à l'occasion de comité de thèse. Frédéric Caille⁴ et Céline Granjou⁵, tous deux spécialistes des risques ou des pratiques d'expertise, ont ainsi alimenté le caractère pluridisciplinaire intra-sciences sociales de cette recherche.

J'adresse également mes remerciements à mes collègues doctorants pour l'aventure pluridisciplinaire Théo'Risk que nous avons menée collectivement en parallèle de nos thèses. Toujours en termes d'environnement et d'animation scientifique locale, je remercie aussi, l'ensemble des membres du groupe Risques Crises et Catastrophes de l'UMR PACTE structuré autour de Jean Christophe Gaillard et de Céline Lutoff.

Sur le plan empirique, en plus d'exprimer ma reconnaissance pour toutes ces heures d'entretien qui m'ont été accordées par l'ensemble des 80 acteurs interviewés durant cette thèse, je souhaite plus particulièrement souligner l'implication de l'ensemble des

¹ Professeur des universités en géographie, Institut de Géographie Alpine-PACTE.

² Ingénieur en chef du GREF et économiste, Unité de Recherche DTM : Développement des Territoires Montagnards, Cemagref de Grenoble.

³ Ingénieur en chef du GREF, chef de l'Unité de Recherche ETNA : Erosion Torrentielle Neige et Avalanches, Cemagref de Grenoble.

⁴ Maître de conférences en science politique, Université de Haute-Alsace.

⁵ Chargée de Recherche en sociologie politique, Unité de Recherche DTM : Développement des Territoires Montagnards, Cemagref de Grenoble.

membres⁶ du comité de suivi opérationnel. Ces acteurs de terrain ont accepté d'apporter leurs contributions, réactions et critiques durant plusieurs journées thématiques. Ils ont tous, à ces occasions, permis à cette recherche d'être au plus près des préoccupations et des enjeux de gestion du risque en montagne. Qu'ils en soient ici pleinement remerciés.

Sur un plan financier et parce que la richesse d'une analyse empirique et comparative n'est possible que si elle bénéficie de moyens, je souhaite remercier la Fondation MAIF pour son soutien. Cette Fondation dont l'objet social réside dans l'accompagnement financier de travaux scientifiques sur la thématique de la prévention des risques, a pour souci de privilégier des recherches centrées sur l'Homme. A ce titre, que la Fondation MAIF soit saluée pour avoir cru dans cette entreprise de recherche en science sociale, proposant une analyse endogène du risque, visant précisément à questionner la vulnérabilité des modalités de réponse apportées par les acteurs au problème "risque". Une recherche où l'action et les hommes sont donc au cœur du propos sur le risque.

Au quotidien maintenant et sur un plan scientifique, c'est au Cemagref et aux collègues de l'UR DTM dirigé par M.P. Arlot, de l'UR ETNA et du TR ALPRISK, dirigé respectivement par D. Richard et M. Naaim que s'adressent mes remerciements, pour leur accueil, leur aide, leur complicité et leur amitié. Un ensemble d'attentions qui a largement contribué à la réalisation de cette première thèse en science sociale sur le risque en montagne et la vulnérabilité au Cemagref de Grenoble. Je tiens, à remercier plus spécifiquement Frédéric Bray pour son concours à la réalisation des documents cartographiques et Olivier Gourbinot, pour sa collaboration dans le domaine juridique.

Sur un plan plus personnel enfin, j'adresse toute ma reconnaissance à l'ensemble de ma famille du Sud-Ouest, pour leur compréhension et leur patience tout au long de ces années de thèse, jalonnées de doutes et autres baisses de moral. Même si mes travaux portent sur des territoires alpins, les nombreux encouragements et ressourcements pyrénéens m'ont permis, en ce sens, de tenir bon. A ce titre, je remercie ma grand-mère, Monique pour les relectures fastidieuses de ce manuscrit et plus particulièrement mon épouse, Magali pour sa présence à mes côtés et son soutien tout au long de cette aventure doctorale.

⁶ L'ANENA : Mr Sivardière, l'ENSA/SNOSM : Mr Grollier, le Service des Pistes de Tignes et l'ADSP : Mr Tuillon, le CEN/Meteo France : Mr Navarre, les Syndicats Nationaux des guides de Haute Montagne et des Moniteurs de ski: Mr Crabières et Mr Masino, le CAF :Mr Zuanon et la FFME : Mr Peetters (représenté), le PGRN : Mr Vengeon.

Table des matières

Sigles	11
Introduction	13
Partie I... De l'exogène à l'endogène, quel regard sur le risque et sa prise en compte ?.....	21
Section 1 De l'aléa à la vulnérabilité, paradigmes et angles de lecture du risque.....	22
<i>Chapitre 1 Aléa, risque et vulnérabilité, premiers éléments de confrontation... 22</i>	
I La problématique des "risques collectifs", quels enjeux d'analyse ?	23
II Aléa, risque et vulnérabilité, confrontation synchronique	24
III Aléa, risque et vulnérabilité, confrontation diachronique	26
<i>Chapitre 2 De l'aléa au risque, évolution et complexification du problème</i>	28
I L'origine de la géographie des risques : une géographie physique du milieu naturel.	28
II L'approche "aléa centrée" : rationalité et positivisme	29
1) Le technocentrisme dominant	29
2) La critique du modèle dominant	32
III Approche exogène du risque, limites et conséquences.....	33
<i>Chapitre 3 le risque par la vulnérabilité, l'histoire d'une révolution en attente 37</i>	
I L'émergence dans un contexte technocentriste du concept de vulnérabilité.....	38
1) Impact approach, ou les prémices de la vulnérabilité dans le domaine des risques	38
2) La vulnérabilité, dévoilement de la complexité du risque.....	39
II La vulnérabilité comme élément actif du risque	40
1) L'avènement de la dimension sociale du risque.....	41
2) La vulnérabilité et l'ouverture disciplinaire	42
III De la vulnérabilité à la réponse sociale aux risques.....	42
1) L'approche francophone de la vulnérabilité.	43
2) La dimension politique du risque, une illustration avec l'interaction urbanisation-risque.....	47
<i>Chapitre 4 Les facteurs "actifs" de vulnérabilité, une conception active et introspective de la gestion des risques.....</i>	51
I Les facteurs "actifs" de vulnérabilité, de quelle approche du risque parle-t-on ?.....	51
II Typologies générales et richesse empirique.....	56
1) L'approche en termes de vulnérabilité sociétale.....	56
2) L'approche en termes de facteurs de vulnérabilité	58
3) L'approche en termes d'indicateurs de vulnérabilité	59

III La vulnérabilité, une définition pour l'analyse du risque	63
Section 2 L'action publique : un objet de recherche, mais une pluralité de lectures	66
<i>Chapitre 1 L'action publique et le territoire, approches et perspectives d'analyse</i>	66
I De nouvelles approches pour déconstruire l'action publique	67
II Une action publique territoriale en mutation.....	69
III Le territoire, enjeu d'action et d'analyse	71
<i>Chapitre 2 L'analyse de l'action par ses guides et ses pratiques : l'approche par les Instruments d'Action Publique (IAP)</i>	76
I L'instrumentation au cœur de l'action de gestion	77
1) L'instrumentation, support et reflet de l'action	77
2) Gouverner par les instruments	80
II les instruments comme révélateurs et instigateurs des coordinations.....	81
1) La question de la prise en compte des objets dans l'action.....	82
2) Les IAP, médiateurs de l'action.....	83
<i>Chapitre 3 (Re) formulation locale du problème "risque" et régimes d'engagement dans l'action.....</i>	85
I La (re)formulation du problème "risque" par les scènes locales de risque.....	85
1) Compromis, instabilités, arrangements : la scène locale de risque	85
2) Décrypter la (re)formulation locale du problème "risque"	86
II Les régimes d'engagement dans l'action, de quoi parle-t-on ?.....	88
1) L'analyse de l'engagement des acteurs dans l'action	88
2) Les régimes d'engagement, clé de lecture de la gestion des risques.....	92
3) De la question de l'efficacité des modes de gestion, à la question du sens de l'action : le gouvernement des risques	95
Section 3 La gestion des risques dans les territoires touristiques de montagne, des antagonismes riches de questionnements.....	98
<i>Chapitre 1 Les risques en montagne, l'imbrication des univers techniques, politiques et culturels.....</i>	98
I Les risques dits "naturels" en montagne, du versant technique, au versant politique... ..	98
1) Segmenter le risque, pour le faire exister.	99
2) A la synthèse des dimensions du problème : l'exemple du PPR.....	100
II le risque dans les pratiques sportives de montagne, le poids de la dimension culturelle	103
1) Le risque dans les pratiques sportives de nature, le fondement de leur existence.	103
2) Evolution des pratiques, nouvelle vulnérabilité et mutation du risque : l'exemple des activités hors pistes.	108

Chapitre 2 Tourisme et risque, synthèse ou paradoxe territorial 111

I La commune touristique de montagne et l'impératif touristique "..... 111
1) Tourisme et action publique : le service public touristique local. 111
2) Le référentiel "communocentriste" de la loi Montagne de 1985 113
3) L'impact des configurations organisationnelles et managériales des stations
de montage 115

II La commune touristique de montagne et l'impératif de sécurité..... 117
1) La sécurité des usagers, du pouvoir de police non transférable... 117
2) ...à la mission technique déléguée..... 117

III La gestion du risque d'avalanches dans les territoires touristiques : un aléa pour des
vulnérabilités 119
1) Le risque d'avalanches, une régulation spécifique 120
2) Le risque d'avalanches, un aléa pour des vulnérabilités 121
3) Risque d'avalanches et outils réglementaires..... 123

IV Questionnements et hypothèses de recherche 129

Partie II 131

**De la gestion des risques en montagne aux risques de leur gestion,
modalités et pratiques de gestion 131**

**Section 1 Démarche méthodologique et empirique, explicitation de
l'approche de terrain 132**

Chapitre 1 Etapes et cheminement d'analyse : la démarche de recherche 132

I Une entreprise de recherche au cœur des pratiques de terrain : entre approches
inductive et déductive 133
1) Explicitation du propos scientifique : "d'où je parle" 133
2) Une inscription empirique conséquente : choix et arbitrages dans la
démarche 135

II Un impératif comparatif..... 136
1) Les terrains d'étude 136
2) Le choix des terrains d'étude 139

Chapitre 2 Techniques de recueil des données 141

I Les outils de recueil de données 141
1) Les enquêtes 141
2) Les documents 147
3) Les observations de terrain..... 148

II Une méthodologie adaptée aux contraintes du terrain et du sujet de recherche 149

Chapitre 3 Traitement des données et supports d'analyse..... 151

I Le traitement des données..... 151
1) Les matériaux discursifs : retranscription et interprétation..... 151
2) Traitement des documents, des données de l'observation..... 152

II	La modélisation graphique	153
1)	La représentation graphique théorique des territoires d'étude : le schéma spatial	154
2)	La représentation graphique des dispositifs de gestion : les schémas de processus et d'acteurs	156
a)	Les schémas de processus	157
b)	Les schémas d'acteurs institutionnels	160

Section 2 : Les cadres de gestion "descendants" à l'épreuve des territoires..... 162

Chapitre 1 : De la théorie des dispositifs gestion des risques en montagne : analyse des dispositifs nationaux réglementaires... 162

I	Vulnérabilité des espaces urbanisés	164
1)	Dispositif de planification de la prévention : le PPR	164
a)	Etapas et nœuds	166
b)	Acteurs et rôles	167
2)	Dispositif d'information préventive : Le DDRM et le DICRIM	169
a)	Etapas et nœuds	171
b)	Acteurs et rôles	173
3)	Dispositif de planification de la gestion de crise : le PCS	174
a)	Etapas et nœuds	176
b)	Acteurs et rôles	177

II	Vulnérabilité des accès	177
1)	Dispositif de planification de la prévention : le PIDA Route.....	178
a)	Etapas et nœuds	180
b)	Acteurs et rôles	181

III	Vulnérabilité dans les espaces de pratiques sportives	182
1)	Dispositif de planification de la prévention : le PIDA Domaine Skiable ...	182
2)	Information prévention : information et aménagements	185

IV	Conclusions sur l'analyse théorique des dispositifs nationaux réglementaires de gestion des risques en montagne.....	189
1)	Les dispositifs : sièges d'interventions complexes	189
a)	Au niveau étatique.....	189
b)	Les départements impliqués dans le registre réglementaire	190
c)	Au niveau communal.....	190
2)	De la théorie à la pratique de l'action publique, des dispositifs ouverts ..	191
a)	La fonction symbolique des dispositifs	191
b)	Le conditionnement de l'action	191

Chapitre 2 : ...à la pratique des dispositifs de gestion des risques en montagne : analyse territorialisée des dispositifs nationaux réglementaires..... 193

I	Vulnérabilité des espaces urbanisés : analyse comparée de la mise en œuvre des plans de prévention des risques	193
1)	Le PPR approuvé de Val d'Isère	193
2)	Le projet de PPR "Porter à connaissance" de Venosc	197
3)	La cartographie R 111-3 valant PPR à Saint-Christophe-en-Oisans	202
4)	Le rejet du PPR à La Grave	205
5)	Le PPR volet avalanches de Chamonix, facteurs organisationnels et amplification des controverses, une élaboration douloureuse.....	208

II	Vulnérabilité dans les espaces de pratiques sportives : analyse organisationnelle relative à la mise en œuvre du PIDA dans les domaines skiables	215
1)	La mise en œuvre du PIDA DS de Venosc, pour les 2 Alpes	215
2)	La mise en œuvre du PIDA à Tignes	218
3)	La mise en œuvre du PIDA à Val d'Isère	220
4)	La mise en œuvre du PIDA à Chamonix	224
III	Conclusions sur l'analyse pratique de la mise en œuvre des dispositifs nationaux réglementaires de gestion des risques en montagne	228
1)	La mise en œuvre des dispositifs entre parentés des territoires et singularités des contextes	228
a)	L'adaptation délicate des cadres de l'action publique aux scènes locales	228
b)	Les tonalités départementales étatiques	229
2)	Facteurs de vulnérabilité : les instruments, "patate chaude" ou objet d'implication politique	230
a)	Les pratiques de délégations	230
b)	La non ouverture des "boîtes noires" de l'instrumentation	232
IV	Facteurs de vulnérabilités liés à l'instrumentation et analyse des régimes d'engagement dans les cadres "descendants"	234
1)	L'hypothèse 2, IAP et acteurs : "qui pilote quoi ?" ou "quoi pilote qui ?"	234
a)	Pour ce qui concerne le PIDA	234
b)	Pour ce qui concerne le PPR	236
2)	L'hypothèse 3, registres d'engagement des acteurs dans l'action	237
a)	Le régime d'engagement "subi"	238
b)	Le régime d'engagement "militant"	239
c)	Le régime d'engagement "stratégique"	244

Section 3 Au-delà des cadres descendants, une action préventive ascendante : alternatives et reformulations territoriales du problème "risque"..... 248

Chapitre 1 La prévention décentralisée des risques naturels, transferts de compétence et nouveaux rapports de forces 249

I	Les Régions et les risques naturels, de la solidarité post-catastrophe à la prévention, l'exemple des Régions PACA et RA	250
1)	L'organisation des services risques régionaux	250
2)	Mises sur agenda et référentiels des politiques "risques" régionales	252
II	Les Départements et les risques naturels, infrastructures routières et risque d'avalanches	255
1)	Risque d'avalanches et routes : totalité du risque et segmentation des responsabilités	256
a)	Routes de montagne et avalanches, "chassé croisé" des responsabilités	256
b)	Configurations de gestion multiples et éléments de synthèse	257
2)	Quelques illustrations de procédure de gestion du risque d'avalanches sur les routes	260
a)	La gestion du risque d'avalanches au niveau du col des Montets, sur la RN 506	260
b)	La gestion du risque d'avalanches sur la RD 530, dans la vallée du Vénéon	262
c)	La gestion du risque d'avalanches, sur les routes de Haute-Tarentaise, le cas des RD 902 et 87	263

Chapitre 2 La prévention des risques liée aux activités hors pistes, démarches et alternatives locales de gestion 267

I	Risques d'avalanches et activités hors pistes au sein des domaines skiables : vers une prise en compte de la vulnérabilité, les initiatives de Tignes et de Risoul	267
1)	L'espace free ride de Tignes	267
a)	Les "espaces free ride", le mariage de la préoccupation touristique et de la prévention en station	268
b)	De l'intention préventive à la réalité de gestion : la sécurisation implicite du S.P.O.T.	270
2)	Le zonage hors piste de Risoul	273
a)	Le risque d'avalanches en forêt, incertitude et casse tête chinois pour la sécurisation des pentes sur Risoul	275
b)	Le zonage hors piste et l'arrêté municipal : un dispositif de gestion robuste	276
c)	Prévention ou répression... des avalanches à Risoul ? : l'art. 223-1 du nouveau code pénal sur la mise en danger de la personne	279
II	Risques liés aux activités hors pistes en secteurs haute montagne accessibles par remontée mécanique : l'exemple de La Grave et de Chamonix	282
1)	Définitions juridiques stabilisées versus pratiques touristiques évolutives	282
2)	Le domaine hors piste de La Grave	284
a)	La Grave-La Meije, ou l'approche de la gestion du risque par la vulnérabilité des pratiquants	284
b)	Entre compromis et compromissions, une démarche de gestion sous tension : la colonisation des marqueurs du risque	288
c)	De la complexité organisationnelle, à l'atout organisationnel	291
3)	Risques et fréquentation de la haute montagne, le cas de Chamonix.....	293
a)	Dilemmes et compromis de gestion : l'accès à la Vallée Blanche par le téléphérique de l'aiguille du Midi	294
b)	Le dispositif local de prévention des risques sur Chamonix : l'exemple de l'OHM-Chamoniarde	297
	Chapitre 3 (Re)formulation locale du problème "risque" et essai de définition de la vulnérabilité	304
I	La (re)formulation sous contraintes	304
II	La (re)formulation : la contrainte comme ressource	305
III	La (re)formulation dans une structuration forte	306
IV	Retour sur la vulnérabilité comprise comme prisme d'analyse	307
	Conclusion.....	309
	Références bibliographiques	317
	Références juridiques et sites internet.....	330
	Table des figures	332
	Table des annexes	333
	Annexes	335

Sigles

- ADS : Autorisations de Droit des Sols
- ADSP : Association nationale des Directeurs de pistes et de la Sécurité des stations de sports d'hiver
- AFNOR : Association Française de Normalisation
- AMV : Avalanche Maximale Vraisemblable
- AO : Autorité Organisatrice
- ARVA : Appareil de Recherche des Victimes d'Avalanche
- CARIP : Cellule d'Analyse des Risques et de l'Information Préventive
- CDA : Compagnie Des Alpes
- CEMAGREF : Institut de Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture et de l'Environnement
- CG : Conseil Général
- CLPA : Carte de Localisation des Phénomènes Avalanches
- CMB : Compagnie du Mont Blanc
- CNSC : Conseil National de Sécurité Civile
- CR : Conseil Régional
- DCS : Dossier Communal Synthétique
- DDAF : Direction Départementale de l'agriculture et de la Forêt
- DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- DDE : Direction Départementale de l'Équipement
- DDPC : Direction Départementale de la Protection Civile
- DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs
- DI : Dynamiques Intermédiaires
- DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
- DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
- DPPR : Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques
- DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
- DSP : Délégation de Service Public
- EMMA : Evacuation des immeubles Menacés par les Avalanches
- EPIC : Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
- IAP : Instrument d'Action Publique
- l'ENSA : Ecole Nationale du ski et de l'Alpinisme
- l'IRMa : Institut sur les Risques Majeurs de Grenoble
- MAAPR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité
- MADS : Méthodologie d'Analyse des Dysfonctionnements des Systèmes

- MEDD : Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
- MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
- MIRnat : Mission Interservices sur les Risques Naturels
- OHM : Office de Haute Montagne
- ONF : Office National des Forêts
- PACA : Provence Alpes Côte d'Azur
- PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
- PCS : Plan Communal de Sauvegarde
- PER : Plan d'Exposition aux Risques naturels
- PGHM : Peloton de Gendarmerie de Haute Montagne
- PGRN : Pôle Grenoblois d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels
- PIDA : Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- POS : Plan d'Occupation des Sols
- PPI : Plan Particulier d'Intervention
- PPR : Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles
- PPRA : Plan de Prévention des Risques naturels Avalanches
- PZEA : Plan de Zones Exposées aux Avalanches
- PZERN : Plan de Zones Exposées aux Risques Naturels
- RA: Rhône Alpes
- RD : Route Départementale
- RN : Route Nationale
- RTM : (service de) Restauration des Terrains en Montagne
- SDU : Sciences dites "dures" ou de l'Univers
- SHS : Sciences Humaines et Sociales
- SNCF : Société Nationale de Chemins de fer Français
- SPI : Sciences Pour l'Ingénieur
- SPOT : Skiing the Powder Of Tignes
- STGM : Société des Téléphériques de la Grande Motte
- STVI : Société des Téléphériques de Val d'Isère
- UR DTM : Unité de Recherche Développement des Territoires Montagnards
- UR ETNA : Unité de Recherche Erosion Torrentielle, Neige et Avalanches

Introduction

« Dans une avalanche, aucun flocon ne se sent jamais responsable » (Jerzy Lec)⁷.

Le risque d'avalanches dans les territoires touristiques : radioscopie et déclinaisons territoriales d'un problème collectif

Cette recherche propose d'interroger les modalités de prise en compte des risques dans les territoires touristiques de montagne, en s'appuyant plus particulièrement sur le cas du risque d'avalanches. Si cet intitulé peut paraître classique, il révèle en réalité une entreprise de recherche nouvelle en matière de perspective d'analyse proposée. Le risque dans cette recherche n'est pas compris comme une réalité qui existe en soi de manière externe à la société ou bien encore qui s'impose à tous de manière identique. Le risque constitue davantage ici une réalité construite, une préoccupation collective pour et autour de laquelle les acteurs s'engagent dans une action dite de gestion. En cela le risque renvoie à une façon de poser un problème qui s'impose ou finit par s'imposer et qui détermine tout à la fois sa nature, ses enjeux, les voies qui doivent être suivies pour qu'il soit résolu. Nous nous inscrivons ainsi pleinement dans un questionnement qui considère comme acquis le fait que le risque d'avalanches, comme l'ensemble des « risques collectifs » (Gilbert, 2002)⁸ ne sont pas donnés, mais le fruit de processus de "constructions" de "constitutions" multiples d'ordre scientifique, politique, technique, culturel, économique et territorial. Le risque d'avalanches constitue donc un problème collectif par rapport auquel l'offre de gestion, composée d'acteurs publics, privés, mais aussi locaux ou nationaux, développe des modalités de réponses particulières. Or, c'est cette dimension endogène du risque caractérisée par la réponse à une préoccupation collective que nous souhaitons ici questionner, en développant notamment une approche en termes de vulnérabilité. En effet, ce n'est pas la seule menace externe incarnée par le phénomène avalancheux qui nous préoccupe. Notre préoccupation est plus large et s'étend à la manière dont on conçoit et répond au problème "risque" sur l'ensemble du territoire touristique : espaces urbanisés, accès routiers ou espaces de pratiques sportives. Sur un même territoire, différents dispositifs, instruments, procédures sont croisés de manière à déconstruire l'action publique et collective, afin de considérer l'éventail de réponses.

Deux questions centrales structureront par conséquent cette recherche : Quelles sont les modalités de prise en compte du risque dans les territoires touristiques de montagne ? et Quelles sont les faiblesses, les limites liées à ces modalités de gestion observées et par conséquent où se situent les marges de manœuvre pour une meilleure prise en compte ? Une série de questionnement proposant d'une part un éclairage sur la réalité pratique de

⁷ Ecrivain et poète satirique Polonais (1909-1966).

⁸ Nous faisons ici notamment et majoritairement référence aux différentes entreprises de recherche en sciences sociales sur le risque initiées et développées dans le cadre du programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS (1994-2000) coordonné par C. Gilbert.

l'action de gestion et d'autre part une réflexion sous forme de retour critique sur ses présupposés de départ.

Si le risque d'avalanches en France fait l'objet d'une mise sur agenda politique conséquente depuis 40 ans, l'effort de connaissance et opérationnel sur le sujet s'est essentiellement concentré sur ce qui représente la menace visible et première : l'aléa. Néanmoins, si au sein de la communauté scientifique, il est largement admis que les connaissances sur le risque ne peuvent être réduites à l'aléa, il est tout aussi clair que les recherches sur le risque sous l'angle de la vulnérabilité sont encore peu abondantes. Par ailleurs, parce que le risque est classiquement défini comme le fruit du croisement entre aléa et vulnérabilité, l'une des premières entreprises en termes de vulnérabilité fut d'identifier et de caractériser ce qui est vulnérable et exposé à l'aléa, qu'il s'agisse d'enjeux matériels ou humains.

Pour autant peut-on cantonner les approches du risque aux aléas, ou en termes de vulnérabilité, à la seule caractérisation des enjeux passifs vulnérables ? Si ces deux approches sont effectivement indispensables et prépondérantes, ne peuvent-elles pas être complétées par des approches plus endogènes ? De telles approches proposent de concevoir le risque et la réponse de gestion autrement, en questionnant les facteurs actifs de vulnérabilité propres aux contextes et aux modalités organisationnelles de mise en œuvre des dispositifs de gestion. En cela, nous avons pour objectif d'alimenter la connaissance sur la réalité complexe et délicate de la gestion du risque dans les territoires touristiques, afin de contribuer sur un plan plus opérationnel à élargir le regard sur les limites et les possibilités de gestion. Ce n'est donc pas la critique de tel ou tel présupposé de gestion qui anime l'analyse, mais bien l'identification de pistes de réflexion alternatives ou complémentaires pour l'action de gestion dans ces territoires.

Dans cette recherche où le risque ne renvoie pas exclusivement à des causes externes à la société, il s'agit de considérer la vulnérabilité d'une collectivité, d'une activité, d'un territoire à un aléa, dans la manière dont ces entités fonctionnent, sont structurées, organisées et engagées dans la réponse au problème qu'elle se pose.

Nous souhaitons, sur la base de ce type de postulat, discuter et analyser le mouvement d'amplification et de multiplication des dispositifs sociotechniques qui sont pour la plupart axés sur l'identification et le traitement de la menace externe. Cette conception qui témoigne largement d'une vision exogène du problème peut occasionner une perte de sens dans l'action, affaiblir le pilotage politique des risques et par conséquent alimenter le niveau de risque.

De ce point de vue, notre réflexion pose la question des limites du paradigme de la sécurité, face à l'évolution des risques compris comme des construits sociaux en perpétuelle mutation et pour lesquels la rigidité de certains cadres d'action visant à contenir, l'"in-contenable" présentent d'ores et déjà certaines limites. C'est donc une forme de "radioscopie" de l'offre de gestion que nous souhaitons réaliser, selon des modalités théoriques et méthodologiques particulières, dont il nous faut dès à présent préciser les grands traits.

La première de ces postures est relative à l'objet de questionnement autour de "la gestion du risque" et à l'approche d'analyse "territoriale". Il s'agit de dépasser les sens communs relatifs au vocable déjà emprunté : "gestion" ou "territoires touristiques". En

présence de contextes locaux complexes, de pratiques d'acteurs hétérogènes, d'interactions multiples, d'intérêts antagonistes, de dispositifs foisonnants,... peut-on réduire l'action de gestion à l'idée d'une gestion en bloc, périmétrée, normalisée, articulée et bien ordonnée ? Peut-on de manière semblable réduire le territoire touristique à la seule entité station, alors que sur chaque commune support de station existent en réalité des configurations de gestion d'organisation et de développement particulières et complexes entre acteurs publics et privés ? Notre approche doit permettre d'aller bien plus au cœur de ces grandes catégories d'analyse et ce afin de respecter la complexité des situations, la singularité des pratiques et la diversité des contextes. Loin des représentations calibrées sur la gestion des risques, c'est une lecture des usages, des choix, ou des non choix, des compromis et des ajustements multiples et indissociables des contextes territoriaux dans lesquels ils s'inscrivent, qui est ici proposée.

La seconde posture concerne la nature de la démarche qui peut, en cohérence avec l'objet de questionnement, être qualifiée d'empirique et de pragmatique. Effectivement, à l'échelle d'un territoire touristique, l'avalanche peut par exemple concerner une multitude d'espaces et d'éléments vulnérables. Ainsi, lorsque le phénomène avalanche se déclenche, s'écoule et se dépose, celui-ci menace des enjeux matériels : habitations, infrastructures routières, équipements, mais aussi humains : habitants, usagers de la route, pratiquants d'activités sportives hivernales. Néanmoins, ces enjeux sont-ils les seuls éléments en interactions avec le phénomène ? Des raisons du déclenchement jusqu'aux conditions de sa propagation, l'avalanche est en interaction constante avec d'autres entités matérielles et immatérielles : instruments d'action publique, institutions, dispositifs de prévention, espaces réglementés, acteurs, régimes de responsabilités, procédures, aménagements, cultures professionnelles. En effet, érigé au rang de préoccupation politique, publique et collective, le risque d'avalanches ne peut aujourd'hui être totalement compris si on ne le considère pas dans le cadre de ces interactions multiples. Si d'un côté existe bel et bien le phénomène naturel et de l'autre des enjeux exposés, au centre se situent ces entités dont la fonction est de tenter de résoudre le problème soulevé par leur croisement.

Pour ce faire nous optons pour une démarche empirique et pragmatique qui propose de croiser les modalités de gestion qu'elles soient liées à l'urbanisation, à la circulation sur les accès routiers, ou à la fréquentation des espaces de pratiques sportives⁹. Si les espaces de vulnérabilité et les dispositifs de prise en compte du risque sont multiples à l'échelle locale, les acteurs impliqués sont pour la plupart similaires. Il s'agira par conséquent de constater comment à l'échelle de chaque territoire la gestion prend forme. Ainsi, cette lecture territoriale et pragmatique doit permettre d'aller au-delà des séparations qu'impose une lecture du risque sous le seul angle de l'aléa ou des enjeux passifs. Elle proposera pour cela de questionner la vulnérabilité des processus de réponse au problème "risque", tel qu'il se pose pour les acteurs dans des contextes territoriaux donnés. Pour atteindre un tel objectif, il est nécessaire d'entreprendre une démarche

⁹ Dans ce dernier cas, nous concentrerons l'analyse sur les risques liés aux activités hors pistes. Par conséquent, nous n'aborderons pas le seul risque d'avalanches, mais l'offre de gestion des risques plus globale qui lui est adossée, une offre en pleine évolution sur ces activités.

empirique importante. C'est dans cette optique que sept terrains d'étude, présentant une diversité de situations, ont servi de support à une analyse comparative conséquente à l'échelle de l'arc alpin français.

Relecture diachronique de la prise en compte du risque d'avalanches, sous le prisme de la vulnérabilité

Lorsque l'on évoque la gestion du risque d'avalanches en France, il est intéressant d'évoquer les raisons qui ont précédé la mise sur agenda de cette préoccupation. En effet, comme pour beaucoup de risques dits naturels, leur prise en charge publique et politique est liée à la survenance d'une ou de plusieurs catastrophes. En matière de risque d'avalanches, l'épisode majeur, producteur et déclencheur d'une prise de conscience et d'une forte mobilisation des pouvoirs publics, est celui de l'avalanche meurtrière dite de l'UCPA, à Val d'Isère en 1970, qui fit 39 morts et 40 blessés et parmi lesquels une majorité d'enfants en stage dans la station. Le rapport qui fit suite à la catastrophe pointe le déséquilibre grandissant entre d'une part, les impératifs humains et économiques et d'autre part, ceux édictés par la géographie physique. Il est à ce sujet ajouté que :

Peut-être ces impératifs, si traditionnellement opposés, pourraient-ils être rendus conciliables sur une plus grande échelle grâce à une application des techniques modernes très réfléchie, froidement raisonnée, fermement coordonnée et surtout souverainement décidée et contrôlée.

Extrait de la page 33 du texte original du Rapport de la Commission Interministérielle d'enquête sur la catastrophe de Val d'Isère¹⁰

Il est intéressant d'observer comment le risque d'avalanches est finalement identifié et défini. Ainsi, tant que la vulnérabilité était moindre, la tradition montagnarde des populations locales suffisait à contenir le problème. Dès que celle-ci fut croissante, le risque est apparu sous un nouveau jour entraînant une multiplication des mesures de traitements pour contenir un problème en mutation. Cette mutation trouve ses causes, non pas sur le plan de l'aléa, mais sur celui de la vulnérabilité. Les premières mesures se sont largement concentrées sur l'amélioration des connaissances relatives aux aléas et à la modernisation des techniques de parade ou protection. Le chalet de l'UCPA fut d'ailleurs reconstruit au même endroit en bénéficiant de certaines mesures architecturales et d'installation d'ouvrages de protection active au niveau de la zone de départ de l'avalanche. Le remède au problème ainsi défini est ici largement dicté par l'approche prépondérante de l'aléa et bien moins par une prise en compte de la vulnérabilité, autre que physique liée au bâtiment. Si le problème semble ici et au niveau local résolu, le risque d'avalanches poursuit néanmoins sa mutation pour évoluer dans le temps et dans l'espace sur le plan de la vulnérabilité. Le bilan, 10 ans après Val d'Isère

¹⁰ Secrétariat Général du Comité Interministériel pour l'Information. 1970. *Rapport de la commission interministérielle d'enquête sur la catastrophe de « Val d'Isère »*, Paris. 34 pp.

exposé par J. Saunier¹¹ exprime clairement cette évolution du problème "risque", sous l'angle de la vulnérabilité.

A la re-lecture du rapport de 1970, on est d'abord frappé par le fait que l'objectif unique avoué en était la sécurité du public dans les stations commercialement organisées pour le recevoir. Les skieurs randonneurs et hors piste parmi lesquels se comptent aujourd'hui le plus grand nombre des victimes d'avalanches étaient à peine évoqués il y a 10 ans et ne posaient à la vérité que peu de problèmes. Ce sont les skieurs de piste qui furent les victimes des accidents de 1970 et c'est incontestablement ce public sportif, certes, mais composé de citadins ignorant les dangers propres à la montagne et attiré en altitude par une publicité toute commerciale qu'il était urgent et prioritaire de protéger contre des périls dont il ne pouvait soupçonner l'existence.

Extrait de la page 1 du bilan : 10 ans après la catastrophe de Val d'Isère, où en est la lutte des avalanches en France, par J. Saunier¹²

Illustrant pleinement la définition du risque proposée par A. Dauphiné : *Risque : F (aléa, vulnérabilité), où F est une relation qui dépend du problème analysé* » (2001)¹³, J. Saunier pointe la mutation du problème "risque d'avalanches" durant les 10 ans qui se sont écoulés depuis le premier rapport. Il explique alors, non pas le fait que les avalanches sont plus fortes ou plus nombreuses, mais que la vulnérabilité a quant à elle considérablement évolué. Un problème public qui concernait au départ l'urbanisation se décline et se généralise au niveau des personnes dans leurs activités sportives hivernales¹⁴. Dans ce cadre, J. Saunier précise le contexte commercial indissociable des préoccupations relatives à la gestion des risques. Comme évoqué dans le rapport, J. Saunier montre à son tour, les enjeux contingents au risque en tant que facteurs aggravants ou limitants ce dernier. Des éléments indissociables du processus même d'élaboration de la réponse de gestion sur un problème en mutation. Ces éléments montrent combien il est indispensable de considérer le risque comme un objet multidimensionnel complexe qui nécessite un questionnement constant vis à vis des réponses de gestion qu'on lui apporte.

C'est donc justement, presque 40 ans après l'avalanche de l'UCPA, et à moins de 10 ans de celle de Montroc¹⁵ que nous proposons d'alimenter l'analyse de ce risque, sous l'angle des modalités de sa prise en compte. Une tentative de recherche qui propose de pointer les déclinaisons locales de prises en compte du problème collectif. Il s'agira pour ce faire, de spécifier les conditions de (re)formulations locales du problème "risque" dans les territoires touristiques, par le biais notamment de l'analyse des régimes d'engagement des acteurs dans l'action de gestion. Compte tenu de ce que nous venons de dire, ce n'est pas tant l'efficacité de gestion qui est de la sorte interrogée, mais plus

¹¹ J. Saunier fut Préfet, Inspecteur Général de l'Administration, chef de la mission Interministérielle d'étude sur la sécurité des stations de montagne, Président d'Honneur de l'ANENA.

¹² Saunier J. 1980. *10 ans après la catastrophe de Val d'Isère, où en est la lutte des avalanches en France*. Manuscrit, 8 pp.

¹³ Dauphiné A. 2001. *Risques et Catastrophes: Observer – spatialiser – comprendre – gérer*. Paris: Armand Colin. 288 pp.

¹⁴ Aujourd'hui les causes de mortalité par avalanche concernent d'abord les pratiquants d'activités sportives en montagne, avant de concerner les populations dans les zones urbanisées.

¹⁵ L'avalanche de Montroc, sur la commune de Chamonix, détruisit une vingtaine de chalets et causa la mort de 12 personnes, en 1999.

fondamentalement les raisons et le sens que donnent ou ne donnent pas les acteurs à leur action.

Avec cette recherche, nous souhaitons tendre vers un objectif qui pourrait être qualifié d'illusoire. Celui de pénétrer et de rendre compte des arcanes de la gestion en ayant le souci de ne pas rester prisonnier des visions académiques et théoriques véhiculées par les schémas législatifs, réglementaires et méthodologiques classiquement avancés pour décrire l'offre de gestion. Sur ce plan, nous prenons note des chantiers futurs qui ont été identifiés à l'issue du programme de recherche EPR¹⁶ et qui s'est clôturé en 2005 (date à laquelle notre recherche a débuté). Il est alors évoqué en termes de perspectives deux grandes questions : la première relative au « *changement de régime* », dans la gestion des risques et l'autre relative à la « *mise en débat public* » des risques. Des questions qui expriment le caractère évolutif et construit des risques, par rapport auxquelles le chercheur doit fournir « *de la connaissance tout en portant à connaissance les incertitudes voir les contradictions existant aujourd'hui dans le domaine de la gestion des risques* » (Gilbert, 2006a, p. 6)¹⁷. Des questions enfin qui nous poussent plus fondamentalement à considérer la gestion dans les contextes territoriaux délicats de sa mise en œuvre, au plus près des pratiques et des acteurs. Ainsi, si le risque est éminemment conditionné par le phénomène naturel potentiel, tel que l'avalanche, il l'est aussi par le type de réponse de gestion apportée et les conditions plus ou moins favorables de mise en œuvre de cette réponse. Comprendre les risques sous l'angle de la vulnérabilité, c'est en cela, reconnaître « *que les sociétés contribuent à leurs propres risques, tout simplement parce qu'elles cherchent à les gérer* » (Pigeon, 2005, p. 33)¹⁸. C'est aussi sur un plan plus général, abonder scientifiquement pour une prise en compte plus importante de la vulnérabilité, en tant que « *paramètre essentiel du risque et de faire de sa réduction un levier essentiel de la prévention du risque* » (Léone et Vinet, 2006, p. 21)¹⁹.

Questionnements et déroulement de la recherche

Nous venons de présenter notre acception du risque et la manière dont nous projetons d'interroger sa prise en compte. Il nous faut maintenant préciser notre questionnement général : dans des territoires à forts enjeux, tels que le sont les territoires touristiques de montagne, comment prend forme la gestion des risques ? Cette question qui peut paraître générale, appelle une réponse complexe et délicate compte-tenu nous semble-t'il de la démarche et du cadre de réflexion dans lesquels elle s'inscrit. Avec cette question nous avançons le postulat suivant : la gestion des risques dans ces territoires est une gestion sous tension à la recherche d'ajustements et d'équilibres territoriaux, dans un contexte d'action publique en mutation. Il s'agira par conséquent de

¹⁶ Programme Evaluation et Prise en Compte des Risques Naturels et Technologiques du Ministère de l'Ecologie et du développement Durable.

¹⁷ Gilbert C, ed. 2006a. Préface actes du Colloque Débat et prospective entre chercheurs, gestionnaires et décideurs du risque. Clôture du programme EPR. Paris: MEDD et Cemagref. 236 pp.

¹⁸ Pigeon P. 2005. *Géographie critique des risques*. Paris: Economica-Anthropos. 197 pp.

¹⁹ Léone F, Vinet F. 2006. La vulnérabilité, un concept fondamental. In *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : analyses géographiques*, ed. F Léone, F Vinet, pp. 9-26. Montpellier: Publications de Montpellier III.

comprendre d'une part, les processus et mécanismes qui structurent et sous tendent l'action de gestion dans les territoires et analyser d'autre part, les facteurs actifs de vulnérabilité liés à cette même action de gestion.

Pour restituer notre analyse et notre démarche, nous avons opté pour un plan en deux parties. Une première consacrée au cadre théorique et une seconde consacrée aux analyses issues de la démarche empirique.

La première partie comporte trois sections proposant chacune un développement théorique spécifique. Le premier aborde le risque en tant qu'objet de recherche. Il s'agira ici de montrer et d'illustrer le passage d'une conception exogène à une conception endogène du risque en définissant les concepts et notions clés qui accompagnent ce glissement théorique. Parmi elles, nous préciserons en particulier notre approche active de la vulnérabilité.

La seconde section aborde la gestion du risque en tant qu'objet d'action publique. Il s'agit ici d'illustrer aussi, un glissement et une complémentarité entre des lectures "top-down" ou "bottom-up" de l'action publique. A cette occasion, nous préciserons notre entrée spécifique d'analyse relative aux instruments et dispositifs socio-techniques de gestion, mais aussi notre préoccupation d'observation relative aux régimes d'engagement des acteurs dans ces dispositifs.

Enfin, le troisième développement théorique sera quant à lui, consacré à notre objet d'étude hybride ou particulier, à savoir : le risque dans les territoires touristiques de montagne. Nous tenterons de présenter, à cette occasion, les questionnements riches en antagonismes suscités par l'imbrication territoriale des préoccupations parallèles que sont le risque et le tourisme.

La seconde partie que nous qualifierons d'empirique se scindera en trois sections. La première de ces sections présentera le cadre méthodologique de la recherche. Elle constitue un élément clé de notre réflexion dans la mesure où elle explicite le positionnement du chercheur par rapport à son objet et fait état de ses pratiques de recherche.

La seconde section aborde l'approche des IAP (Instruments d'Action Publique) constitutifs des grands "cadres descendants" nationaux de gestion. Il s'agira de présenter ces instruments sous leur forme théorique et juridique dé-contextualisée, avant d'observer la réalité de leur mise en œuvre territorialisée. Nous identifierons alors d'une part, les facteurs de vulnérabilité liés à ce type de gestion, avant de mettre à jour d'autre part, une typologie de grands régimes d'engagements des acteurs dans ces dispositifs.

Le but est ici de parvenir à déconstruire l'action publique territoriale par une approche pragmatique propre aux contextes de gestion.

La troisième et dernière section permettra quant à elle d'inverser et de compléter l'analyse en nous intéressant, non plus aux "cadres descendants", mais à l'action de gestion "hors cadres". Il s'agit de dispositifs de gestion, de politiques de prévention qui trouvent leur source à l'échelon territorial et se présentent en marge, en complément, ou en opposition des cadres classiques descendants. Cette territorialité de l'action constitue un élément de lecture supplémentaire pour notre questionnement, dans la mesure où

elle témoigne d'une prise en compte territoriale du caractère évolutif du problème "risque" nécessitant par conséquent des réponses différenciées.

Cette recherche tentera donc de porter un regard sur la richesse, mais aussi la complexité du "risque". Pour mener à bien cet objectif, notre analyse s'évertuera à rechercher les éléments tangibles et observables de la gestion des risques tels que peuvent l'être les pratiques de gestion et ceux qui les portent, les acteurs. C'est dans cette optique de recherche, au plus près des réalités de terrain, que nous souhaitons apporter notre contribution à l'effort de recherche en sciences sociales sur les risques.

Partie I

De l'exogène à l'endogène, quel regard sur le risque et sa prise en compte ?

Section 1 De l'aléa à la vulnérabilité, paradigmes et angles de lecture du risque

« Traditionnellement, la nature était définie comme ce qui restait extérieur au monde humain, avec ses désirs, ses conflits, ses turpitudes diverses. Mais si la nature devient dans nos rêves intégralement ce que nous faisons d'elle, il est clair qu'il n'y a plus d'extérieur et que tout dans le monde reflétera tôt ou tard ce que des hommes ont fait ou n'ont pas fait, ont voulu ou bien négligé. » (J.P. Dupuis, 2005)²⁰

Cette section première est consacrée à notre objet de recherche : le risque et au-delà, aux concepts et théories scientifiques qui lui sont associés en géographie principalement, mais aussi dans d'autres disciplines des sciences sociales. Il s'agira, dans cette section de rendre compte d'une certaine évolution et d'une trajectoire de recherche sur les risques et plus particulièrement ceux dits "naturels". Pour ce faire, nous évoquerons brièvement, dans un premier chapitre, la problématique des "risques collectifs" avant de poursuivre sur un constat, celui relatif à la segmentation des approches du risque. Les chapitres suivants tiendront alors lieu d'approfondissement sur l'analyse des concepts clés, propres à cette segmentation. Ainsi, le second chapitre sera consacré à une réflexion sur la prédominance historique des approches du risque par l'aléa, tandis que le troisième chapitre présentera les évolutions scientifiques qui ont fait émerger plus qu'un concept, un paradigme : la vulnérabilité. Nous tenterons alors de rendre compte d'une trajectoire d'analyse matérialisant le passage d'une conception exogène à une conception endogène du risque. Une évolution qui nous conduit en termes de questionnement à considérer le problème sous un autre angle, celui des menaces internes aux modalités de réponses.

Chapitre 1 Aléa, risque et vulnérabilité, premiers éléments de confrontation

Dans ce premier chapitre, qui tient lieu de propos synthétique et introductif, nous proposons une courte confrontation des notions clés telles que le risque, l'aléa et la vulnérabilité. Plus exactement, nous proposons successivement deux types de confrontations autour de ces notions. La première d'ordre synchronique vise donc à rendre compte de la segmentation du risque à travers ces différents concepts qui cohabitent sur le plan scientifique comme sur le plan opérationnel. A la différence, la seconde comparaison d'ordre diachronique présente l'émergence successive de ces concepts dans le temps. Avant cela, nous évoquerons succinctement la problématique des "risques collectifs" afin préciser dans quelle perspective de recherche plus large nous nous inscrivons.

²⁰ Cf. p. 116 dans Dupuy J. 2005. Existe-t-il encore des catastrophes naturelles. *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines* 40:111-117.

I La problématique des "risques collectifs", quels enjeux d'analyse ?

Les recherches sur les risques balayent un large panel d'approches et de problématiques. Néanmoins se dégagent parmi de nombreux travaux des caractéristiques et conclusions communes. Ces similitudes ont permis de regrouper certains risques sous une bannière commune, celle des « *risques collectifs* » (Gilbert, 1998)²¹. Une forme de catégorisation qui tient à la manière dont la société les identifie et les prend en compte. Les « *risques collectifs* » peuvent être définis comme « *une catégorie sur laquelle différents partenaires, agissant au nom d'institutions diverses et parfois concurrentes, acceptent à un moment donné de s'accorder pour traiter un ensemble de situations problématiques* » (Lemieux et Barthe, 1998, p. 7)²². Cette catégorisation permet de rassembler sous la bannière « *risques collectifs* », certains types de problèmes sociaux, faisant l'objet de modalités d'investissement ou de labellisation particulières. Cette conception des risques collectifs ne relève ainsi pas d'une simple tentative nouvelle de catégorisation. Elle implique le fait, que le clivage jusqu'alors classiquement admis entre d'un côté, des risques largement amalgamés à des menaces extérieures et de l'autre, des instances chargées de les gérer, ne semble plus si évident. L'approche positiviste²³ du risque sous-tend ce postulat en considérant le risque comme un fait objectif pouvant être estimé, quantifié et caractérisé par des mesures et des calculs probabilistes. Le risque n'est alors ni plus ni moins qu'un aléa, une menace externe dont il s'agit de déterminer l'ampleur et la fréquence pour s'en protéger. Nous sommes donc en présence d'un problème clairement identifié comme relevant du champ technique et qui appelle tout aussi directement la désignation légitime de certains acteurs pour y répondre. On désigne ces acteurs comme détenteurs des techniques nécessaires à l'éradication de la menace et s'inscrivant dans un « *discours de la maîtrise* » (Gilbert, 1998). Or, parler de risques collectifs, c'est aussi considérer les dimensions "extra techniques" du risque. C'est reconnaître le risque comme un construit produit d'investissement d'acteurs scientifiques certes, mais aussi civils, politiques, économiques,... C'est donc reconnaître le risque non plus seulement comme objet d'attentions politiques, mais comme principe de politisation même. Ainsi, « *le risque ne fait pas qu'annexer des politiques sectorielles, il est devenu, à travers cette extension même, la catégorie politique majeure* » (Ewald et Kessler, 2000, p. 57)²⁴.

Les deux conceptions du risque, comme objet donc, mais aussi comme catégorie d'action, s'interconnectent pour désigner les risques collectifs. Le risque compris comme substantif : *le risque* (situation risquée) ou comme verbe *risquer* (avoir à risquer), ne renvoie pourtant pas aux mêmes dimensions. La première, renvoie à un « *régime d'objectivité* » (p. 64) ; tandis que la seconde renvoie quant à elle à une idéologie, une

²¹ Gilbert C. 1998. *Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert*. Politix 44:29-38. L'émergence de la notion dans le champ des sciences sociales et la montée en puissance scientifique tant qualitative, que quantitative de la thématique sont étroitement liées à l'effort collectif transdisciplinaire impulsé par le programme, puis le GIS « Risques collectifs et situations de crise » dirigé par C. Gilbert.

²² Lemieux C, Barthe Y. 1998. Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions. *Politix* 44:7-28.

²³ Approche, sur laquelle nous reviendrons dans le développement.

²⁴ Op.cit.

morale de l'action et non de l'abstention. Au sens du régime d'objectivité, la notion de risque est moins dans les choses que dans la manière de les considérer. Le risque « *n'est alors pas, l'accident, la chance, ou la malchance, mais une certaine manière de les faire exister à travers quoi ils trouvent désormais objectivité et valeur.* » (Ewald et Kessler, p. 64). Le risque n'est alors pas naturel et ne peut exister sans une forme de calcul, d'expertise, ou d'analyse et donc d'interprétation. Dans ce sens, le risque ainsi défini, s'inscrit tout aussi pleinement dans la définition des risques collectifs, c'est-à-dire, en relation avec la manière dont des groupes d'acteurs se saisissent ou sélectionnent un problème et la façon dont ils « *déterminent tout à la fois sa nature, ses enjeux, les voies qui doivent être suivies pour qu'il soit résolu.* » (Gilbert, 2002, p.14)²⁵.

La seconde dimension suppose l'espérance de gain, mais aussi de perte potentielle et caractérise l'idéologie du libéralisme économique. Dans ce cas, le risque n'est pas le danger, ou la menace, mais le choix et la décision dans l'incertitude. Or, peut-on, lorsqu'on évoque les modalités de réponse au problème "risque" du point de vue tant scientifique, qu'opérationnel, se détacher des inscriptions idéologiques ? Peut-être si l'on admet le risque comme condition ontologique de l'homme, condamné à prendre des risques et donc à décider face à la menace. Or, la mise en risque et l'action que cela sous-tend marquent donc une politisation nouvelle éminemment palpable dans l'inflation des problématiques de l'environnement depuis le début des années 70 et dans la mise sur agenda de ces nouveaux risques ou risques émergents.

Espérer inscrire notre recherche dans la veine, la dynamique scientifique des risques collectifs c'est donc faire la part des choses entre les objectifs des politiques, les moyens et la manière dont on les mène : « *Le risque ne définit pas seulement des objets, des domaines, un champ pour la politique, mais aussi une manière de les traiter* » (Ibid.). Or, c'est précisément, cette manière de les traiter que nous souhaitons ici questionner. Une interrogation conforme à notre démarche visant à "endogénéiser" le questionnement sur le risque, en montrant que la menace, comme la réponse, ne sont pas déterminées à l'avance, mais relève bien d'une construction collective particulière qu'il s'agit de déconstruire pour savoir si elle est toujours adaptée aux données d'un "problème risque" en perpétuelle évolution. Nous mènerons l'analyse en prenant appui sur la notion de vulnérabilité qui dans cette recherche sera érigée au rang de système d'interprétation, de paradigme, avec lequel nous souhaitons porter un regard nouveau sur les modalités de gestion du risque.

II Aléa, risque et vulnérabilité, confrontation synchronique

En France, l'ouvrage : *la Société Vulnérable* paru en 1987 et cosigné par J. Theys²⁶ et le sociologue JL. Fabiani, marque un tournant dans la manière d'aborder et de

²⁵ Gilbert C. 2002. Un tournant dans l'analyse des risques et des crises? *In Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en science humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 7-38. Paris: l'Harmattan.

²⁶ Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique du Ministère de l'Équipement, Transport, du Tourisme et de la Mer (DRAST). Ancien directeur scientifique et directeur adjoint de l'Institut Français de l'Environnement. Enseignant à l'EHESS (Politique et action publique dans le domaine de l'environnement).ces

questionner les problèmes liés à notre environnement. Un tournant semblable à celui que l'on a pu observer en géographie avec un glissement sémantique et analytique dans les recherches sur les risques. Un glissement qui décrit une trajectoire de l'aléa vers la vulnérabilité. Une évolution scientifique irrémédiablement inscrite dans la problématique centrale et incontournable de la géographie contemporaine²⁷, celle du rapport entre nature et société.

Dans le *Dictionnaire de la géographie*, (J. Levy et M. Lussault, 2003)²⁸, les termes *vulnérabilité* et *aléa*, n'apparaissent pas. Néanmoins, celui de *risque* y figure et l'on peut lire : « *que les frontières entre les différentes catégories de risques tendent à se brouiller à cause de l'interconnexion des systèmes techniques, économiques, sociaux, naturels, politiques. [...] La distinction entre risques naturels et risques anthropiques, par exemple, devient difficile à établir du fait de la transformation des milieux biophysiques par l'homme. [...] La religion, l'idée de progrès où l'idéologie du développement, qui toutes faisaient accepter les risques en les interprétant comme prix à payer pour le plus grand bénéfice ultérieur, ne font plus autorité. Le caractère actuel inacceptable des risques vient principalement de la mise en lumière de leurs liens indéfectibles avec l'action humaine et du sentiment de leur imposition.* » (p. 804).

Le passage plus ou moins net du pôle externe au pôle interne du risque apparaît dans la définition, marquant ainsi le glissement d'une menace exogène appréhendée par l'aléa, à une menace endogène caractérisée par la vulnérabilité des sociétés. Il marque par là même, les interrogations actuelles sur ce lien complexe entre le pôle nature et le pôle social qui, en géographie des risques, anime les débats au sein de la discipline.

Avant d'opter pour une définition précise de la vulnérabilité et inscrire de manière théorique, mais aussi pragmatique cette recherche, il semble nécessaire de comprendre comment la notion de vulnérabilité a été mobilisée en géographie.

Comme l'explique P. Pigeon dans son ouvrage *Géographie critique des risques* (2005)²⁹, évoquant les préoccupations méthodologiques et théoriques des géographes sur le risque : « *Les difficultés rencontrées par les chercheurs pour définir géographiquement les risques permettent de comprendre, en partie, le choix des définitions passant par l'aléa et la vulnérabilité. Mais que ces avantages ont de puissantes contre parties, favorisant une approche analytique et déterministe des risques, lesquels sont étudiés de manière segmentée et spécialisée.* » (p. 8). Pour l'auteur cette segmentation, fruit d'une « *pensée duale* », présente deux ambiguïtés majeures. Celle tout d'abord, d'une lecture exogène partiellement opposée à une lecture endogène des risques. « *Nous retrouvons ici le dualisme nature-société et l'ébauche des réflexions qu'il suppose sur les relations*

domaines de recherche sont : les politiques de l'environnement, la gestion des risques, le développement durable, les relations sciences-société.

²⁷ Nous nous appuyons dans cette section sur les travaux et réflexions portés par des géographes tels que de R. D'Ercole, J.C. Thouret, A. Dauphiné, mais aussi et plus récemment F. Vinet, F. Leone, P. Pigeon, M. Reghezza, J.C. Gaillard, C. Lutoff, S. Clarimont et d'autres,... qui s'inscrivent aujourd'hui dans une géographie des risques renouvelée. Nous ferons également référence à d'autres auteurs appartenant à d'autres disciplines, pour compléter, élargir, mais aussi préciser notre approche sur la vulnérabilité propre aux modes de gestion des risques. Ainsi, nous pouvons citer des politistes tels que C. Gilbert, mais aussi des sociologues tels que J. Theys, J.L. Fabiani, M.H. Soulet qui, dans leurs domaines respectifs, ont également largement initié, alimenté et encouragé l'effort de recherche francophone sur l'analyse du risque notamment en questionnant la vulnérabilité des modes de gestion.

²⁸ Levy J, Lussault M. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin. 1033 pp.

²⁹ Op.cit.

entre ces deux pôles. La géographie des risques apparaît d'office amenée à préciser les relations entre la nature et les sociétés humaines. » (p. 9) et d'ajouter que les dernières décennies semblent marquer un regain d'intérêt pour cette question fondamentale. Quant à la seconde ambiguïté, celle-ci est liée au fait que la notion de risque porte à la fois sur l'incertain, le potentiel, mais aussi (avec la perte ou le dommage) sur l'avéré. Ceci justifie par ailleurs pour l'auteur : « le pari humain sur la réalisation ou non de l'événement partiellement contrôlable et sur l'utilisation possible de ses incidences. Les risques participent à la fois du probable et de l'antérieurement réalisé, les deux composantes étant indissociables sur le fond. » (p. 10).

Le lien, la relation, le rapport entre les pôles plutôt que leur séparation, voilà, selon les tenants de la nouvelle géographie sur les risques, ce vers quoi les efforts de recherche en géographie sur le risque doivent s'orienter. Or, la dichotomie aléa/vulnérabilité envisagée comme une opposition semble, pour certains auteurs, relever d'un héritage culturel qui marque le partage du savoir humain entre des sciences par définition très spécialisées. En géographie nous pouvons ainsi citer les ouvrages suivants : *Composantes et concepts de la géographie physique* (Thouret, 1996)³⁰ et *l'introduction à la géographie humaine* (Bailly et Beguin, 1996)³¹. Deux littératures géographiques totalement distinctes. Témoignage selon P. Pigeon, d'une séparation qui accentue l'hétérogénéité de la discipline et les cloisonnements universitaires.

A quoi tient ce glissement dans les notions et cette segmentation dans les approches pour aborder le risque ?

Tout d'abord, compte tenu de la complexité du problème "risque" et ne serait-ce que du point de vue des caractéristiques spatiales des risques, les différentes branches de la géographie ne pouvant se saisir du "tout", se sont bornées à certaines "parties" du problème. Comme l'explique P. Pigeon, conscient de cette dispersion des raisonnements et des travers que cela entraîne, les géographes des risques ont cherché à segmenter les approches et décomposer « le risque en aléa et en vulnérabilité. » (2005, p. 14). Et ce en conformité avec le deuxième précepte défini par R. Descartes, dans le *Discours de la Méthode, Pour bien conduire sa raison et rechercher la vérité dans les sciences* (1637) : « Diviser chacune des difficultés que j'examinerais en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre ».

III Aléa, risque et vulnérabilité, confrontation diachronique

Les raisons de la segmentation ne tiennent pas seulement à des raisons épistémologiques, mais s'inscrivent aussi dans l'histoire des travaux de recherche en géographie des risques. Cette évolution explique notamment ce glissement entre une conception focalisée sur l'aléa et le développement, parallèle, d'une approche sur la vulnérabilité. Une mutation que retrace M. Reghezza dans sa récente thèse, relative à la

³⁰ Thouret JC. 1996. Géographie physique appliquée, risques naturels. In *Composantes et concepts de la géographie physique*, ed. Derruau. M, p. 254. Paris: Armand Colin.

³¹ Bailly A, Beguin H. 1996. *Introduction à la géographie humaine*. Paris: Armand Colin. 201 pp.

vulnérabilité métropolitaine³². L'auteur identifie ainsi trois temps dans cette évolution. Le premier est celui de la dimension physique de la catastrophe et du risque, où le risque est réduit au processus physique. Le risque est l'aléa que l'on cherche à contenir par des solutions techniques. Le second est celui de la dimension sociale, durant lequel les géographes anglo-saxons se focalisent sur des enjeux placés dans une situation d'exposition par rapport à un danger. Ils s'interrogent ainsi, sur la capacité de réponse d'une société par rapport à une menace. Enfin, le troisième concrétise le glissement vers la dimension sociétale du risque, en remettant en cause la notion de risques "naturels" ou de catastrophes "naturelles". Dans cette ultime étape, seuls les phénomènes peuvent être qualifiés de naturels. Le risque lui, résulte de l'exposition d'enjeux multiples à ces phénomènes. Dans cette perspective, l'importance du risque est ainsi toute autant liée, si ce n'est plus, à la vulnérabilité des enjeux et à la qualité de la réponse de gestion, qu'à l'ampleur du phénomène lui-même. Une troisième et ultime perspective dans laquelle s'inscrit notre recherche. En effet, si les avalanches, au fin fond des vallées himalayennes inhabitées sont plus fréquentes et de plus grandes intensités que dans les Alpes, le risque d'avalanches semble pour autant bien moins élevé que dans les Alpes. En effet, sans enjeux matériels, humains,... sans exposition et sans perte potentielle, le risque n'existe pas. La très faible urbanisation et fréquentation aux pieds des faces et couloirs des montagnes de l'Himalaya, et ceux *a contrario* des vallées alpines, rend le risque plus faible, malgré la plus grande ampleur des phénomènes. Cet exemple caricatural illustre néanmoins en partie les raisons pour lesquelles le concept de vulnérabilité va se diffuser au sein des disciplines scientifiques investies sur l'analyse des risques.

En géographie, ce troisième temps dans l'évolution des recherches sur le risque, marque aussi une étape supplémentaire considérant désormais, l'anthropisation des aléas. Les conséquences de l'urbanisation ou même des ouvrages de protection en termes de modification des phénomènes sont mises à jour. On parle alors d'anthropisation des aléas, où si les phénomènes peuvent être qualifiés de naturels, leurs causes et la manière dont parfois ils se développent peuvent être en lien avec l'activité humaine (Tricart, 1978 ; Pigeon, 1998 ; Larrere, 1993)³³.

Nous développerons cette évolution des approches sur le risque en identifiant deux temps. Ainsi, le second chapitre *de l'aléa au risque*, nous permettra d'exposer les raisons historiques de la prédominance de l'approche du risque par l'aléa. Une prédominance qualifiée d'approche "technocentriste" ou "aléa centrée" et qui ne sont pas suffisante pour répondre à un problème "risque" plus hétérogène et complexe. Dans le troisième chapitre *du risque à la vulnérabilité*, sera présentée la genèse de l'approche du risque par la vulnérabilité. Nous montrerons comment la vulnérabilité est passée du statut de composante de l'objet risque, à celui de paradigme scientifique et opérationnel pour l'analyse du risque.

³² Reghezza M. 2006. *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*. Thèse de doctorat, Université Paris X-Nanterre. 382 pp.

³³ Tricart J. 1978. *Géomorphologie applicable*. Paris: Masson. 204 pp. / Pigeon P. 1998. Représentation cartographique du risque et vulnérabilité liée à la pression foncière touristique (Taconnaz, Les Houches et Vers le Nant, Chamonix). *Revue Communication et Organisation* 86:101-17 / Larrere R. 1993. *La restauration des terrains en montagne, de la prise en charge de la protection par l'Etat à la gestion négociée des risques. Rapport final, contrat 2606 A*, Ministère de l'environnement.

Chapitre 2 De l'aléa au risque, évolution et complexification du problème

Ce second chapitre propose d'approfondir l'analyse brièvement entamée dans le premier chapitre. Pour cela, nous retracerons les grandes lignes de l'histoire scientifique de ces notions pour évoquer l'évolution des approches sur le risque, mais aussi les effets de l'entrée historique et parfois exclusive du risque par l'aléa.

I L'origine de la géographie des risques : une géographie physique du milieu naturel

La question des risques en géographie occupe aujourd'hui une place importante. Dans cette discipline, le risque se distingue de l'aléa. Si la géographie a aujourd'hui pour objectif l'ensemble des rapports qu'entretiennent les hommes, les sociétés avec leur environnement, la discipline s'est d'abord largement intéressée au milieu. C'est donc une géographie dite naturaliste qui marque le 17^e et le 18^e siècle et qui s'attache à décrire les phénomènes terrestres et leurs dynamiques. Le phénomène naturel est, par l'action de caractérisation (description, quantification,...), transformé en aléa, identifié par des propriétés physiques, en particulier une intensité du phénomène et une fréquence d'occurrence. Néanmoins, comme le souligne G. Bertrand, la géographie, même comprise sous un angle physique, « *se doit aussi de transformer un produit naturel brut (masse d'air, arbres, montagne, source) en un produit socialisé, c'est-à-dire incorporé dans les problématiques sociales, économiques et culturelles* » (1992)³⁴. C'est ce que l'on observe dans les années 1970, avec des premières analyses relatives aux causes des aléas. Ainsi, des géographes tels que H. et T. Vogt analysent les « *dysfonctionnements naturels* », conséquences des actions anthropiques dans le domaine des érosions des sols (1978)³⁵. Pour J. Tricart (1978)³⁶, les années 70 marquent un tournant dans la discipline, avec une réflexion plus systématique sur les rapports faits de nature et faits de société. Désormais l'aléa est envisagé non seulement en soi, mais aussi dans sa « *dimension historique et au travers de son impact possible sur la société* » (Veyret et Reghezza, 2005, p. 62)³⁷. Dès lors, on passe de l'aléa au risque, terme qui rejoint le vocable commun de la géographie (Veyret 2003, 2004)³⁸. Pour certains "géographes physiques", la géographie jusqu'à cette évolution, n'avait pas pris un bon départ sur un des problèmes géographiques fondamentaux. Il s'agit des relations des hommes avec les milieux naturels (Bertrand, 1992)³⁹. Selon G. Bertrand, la géographie physique, aussi focalisée soit-elle sur les aléas, doit jouer sa fonction d'interface entre la géographie et les sciences de la vie et de

³⁴ Bertrand G. 1992. La géographie physique revisitée. In Encyclopédie de la géographie, ed. A Bailly, R Ferras, D Pumain. Paris: Economica.

³⁵ Vogt H, Vogt T. 1978. *Erosion des sols en régions tempérés non méditerranéennes*. Strasbourg et Colmar: Laboratoire de géographie physique. 262 pp.

³⁶ Op. cit.

³⁷ Veyret Y, Reghezza M. 2005. Aléas et risque dans l'analyse géographique. *Annales des mines* 40:61-9

³⁸ Veyret Y. 2003. *Les risques*: Armand Colin. 255 pp. et Veyret Y, Garry G, Meschinot de Richmond N. 2004. *Risques naturels et aménagements en Europe*. Paris: Armand Colin. 254 pp.

³⁹ Op. cit.

l'univers. Il est nécessaire pour cela de construire « *un système global, d'interaction à partir d'interrogations épistémologiques et de réalisations méthodologiques, sinon nouvelles, du moins renouvelées. Le problème n'est plus celui d'une géographie physique en quête d'autonomie, voire d'indépendance, au plan scientifique et au plan institutionnel ; le problème est celui de la science géographique confrontée dans sa totalité au "naturel" des territoires ; le problème ne concerne pas la seule géographie : il est celui de l'ensemble des sciences de la société à la recherche de passages raisonnés et accessibles vers les sciences de la nature.* » (Ibid.).

Pour les "géographes physiques", spécialistes de l'étude des aléas, cette théorie d'interface se fonde sur le concept d'anthropisation : « *Pour le géographe, la nature c'est d'abord de l'espace, un espace de moins en moins naturel, de plus en plus "territorialisé" c'est-à-dire approprié, exploité, artificialisé, dégradé. Le qualificatif d'anthropique définit classiquement cette action directe ou indirecte des sociétés sur leurs territoires. Le concept peut-être étendu à la totalité de la combinatoire société-nature.* » (Ibid.). Le risque a donc été appréhendé en géographie à partir des analyses sur le milieu, puis sur les aléas. Cette évolution dans la manière d'aborder scientifiquement le risque, si elle constitue une évolution considérable, ne permet pas encore de parler d'approche ou de géographie des risques, puisque le risque n'est ainsi pas appréhendé dans toutes ses dimensions

II L'approche "aléa centrée" : rationalité et positivisme

L'approche dite "aléa centrée" s'inscrit dans une épistémologie positiviste par rapport à laquelle les efforts scientifiques et techniques de connaissances et de lutte contre les aléas se sont pleinement épanouis. Néanmoins, si l'approche du risque par l'angle exclusif de l'aléa est aujourd'hui encore majoritaire, elle présente sur un plan plus général de gestion des limites. En effet le risque, en tant que problème collectif, déborde largement la seule question des phénomènes naturels menaçant.

1) Le technocentrisme dominant

Le risque abordé sous l'angle de l'aléa entraîne une compartimentation, une segmentation forte pouvant se résumer ainsi : aux sciences physiques et naturelles, l'étude du phénomène naturel ; aux sciences appliquées et à l'ingénierie l'élaboration et la mise en œuvre des solutions techniques ; enfin aux hommes politiques et à l'administration la prise de décision sur l'opportunité de réaliser ou non les travaux préconisés. Cette segmentation repose sur ce que G. Decrop nomme « *la fiction de la décision, fondée sur le mythe rationnel* » (2002, p. 252)⁴⁰ de l'articulation bien ordonnée, où se succèdent l'instruction (expertise), la décision politique et la mise en œuvre (exécution). Une fiction qui trouve ses racines dans un héritage scientifique conséquent,

⁴⁰ Decrop G. 2002. Expertise et négociation des risques: les "scènes locales de risque" ont-elles une quelconque pertinence? In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 251-66. Paris: l'Harmattan.

notamment en France et en Europe où le 18^e siècle marque la pleine conception "aléa centrée". La "laïcisation" du danger, basée sur la "scientification" de la nature, se substitue largement au caractère supranaturel des catastrophes. L'idéologie est fondée sur celle des "lumières", auparavant influencée par la philosophie cartésienne, préconisant des méthodes d'analyses faisant abstraction de tous les postulats traditionnels. Cette idéologie a pour conséquence de considérer la catastrophe non plus sous l'angle d'explications théologiques ou magiques, mais sous celui de la physique et des lois universelles. Autrement dit, la catastrophe appelle « *une explication rationnelle et peut-être soumise à un traitement scientifique* » (Ibid.). En France, cette idéologie scientifique et technique va être véhiculée, par les forestiers et les ingénieurs d'Etat qui incarnent une conception moderne de la gestion des risques.

Dans une recherche sur l'intervention de l'Etat et la gestion des risques en montagne R. Larrere remarque que « *La qualification des risques* (opérée par les ingénieurs d'Etat) *suppose, en effet, deux opérations de pensée conjointes* » (1993, p. 6). Cet auteur pour qui « *les risques "naturels" sont des produits sociaux* » (p. 1), détaille ces deux opérations :

La première revient à ne plus concevoir l'accident comme une fatalité, « *le triste lot de l'humanité dans un monde parfait* ». Cela suppose selon l'auteur, de se départir d'une conception religieuse du monde, de dissocier la catastrophe de toute idée de châtement. Cela suppose aussi de ne pas tolérer l'événement : « *c'est une chose qui est mais ne devrait pas être* ». Or, pour qu'une telle efficience de sécurité soit formulable il faut que les conditions normales de vie soient déjà relativement sûres : « *un pays en pleine guerre civile, une population décimée par la famine n'ont pas les mêmes appréhensions des risques qu'une société pacifique à l'abri des épidémies dévastatrices et des disettes. C'est la raison pour laquelle, dans nos sociétés industrielles, ce sont souvent, au cours de l'histoire, les couches urbaines et cultivées de la population qui ont pris l'initiative d'exiger la sécurité vis-à-vis des risques (dont elles n'étaient pas, d'ailleurs, les principales victimes)* » (Ibid.). A l'auteur d'ajouter, concernant les montagnards (populations sédentaires des montagnes), que ce ne sont pas eux « *qui ont attiré l'attention sur les risques qui les menaçaient au XIX^e siècle. Ce sont des agents de l'État (préfet, ingénieur des ponts et chaussées, militaire, Forestier) des scientifiques (géographes, météorologues, économistes), des artistes ayant traversé les Alpes pour se rendre en Italie. Ces élites, ne comprenant pas comment les montagnards avaient pu intégrer les avalanches, les torrents dans leur culture, les dirent donc "irresponsables" et s'employèrent à faire leur bonheur malgré eux. Aussi les conflits qui marquèrent l'œuvre de reboisement, puis de Restauration des Terrains de Montagne ne tinrent pas qu'à des raisons économiques. Ils résultèrent aussi d'un malentendu. Les montagnards avaient toujours vécu avec les cataclysmes, associant des stratégies collectives d'évitement au jeu de la prévoyance individuelle et du défi. Ils ne comprenaient pas pourquoi, l'État intervenait pour les protéger de ce que des agents définissaient comme des risques. Quant aux Forestiers, ils assimilèrent au fatalisme, voire même à l'inconscience l'apparent aveuglement de la culture montagnarde aux risques qui menaçaient les*

personnels et les biens... Et s'employèrent à imposer, tant sur le terrain que dans les esprits leur perception des dangers et leurs méthodes de protection. » (p. 7)

La seconde opération de pensée revient « à ne plus concevoir la catastrophe comme une chose qui advient sans que rien ne l'ait annoncée ou produite, mais bien comme l'effet de causes, le résultat de processus. On ne perçoit plus l'événement comme fortuit, mais comme un épisode qui se produit dans des circonstances repérables, avec une certaine régularité. Cela suppose que l'on ait accumulé suffisamment de données et d'observation, soit pour en évaluer la fréquence, soit pour avancer des hypothèses sur les conditions dans lesquelles il se manifeste, sur les indices qui peuvent en avancer l'imminence, soit même de disposer de modèles ou de scénarios pour affiner la prédiction. La façon dont une société se représente, et appréhende un risque quelconque dépend ainsi de conditions intellectuelles, scientifiques et sociales historiquement déterminées. » (p. 7).

Pour les risques en montagne, cette lecture de l'avènement de l'approche techniciste et "aléa centrée" du risque développée par R. Larrere est aussi celle des historiens des risques grenoblois, tels que R. Favier ou A.M. Granet-Abisset⁴¹. Pour ces derniers, cette époque est marquée par des luttes de pouvoir entre les populations locales et les tenants de la gestion nouvelle qui peu à peu finissent par imposer leur pratique. Privilégiant la connaissance physique de la menace, ce paradigme technocentriste est basé sur l'idée d'une possible maîtrise des phénomènes et donc d'une éradication des risques à terme. Aux Etats-Unis et au 19^e siècle le référentiel semble similaire. Les inondations du Mississippi conduisent également l'Etat fédéral à choisir exclusivement la voie des techniques, pour contenir l'aléa. La loi de 1917, institutionnalise d'ailleurs le corps des ingénieurs militaires (Army Corps of Engineers), en les rattachant directement à la mission de gestion des inondations. Leur rôle consiste à étudier les processus naturels, à expertiser les ouvrages de protection existants, à mettre au point et appliquer les solutions techniques. En Europe, comme aux Etats-Unis, le 20^e siècle sonne ainsi l'apogée de la "culture de l'ingénieur" en matière de risques "naturels" et de ce que les géographes de l'école de Chicago qualifieront de manière critique : le « *paradigme technocentriste* ». Un paradigme, dont les fondements, rappelés par M. Reghezza (2006, p. 53) sont :

- La gestion des catastrophes doit être une gestion rationnelle, ce qui signifie qu'elle doit s'appuyer sur une expertise scientifique ;
- La catastrophe est d'origine naturelle : elle est la conséquence d'un processus physique qu'il s'agit de maîtriser voir d'éradiquer ;
- Le contrôle du processus physique passe par des solutions techniques dont l'application doit être économiquement justifiée.

⁴¹ Se reporter à : Favier R. 2002. *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*. Grenoble: CNRS-MSH-Alpes. 444 pp. et Granet-Abisset A. 2006. *Mémoire et gestion des risques naturels. L'exemple des sociétés alpines (XIXe -XXe siècle)*. In *Les cultures du risque (XVIIe-XXIe siècle)*, ed. F Walter, B Fantini, P Delvaux, pp. 117-38. Genève: Presses d'histoire suisse.

Ainsi et conformément au modèle dominant technocentriste, la catastrophe est réduite au processus naturel qui en anglais sera qualifié sous le terme d'"*hazard*" (Hewitt, 1998)⁴². J.K. Hewitt, faisant la critique de l'approche technocentriste, utilisera le terme de « *hazard paradigm* » (p. 534) pour pointer le caractère réducteur de la seule approche du risque par les aléas. Effectivement, dès les années 40, les travaux sur les risques se structurent autour de trois axes : les recherches sur les aléas, celles relatives aux actions de planification et donc de gestion des aléas, et enfin celles sur les mesures d'urgence pour gérer la crise. Les approches sur le risque exclusivement encore saisi sous l'angle de l'aléa s'étoffent et se structurent néanmoins. Les notions et termes utilisés acquièrent, à l'épreuve de la segmentation des approches et travaux, de nouvelles définitions. Ainsi, l'usage progressif du concept de risque : "*risk*" est de ce point de vue tout à fait symptomatique. Il se substitue au terme d'"*hazard*", matérialisant et balisant ainsi dans le domaine scientifique deux champs de recherche distincts. Les travaux sur le "*risk*" renvoient ainsi à des approches de type quantitatif sur les processus aléatoires susceptibles de générer des dégâts. Le terme de "*hazard*", quant à lui délimite des approches qualitatives des phénomènes, dont l'objectif est d'approfondir la connaissance des phénomènes sur le plan de leur fréquence et de leur intensité. Ainsi caractérisé, l'aléa se distingue à son tour du phénomène et cette connaissance permet notamment de pouvoir envisager la mise en place de politiques publiques de gestion fondées sur des calculs coût-bénéfices. Jusque dans les années 80, cette approche dite technocentriste permet néanmoins d'avancer considérablement dans la gestion du risque par le fait que les aléas bénéficiaient d'une meilleure caractérisation et donc d'une prise en compte plus ciblée.

Néanmoins, parce que le risque ne peut se réduire à l'aléa d'une part, et parce que les interactions et imbrications entre l'aléa et la vulnérabilité sont multiples et complexes d'autre part, le paradigme dominant fut largement remis en cause. Une remise en cause dont l'origine est transatlantique avec les premières critiques des géographes de l'Ecole de Chicago.

2) La critique du modèle dominant

Les géographes américains de l'université de Chicago proposent une remise en cause considérable des approches sur le risque et leurs travaux constituent une avancée critique majeure dans le domaine de sa prise en compte. D'après M. Reghezza, dans cette première moitié du 20^e siècle, les géographes américains, à partir de leur sensibilité scientifique, vont appréhender le risque de manière différente. Ces géographes vont appliquer aux sociétés humaines des approches issues des sciences physiques et du vivant. Ainsi, pour H. H. Barrow, l'un des précurseurs de l'Ecole de Chicago, fortement influencé par les travaux en écologie de H.C. Cowles, la géographie se conçoit comme une "écologie humaine" ou écologie culturelle", c'est-à-dire « *un traitement explicatif en séquences ordonnées des relations mutuelles entre les hommes et l'environnement naturel des régions ou des espaces dans lesquels ils vivent* » (White et Colby, 1961, p.

⁴²Se reporter à Hewitt K. 1998. Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters *Transactions of the Institute of British Geographers* 23:534-6.

396)⁴³. Pour H. H. Barrow, ce n'est pas le fait humain qui constitue la géographie, ni le fait environnemental, c'est la relation qui peut exister entre les deux. La géographie est la science des relations (Barrow, 1923)⁴⁴. C'est avec cette approche de la géographie aux Etats-Unis que les risques vont être abordés, pour la première fois, sous le vocable de "*Natural Hazard*". Le processus physique n'est donc plus étudié de manière autonome, mais en relation avec les activités humaines, l'inscrivant de fait dans sa dimension sociétale.

Ce sont ici les prémices du risque en tant qu'objet social. Une tendance qui va se développer au sein de l'école de Chicago, au milieu du 20^e siècle avec le travail de G. F. White. Il est l'instigateur d'une véritable "*natural hazard research school*" au sein de l'université de Chicago. Pour G. H. White, l'enjeu consiste à inscrire les recherches sur le risque au contact des préoccupations gouvernementales. En confrontation avec les pratiques des ingénieurs et des techniciens sur le risque d'inondations en plaine, G.F. White développe une approche pragmatique des risques. Pour lui, les causes des catastrophes dites naturelles sont certes à rechercher au niveau des processus physiques, mais aussi et surtout dans l'"incapacité" des sociétés à faire face. La recherche va ainsi mettre l'accent sur la fragilité des sociétés face à l'aléa. Les géographes de Chicago vont donc attirer l'attention sur ce qu'à la fin des années 1970, ils nommeront « la "*vulnérabilité*" et qui devient alors l'un des concepts principaux de la géographie américaine sur les risques » (Veyret et Reghezza, 2005, p. 62, d'après. White et Hass, 1975⁴⁵).

III Approche exogène du risque, limites et conséquences

Comme le montrent certains géographes tels que P. Pigeon, JC Gaillard, ou bien encore F. Vinet ou F Léone, mais aussi des politistes tels que C. Gilbert, choisir de gérer et de traiter le risque par l'angle exclusif de l'aléa n'est pas anodin et renvoie fortement à la manière de le concevoir. Cette entrée, lorsqu'elle est exclusive entretient et conditionne une vision déterministe du risque et de sa prise en compte, que celle-ci soit d'ailleurs scientifique, technique ou politique.

Ainsi, pour P. Pigeon l'approche aléa centrée renforce le caractère déterministe du risque : « *En géographie, les aléas représentent classiquement un processus actif, causes premières de dommages qui leur sont imputés. Selon cette approche, il semble logique qu'ils occupent la première place du couple. Partiellement ou totalement inattendus, ils s'imposent finalement aux sociétés humaines, implicitement passives, comme des événements qui leur soient à la fois extérieurs et destructeurs.* » (Pigeon, 2005, p. 27). Nous pouvons ainsi citer le titre de l'article de Thouret et al (1994)⁴⁶ qui confirme cette interprétation : « *Les phénomènes naturels créateurs de dommages : diagnostic,*

⁴³ White GF, Colby CC. 1961. Harlan H. Barrows, 1877-1960. *Annals of the Association of American Geographers* 51:395-400.

⁴⁴ Barrows HH. 1923. Geography as Human Ecology. *Annals of the American Geographers* 13:1-14.

⁴⁵ White GF, Haas E. 1975. *Assessment of Research on Natural Hazards*. Cambridge: MIT Press. 487 pp.

⁴⁶ Thouret JC. 1994. Les phénomènes naturels créateurs de dommages: diagnostic, inventaire et typologie. *Revue de Géographie Alpine* 82:17-25.

inventaire et typologie ». Pour P. Pigeon, la logique générale de cette approche fait apparaître les enjeux menacés comme « *supports sensibles, passifs, conséquences de ces contraintes dites naturelles, selon les termes de la bibliographie* » (2005, p. 27). Certains anglo-saxons opposent ainsi nettement, d'un côté les aléas qualifiés de « *natural uncontrollable physical events* » (Frampton et al, 1996)⁴⁷ et de l'autre, une présence humaine passive, puis réactive. On s'inscrit alors dans une logique clairement déterministe. La cause du risque trouve sa source dans la nature. Les conséquences quant à elles sont ramenées aux sociétés humaines : « *we try to explore their consequences on people and environment, and investigate how humans respond of such events* » (Frampton et al, 1996, p. 2). Selon ce type d'approche du risque fondamentalement conditionnée par la menace exogène incarnée par les phénomènes, les relations entre les aléas et les enjeux sont mono causales et linéaires, de cause à effet. Un véritable déterminisme géographique que J Bergevin définit comme l'établissement « *d'une causalité univoque des conditions physiques du milieu agissant sur la réalité humaine* » (1992, p. 9)⁴⁸.

Pour C. Gilbert, l'usage classique et majoritaire de la cartographie tel qu'il est fait dans le domaine de la prévention des risques témoigne d'une vision déterministe du risque. Pour l'auteur, la mise en carte des risques, si elle permet de les rendre visibles pour mieux s'en saisir, elle ne donne pour autant qu'une vision partielle des risques. Et ce parce que la réalisation de ces cartes est largement « *focalisée lors de l'analyse des risques, sur les aléas et accidents au détriment des vulnérabilités* » (Gilbert, 2003, p. 48)⁴⁹. Cette prédominance transcende les techniques de qualification et de caractérisation du risque, mais aussi l'esprit des politiques publiques et donc l'organisation de la réponse publique face au problème ainsi posé. Pour l'auteur, « *ce que l'on appelle spontanément risques n'est autre que la projection spatiale de ces aléas naturels et accident donnant figure à des ennemis potentiels dont il convient de mesurer l'impact et par rapport auxquels des lignes de défense doivent être organisées* » (p. 49). On retrouve ici, l'idée de l'aléa actif qui viendrait menacer les enjeux passifs. Une vision qui justifie « *l'administration des risques* » (p. 48), qui s'organise et adopte une « *conception toute militaire* » (Ibid.) pour partir à l'assaut des risques. Dans cette logique, l'effort de connaissance, les modalités d'action se concentrent sur la nature même des phénomènes naturels, des accidents, sur leur intensité, leur probabilité de survenue, l'ampleur de leur impact. Cette conception du problème que l'on décrypte par l'angle du phénomène est en accord avec les pratiques et savoirs administratifs qui ont structuré les politiques de prévention, privilégiant les zonages aléa et la construction d'ouvrages défensifs, etc. (Decrop et Charlier 1997)⁵⁰. Néanmoins cette approche au demeurant cohérente avec la manière dont est posé le problème, introduit une série de biais. Comme le précise C. Gilbert, « *en confondant aléa et risque, accident et risque, cette approche situe d'emblée le risque comme un phénomène extérieur dont la compréhension revient aux organismes scientifiques et*

⁴⁷ Frampton S, al. 1996. *Natural hazards: causes, consequences and management*. Londres: Hodder et Stoughton Educational. 126 pp.

⁴⁸ Bergevin J. 1992. *Déterminisme et géographie*. Laval: Presse Université de Laval. 204 pp.

⁴⁹ Gilbert C. 2003. Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques. *Pouvoirs Locaux* 56:48-52.

⁵⁰ Decrop G, Charlier C. 1997. *De l'expertise scientifique au risque négocié : le cas du risque en montagne*: Cemagref édition. 102 pp.

techniques. L'idée de vulnérabilité se confond ainsi à celle de dommages humains et matériels» (Gilbert, 2003, p. 49). De façon liée, l'approche administrative et technique du risque, déterminée par l'aléa « conduit à réduire à peu de chose, sinon à des éléments passifs subissant des forces extérieures, tout ce qui se trouve confronté aux aléas et accidents » (Ibid.). Cette approche correspond à un mode d'action classique des « administrations techniques » (Bayet, 2000, p. 132). Celles-ci s'appuient sur un monopole de l'expertise technique face aux acteurs locaux et sur la référence à un intérêt général transcendant (Larrère, 1993 ; Toenig, 1987 et Lascoumes, 1994)⁵¹. La question du risque et de son traitement par l'angle de l'aléa extériorise le problème public que constitue le risque et technicise le débat. Certains auteurs qui ont analysé les pratiques d'expertise dans le domaine du risque naturel en montagne évoquent par exemple une «trajectoire monodirectionnelle d'appauvrissement du risque du pôle scientifique, au pôle social. Et ce parce que cette trajectoire, cheminant de l'aléa vers la vulnérabilité, éjecte la dimension sociale du risque, par le poids de la dimension physique » (Decrop, Charlier, 1995, p. 12)⁵².

Les définitions officielles et canoniques du risque affichent fébrilement un équilibre entre d'une part, l'aléa et d'autre part, la vulnérabilité. Un équilibre qui est encore moins franc dans les connaissances sur le risque, ou dans les pratiques de gestion.

Si l'on prend la définition officielle : « Le risque majeur est donc la confrontation d'un aléa avec des enjeux »⁵³. Celle-ci désigne une imbrication entre d'une part, les aléas et d'autre part, les enjeux. Nous restons à ce stade dans une conception d'une menace active sur des enjeux passifs humains, matériels,... . Ces enjeux présentent donc une exposition à cette menace, c'est-à-dire une vulnérabilité par le potentiel de perte que cette menace fait peser. Les sociétés d'assurance évaluent cette vulnérabilité des enjeux, par l'introduction du coût de la perte ou de l'endommagement engendré. Toutefois la définition adoptée par l'Unesco en 1997 et classiquement retenue, s'exprime dans l'"équation" classique suivante :

RISQUE = ALEA (X) VULNERABILITE

Cette équation exprime le fait que le risque est donc le produit du croisement d'un **aléa**, avec une **vulnérabilité**. On entend par **aléa** : un phénomène d'une intensité et d'une probabilité d'occurrence données (e.g. la probabilité qu'un phénomène donné, d'une intensité, donnée se produise sur un espace et au cours d'une période donnée). On entend par **vulnérabilité**, l'exposition d'enjeux (biens, personnes, activités, etc....), à cet aléa. Loin d'être satisfaisante (nous le verrons par la suite), cette équation permet donc de présenter synthétiquement les dimensions du problème, sans pour autant constituer une pleine vérité. En effet, si la définition de l'aléa semble complète, celle de la vulnérabilité est en revanche loin d'être complète. Ajoutons, que l'un des atouts de cette équation réside notamment dans le fait de faire apparaître les notions d'aléa et de

⁵¹ Larrere R. 1993 op. cit. / Thoenig J. 1987. *L'ère des technocrates*. Paris: L'Harmattan. 260 pp / Lascoumes P. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte. 465 pp.

⁵² Decrop G, Charlier C. 1995. De l'expertise scientifique au risque négocié : vers les scènes locales de risque. *Rapport de synthèse* Futur Antérieur-Cemagref.

⁵³ http://www.prim.net/citoyen/definition_risque_majeur/definition.html#definition.

vulnérabilité en tant que binôme indissociable. L'aléa ou l'enjeu seuls ne constituent en rien un risque, c'est bien de leur imbrication, de leur combinaison que naît le risque. Cette équation permet également de véhiculer la notion de vulnérabilité hors de la seule sphère scientifique et de la diffuser dans le champ opérationnel et politique. Néanmoins, cette équation n'est pas suffisante et suscite de nombreuses frustrations, malgré son usage dans la normalisation. Citons la nomenclature de l'Organisation Internationale de Normalisation :

-ISO/CEI 73 : « *Combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences* ».

-ISO/CEI 51 : « *Combinaison de la probabilité d'un dommage et de sa gravité* ».

-ISO/CEI Guide 51 : « *Espérance mathématique de pertes en vies humaines, blessés, dommages aux biens et atteinte à l'activité économique au cours d'une période de référence et dans une région donnée, pour un aléa particulier. Le risque est le produit de l'aléa par la vulnérabilité* ».

Peut-on se satisfaire d'une telle équation, qui poursuivant un but de clarification et d'harmonisation sémantique, suscite au contraire de nombreux débats sur la portée des notions ainsi juxtaposées dans les champs scientifique, technique et politique ?

Formulons pour notre part une question théorique : la notion de *vulnérabilité* ne contiendrait-elle pas en soit celle de *risque* ? En effet, dans la mesure où la *vulnérabilité* représente justement ce degré d'exposition de l'*enjeu* par rapport à l'*aléa*, la notion de risque n'est-elle pas interne à celle de vulnérabilité. De ce fait, la vulnérabilité peut-elle être totalement et irrémédiablement interprétée comme passive face à un aléa qui *a contrario* serait actif ? Rejoignons ici les remarques de C. Gilbert qui pointe notamment le fait « *qu'une collectivité puisse être soumise à un risque tant en raison des menaces que font peser sur elle des aléas et accidents, qu'en raison des vulnérabilités, très actives, liées aux modes d'urbanisation, de construction, d'organisation (notamment des systèmes d'alerte et d'urgence), de réparation, etc. n'est pas vraiment pris en compte.* » (Gilbert, 2003, p. 49). Ou bien encore P. Pigeon qui constate des manques dans l'approche opérationnelle et scientifique du risque, insiste sur le fait que l'on ne peut plus se contenter « *d'une lecture duale, déterministe et exogène, du risque* » (Pigeon, 2005, p. 32). Pouvons-nous nous satisfaire d'une approche du risque exclusivement "aléa centrée" qui si elle considère la vulnérabilité, ne la considère que d'un point de vue passif (vulnérabilité structurelle des bâtiments par exemple) ? En quoi opérer un changement paradigmatique sur le risque, en développant une approche en termes de vulnérabilité, peut-il nous permettre d'ouvrir d'autres perspectives analytiques et opérationnelles ? C'est ce à quoi le prochain chapitre tentera de répondre en évoquant ce passage de la notion de risque à celle de vulnérabilité⁵⁴, en proposant notamment un regard alternatif sur le risque par la lecture constructiviste et endogène que nous offre la vulnérabilité.

⁵⁴ Notre démonstration (et les titres des chapitres sont de ce point de vue explicites) a suivi la trajectoire suivante aléa, risque puis vulnérabilité. En cela nous nous démarquons des démonstrations classiques qui faisant état de l'aléa, puis des enjeux ou de la vulnérabilité, s'achèvent et concluent sur le risque. Nous proposons ici d'inclure sur un plan théorique la notion de risque à celle de la vulnérabilité. En cela, si le croisement d'aléa et d'enjeu constitue le risque, la vulnérabilité représente en revanche un véritable paradigme alternatif pour considérer l'objet de recherche risque et ce démarque par conséquent d'une acception limitée au seul statut de sous notion du risque.

Chapitre 3 le risque par la vulnérabilité, l'histoire d'une révolution en attente

«Vulnérabilité : état ou degré de fragilité d'un système. » (Bonnefous et al, 1997)⁵⁵
« C'est l'effondrement des protections culturelles qui constitue le désastre proprement dit » (Carr, 1932)⁵⁶

Dans ce chapitre, nous essayerons de présenter pourquoi la vulnérabilité ne peut être réduite à une simple dimension du risque. Il s'agira de montrer en quoi elle constitue un renversement paradigmatique qui permet de renouveler le regard sur le risque en tant qu'objet de recherche, mais aussi d'action. Un renversement qui n'a toujours pas touché l'ensemble des communautés scientifiques, opérationnelles ou politiques dans le domaine du risque et ce malgré les travaux de plus en plus nombreux. En effet, la réflexion en termes de vulnérabilité constitue une telle révolution qu'elle souffre encore, en l'état actuel des choses, de son caractère « *contre intuitive* », pour bon nombre d'acteurs du risque (Gilbert, 2006, p. 120)⁵⁷. Comprise classiquement comme une notion complémentaire à l'aléa, la vulnérabilité est appréhendée comme élément passif. Ce n'est qu'en la considérant comme paradigme d'analyse qu'elle ouvre de nouvelles perspectives sur le risque, sa connaissance et donc sa compréhension. L'analyse du risque par l'angle de la vulnérabilité demande à ce que l'on ne considère plus le risque comme une menace simplement externe, mais bel et bien comme le fruit de dysfonctionnements propres à nos sociétés. La vulnérabilité, mobilisée dans cette perspective, constitue un véritable outil d'introspection des pratiques de gestion, qui permet d'endogénéiser le questionnement et l'approche opérationnelle relatifs au risque. Une perspective en rupture avec le courant positiviste prédominant dans lequel s'est inscrit le "hazard paradigm". Une perspective qui permet alors d'apporter un rééquilibrage sur la connaissance que l'on peut avoir du risque. La vulnérabilité, dans la manière dont on souhaite ici s'en saisir est ancrée dans une épistémologie constructiviste du risque et permet de ce fait d'aborder frontalement la dimension sociétale et donc politique du risque. L'idée selon laquelle « *l'évolution des recherches sur le risque passant d'une approche orientée sur les aléas, à une approche ciblée sur la vulnérabilité reconnaît donc que les sociétés contribuent à leurs propres risques, tout simplement parce qu'elles cherchent à les gérer* » (Pigeon, 2005, p. 33), constitue, dans le cadre de notre approche un postulat.

Avant de préciser quelle approche de la vulnérabilité nous retiendrons pour notre analyse, présentons l'évolution des recherches qui dans un objectif de connaissance sur le risque ont mobilisé la notion de vulnérabilité. Nous verrons alors que cette notion transcende les champs disciplinaires et les préoccupations pour aborder d'autres domaines tels que la santé, l'économie, l'environnement, le social...

⁵⁵ Bonnefous S, Massuelle MH, Richard V. 1997. Aspects sémantiques du risque. Vocabulaire lié au risque à travers une analyse bibliographique: IPSN. 35 pp.

⁵⁶ Carr L. 1932. Disaster and consequence-pattern concept of social change. *American Journal of Sociology* 38:207-18.

⁵⁷ Gilbert C. 2006b. La vulnérabilité, une notion à explorer. *Pour La Science* 51:116-20.

I L'émergence dans un contexte technocentriste du concept de vulnérabilité

L'émergence du concept de la vulnérabilité n'est pas sans poser un certain nombre de questions, notamment par le fait qu'elle ne propose pas une simplification du problème scientifique que constitue le risque. Au contraire, elle vient complexifier son approche. Néanmoins les limites de l'approche exclusive "aléa centrée" du risque nous conduisent à investir cette complexité afin de compléter notre connaissance du risque.

1) Impact approach, ou les prémices de la vulnérabilité dans le domaine des risques

Le fait que la notion de *risque* (risk, en anglais) succède à celle d'*aléa*, ou que s'opère une distinction entre les deux, renvoie au fait que seules les études sur les aléas ne suffisent pas pour répondre entièrement au problème "risque". Il a semblé ainsi qu'il fallait aussi se préoccuper des impacts des phénomènes sur les enjeux. Les approches sur l'interaction entre phénomènes et enjeux impactés vont alors se développer. Nous sommes en présence d'une première approche de la vulnérabilité, directement axée sur les dégâts, les dommages, les pertes. Des approches qualifiées outre-Atlantique "d'impact approach". Si la focale d'analyse se déplace progressivement sur l'enjeu ou plus précisément sur l'interaction aléa/enjeu, nous sommes toujours dans des analyses de types "technocentrés". La vulnérabilité y est comprise que du point de vue du degré de dommage, de perte potentiel ou du seuil de résistance de l'enjeu selon que l'on se situe dans une perspective assurantielle ou architecturale pour ce qui concerne le bâti (vulnérabilité structurelle par exemple). Aux Etats-Unis, pendant les années 30, les ingénieurs militaires conçoivent le risque comme la probabilité de perte affectant des éléments matériels, soumis à un événement dommageable. Sans pour autant parler de vulnérabilité à cette époque, l'objectif réside bien dans le fait d'évaluer le degré d'endommagement par rapport aux inondations du fleuve Mississippi, pour établir des stratégies de réduction de ces pertes potentielles. Avec cette approche quantitative, le référentiel est aménagiste et assurantiel. Le choix de gestion s'oriente sur la réduction des impacts, visant l'atténuation de l'intensité de l'aléa, en mobilisant des solutions techniques visant à intervenir sur le milieu. C'est ainsi qu'à la suite à la crue de 1927, il est décidé de transférer une partie des eaux du Mississippi sur son affluent la rivière Atchafalaya (Project Flood). Des travaux visent à aménager le lit supérieur avec 37 barrages et écluses pour réguler le fleuve en amont des enjeux. Cette approche selon une logique de l'endommagement constitue également un intérêt pour les compagnies d'assurance puisqu'elle leur permet d'appliquer le principe coût-bénéfices (Starr, 1969)⁵⁸ dans leurs calculs actuaires. L'endommagement, exprimé en valeur absolue (nombre de victimes, coûts des biens et aménagements détruits, ...) permet d'établir et fixer le coût des indemnités et donc d'affiner le montant des polices d'assurances, pour ouvrir de nouveaux champs d'assurance.

⁵⁸ Starr C. 1969. Social Benefit versus Technological Risk: What is Our Society Safety? *Science* 165:1232-1236.

Cette conception de la vulnérabilité, comprise comme mesure de l'endommagement potentiel va se décliner, rapidement au cours du 20^e siècle, aux enjeux socio-économiques et culturels. L'évaluation économique à partir des coûts des préjudices apparaît dans cette optique réalisable et facilement généralisable. Néanmoins la valeur économique est-elle toujours simple à évaluer ? Comme le précisent J.C. Thouret et R. D'Ercole⁵⁹ ces « *approches classiques de la vulnérabilité par (l'évaluation de) l'endommagement* » (1996, p. 410) ne sont pas toujours satisfaisantes. Effectivement, les pertes échappent parfois à l'évaluation monétaire : « *les coûts directs immédiats et latents (préjudices corporels, habitats et activités socio-économiques), et les coûts indirects, à terme (moyen de production, emploi, reconstruction), sont mesurables. Les atteintes au patrimoine humain, écologique, culturel et esthétique et la réadaptation sont également importantes, mais restent difficiles à évaluer avec précision.* » (Ibid.)

2) La vulnérabilité, dévoilement de la complexité du risque

Il faut attendre le milieu des années 70 pour que la notion de vulnérabilité intègre progressivement la liste des termes et notions mobilisés dans le domaine de la gestion des risques. La notion de vulnérabilité n'apparaît pas tout de suite clairement. En revanche les approches qui se penchent sur les enjeux s'enrichissent d'une notion supplémentaire, celle de l'*exposition* et plus précisément du *degré d'exposition*. Cette nouvelle dimension, qui prend sa source dans les recherches relatives au risque sismique avec J. M. Withman (1975), ou au risque volcanique avec E. M. Fournier d'Albe (1979), permet de mettre en exergue l'effet de la répartition spatiale des enjeux. Effectivement avec la notion d'*exposition*, la vulnérabilité devient alors le degré d'endommagement dû à l'exposition des dits enjeux. Ce qui revient à dire que « *les effets d'un aléa sont conditionnés par la localisation géographique des enjeux par rapport à la source du danger* ». (Veyret, Reghezza, 2005, p. 63). Cette étape de l'évolution des recherches sur le risque semble capitale dans la mesure où elle ouvre une voie vers la cartographie de la vulnérabilité, en traduisant dans des zonages la gradation de la vulnérabilité, en fonction de l'exposition à l'aléa. Or, la cartographie du risque est basée sur une logique de croisement entre d'une part, la cartographie des aléas et d'autre part, celle de la vulnérabilité des enjeux. Le risque, une fois cartographié permettra d'établir une réglementation relative à l'implantation des activités et de l'urbanisation sur un espace donné. Cette modalité de prise en compte et de prévention du risque constitue aujourd'hui l'un des socles majeurs des politiques publiques de prévention, avec en France le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPR).

Comme le souligne en 2003 T. Hubert⁶⁰, « *l'objet du PPR est donc surtout de délimiter les zones exposées à des risques ou certaines zones non directement exposées, y interdire les projets nouveaux ou les autoriser sous réserve de prescriptions et y définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les collectivités ou*

⁵⁹ Thouret JC, D'Ercole R. 1996. Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines* 32:404-22.

⁶⁰ T. Hubert, en 2003 chef du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement à la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, MEDD.

les particuliers ainsi que des mesures d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation relatives à l'existant. [...] Au terme de l'évaluation de l'aléa et des enjeux, le PPR délimite les zones soumises aux risques naturels pour y définir les prescriptions d'urbanisme, de construction et de gestion qui s'appliqueront au bâti existant et futur. Des zones inconstructibles ou constructibles sous conditions particulières sont ainsi déterminées selon l'intensité et l'occurrence des aléas qui menacent soit des espaces libres, soit des enjeux présents dans les espaces urbanisés. Lorsque les lieux sont habités et qu'il existe des activités en zones à risque, des mesures sont définies pour sauvegarder et protéger les populations et les biens. » (Hubert, 2003, p. 3)⁶¹.

Cette intention louable est-elle dans les faits réalisable aussi clairement que l'énoncé nous le laisse penser ? N'existe-t-il pas des limites à la conception et *a fortiori* à la réalisation de la cartographie ? Des limites qui dépassent la stricte considération technique (Bayet, 2000)⁶² et ce notamment parce que la vulnérabilité n'est pas si facilement cartographiable.

En effet, compte tenu d'une part, de l'incertitude relative à la caractérisation des aléas et d'autre part, à la délicate évaluation de ce qui est ou n'est pas vulnérable, la mise en carte du risque entraînent obligatoirement des arbitrages plus ou moins explicites et plus ou moins faciles à opérer. Des choix qui sont relatifs aux seuils d'aléa, à la caractérisation de la vulnérabilité, aux aménagements, aux solutions de protections. Des choix qui enfin ne relèvent pas automatiquement ou exclusivement du domaine technique, mais renvoient à des considérations et paramètres d'ordre socio-économique, politique, culturel. Des dimensions intrinsèques au problème "risque" qui apparaissent alors fondamentalement lorsque l'on aborde ce dernier par la vulnérabilité. Des dimensions souvent expurgées d'une vision canonique et cartésienne de la gestion et qui pourtant apparaissent en tant qu'éléments explicatifs centraux. Notamment lorsque l'on projette d'une part, de cerner les difficultés rencontrées dans la gestion et d'autre part, d'avancer sur une connaissance plus complète du problème.

II La vulnérabilité comme élément actif du risque

Si au départ, la vulnérabilité apparaît comme un concept associé à celui de risque et complémentaire à celui d'aléa, les recherches qui lui sont consacrées montrent à quel point, la vulnérabilité représente bien plus qu'une complémentarité notionnelle. Elle constitue une véritable approche fertile par les nouveaux horizons scientifiques sur la connaissance des risques qu'elle propose et les élargissements de la panoplie de réponse opérationnelle qu'elle permet d'envisager.

⁶¹ Hubert T. 2003. Les Plans de Prévention des Risques naturels PPR. Paris: Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 8 pp.

⁶² Bayet C. 2000. Comment mettre le risque en carte ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels. Politix 13:129-50.

1) L'avènement de la dimension sociale du risque

L'analyse de ces dimensions comprises comme "extra techniques" et donc ne relevant pas, pour certains géographes, d'un raisonnement dit "scientifique" sur les risques, est peu à peu prise en compte. C'est ainsi que la dimension sociale du risque, sous l'impulsion notamment de G.F. White s'inscrivant dans la lignée scientifique de H.H. Barrows, fait son apparition dans les travaux sur les risques. Impliqué dans des programmes fédéraux d'aménagement des plaines inondables au côté de l'administration Roosevelt, G.F. White est confronté aux pratiques des ingénieurs et au paradigme techniciste. Il fait alors le constat suivant : la focalisation sur le processus physique ne permet pas de comprendre la survenance des catastrophes. Il devient persuadé qu'il manque une dimension au problème : la dimension sociale. Les recherches de G.H. White, mais aussi R. Kates et I. Burton vont donc s'orienter sur l'interaction qui existe entre le système social et l'environnement naturel dans lequel le risque prend forme et se déploie. L'enjeu pour ces géographes est de positionner désormais le curseur d'analyse sur la "réponse sociale" au risque en pensant l'interaction entre deux ensembles l'un organique et l'autre inorganique afin de l'interroger dans la variété des environnements et des cultures (Whites, 1974)⁶³.

Comme le précise M. Reghezza, l'idée de réponse « *marque un pas décisif vers la notion de vulnérabilité.* » (2006, p. 57), parce qu'elle implique le fait que l'on ne considère pas la vulnérabilité que d'un point de vue passif. Elle peut-être appréhendée en tant que capacité à l'action. Dans les travaux sur le risque des géographes américains auxquels il convient d'associer K. Hewitt dans les années 80, les hommes "interagissent" constamment avec leur environnement naturel. Ils développent par conséquent des stratégies d'adaptation (*adjustment or adaptation*) pour faire face (*cope with*) aux aléas. De ce point de vue, « *la catastrophe est vue comme contingente, dans la mesure où elle dépend avant tout de la réponse de la société exposée. Les aléas naturels ne conduisent donc pas forcément à des catastrophes.* » (Ibid.). Ainsi, pour les adeptes de l'École de Chicago, la gravité des dommages dépend de l'état préexistant de la société et de ses relations à son environnement. La capacité à faire face devient ainsi une caractéristique centrale de la société et constitue toujours aujourd'hui une des notions centrales propres aux recherches actuelles sur le changement climatique par exemple. L'une des caractéristiques du risque tient au fait qu'il est difficile d'évaluer précisément l'aléa et qu'il semble en conséquence porteur de se pencher sur l'autre versant du risque, celui de la vulnérabilité et donc la capacité à faire face (*coping capacity*)⁶⁴.

⁶³ White GF. 1974. *Natural Hazards : Local, National, Global*. Oxford University: Press, Oxford. 288 pp.

⁶⁴ Selon les glossaires de l'ONU, de l'OCDE, de l'IPCC (GIEC), la notion de Coping Capacity signifie: "*The means by which people or organizations use available resources and abilities to face adverse consequences that could lead to a disaster. (In general, this involves managing resources, both in normal times as well as during crises or adverse conditions. The strengthening of coping capacities usually builds resilience to withstand the effects of natural and human-induced hazards.)*" (UN/ISDR, 2004). Nous nous sommes inscrits dans cette approche, au Cemagref de Grenoble, à l'occasion du programme européen Interreg IIIB Clim Chalp, pour lequel nous avons proposé une analyse, dans le champ du tourisme et de la gestion des risques, en termes de vulnérabilité. Nous nous sommes alors interrogés sur les sources de blocage relatives à la réponse d'adaptation au changement climatique (Marcelpoil Boudières, 2007).

2) La vulnérabilité et l'ouverture disciplinaire

La notion de vulnérabilité dans cette deuxième moitié du 20^e siècle est en plein développement. L'article de B. Wisner et al 1976 sur les « *vulnerable population* »⁶⁵, fait apparaître explicitement la notion, qui est encore peu usitée, mais qui désormais ne va cesser de s'enrichir. Alimentée par des notions complémentaires, la vulnérabilité en tant que concept va se formaliser tout au long de la décennie 70. Ainsi, après avoir été approchée sous l'angle de l'endommagement et donc la prise en compte des enjeux, l'approche de la vulnérabilité fut considérablement étoffée par la notion d'impact et donc d'interaction aléa/enjeux. Enfin, marquant un saut dans le développement du concept, c'est sous l'angle de recherches relatives à la capacité de réponse que la genèse du concept passe un palier supplémentaire. En effet, lui reconnaissant d'abord et lui consacrant ensuite, un véritable statut actif dans la prise en compte du risque, la vulnérabilité devient objet de connaissance, mais aussi d'action, que l'on va désormais tenter de réduire. Pour autant, si ces diverses évolutions permettent de faire murir les approches sur le risque, elles pèchent au départ (au début des années 70) par un manque méthodologique et conceptuel. Suite aux collaborations entreprises avec le sociologue E. Haas, le géographe G.H. White avance l'idée selon laquelle, la recherche sur les risques naturels doit désormais prendre en considération des facteurs économiques, sociaux et politiques. Ensemble, ces deux scientifiques estiment que la capacité à faire face est conditionnée par des déterminants sociaux. En effet, le degré de développement économique, financier, technique des sociétés apparaît ainsi comme prépondérant dans le choix et la capacité de réponse plus ou moins efficace aux aléas naturels. « *Le risque n'est plus seulement l'aléa ; il intègre également la notion de vulnérabilité, représentée par les sociétés* » (Faugères et Noyelle, 1992)⁶⁶. Le tournant est capital et engendre alors une approche multicritère pour croiser et confronter les "types", "facteurs", "éléments", "indicateurs" de vulnérabilité.

III De la vulnérabilité à la réponse sociale aux risques

Désormais, lorsque nous évoquerons la vulnérabilité, nous ne nous inscrirons pas dans une acception passive de la notion. Plus qu'une notion, la vulnérabilité est pour nous un paradigme proposant une perspective de recherche sur la réponse que l'on apporte au problème "risque". Dans cette perspective d'approche, la vulnérabilité endosse une assertion active et permet ainsi de considérer plus directement les dimensions sociales et politiques qui caractérisent pleinement le risque.

⁶⁵ Wisner B, O'Keefe P, Westgate K. 1976. Taking the Naturalness out of Natural Disasters. *Nature*:566-7.

⁶⁶ Faugères L, Noyelle J. 1992. Risques naturels, paysages et environnement en France. *Information Géographique*:194-209.

1) L'approche francophone de la vulnérabilité.

L'une des entreprises francophones centrale dans cette optique fut celle des géographes J.C. Thouret et R. D'Ercole en introduisant dans la géographie francophone, le concept de vulnérabilité dans sa dimension sociale. Leurs travaux ont permis de tendre vers une évaluation de « *la fragilité d'un système dans son ensemble* » (D'Ercole et Pigeon, 1999)⁶⁷. Ainsi, en France les années 90 marquent la généralisation du concept dans les travaux de recherche. La thèse de R. D'Ercole⁶⁸, mais aussi les travaux de J.C. Thouret et ceux d'A.C. Chardon sur la vulnérabilité vont de manière simultanée structurer une nouvelle géographie des risques. Un numéro spécial de la Revue de Géographie Alpine⁶⁹ en 1994, permettra aux trois auteurs de développer leur approche. Dans son article de 1994 qu'il commet en collaboration avec J.C. Thouret notamment, R. D'Ercole⁷⁰, distingue les *éléments vulnérables* (p. 92), des *facteurs de vulnérabilités* (p. 87). L'auteur propose alors une démarche d'analyse de type quantitatif pour les *éléments vulnérables* et une démarche de type qualitatif pour l'analyse des *facteurs de vulnérabilité*. Des *éléments vulnérables* qu'il qualifie de la manière suivante : « *élément à partir duquel il s'agit de mesurer les conséquences, en cas de survenue d'un phénomène générateur de dommages. La vulnérabilité est ici conçue comme le pourcentage (ou la valeur allant de 0 à 1) de ce qui peut-être perdu en cas de sinistre.* » (p. 92). Nous sommes ici avec cette définition très proche d'une définition économique ou assurantielle de la vulnérabilité. Pour ce qui est des *facteurs de vulnérabilité* en revanche, nous retrouvons la dimension sociale, l'idée d'une fragilité interne à la société qui contribue à engendrer le risque.

Ainsi, à propos des facteurs de vulnérabilité, l'auteur propose une définition de la vulnérabilité : « *propension d'une société donnée à subir des dommages en cas de manifestation d'un phénomène naturel ou anthropique. Cette propension varie selon le poids de certains facteurs qu'il est nécessaire d'identifier et d'analyser car ils induisent un certain type de réponse de la société.* » (P. 88). Nous reviendrons plus précisément sur la catégorisation et la typologie de ces facteurs à la fin de cette section, lorsque nous préciserons notre propre approche relative aux facteurs "actifs" de vulnérabilité. Néanmoins, nous pouvons d'ores et déjà préciser que ces facteurs d'ordre socio-économiques, institutionnels, politiques, fonctionnels,... renvoient à des caractéristiques d'ordre structurel ou organisationnel de nos sociétés. En cela, cette approche de la vulnérabilité augure d'une conception du risque plus endogène qu'auparavant en géographie.

En plus d'identifier des objets dommageables, exposés, ou enjeux vulnérables, cette démarche propose une analyse des facteurs de vulnérabilité liés aux fonctionnements mêmes de la société. La problématique du risque s'inscrit alors dans un contexte

⁶⁷ D'Ercole R, Pigeon P. 1999. L'expertise internationale des risques dits naturels : intérêt géographique. *Annales de Géographie*:339-357.

⁶⁸ D'Ercole R. 1991. Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur). Thèse de doctorat, Université Joseph Fourier, Grenoble, 460pp.

⁶⁹ Revue de Géographie Alpine, 1994, n°4, tome LXXXII : Croissance urbaine et risque naturel dans les montagnes des pays en développement.

⁷⁰ D'Ercole R. 1994. La vulnérabilité des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse. *Revue de Géographie Alpine* 4:87-96.

explicatif plus large. Le risque renvoie de ce point de vue plus directement aux choix de développement économique, urbain et à des paramètres socioculturels et politiques externes à l'aléa. Il faut voir dans cette tentative une avancée réelle quant au fait d'appréhender le risque par l'environnement sociétal (compris majoritairement comme fragile) dans lequel il s'inscrit.

Néanmoins, la définition de la vulnérabilité qui nous est proposée en 1994 appelle une remarque de fond quant à l'évolution des recherches mobilisant cette approche. Concernant la proposition de définition qui nous est faite et que nous rappelons : « *la vulnérabilité apparaît comme la propension d'une société donnée à subir des dommages en cas de manifestation d'un phénomène naturel ou anthropique. Cette propension varie selon le poids de certains facteurs qu'il est nécessaire d'identifier et d'analyser car ils induisent un certain type de réponse de la société.* » (P. 88), elle fait état d'une assertion encore passive de la vulnérabilité. Comme le remarque P. Pigeon, cette définition s'inscrit toujours à l'époque dans une logique générale faisant apparaître la vulnérabilité (notamment en termes d'éléments vulnérables) comme « *des supports sensibles, passifs, conséquences de ces contraintes dites naturelles* » (2005, p. 26). S'il existe une indéniable tentative d'aborder le risque dans sa composante sociale et donc d'éviter de s'en tenir à l'étude des phénomènes ou des enjeux impactés, la caractérisation des facteurs internes aux fonctionnements de la société suppose encore une absence de réactivité de cette société à faire face.

C'est avec leur article : « *Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effet, facteurs et réponses sociales* »⁷¹ que les auteurs en 1996, se prononcent pour une définition "active" de la vulnérabilité : « *nous proposons ici une autre approche, moins quantitative mais complémentaire, qui prend en compte les facteurs de vulnérabilité d'une société. Ces derniers induisent des types de réponse sociale aux problèmes posés par les catastrophes à venir ou subies.* » (p. 419). Les auteurs qui abordent la question de la réponse sociale à la catastrophe dans les pays en développement, proposent une typologie sur les modes de réponse sociale. Leur typologie est inspirée des travaux de Mileti⁷² et de Drabek⁷³ relatifs à l'étude des comportements individuels et collectifs face aux catastrophes.

Sont ainsi identifiés et répertoriés quatre types de réponses, « *modes de comportements* » (Thouret et D'Ercole, 1996, p 416) qui se hiérarchisent en fonction des seuils socioculturels atteints, selon un continuum allant de la conscience, à l'acceptation du risque, puis à la réaction face au risque et à la catastrophe :

-« *L'absorption passive de l'endommagement répété* ». On pointe l'absence de conscience du risque et de préparation à la crise chez l'individu et à l'échelle de la communauté. Ceci implique un endommagement maximal et un coût d'ajustement post catastrophe très important. Ce type de réponse, ou de non réponse plus exactement

⁷¹ Thouret JC, D'Ercole R. 1996. Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines* 32:404-22.

⁷² Mileti D. 1993. The Loma Prieta, California Earthquake of October 17 1989. Public response. Reston (Virginia): US Geological Survey Professional Paper.

⁷³ Drabek T. 1986. *Human system response to disaster: an inventory of sociological findings*. New York: Springer Verlag. 509 pp.

s'observe dans certains pays en développement, non plus dans des zones urbaines mais dans des campagnes peuplées.

-« *L'acceptation de l'endommagement* ». Ceci survient lorsque le seuil de prise de conscience est acquis. Il existe alors un mode d'ajustement temporaire et partiel aux effets de la catastrophe, grâce au partage des pertes et des coûts relatifs aux dommages. Ceci peut se traduire par des systèmes d'entraide et de solidarité, basés sur l'assurance des dommages prévisibles. Cette posture reflète une acceptation du risque prévisible.

-« *La réduction de l'endommagement par atténuation individuelle ou collective* ». Elle s'opère avant, pendant et après la catastrophe. On peut évoquer ici les plans de protection ou d'évacuation précédant les cyclones sur les îles Caraïbe ou sur le littoral des USA. Ceci se traduit par le financement d'ouvrages et de mesures de protections : barrages,...). Ce comportement découle d'une estimation correcte des coûts de l'atténuation face au coût global de l'endommagement prévisible.

-« *La modification radicale a priori du comportement social* ». En cas de crise, une fois le seuil de refus dépassé, ceci revient à répondre de deux manières : changer le mode d'occupation du sol (éviter l'urbanisation sur des zones exposées), mais aussi reloger sur des terrains constructibles et présumés sans danger. Avec ce type de réponse sociale, on diminue *a priori* le coût de l'ajustement et on annule les dommages. En revanche, pour que ce type de réponse puisse se faire, il ne faut plus se placer à l'échelle de l'individu, mais du groupe : « *La modification radicale exprimant alors une volonté politique sous la forme d'une planification urbaine préventive à long terme...* » (p. 417) Ce type de réponse considérée alors comme « *l'apanage d'une société de type "post-industrielle"* » (Ibid.) s'observe par exemple au Japon pour le risque volcanique et sismique.

La gradation observée dans cette typologie relative aux réponses sociales illustre une montée en puissance dans la nature de la réponse en fonction des seuils d'acceptabilité⁷⁴. Cette évolution "*crescendo*" marque également une évolution dans la conception de la vulnérabilité qui passe d'une dimension *passive* de la vulnérabilité relative à l'exposition subie, à une dimension *active* du concept relative à la capacité de réponse. Il s'agit d'une posture selon laquelle évoquer la vulnérabilité revient à poser la question des modalités et des moyens de la réponse.

Dans la dernière catégorie de réponse, apparaît explicitement la dimension politique de l'action en matière de gestion du risque, avec l'identification d'une volonté politique préalable à l'action collective.

Après la dimension sociale du risque, englobant l'environnement dans lequel s'inscrit et se déploie le risque, une dimension plus précise du risque nous est présentée. Celle-ci

⁷⁴ La notion d'acceptabilité est comme le précisent F. Léone et F. Vinet au cœur du débat sur les risques en tant que « *variable d'ajustement du seuil de réduction du risque et donc des vulnérabilités* » (2006, p. 11). La question politique de premier ordre est bien celle du niveau de risque que les populations exposés (ou la société de façon plus globale) sont prêts à supporter. De ce fait une des approches de la vulnérabilité selon ces auteurs « *consisterait toujours à déterminer le degré d'acceptation d'un risque par une population donnée afin d'en réduire la vulnérabilité* » (Ibid.). Nous reviendrons plus en détail sur cette notion par la suite.

apparaît lorsque l'on analyse l'action collective dans le domaine de la gestion, mais aussi nous le verrons dans le domaine de la formulation collective du "problème" risque, comme préalable à l'action⁷⁵. Il s'agit de la dimension politique du risque qui nous semble apparaître au cœur de l'analyse du risque sous l'angle de la vulnérabilité. Cette dimension parachève la lecture endogène du risque, puisqu'elle se penche sur la gestion, ses pratiques et donc sur la vulnérabilité intrinsèque des systèmes et modes d'action.

L'approche du risque par cette dimension est toute aussi partielle que celle relative à l'aléa. Néanmoins, elle nous semble fondamentale pour envisager les modalités de gestion sous un nouveau jour et contribuer au nécessaire rééquilibrage des approches sur le risque.

Dans son ouvrage : « *la société vulnérable* » (1987), J. Theys s'inscrit sans évoquer explicitement la dimension politique, dans cette lecture du risque. Pour lui, une idée générale se dégage de l'ensemble des définitions données à la vulnérabilité : « *la vulnérabilité mesure la capacité de systèmes interdépendants à fonctionner sans accrocs en absorbant les perturbations extérieures, même les plus imprévisibles.* » (Theys, 1987, p. 21). L'auteur souligne ainsi un « *trop plein sémantique* » et dénonce le déficit de recherche et d'approche sur la question. Un déficit qu'il impute la pauvreté (pour l'époque) des approches au fait qu' « *aucune institution, aucun pays, aucune entreprise n'aime faire spontanément état de ses zones de fragilité et de faiblesse.* » (Ibid.). Et ce parce que, ces faiblesses ou fragilités ne relèvent plus de causes externes, mais bien des choix, des arbitrages, parfois des manquements, des conflits, des non-dits, des oublis relatifs à la prise en compte du risque. Des raisons internes aux acteurs de la gestion qui n'encouragent pas forcément l'effort d'analyse du risque dans cette optique.

Pourtant ces faiblesses, ces dysfonctionnements qui relèvent d'une complexité de gestion alimentent et participent à augmenter le niveau de risque. Mais évoquer une prise de risque dans les modalités de gestion, alors que l'on a le sentiment de bien le gérer, n'est pas toujours une position tenable et ceci réclame argumentation et preuve. C'est en tout cas une de nos hypothèses, sur laquelle nous nous penchons et pour laquelle, nous entreprenons l'analyse des pratiques de gestion des risques dans les territoires touristiques de montagne. L'objectif est alors de soulever l'implicite, pour permettre la remise en cause, si celle-ci apparaît nécessaire.

Parler de réponse sociale au risque, c'est accepter que la réponse au risque ne soit pas seulement technique ou dictée par une vision exclusivement "aléa centrée". C'est reconnaître la vulnérabilité, à l'instar de certains sociologues, spécialistes des politiques sociales, comme une relation, un « *lien intrinsèque qui unit un mode d'organisation et de représentation des rapports sociaux et les déficits qu'il génère* » (Soulet, 2006, p. 2)⁷⁶. Ce lien est un construit, plus ou moins lâche, mais en tous les cas le fruit d'une démarche, d'un fonctionnement qui en apparence et seulement en apparence semble s'imposer à nous. Cependant le risque présente à nos yeux une toute autre nature et appelle pour cela une lecture constructiviste de l'objet, en tant que "fait" de société, c'est-à-dire compris comme un objet "à faire" et non un objet "donné". Nous illustrerons cette idée avec une maison qui constitue à l'évidence : un objet réel, et de manière tout

⁷⁵ Ce point fera l'objet de développements plus précis, dans la seconde section de cette partie.

⁷⁶ Soulet MH. 2006. Reconsidérer la vulnérabilité. *Empan* 60:24-9

aussi évidente : un objet construit. Métaphore empruntée à B. Latour⁷⁷ pour qui « *visiter un chantier de construction présente le grand avantage d'offrir un point de vue à partir duquel on peut directement observer les connexions entre les humains et les non humains. [...] Une fois que les visiteurs ont les pieds enfoncés dans la boue d'un chantier quelconque, ils ont normalement la chance de voir se métamorphoser par le travail les propriétés des uns et des autres.* » (Latour, 2006, p. 127). Considérer la dimension politique du risque revient alors à admettre et adhérer au fait « *que la visite d'un site en construction suscite le sentiment, aussi troublant que réconfortant, que les choses pourraient être différentes, ou du moins qu'elles pourraient encore rater. Sentiment que l'on éprouve moins profondément devant le résultat final, aussi beau ou impressionnant soit il, faute d'en comprendre l'histoire...* » (p. 128). Effectivement, comment comprendre le risque, sans se pencher sur les conditions de sa « *fabrique* » (Gilbert, 2003) ? C'est ce à quoi nous souhaitons parvenir en abordant maintenant la dimension politique du risque et en poursuivant ainsi l'"endogénéisation" du questionnement.

2) La dimension politique du risque, une illustration avec l'interaction urbanisation-risque

Considérer le risque par sa dimension politique ne renvoie pas seulement à une option d'analyse. Il relève aussi d'une conviction scientifique qui s'appuie sur un constat et qui impose pour aller plus loin dans l'analyse du risque, d'interroger la dimension politique de ce dernier. Ce constat se résume dans le paradoxe selon lequel "les extrêmes" cohabitent. En effet, la société par définition croise en permanence enjeux et aléas et l'exemple quotidien de l'urbanisation dans des zones à risque illustre parfaitement ce paradoxe. Tenter de saisir un tel paradoxe revient à considérer le risque, en tant que produit social inévitable et non comme seulement une menace externe potentielle. La dimension politique du risque est alors majeure et centrale pour comprendre en quoi « *l'urbanisation favorise les risques et leur déclaration* » (Pigeon, 2005, p. 72). Ceci demande à ce que soient précisées « *les interactions forcées partielles risque-urbanisation, en introduisant leurs modes de gestion politique* » (p. 98). Penchons-nous alors sur l'urbanisation et le phénomène que la notion recouvre. Tout d'abord, le terme semble indiquer « *qu'il excède l'urbain* » (Pigeon, 2005, p. 60). Le recours au terme d'urbanisation semble d'autant plus utile que le processus ne touche pas que des espaces urbains. En effet, si l'opposition espaces ruraux/espaces urbains constitue encore une réalité, il permet en partie de comprendre les mutations accélérées d'espaces ruraux agricoles par exemple. Pour P. Pigeon d'ailleurs le débat semble soldé : « *les définitions actuelles tendent à refuser l'opposition avec les espaces urbains. C'est ce qu'annoncent les évolutions du vocabulaire employé en géographie urbaine : rurbanisation, périurbanisation, aire urbaine,...* Les définitions des espaces ruraux sont finalement plus proches de celles des espaces urbains qu'opposées. Il n'est donc pas étonnant que nous puissions retrouver des relations avec les risques de caractéristiques voisines ou comparables » (p. 74). Comprenons alors le terme d'urbanisation comme dépassant la définition de simples aires urbaines. Il engloberait ainsi tout processus de

⁷⁷ Latour B. 2006. *Changer la société - refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte. 400 pp.

concentration de la population et des activités humaines de densification humaine sur un espace donné engendrant des effets de polarisation et de densification et d'anthropisation du milieu. Des processus que l'on retrouve aussi dans certains espaces qualifiés traditionnellement de ruraux, qui parce que situés en proximité des villes, développent des phénomènes de densifications et donc des préoccupations d'aménagements comparables (Bertrand, 2007⁷⁸ ; Bertrand et Briquel, 2006⁷⁹).

On comprend ainsi en quoi, la notion d'urbanisation, participe à la compréhension géographique des risques, et ce parce qu'une première lecture de l'interaction l'urbanisation-risque montre que l'urbanisation favorise le risque. L'urbanisation implique densité de peuplement et de flux, concentration d'activités et donc polarisation et multiplication d'*éléments vulnérables* (au sens de D'Ercole), s'ils se trouvent confrontés à des aléas. La vulnérabilité se trouve accentuée proportionnellement à son intensification, dans la mesure où cette intensification se traduit par une extension spatiale des enjeux, notamment dans des espaces ou zones d'aléas plus forts. Nous pouvons illustrer cette idée avec l'implantation et le développement des bidonvilles en Amérique latine sur des espaces soit pollués, soit soumis à des risques d'inondation. Néanmoins, la démonstration ne vaut pas exclusivement pour les pays en développement. F.X. Albouy⁸⁰ évoque la situation dans les pays riches et précise que ces derniers : « *concentrent plus de valeur ajoutée au km² que jamais. Cette concentration s'amplifiant explique l'ampleur et l'augmentation incessante des montants de grandes catastrophes* » (2002, p. 135). L'urbanisation ne se contente pas d'impacter la vulnérabilité, en augmentant les éléments vulnérables, elle peut également dans certains cas influencer l'aléa lui-même. C'est ce que provoquent parfois certains aménagements tels que les remblais sur rivières qui réduisent le lit majeur, mais influent par conséquent sur les crues par le débordement et les inondations associées, lorsque l'aménagement est dépassé par le phénomène qu'il est censé contenir (Dorier-Apprill, 2002). Les travaux de P. Pigeon⁸¹ relatifs au paravalanche de Taconnaz⁸² dans la vallée de Chamonix pointent l'anthropisation accrue des processus physiques, par la réalisation de travaux de protection. Le paravalanche prévu pour protéger une partie du territoire de la commune des Houches, ayant eu pour effet indirect de dévier et de déporter une partie de l'avalanche sur des espaces urbanisés de la commune de Chamonix. Un déplacement du risque reconnu juridiquement par le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 18 mai 1995 : « *l'ouvrage public ayant, de par sa configuration joué un rôle causal dans l'apparition des dommages* »⁸³. Précisons néanmoins que lors de cet épisode, l'ouvrage a tout de même largement joué son rôle de protection vis-à-vis des zones urbanisées sur la commune des

⁷⁸ Bertrand N. 2007. Les relations urbain-rural en Europe : enjeux d'un partenariat au service du développement régional. Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation III:37 – 43

⁷⁹ Bertrand N, Briquel V. 2006. Expertise ORATE 1.1.2. urbain-rural, référence au cas français, rapport d'expertise pour le compte de la DIACT/UMR RIATE, Cemagref, 25 pp.

⁸⁰ Albouy F. 2002. *Le temps des catastrophes*. Paris: Descartes et Cie ed. 172 pp.

⁸¹ Pigeon P. 1998. Représentation cartographique du risque et vulnérabilité liée à la pression foncière touristique (Taconnaz, Les Houches et Vers le Nant, Chamonix). *Revue Communication et Organisation* 86:101-17.

⁸² Le paravalanche de Taconnaz compte aujourd'hui plusieurs dispositifs qui ont évolué dans le temps. Celui dont il est question ici date d'avant 1991.

⁸³ Tribunal Administratif de Grenoble 18 mai 1995 - MAAF-Rambaldini / SIVOM Chamonix-Les Houches
Avalanche du Taconnaz du 20 mars 1988 (cf. : <http://www.anena.org/jurisque/jurisprudence/urba/rambal.htm>).

Houches. P. Pigeon poursuit son raisonnement et explique qu'en plus d'influencer les aléas, les travaux de protections peuvent conduire à augmenter la vulnérabilité en retour. Ainsi et toujours dans le cas de Taconnaz, le géographe conclut sur le fait que : « *la réalisation de ce paravalanche tend, en retour, à favoriser la constructibilité, donc la vulnérabilité territoriale* » (Pigeon, 1998, p. 111).

Concernant la réalisation de travaux, l'auteur ajoute, que celle-ci permet de « *desserrer les contraintes cartographiques à l'urbanisation, avec des effets territoriaux rapides.* » (p. 112). Si l'on s'en tient à la doctrine PPR ce constat semble peut probable dans la mesure où les ouvrages ne peuvent servir de motifs de modification des zonages risque. Néanmoins et de manière générale, l'urbanisation tend à augmenter effectivement les risques en influant à la fois sur l'aléa et sur les éléments vulnérables. Elle contribue à « *anthropiser les processus physiques tout en augmentant structurellement la valeur des terrains urbanisés, en démultipliant les infrastructures qui accompagnent progressivement l'urbanisation, mais aussi en accroissant la mobilité des personnes et des biens* » (Pigeon, 2005, p. 68).

Une seconde lecture de l'interaction urbanisation-risque montre et ce de manière paradoxale à la première lecture que *l'urbanisation paraît favoriser la gestion des risques* (p. 72). La première lecture de l'interaction si elle semble robuste, apparaît néanmoins partielle. Ainsi, paradoxe ou conséquence, l'urbanisation et l'augmentation des risques qu'elle favorise entraineraient, en réaction, le développement de politiques de gestion dont le but serait de gérer et de contrôler les risques générés.

Nous retrouvons ici l'idée d'une réponse collective au risque. En cela, nous reconnaissons à nouveau le caractère endogène du risque qui semble ainsi intimement lié au développement humain. Un caractère qui s'affirme tout d'abord dans la notion d'exposition et donc d'éléments vulnérables on l'a vu, mais dans la formulation d'une réponse aux risques, par le développement de politique de gestion. L'identification des risques (au sens collectif du terme) comme base préalable à leur prise en compte politique, nous amène à la question de la *fabrique des risques* (Gilbert, 2003), ou de la *mise en risque* (Ewald, 1986).

Des approches qui montrent que l'identification d'un risque ne tient pas de la simple caractérisation d'une menace externe (phénomène) pour tel ou tel enjeu. L'émergence du risque tient davantage à un processus d'affirmation, de transformation et de formulation d'un problème collectif, parmi d'autres. Le terme "problème" est aussi présent dans des définitions de géographes. Ainsi, C. Pierret (1999)⁸⁴ précise : « *la géographie peut nous permettre de prendre en compte à travers le territoire, les problèmes globaux qui s'y présentent... et elle nous propose une approche qui peut nous aider à prendre à bras le corps certains problèmes difficiles de notre société* », (p. 143). Pour F. Hulbert (1994)⁸⁵ : « *cette pratique de la géographie, en montrant sa capacité à saisir les problèmes et à permettre l'expression des besoins du milieu, inscrit d'emblé la discipline dans un cheminement appliqué et politique* » (p. 19).

⁸⁴ Pierret C. 1999. *Le géographe et la politique*. Acta géogr. 171:143-5.

⁸⁵ Hulbert F. 1994. *Essai de géopolitique urbaine et régionale*. Québec: Le Méridien. 653 pp.

Dans son livre *L'Eco-pouvoir*⁸⁶ (1994), P. Lascoumes évoque en matière d'analyse de politique publique le fait de « *choisir de raisonner en termes de "problèmes", c'est bien sûr, se situer sous l'angle des dommages créés, entendre le point de vue de ceux qui les subissent et confronter les diverses réponses sociales possibles.* » (p. 7). Néanmoins et comme le souligne l'auteur : « *raisonner ainsi, c'est aussi négliger les bénéficiaires de ces "problèmes", ceux qui les investissent en les créant, en les administrant ou en en faisant des enjeux dans les luttes professionnelles et politiques* ». (Ibid.). Or, pour ce qui concerne les politiques de prévention des risques, C. Gilbert⁸⁷ expliquait qu'elles « *sont caractérisées par une très forte clôture du système de décision ... "Boîtes noires" de l'Etat français, sur lesquelles le débat public n'a peu ou pas de prise.* » (1990, p. 15).

Derrière le caractère construit des risques, qui correspond à une certaine posture scientifique, existe bel et bien une réalité pratique du risque. Une réalité qui fait que les risques peuvent être compris comme des « *investissements de formes* » (Thévenot, 1986)⁸⁸, c'est-à-dire des objets intermédiaires que le travail de certains "acteurs-traducteurs" permet de substituer à des entités nombreuses et plus difficilement manipulables. Les *investissements de forme* réduisent ainsi la complexité, ils la rendent saisissable. C'est le cas pour ce que l'on définit comme les « *risques collectifs* » (Gilbert, 1998)⁸⁹. Sur cette catégorie, un certain nombre de partenaires agissent au nom d'institutions diverses et parfois concurrentes, acceptent à un moment donné de s'accorder pour traiter un ensemble de situations problématiques. Des arrangements, des arbitrages, des compromis se forment sur la manière de concevoir le problème "risque".

Pour analyser cette mise en problème, nous proposons d'analyser la réponse collective au problème, en tant qu'élément tangible et observable. Ce sont donc les pratiques de gestion, les usages, les dispositifs qui sont visés pour permettre de rendre compte de ce processus de mise en risque, peu palpable à première vue. Privilégier l'analyse des pratiques, c'est orienter notre questionnement au cœur de l'action de gestion, en considérant les éléments concrets qui la structurent au quotidien. L'analyse des facteurs "actifs" de vulnérabilité, qui nécessite de considérer le risque dans sa dimension endogène, devient alors possible dans la mesure où l'on se focalise sur la réponse.

⁸⁶ Lascoumes P. 1994. *L'éco-pouvoir*. Environnements et politiques. Paris: La Découverte. 465 pp.

⁸⁷ Gilbert C. 1990. *La catastrophe l'élu et le préfet*. Grenoble: PUG. 221 pp.

⁸⁸ Thévenot L. 1986. Les investissements de forme. In *Conventions économiques*, ed. L. Thévenot, pp. 21-71. Paris: Presses Universitaires de France.

⁸⁹ Gilbert C. 1998. Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert. *Politix* 44:29-38.

Chapitre 4 Les facteurs "actifs" de vulnérabilité, une conception active et introspective de la gestion des risques

Avec ce chapitre, nous souhaitons approfondir l'approche active de la vulnérabilité, en termes de facteurs "actifs" de vulnérabilité propres aux modes de gestion des risques.

I Les facteurs "actifs" de vulnérabilité, de quelle approche du risque parle-t-on ?

Selon A. Dauphiné : « ... il est préférable de définir le risque d'une façon plus générale : $Risque = F(\text{aléa}, \text{vulnérabilité})$, où F est une relation qui dépend du problème analysé » (2001)⁹⁰. L'équation qui nous est ainsi proposée diffère de celle classiquement retenue. Pas étonnant d'ailleurs qu'elle nous vienne de l'un des instigateurs, des théories de la complexité, en géographie⁹¹. Sans détailler ces théories, disons néanmoins que cette équation s'inscrit elle aussi pleinement dans une lecture constructiviste du risque, c'est-à-dire celle d'un problème qui fait l'objet d'une certaine identification et construction collective. La fonction F qui comme le propose l'auteur dépend du problème analysé, indique avant tout le fait que le problème "risque" peut prendre, selon les approches les intérêts, les enjeux, les contextes des configurations différentes. Pour notre part, si nous considérons effectivement le risque comme un système dit complexe, le choix de recherche que nous avons fait n'est pas pour autant d'aborder cette notion par les théories de la complexité, c'est-à-dire dans sa totalité. Notre objectif de recherche est plus modeste et propose de se pencher sur le versant de la vulnérabilité du risque⁹². Conformément à ce que nous avons déjà précisé, il ne s'agit pas de nier l'existence de l'aléa. Si cette entrée n'est pas la nôtre, nous la reconnaissons en tant que modalité d'approche sur le risque en termes de gestion. Elle est à ce titre, comprise d'ailleurs comme le fruit d'une construction scientifique renvoyant à d'autres paradigmes et d'autres épistémologies. Cette entrée par l'aléa nous paraît d'ailleurs incontournable, notamment parce qu'elle permet de mieux cerner et comprendre le phénomène externe auquel on s'expose. Mais en tout état de cause, cette entrée ne peut-être unique, puisqu'elle ne permet pas alors l'analyse exhaustive du risque, mais seulement de l'aléa. Si la vulnérabilité est étudiée, la majorité des approches qui lui sont dédiées s'inscrivent dans une conception passive, ne permettant pas d'embrasser l'étendue du concept et des perspectives dont il est porteur, en terme analytique, comme opérationnel. Ainsi, et pour

⁹⁰ Dauphiné A. 2001. *Risques et Catastrophes: Observer – spatialiser – comprendre – gérer*. Paris: Armand Colin. 288 pp.

⁹¹ Dauphiné A. 2003. *Les théories de la complexité chez les géographes*. Paris: Economica. 256 pp.

⁹² Précisons néanmoins, à propos des approches globales issues des études de la complexité qu'« *Il y a résurrection des objets globaux comme le cosmos, la nature, l'homme, qui avaient été saucissonnés, finalement désintégrés, soi-disant parce qu'ils relevaient du sens naïf préscientifique, en réalité parce qu'ils comportaient en leur sein une complexité insupportable.* » (Morin, 1999). Or, selon les dires de ce précurseur de la pensée complexe, ne serait-on pas déjà, en se penchant seulement sur le système de gestion du risque, face à un objet de la complexité par excellence, puisque comportant en son sein la complexité insurmontable du risque ?

ne citer que l'une des plus répandues, l'étude de la vulnérabilité structurelle, ou physique, comprise comme l'évaluation de la capacité d'endommagement des « *éléments (objets physiques) vulnérables* »⁹³, ne peut constituer la aussi la seule perspective d'analyse de la vulnérabilité. L'analyse que nous proposons, relative aux facteurs "*actifs*" de vulnérabilité et donc aux modes de gestion, fait partie de ces voies complémentaires. C'est une analyse de type critique délicate à mener, tant elles renvoient directement à une acception endogène du risque, c'est-à-dire à la réponse qu'apporte la société au problème "risque". L'analyse de la « *mise en risque* » et par conséquent des dysfonctionnements inhérents aux modes de gestion qui en découlent, oblige à se pencher sur l'action de gestion et donc sur les pratiques des acteurs. Partageant profondément ce postulat (déjà cité) qu'« *une approche ciblée sur la vulnérabilité reconnaît donc que les sociétés contribuent à leurs propres risques, tout simplement parce qu'elles cherchent à les gérer* » (Pigeon, 2005, p. 33) ; nous n'envisageons pas une approche intégrée et globale, mais bien une approche complémentaire, alternative et ciblée sur le risque en cohérence avec notre épistémologie. Considérant par ailleurs qu'une approche intégrée ne peut-être réalisée, en l'état actuel de la connaissance, à l'échelle d'un seul chercheur, mais d'un collectif pluridisciplinaire⁹⁴, nous proposons d'analyser le risque par un angle particulier, l'angle de sa prise en compte. Nous interrogeons ainsi un champ peu investi du risque qui renvoie bien moins à la menace externe qu'aux fragilités et faiblesses internes relatives à la prise en compte de cette menace.

Nous l'avons déjà détaillé, bon nombre d'initiatives et travaux ont vu le jour en matière de vulnérabilité. Incarnant un renversement de paradigme dans les approches du risque, ces travaux, notamment en géographie ont tenté d'analyser les relations entre les composantes du risque. Nous avons ainsi évoqué ceux de R. D'Ercole, J.C. Thouret, mais aussi P. Pigeon, J.C. Gaillard, F. Vinet, F Leone, ou bien encore M. Reghezza et Y Veyret, G. Decrop... pour des risques tels que ceux relatifs à l'inondation, aux séismes, au volcanisme, aux tsunamis, aux mouvements de terrain, aux avalanches... D'autres géographes tels que C. Meur Férec, qui ont travaillé sur le risque d'érosion du trait de côte, dans les territoires littoraux, proposent des systèmes explicatifs de la vulnérabilité, comme des entrées privilégiées sur le risque. Nous présentons à cet égard ce schéma, qui d'ailleurs propose une double lecture à la fois passive et active de la vulnérabilité comprise comme la « *capacité d'endommagement* » et la « *fragilité du système* ». :

⁹³ Eléments physiques par exemple : maisons, réseaux, infrastructures, équipements...

⁹⁴ Nous renvoyons ici à l'expérience *ThésoRisk*, à laquelle nous avons contribué, au sein d'un collectif pluridisciplinaire de doctorants travaillant sur le risque et appartenant aux sciences humaines et sociales, mais aussi aux sciences de l'ingénieur et physiques. Cette expérience, qui prit la forme d'un séminaire d'1 an sur le risque, avait pour objectif la confrontation et le partage de points de vue sur la thématique. Pour cela différents acteurs de la scène du risque ont été conviés à témoigner et à échanger. Ainsi et dans ce but, différentes séances ont été organisées et consacrées respectivement aux scientifiques (issues de différentes disciplines), aux opérationnels, aux élus politiques, aux citoyens. L'un des enseignements est qu'il est nécessaire de préserver et respecter les distinctions entre approches. En effet, si l'on souhaite tendre vers l'élaboration d'une approche intégrée, celle-ci ne peut-être construite sur la domination de l'une sur l'autre, mais bien sur la connaissance collective des socles épistémologiques, politiques et techniques sur lesquelles chacune des approches reposent et sur les espaces ou dénominateurs communs. En cela l'empirique peut constituer le lieu où ce chantier peut voir le jour.

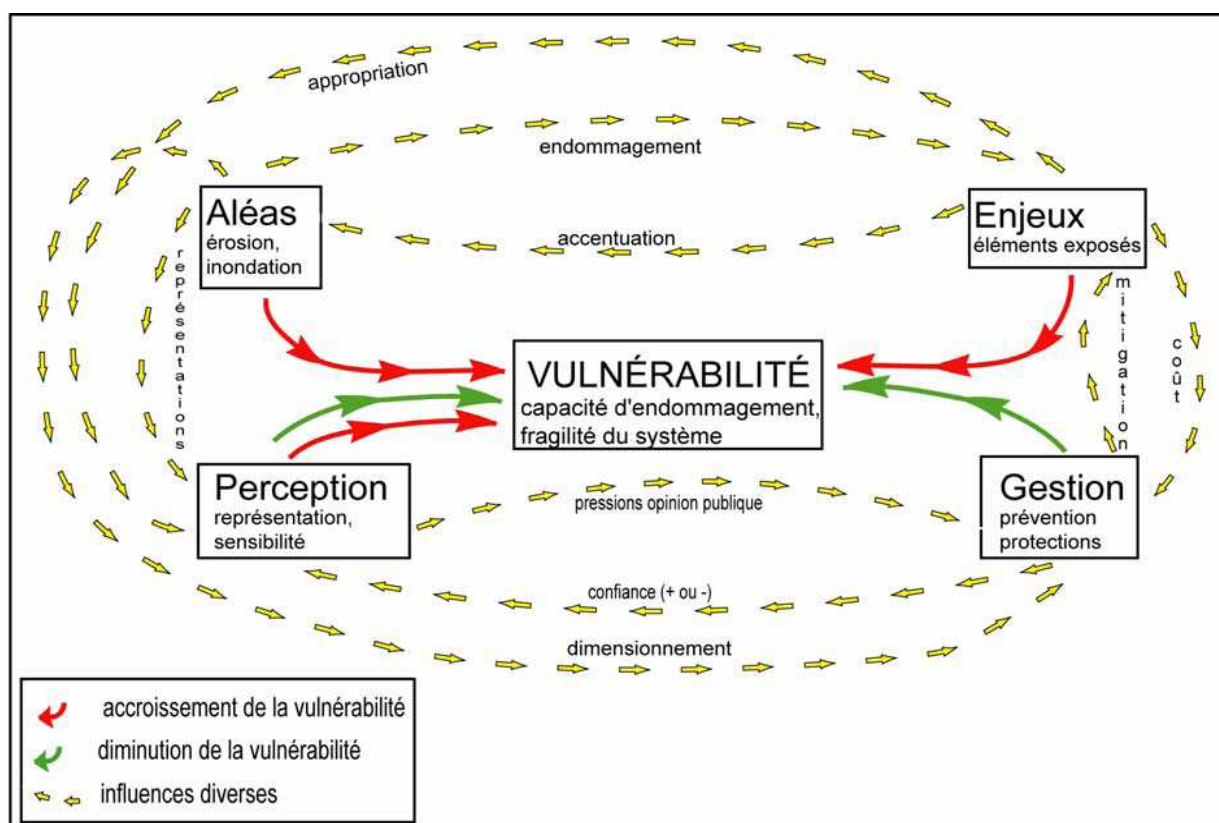


Figure 1 : Le système de vulnérabilité, selon C. Meur Férec (2006)

La notion de « *capacité d'endommagement* » renvoie à la fois à la passivité avec l'idée d'endommagement subi, mais aussi à une dimension active de la capacité, largement usitée dans le champ du changement climatique. Nous pouvons citer la notion de « *coping capacity* », que l'on peut traduire par capacité à faire face en l'état actuel des choses : rigidité des systèmes, blocages,... (Levina et Tirpak, 2006)⁹⁵. Cette approche met en exergue le domaine dans lequel il nous est permis d'agir encore sous la menace. Citons aussi la notion contingente d'« *adaptive capacity* », c'est-à-dire de capacité à plus long terme et relevant d'une volonté d'agir pour redonner de la souplesse au système et lui permettre ainsi de s'adapter (Peltonen, 2005)⁹⁶. Nous abordons plus précisément ici la latitude dans la réponse et donc la capacité à augmenter le potentiel de réponse au problème. Il s'agit d'étudier et d'estimer les marges de manœuvre, pour le cas échéant les maximiser. Cette distinction faite entre ces deux notions, au sein de la littérature internationale relative au changement global notamment, englobe également l'idée d'une certaine « *fragilité du système* ». Or, pour revenir au schéma qui nous est proposé, le système dont il est question est l'environnement au sens écologique du terme. C'est donc du trait de côte littoral dont il est question et non du système de gestion, qui lui apparaît comme élément externe à la vulnérabilité. Si pour notre part nous adhérons à cette idée de fragilité, de faiblesse du système, nous identifions en revanche comme système central, celui lié à la capacité de réponse et non exclusivement

⁹⁵ Levina E, Tirpak D. 2006. *Adaptation to climate change, key terms*. Paris: OCDE. 21 pp.

⁹⁶ Peltonen L. 2005. *Coping Capacity and Adaptive Capacity*, Centre for Urban and Regional Studies. University of Technology, Helsinki.

le système exposé passif. Ainsi, lorsque le schéma indique uniquement une flèche verte (diminution de la vulnérabilité), venant de la gestion vers la vulnérabilité, n'est-on pas en droit de penser qu'il manque parallèlement une flèche rouge (accroissement de la vulnérabilité), ou *a minima* une flèche jaune discontinue (influences diverses) ? En effet, il semble tout aussi légitime scientifiquement de s'interroger sur la part de vulnérabilité que comportent certains modes de gestion, afin d'apporter des éléments de lecture nouveaux et complémentaires sur le pourquoi et le comment agir. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur le sens de l'action développée, mais aussi sur notre capacité d'action. C'est notamment ce que discutent les notions d'*empowerment* mais aussi de *capabilité*. La notion d'*empowerment* que l'on peut rapidement définir comme l'appropriation ou la réappropriation de son pouvoir, peut faire l'objet de conceptualisations diverses selon les contextes. On peut s'y référer à la fois comme théorie, cadre de référence, plan d'action, but, idéologie, processus, résultat (Hawley et Mc Whirter, 1991)⁹⁷ ou conséquence (Gibson, 1991)⁹⁸. D'abord mobilisée en psychologie à l'échelle des individus, la notion est également utilisée à l'échelle collective et s'inscrit dans des perspectives organisationnelles (Cornwall et Perlman, 1990) sur des questions relatives aux politiques publiques (Sherwin, 1992). Il est alors question des mécanismes de participation, de décision : savoir qui devrait faire partie du groupe décisionnel ? Quels sont les renseignements utiles à ces personnes ? Quels genres de décisions, devraient-elles prendre ? A quel niveau devrait s'établir leur participation ?

Cette notion, particulièrement développée au Québec, prend son essor dans un contexte particulier selon C. Martin et H. Anctil (1992)⁹⁹. Un contexte marqué par le fait que les citoyens veulent de plus en plus exercer leur jugement sur les offres de services. Ce contexte est également marqué par le fait que l'Etat tend à redéfinir ses modes d'intervention car il n'est plus l'auteur légitime d'une planification centrale qui désigne aux établissements des missions et des objectifs qui se traduisent en services. Il est ainsi soumis à des pressions contradictoires qui le mènent à des négociations constantes avec ses partenaires en vue de produire un compromis entre intérêts divergents. *L'empowerment*, dans le sens de l'autonomisation, de l'auto-prise en charge, renvoie donc au sentiment de compétence individuelle et collective, à la prise de conscience et de motivation à l'action. Eisen (1994)¹⁰⁰ travaillant sur les programmes de développement dans les pays du tiers monde, définit la notion comme la façon par laquelle l'individu accroît ses habiletés, favorisant l'estime de soi, la confiance en soi, l'initiative et le contrôle. On le comprend quels que soient la perspective et le domaine d'application de la notion, celle-ci répond à un besoin grandissant de nouvelles modalités d'interventions et d'actions collectives. Une nouvelle donne axée sur les ressources, les ressorts de l'action, c'est-à-dire sur la conscience et la mobilisation de valeurs, d'attitudes actives, de capacités, de structures d'action et de leadership. En somme, c'est la capacité à prendre l'initiative, à s'engager dans le processus d'action qui est questionnée par ces notions.

⁹⁷ Hawley E, Mc Whirter E. 1991. Empowerment in counseling. *Journal of Counseling & Development* 69:222-7.

⁹⁸ Gibson C. 1991. A concept analysis of empowerment. *Journal of Advanced Nursing* 16:354-61.

⁹⁹ Martin C, Anctil H. 1992. Promotion de la santé vers l'adoption créatrice. *Les Cahiers Santé Société, La Promotion de la santé, une perspective, une pratique* 2:8-18.

¹⁰⁰ Eisen A. 1994. Survey of neighborhood-based, comprehensive community empowerment initiatives. *Health Education Quarterly* 21:235-52.

Sur le plan économique, l'approche en termes de *capabilité*, notamment développée par A. Sen (1992)¹⁰¹ s'inscrit dans une optique similaire. Cet économiste s'interroge, avec cette seconde notion, sur la vulnérabilité sociale et économique des individus. Il définit la *capabilité* comme la capacité des ménages, individus ou communautés à réduire leur vulnérabilité. Cette capacité dépend « *non seulement des ressources¹⁰² dont ils disposent initialement, mais aussi de l'accessibilité et de leur aptitude à utiliser efficacement ces ressources pour obtenir un revenu, de la nourriture ou d'autres choses essentielles.* » (Rousseau, 2001, p.2)¹⁰³. Cette démarche issue d'un tout autre champ de recherche possède néanmoins des points de convergence avec la nôtre. Elle part du principe suivant : pour analyser la vulnérabilité, il faut considérer la menace externe, mais aussi et surtout définir et s'interroger sur ce que sont nos capacités de réaction. Questionner la *capabilité*, ou encore la capacité à tirer profit des possibilités, des ressources, des marges de manœuvre disponibles, c'est évaluer ce qui nous permet de résister aux effets négatifs du changement. Ce qui rend cette approche comparativement intéressante, c'est qu'elle considère cette « *résistance comme l'atout dont disposent les ménages face à l'adversité* » (p. 1). Pour notre part, en nous interrogeant sur les facteurs actifs de vulnérabilité, nous nous posons notamment la question de la résistance de certains modèles de gestion (certaines manières de formuler le problème et donc la réponse au problème) face à l'évolution sociale du problème "risque" et donc à leur potentielle inadéquation¹⁰⁴.

La résistance est alors entendue non plus comme un atout, mais comme un facteur de rigidité et donc d'inadaptation¹⁰⁵. La différence tient notamment au fait que A. Sen reconnaît aux individus, aux ménages une capacité à agir sur la gestion du risque auquel ils se confrontent. Et ce peut-être *a contrario*, de la gestion du risque d'avalanches par exemple, où pratiquants, comme habitants ne sont peut-être pas autant acteurs de cette gestion et demeurent de manière générale des destinataires, des cibles passives de l'action de gestion. Néanmoins ce parallèle mis à part, retenons, pour les besoins de notre analyse, l'idée selon laquelle « *les capacités définissent des vecteurs de fonctionnement qu'il est possible de mettre en œuvre à une époque et un lieu donnés* » (Sen, 1993)¹⁰⁶. En cela, les modalités de réponse au problème analysé relèvent bien d'une fonction F (selon A. Dauphiné) qu'il s'agit de prendre davantage en considération. L'identification et la caractérisation des facteurs actifs de vulnérabilité ne peuvent alors s'en tenir à des typologies générales préétablies. De telles typologies nous semblent néanmoins permettre de pointer la diversité, l'éventail des facteurs potentiels. Ces

¹⁰¹ Sen A. 2000. Repenser l'inégalité. Paris: Seuil. 281 pp. (première édition en anglais, en 1992).

¹⁰² Ceci renvoie directement à la notion de « *répertoire* » développé chap 3, section 3, c'est-à-dire au stock de compétence et ressource dont disposent les individus et dans lequel ils puisent pour construire leur engagement dans l'action (chapitre consacré aux régimes d'engagement et de gestion).

¹⁰³ Rousseau S. 2001. Capabilités, Risques et Vulnérabilité. Pauvreté et Développement Durable, p. 14: Unesco

¹⁰⁴ Nous développerons notamment cet aspect de la réflexion lorsque nous aborderons la question des dispositifs de gestion des risques dans les domaines skiabiles.

¹⁰⁵ Avant de poursuivre la comparaison entre notre approche et celle de Sen, précisons que nous sommes tout à fait conscients que la nature des risques n'est nullement comparable entre d'une part le risque économique et social et de l'autre le risque d'avalanches. Néanmoins, en proposant un questionnement non plus en termes de risque, mais en termes de facteurs actifs de vulnérabilité, la comparaison devient possible et n'est, de notre point de vu, pas dénuée de tout sens.

¹⁰⁶ Sen A. 1993. Capability and Well being In *The quality of life*, ed. M Nussbaum, A Sen, pp. 30-53. Oxford: Clarendon Press.

typologies que nous allons maintenant présenter, constituent pour nous une base de départ. En effet, notre analyse empirique doit permettre de réinterroger ces catégories. Il s'agit notamment de mettre à jour de nouveaux facteurs plus précis correspondant plus fidèlement au problème particulier que nous avons pour projet d'analyser.

II Typologies générales et richesse empirique.

Avant de présenter quelques typologies de facteurs de vulnérabilité, nous souhaitons une nouvelle fois insister sur le fait que ces typologies, comme notre démarche, s'inscrivent dans une assertion particulière de la vulnérabilité. Ainsi, de notre point de vue, cette dernière propose de lever le voile sur des capacités et des ressources peu interrogées ou mobilisées. En cela, la vulnérabilité est « *endogène aux caractéristiques du système social et elle se réalise en interaction avec les propriétés du système et celles des individus qui en sont membres* » (Soulet, 2005, p. 6)¹⁰⁷. Selon cette perspective, le schéma que nous propose JC. Gaillard sur la société vulnérable nous semble intéressant dans la mesure, où il propose un système explicatif de la vulnérabilité à partir de paramètres et facteurs exclusivement sociétaux¹⁰⁸. Néanmoins, comme nous l'avons dit, l'analyse du risque par l'angle de l'aléa, même si elle ne constitue pas notre approche, semble pour nous une nécessité. C. Noiville¹⁰⁹, elle-même partisante d'une conception du risque comme objet d'investissement politique avant tout, rappelle que « *le décideur ne peut s'improviser scientifique [...] la démarche scientifique est destinée à définir le plus précisément possible l'occurrence du risque, sa fréquence, sa sévérité, les populations susceptibles d'y être exposées. Car avant de choisir, il faut savoir* » (2003, p. 61)¹¹⁰. Nous adhérons pour notre part à cette idée, en reconnaissant l'existence et l'ampleur des phénomènes naturels comme facteur aggravant du risque et à ce titre, la connaissance de l'aléa reste incontournable pour permettre de mieux préparer l'arbitrage politique sur le risque. Néanmoins si les connaissances sur l'aléa semblent indispensables, elles ne sont pas pour autant suffisantes et la démarche en termes de vulnérabilité sociétale nous semble stimulante.

1) L'approche en termes de vulnérabilité sociétale

Par rapport à ce que nous venons de dire, l'approche du risque proposée par JC. Gaillard qui fait fi totalement des aléas, nous semble extrême et non-adapté à tout type de risque. Néanmoins la réflexion qu'il propose nous semble intéressante dans la mesure

¹⁰⁷ Soulet MH. 2005. La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique. *Pensée plurielle* 10:49-59.

¹⁰⁸ Schéma issu d'une recherche sur le tsunami indonésien de 2004, et qui montre combien au-delà du phénomène de montée des eaux, ce sont les caractéristiques intrinsèques de la société qui sont avant tout responsables du nombre de victimes. Cet auteur pousse sa démarche jusqu'à totalement extraire l'aléa de l'analyse et propose d'expliquer le risque uniquement par l'angle de la vulnérabilité sociétale.

¹⁰⁹ C. Noiville est chercheuse en sciences juridiques, spécialisée sur le risque et partisante d'un bon gouvernement des risques (2003) où le risque fondamentalement compris comme construction social, requiert pour sa prise en charge un investissement et un engagement avant tout politiques. Nous détaillerons plus amplement cette idée par la suite.

¹¹⁰ Noiville C. 2003. *Du bon gouvernement des risques*. Paris: PUF. 235 pp.

spécialement et exclusivement aux modes de gestion des risques, comme nous projetons de le faire. Son analyse aborde plus précisément les caractéristiques de la société indépendantes à première vue du problème "risque" : corruption, élitismes, conflits armés, religion, revenus économiques... Un certain nombre de facteurs que l'auteur rattache à la catastrophe a *posteriori*.

2) L'approche en termes de facteurs de vulnérabilité

En 1994¹¹¹ et 1996¹¹², R. D'Ercole et J. C. Thouret ont proposé un tableau synthétique et récapitulatif de l'analyse des vulnérabilités et des facteurs en milieu urbain exposé aux risques naturels¹¹³. Deux grandes familles de facteurs de vulnérabilité sont alors catégorisées :

La première concerne les « *facteurs structurels de la vulnérabilité* ¹¹⁴ » (1996, p. 411). Cette première famille de facteurs de vulnérabilité recouvre en réalité une sous-typologie de facteurs, que nous avons déjà évoquée en soulevant la question de la réponse sociale au risque, mais que nous présentons plus précisément maintenant. Ainsi, dans cette famille, les facteurs identifiés par R. D'Ercole et J.C. Thouret¹¹⁵ sont :

-« *Les facteurs démographiques* » : ceux-ci renvoient à l'évolution de la démographie et à ses conséquences : croissance urbaine,...;

-« *Les facteurs socio-économiques de vulnérabilité* » : ils conditionnent directement les modes d'occupation des sols : exode rural, spéculation foncière, pratiques clientélistes,...;

-« *Les facteurs psychosociologiques de vulnérabilité* » : Il s'agit ici des perceptions différenciées du risque parmi les individus et les populations ;

-« *Les facteurs d'ordre culturel et historique* » propres aux sociétés exposées : on fait état ici de la tradition, de l'auto construction, du rapport à la nature, des religions,... ;

-« *Les facteurs techniques de vulnérabilité* » : on évoque ici la qualité ou plus exactement la mauvaise qualité des constructions généralement inadaptées au milieu.

-« *Les facteurs fonctionnels* » : ils concernent la gestion de crise et donc la qualité opérationnelle des organisations et des moyens techniques et humains mis en œuvre.

-Enfin, « *les facteurs institutionnels et politico-administratifs de vulnérabilité* » : on touche ici aux rouages du système de gestion des risques qui sont selon l'auteur « à appréhender en considérant les échelles et domaines de compétence des organismes

¹¹¹ D'Ercole R. 1994. La vulnérabilité des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse. *Revue de Géographie Alpine* 82:87-96.

¹¹² Thouret JC, D'Ercole R. 1996. Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines* 32:404-22 (op.cit.).

¹¹³ Annexe 1 : *Tableau d'analyse des vulnérabilités et des facteurs en milieu urbain exposé aux risques naturels*, d'après J. C. Thouret et R. D'Ercole (1994, 1996).

¹¹⁴ Nous attirons l'attention sur la distinction entre d'une part *les facteurs structurels de vulnérabilité* propres à une société, et d'autre part la notion de *vulnérabilité structurelle*, dans le champ du risque sismique par exemple et qui quant à elle définit la résistance du bâti ou des matériaux aux secousses sismiques.

¹¹⁵ Cette typologie présentée dans le numéro spécial risque de la RGA, de 1994, est en réalité la synthèse de différentes communications lors de colloques dans l'année 1994, dont celui organisé à l'Université Blaise Pascal de Clermont-Ferrand, les 2-3 décembre 1994 et au cours duquel les auteurs ont proposé la communication suivante : « *approche de la vulnérabilité socio-économique et géographique des grandes villes exposées aux risques "naturels"* ».

concernés et la qualité de relais au niveau national, régional et local, afin de mettre en évidence les dysfonctionnements. » (1994, p. 90).

Ensuite, les auteurs identifient une seconde catégorie de facteurs de vulnérabilité est identifiées, celle des « *facteurs géographiques, conjoncturels ou contingents* » (1996, p. 413). Cette famille de facteurs est croisée avec la première. Elle se décompose tout comme la première, en une sous-typologie de facteurs :

-« *Les facteurs géographiques* » : ceux-ci renvoient aux contraintes de localisation, le lieu et le moment précis, le style et la récurrence de l'impact. Ils se réfèrent donc « *aux paramètres spatio-temporels de l'impact d'un phénomène naturel créateur de dommages et aux caractéristiques de la catastrophe* » (Ibid.)

-« *Les facteurs conjoncturels et contingents* » : ils sont liés aux dysfonctionnements temporaires et imprévisibles. Ils accentuent les facteurs géographiques cités et modifient certains facteurs structurels issus de la première famille. Pour les auteurs, c'est notamment « *la coïncidence entre les caractéristiques spatio-temporelles de l'impact et l'émergence des dysfonctionnements contingents, internes ou externes, qui provoquent l'impact catastrophique d'un phénomène naturel.* » (p. 415).

Ces analyses relatives aux facteurs de vulnérabilité reposent sur différents travaux et recherches réalisés dans différents pays et sur différentes natures de risque. En cela, elles constituent une montée en généralité particulièrement intéressante puisqu'elles synthétisent des démarches empiriques menées dans différents contextes. Par rapport à notre approche, les réflexions portées par J.C. Thouret et R. D'Ercole s'inscrivent dans des démarches post-catastrophe. Bon nombre des facteurs identifiés concernent bien plus la gestion de crise que la prévention (non comprise comme action de préparation à la crise). Parmi les *facteurs physiques, techniques et fonctionnels*, par exemple, certains concernent l'organisation et la mise en œuvre des secours, l'accessibilité et la disponibilité des moyens de communication en cas de crise ; d'autres concernent la vulnérabilité structurelle des bâtiments destinés à la sauvegarde des populations en cas de crise. Les *facteurs géographiques et conjoncturels* qui concernent notamment l'accentuation de l'impact sont également déclinés majoritairement à partir de la catastrophe et donc de la crise. Néanmoins, certains des facteurs relevés constituent des pistes intéressantes d'approfondissement pour notre approche, notamment lorsqu'ils posent la question des modalités institutionnelles, organisationnelles, fonctionnelles et structurelles relatives à l'action de gestion à l'échelle d'un territoire, hors temps de crise, dans le cadre d'une démarche préventive.

3) L'approche en termes d'indicateurs de vulnérabilité

J. Theys, quelques années auparavant, dans une démarche que l'on pourrait qualifier de plus opérationnelle, identifiait ce qu'il appelle des « *indicateurs de*

vulnérabilité » (1987, p. 22)¹¹⁶. Il introduit ainsi l'idée de choix préalables aux modes de gestion. En cela, cette conception des choses nous semble, dans son intention, particulièrement concordante à la nôtre. Il s'agit pour lui d'identifier les conditions qui participent à rendre vulnérables nos sociétés. Il part donc du point de vue que les modes de gestion comportent une part importante de vulnérabilité et s'inscrit par là même dans l'idée que le risque et surtout la manière dont on le prend en charge ne sont pas donnés d'avance, et ne s'imposent donc pas en tant que vérité universelle. Ceci appelle donc un questionnement sur les modes de gestions, sur leurs présupposés de départ, sur les pratiques du quotidien et les implicites qui ne sont peut-être pas suffisamment rediscutés. J. Theys recense ainsi 9 *indicateurs de vulnérabilité* :

-« *La dépendance directe* » : il considère ici l'autonomie limitée, l'intégration forte, la mono spécialisation, la sensibilité à un facteur limitant...

-« *La dépendance indirecte* » : Il s'agit d'insertion dans un réseau, de connexité ou de connectivité forte, de sensibilité à de nombreuses variables interdépendantes, de causalité en boucle, de bombe à retardement...

-« *L'opacité* » : c'est-à-dire l'absence de vision globale du système, et l'existence de nombreuses boîtes noires.

-« *La sécurité* » : on parle ici d'exposition à des risques multiples, de faible protection...

-« *La fragilité* » : on évoque ainsi la distance ou la fiabilité insuffisante, les points faibles nombreux, l'instabilité, la situation critique, le déficit immunitaire...

-« *La gouvernabilité* » : l'auteur caractérise cet indicateur comme la faible capacité d'adaptation à l'imprévisible, la rigidité, l'opacité, la complexité et l'encombrement de structures, l'instabilité, la sensibilité à l'erreur, les régulations internes et externes insuffisantes...

-« *La centralité* » : il s'agit de situation névralgique dans un réseau, de forte influence, ou forte probabilité de réaction en chaîne et d'"effet de dominos".

-« *La potentialité de pertes élevées* » : sont évoqués ici la forte densité, le gigantisme, l'accumulation et la richesse...

-« *La faible résilience* » : enfin cet indicateur incarne l'incapacité à survivre ou à s'adapter à la catastrophe, la viabilité ou le potentiel de reproduction et de cicatrisation réduit, le risque d'irréversibilités fortes, la rupture socialement inacceptable...

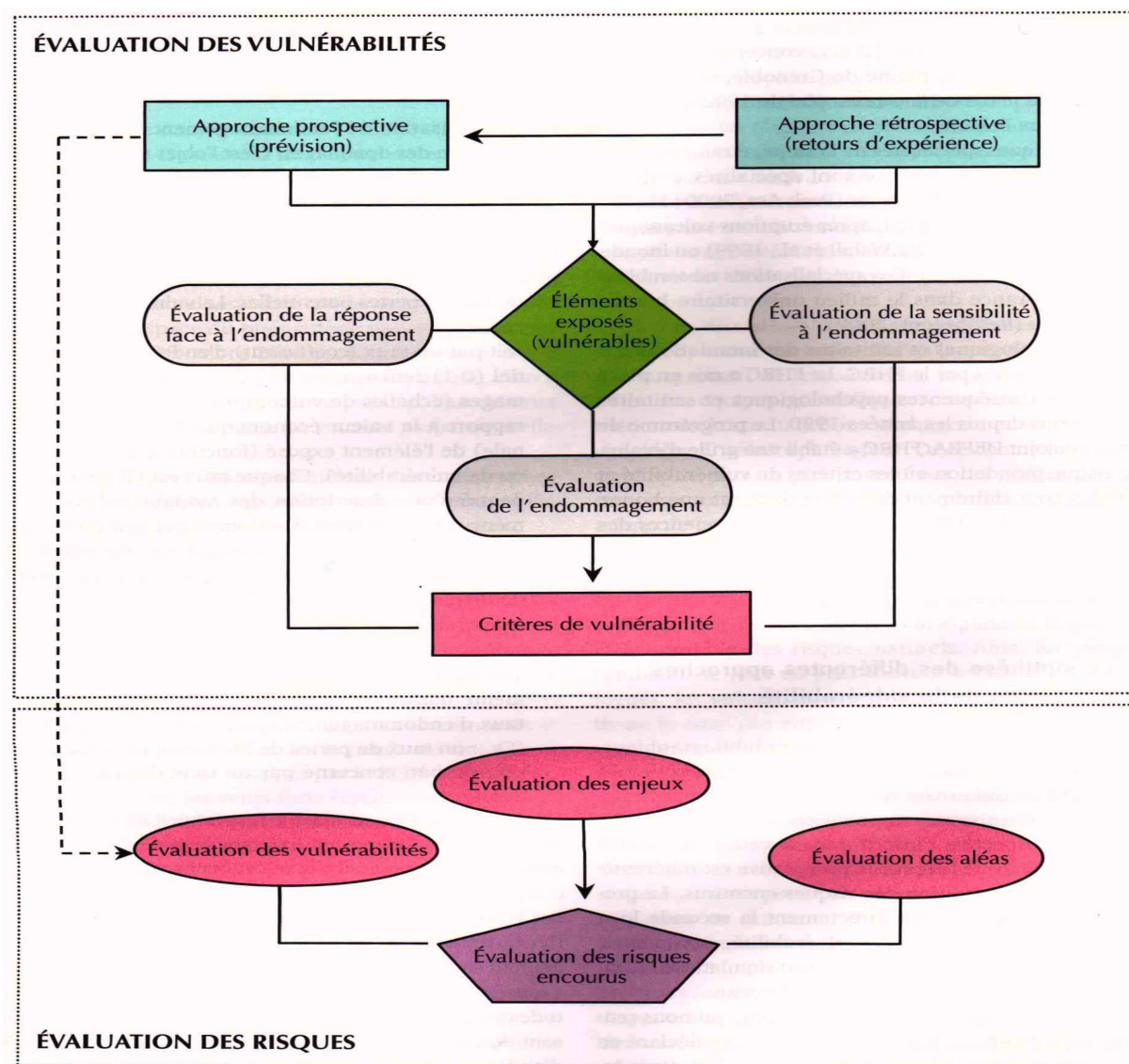
En analysant ces indicateurs, nous observons qu'au moins six d'entre eux concernent directement les caractéristiques internes à la structuration et aux fonctionnements des modes de gestion. Ainsi, des indicateurs tels que l'opacité, la centralité, par exemple, renvoient aux choix et surtout aux non choix de gestion et qui se caractérisent par une certaine "indiscutabilité". D'autres tels que la faible capacité à gouverner, la dépendance, la fragilité apparaissent à l'esprit comme des dysfonctionnements subis relatifs au fonctionnement des organisations, alors qu'ils peuvent, dans un certain nombre de cas, relever au départ d'arbitrages, de compromis et d'équilibres opérés en amont. S'il existe effectivement une menace, il n'est plus question ici de la considérer d'un point de vue

¹¹⁶ Theys J. 1987. La société vulnérable. In *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, ed. J Fabiani, J Theys, pp. 3-36. Paris: Presse de l'École Normale Supérieure.

exclusivement exogène. L'approche de J. Theys pointe plus spécifiquement l'impact et l'importance des choix de gestion ou des modalités d'exercice de cette gestion. Au-delà, elle questionne véritablement la dimension politique du pilotage dans la prise en compte des risques.

Afin de repositionner notre approche de la vulnérabilité, évoquons pour conclure la synthèse de F. Leone et F. Vinet¹¹⁷ sur les approches de la vulnérabilité en géographie. Ces auteurs distinguent deux grandes approches complémentaires, en matière d'évaluation de la vulnérabilité : l'une rétrospective et l'autre prospective.

¹¹⁷ Léone F, Vinet F. 2006. La vulnérabilité, un concept fondamental. In *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : analyses géographiques*, ed. F Léone, F Vinet, pp. 9-26. Montpellier: Publications de Montpellier III.



	Rétrospective (déclaré)	Prospective (potentiel)
Sensibilité à l'endommagement		<i>Diagnostics de vulnérabilité</i>
Réponse à l'endommagement	<i>Constats d'endommagement</i>	<i>Scénarii de gestion de crise</i>
Caractérisation de l'endommagement	<i>Retours d'expérience</i>	<i>Scénarii d'endommagement</i>

Figure 3 : Synthèse graphique des différentes approches d'évaluation des vulnérabilités, selon F. Léone et F. Vinet (2006)

La première dite rétrospective s'inscrit dans le cadre de retours d'expérience tandis que la seconde de type prospectif est inhérente aux procédures d'évaluation des risques encourus. Pour chacune de ces deux approches qui nous renseignent respectivement sur l'endommagement déclaré et potentiel, il apparaît que la vulnérabilité peut-être évaluée de manière quantitative et qualitative : « soit à travers la sensibilité à l'endommagement, soit à travers la caractérisation de l'endommagement, soit à travers la capacité de réponse à l'endommagement » (Léone et Vinet, 2006, p. 17). Pour notre part, si nous cherchons davantage à analyser qualitativement et de manière prospective la vulnérabilité nous retiendrons effectivement la dernière entreprise d'évaluation portant

sur les facteurs actifs de vulnérabilité propres à la capacité de prise en compte du problème "risque" et à la capacité de réponse. Notre démarche s'intègre néanmoins pleinement dans la définition retenue par ces auteurs pour la vulnérabilité, à savoir : « *une propension à l'endommagement ou au dysfonctionnement de différents éléments exposés (biens, personne, activités, fonctions, systèmes) constitutifs d'un territoire et d'une société donnés* » (Ibid., p. 10). Une définition qui s'adapte particulièrement aux territoires de montagne en termes de dynamiques de développement touristique, comme de processus de gestion des risques associé. Ces éléments compte tenu de leur caractère non plus passif (exceptée la catégorie des biens), mais actif s'apparentent davantage, comme nous l'avons déjà dit, à des *facteurs de vulnérabilité* (D'Ercole, 1994, 1996)¹¹⁸ propres aux dispositifs de prise en compte et de réponse au risque dans des contextes territoriaux donnés. Un certain nombre de facteurs souvent délaissé dans les analyses des catastrophes au profit d'une stigmatisation sur les phénomènes. F. Vinet dans son ouvrage de 2003¹¹⁹, sur les crues et inondations de 1999 et de 2002 dans le sud de la France, montre ainsi comment la focale faite sur les épisodes diluviens peut permettre d'occulter des causes plus endogènes. Au-delà des causes physiques, l'auteur fait état des responsabilités humaines dans l'augmentation récente des dommages liés aux risques dits " naturels ". Il pointe ainsi, certaines insuffisances en matière de contrôle d'occupation du sol ou d'alerte aux populations. Pour l'auteur la gestion des risques s'apparente à un projet social concerté parce qu'impliquant la responsabilisation de nombreux acteurs de la société, depuis l'Etat jusqu'aux citoyens en passant par les experts, les assureurs et les élus (Vinet, 2005)¹²⁰. Il s'agit donc de questionner ce projet, quand il existe.

III La vulnérabilité, une définition pour l'analyse du risque

A ce stade du développement et compte tenu des approches présentées, nous devons proposer notre définition de la vulnérabilité et préciser quelle en sera notre usage dans cette recherche. Avec cette définition, la vulnérabilité n'est plus considérée comme un concept, mais comme une démarche d'analyse pour appréhender de manière nouvelle le risque et donc la problématique de sa prise en compte. Avec cette définition enfin, la vulnérabilité s'apparente à une grille de lecture endogène du risque où chaque paramètre ou élément est directement lié aux modalités de prise en compte du risque qu'elles soient techniques, scientifiques, économiques, politiques, culturelles,...

Dans cette optique nous proposons la fonction suivante :

Vulnérabilité : F (Aléa, éléments exposés, niveau d'exposition, facteurs actifs de vulnérabilité)

¹¹⁸ Op. Cit.

¹¹⁹ Vinet F. 2003. *Crues et inondations dans la France méditerranéenne - les crues torrentielles des 12 et 13 novembre 1999*. Nantes: Editions du temps coll. Questions de géographie. 224 pp.

¹²⁰ Vinet F, Meschinet de Richemond N. 2005. Territoires et acteurs du risque d'inondation torrentielle en France méditerranéenne. *Bulletin de l'Association des Géographes Français* 82:116-26.

La vulnérabilité est ici caractérisée par une fonction, une mise en relation, le résultat d'une combinaison de plusieurs variables ou paramètres associés.

On retrouve parmi ces paramètres l'**aléa** qui intègre la nature du phénomène et demeure la caractérisation de la menace externe. Il constitue un paramètre incontournable du problème et nécessite d'être pris en compte. Néanmoins, en rien il ne peut suffire à résumer le problème de l'exposition qui de fait l'intègre. En effet, il n'y a évidemment vulnérabilité que s'il y a exposition d'enjeux à une menace.

S'ajoutent ensuite les **enjeux exposés**, il s'agit des paramètres passifs potentiellement menacés. Ils peuvent être matériels, mais aussi humains et constituent de fait les éléments vulnérables à soustraire à la menace.

Enfin et selon nous, interviennent dans cette relation des **facteurs "actifs" de vulnérabilité** qui constituent un impératif de questionnement puisqu'ils caractérisent les failles, les faiblesses, les causes de fragilité, les manques, les limites de la réponse globale apportée au risque. Si pour notre part nous nous contentons de les décliner essentiellement sur le plan organisationnel, ils concernent un ensemble beaucoup plus vaste allant de la fragilité physique (structurelle, constructive) des objets exposés (constructions, ouvrages), jusqu'à la perte de sens dans l'action de gestion.

La vulnérabilité est donc exprimée comme une fonction qui met en relation différentes variables. La fonction (**F**) devrait fondamentalement traduire l'importance relative des paramètres dans l'estimation de la vulnérabilité. En l'état des connaissances, elle reste très théorique, voire conceptuelle, dans la mesure où les différents paramètres et variables à prendre en compte, relevant d'approches extrêmement variées (qualitative/quantitative), ne s'expriment donc pas dans des unités homogènes (kPa, m, s, mais aussi €,...), quand il n'est pas tout simplement impossible de leur associer un système d'unités. Les "opérateurs" pertinents restent donc à inventer (il ne peut s'agir uniquement d'opérateurs mathématiques classiques : addition, multiplication, ...) pour que cette fonction (F) permette la quantification de la vulnérabilité. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation même grossière permettant d'ordonner les vulnérabilités obtenues, au sens mathématique du terme, c'est-à-dire de savoir si la vulnérabilité A est plus ou moins importante, ou du même ordre de grandeur, que la vulnérabilité B.

Selon notre approche du risque compris comme une réalité collective construite, cet ordonnancement, ce classement, cette hiérarchisation, traduits par la fonction (F) relève d'une "opération"¹²¹ que seuls les acteurs politiques¹²² en charge de piloter la gestion des risques peuvent entreprendre. Il s'agit en effet de trancher, d'arbitrer l'agencement et les priorités relatives aux enjeux en fonction des divers paramètres connus, à condition que ceux-ci fassent l'objet d'entreprises de connaissance. C'est tout du moins ce que nous projetons avec cette recherche, afin de mieux appréhender, connaître, évaluer et prendre pleine conscience du niveau de vulnérabilité pour le collectif et par conséquent envisager plus sereinement la réponse de gestion.

¹²¹ Il ne s'agit évidemment pas d'une opération au sens mathématique du terme.

¹²² Nous entendons ici, les acteurs politiques mais aussi et parfois civils, démocratiquement ou collectivement désignés comme « *autorité de la décision* » (Noiville, 2003) en charge du versant politique de la décision.

Notre première section s'achève donc sur une proposition de définition de la vulnérabilité, par rapport à laquelle nous allons circonscrire notre questionnement au niveau des facteurs actifs de vulnérabilité liés aux modalités de prise en compte du risque. Ainsi, après avoir présenté le risque comme une réalité complexe et construite, nous obligeant à le considérer non plus seulement dans sa dimension exogène, mais aussi et surtout dans sa dimension endogène, nous précisons notre approche au sein des multiples approches de la vulnérabilité. Cette vulnérabilité n'est donc pas seulement comprise comme un élément, une composante, une sous notion passive du risque, mais bel et bien comme un paradigme au moyen duquel nous proposons d'analyser et de "radioscooper" les pratiques de gestion. Pour ce faire et dans cette optique, nous privilégierons la dimension organisationnelle de cette vulnérabilité liée et rattachée à la réponse de gestion. Parce qu'il semble difficile de couvrir dans le détail l'ensemble du spectre des facteurs ou indicateurs de vulnérabilité précités, nous concentrerons notre analyse sur les acteurs, leurs pratiques et donc les processus de gestion dans lesquels ces protagonistes de la gestion entrent en interaction. La vulnérabilité organisationnelle pose la question des acteurs, mais aussi et de manière indissociable celle du sens de l'action, des échelles d'intervention et des dispositifs qui structurent la gestion des risques. Ceci nous amène donc à poursuivre notre cadre théorique avec une seconde section consacrée aux modalités d'analyse de l'action publique territoriale, en tant qu'objet composite et évolutif, mais aussi support de la réponse de gestion.

Section 2 L'action publique : un objet de recherche, mais une pluralité de lectures

« La référence à la territorialisation de l'action n'est pas une simple concession au concret, elle signale plus profondément une interrogation sur la configuration et les propriétés du pouvoir politique dans les sociétés avancées. Le territoire est un élément constitutif du politique. Le rappeler permet de saisir la dimension proprement politique des évolutions contrastées en même temps qu'il s'agit en retour de voir comment la spatialisation actuelle de l'action publique influe sur les modalités de structuration et d'exercice du pouvoir politique. » (Thoenig et Duran, 1996)¹²³

Si la première section était consacrée au risque, en tant qu'objet de recherche, la seconde section est quant à elle consacrée à l'action qu'engendre le risque en tant que problème collectif qui appelle solutions et réponses. Cette seconde section est donc consacrée aux modalités de réponses, c'est-à-dire à la manière dont on formule et on agit sur le problème "risque" en tant qu'objet de construction de sens, d'actions, de débats et de controverses politico-techniques. Le prisme d'analyse est orienté ici sur le risque, en tant que support de mobilisations et d'engagements pluriels des acteurs dans l'action. En matière de risques dits naturels cette action relève de prérogatives publiques, néanmoins des acteurs appartenant à la sphère privée y prennent largement part, notamment dans le contexte territorial touristique de notre recherche. Cette section se déclinera en trois grands chapitres. Dans un premier chapitre général, nous ferons état des approches et perspectives d'analyse dans le champ de l'action publique et de sa territorialisation. Le second chapitre présentera plus spécifiquement l'approche par les instruments d'action publique, que nous mobilisons pour déconstruire l'action publique et les pratiques qui la structurent. Enfin le troisième chapitre sera quant à lui consacré à notre cadre théorique relatif aux régimes d'engagement des acteurs dans l'action et à l'idée de (re)formulation locale du problème "risque". Des approches à partir desquelles nous tenterons d'alimenter la connaissance et les questionnements sur l'action de gestion du risque en montagne.

Chapitre 1 L'action publique et le territoire, approches et perspectives d'analyse

Avec ce chapitre, il s'agit de présenter brièvement certaines perspectives d'analyse consacrées à l'action publique et au territoire. Des approches qui évoluent avec ces deux objets de recherche centraux de la géographie et de la science politique. L'action publique marquée par une forte mutation demande à ce que les prismes et focales d'observation soient eux aussi renouvelés, pour permettre d'alimenter la compréhension des nouveaux processus. Le territoire quant à lui endosse, en

¹²³ Thoenig J, Duran P. 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46:580-623.

géographie, le double statut de finalité et de modalité d'analyse. Ainsi dans cette recherche, le territoire est considéré comme une entité incontournable de la régulation relative aux risques en montagne. Il apparaît aussi et par conséquent comme un angle privilégié de lecture des dynamiques complexes et diversifiées de l'action publique relative aux risques.

I De nouvelles approches pour déconstruire l'action publique

La recherche et les analyses en matière de politiques publiques se sont largement penchées sur la problématique du rôle et de l'action de l'Etat confrontés aux contraintes locales de mises en œuvre. Ainsi afin de mieux saisir certains phénomènes d'adaptation des politiques publiques et notamment de territorialisation de l'action publique, se sont développées des perspectives d'analyses et des approches conceptuelles spécifiques. Issue en science politique, d'une tradition de recherche relative à l'analyse des politiques publiques, dans laquelle se développent ou s'affrontent différents courants¹²⁴, l'analyse de l'action publique a pour objet comme son nom l'indique : l'action, comprise comme ensemble de pratiques de mise en œuvre des politiques publiques. En effet, plus que la genèse et les conditions qui ont conduit à la formulation d'une politique publique, la focale est ici placée au niveau des conditions de mise en œuvre à l'épreuve des contextes sectoriels ou territoriaux. Retenons ainsi la définition relativement large d'Y. Meny et J.C. Thoenig pour qui une politique publique se présente sous la forme « *d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique* » (1989)¹²⁵. Une définition qui bien que s'inscrivant dans une lecture de type "top-down", où l'Etat est seul émetteur de politiques, insiste néanmoins sur le périmètre, le domaine, l'échelle de déploiement de la dite action.

Il faut voir, dans ce glissement de questionnement et d'objet d'analyse, une mutation dans la manière d'aborder les politiques publiques. Au départ, il s'agit d'un tournant épistémologique, entre des approches traditionnelles positivistes du droit public, et des approches sociologiques systémiques et interactionnistes des politiques publiques contemporaines de la fin des années 70. Les questions relatives à l'Etat (fondement et intervention) ont ainsi laissé le champ à des approches critiques (issues notamment de la sociologie des organisations), soulignant le caractère "faussement centralisé" de l'Etat. Ces dernières ont ensuite, à leur tour, fait l'objet de critiques pour leur analyse insuffisamment politique et exclusivement synchronique¹²⁶. Par ailleurs, sur un plan méthodologique, mais aussi théorique, comme le souligne A. Faure, J. P. Leresche, P.

¹²⁴ Pour plus de détails sur ces affrontements de nature épistémologique en matière d'analyse des politiques publiques se reporter à l'article de P. Hasseteufel et A. Smith : 2002. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la Française". *Revue française de science politique* 52:53-73.

¹²⁵ Thoenig J, Meny Y. 1989. *Politiques publiques*. Paris: PUF. 129 pp.

¹²⁶ Pour plus de précision sur ces critiques se reporter à : Lecas J., Jobert B. 1980, le dépérissement de l'Etat, à propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg. *Revue française de science politique*, 30 : 1125-1171.

Muller et S. Nahrat (2007)¹²⁷, c'est la question des échelles de l'action et de la nouvelle focale du politique qui se place dorénavant au cœur des débats scientifiques, avec notamment le passage d'une dialectique verticale à une dialectique de type horizontal. L'évolution ne concerne plus alors seulement les objets de recherche, mais bien la manière de les appréhender. Ainsi, si les années 70-80 marquent une période d'analyses scientifiques à la recherche de points d'équilibre ou de tensions entre centre et périphérie, une seconde période depuis les années 90, déplace plus fondamentalement le curseur sur la mise en œuvre concrète et située des politiques publiques. L'échelle de l'action se localise alors et la territorialité des enjeux politiques et sociaux devient question centrale. Enrichie par des travaux qui dépassent la science politique, notamment en géographie et en sociologie, des recherches sur la régulation locale renouvellent et enrichissent l'analyse des politiques publiques. Celles-ci sont des objets désormais compris non plus seulement comme des processus verticaux du haut vers le bas, mais aussi comme résultant de phénomènes de structuration plus complexes prenant source à l'échelle de l'action. On envisage cette fois d'étudier cette structuration, en termes d'action publique, dans une logique horizontale, où l'Etat devient un acteur parmi d'autres acteurs de nature diverse : publique, mais aussi privée. Cette deuxième période marque un temps de conceptualisation fort, avec l'émergence de notions multiples telles que « *gouvernement urbain* » (Borraz, 1998, Jouve et Lefèvre 1999), « *gouvernance urbaine* » (La Galès 1995), mais aussi « *subsidiarité* » (Faure 1998), « *politiques constitutives* » (Duran et Thoenig, 1996), ou bien encore « *territorialisation de l'action publique* » (Muller, 1992). Ces notions s'inscrivent toutes dans une approche érigeant la régulation locale comme objet d'enjeux et de lecture des politiques publiques. Néanmoins, l'échelle locale de mise en œuvre, voire de construction de l'action publique n'est pas exclusive, elle constitue une échelle de synthèse, de concrétisation de l'action. En cela, certaines de ces recherches de cette seconde période font l'objet de critiques lorsqu'elles se réduisent à un "localisme analytique". Pour la plupart, elles évitent néanmoins ce biais, en intégrant des dimensions verticales ou inter-locales, en révélant l'émergence de politiques locales et en questionnant la cohérence d'intervention entre les différents niveaux d'intervention.

Aujourd'hui, semble émerger une troisième période d'analyse sur l'action publique. De nouveaux chantiers de recherche qui s'inscrivent dans la lignée de la seconde période, mais qui se présentent comme une conciliation, peut-être encore incertaine, entre horizontalité et verticalité des modes d'analyse. Cette troisième période pourrait, en matière d'analyse de l'action publique, pour partie et pour ce qui nous importe, se résumer ainsi : « *penser la contingence territoriale* » (Négrier, 2007, p. 13).

On postule ici, la croissance de l'interdépendance entre niveaux et logiques d'acteurs. Penser cette contingence territoriale revient donc, sur un plan épistémologique, à reconnaître que la spécificité du territoire comme objet de recherche devient de moins en moins évidente. Dans le même temps, le territoire semble pour autant de plus en plus

¹²⁷ Faure A, Leresche J, Muller P, Nahrat S. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan. 380 pp.
Négrier E. 2007. Penser la contingence territoriale. In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critique de la territorialisation*, ed. A Faure, E Négrier, pp. 9-15. Paris: L'Harmattan.

incontournable et indispensable pour analyser la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Cet antagonisme à première vue, n'en est peut-être pas un si, et seulement si, on conçoit ces nouvelles analyses au sein de démarches empiriques importantes et si l'on renouvelle les prismes d'analyse. Ce qui caractérise notamment la troisième génération de travaux est un retour à des schémas explicatifs précédés de solides assises empiriques et comparatives. Ces travaux sont aussi imprégnés d'une forte interdisciplinarité permettant le renouvellement des prismes d'analyse. Citons ainsi l'analyse des politiques publiques par l'approche des « *IAP (Instruments d'Action Publique)* » (Lascoumes et Le Galès, 2004), inspirée de la sociologie des sciences. Ou bien encore, l'approche par les « *dynamiques intermédiaires* » de l'action publique (Filatre, de Terssac, 2005), regroupant divers travaux relevant de disciplines différentes telles que la sociologie du travail, la science politique, mais aussi la géographie, l'aménagement ou bien encore les sciences de gestion. La liste de ces approches et enjeux de recherche est loin d'être exhaustive mais illustrent un dynamisme intellectuel certain sur la question de l'action publique aux prises avec la réalité complexe de sa mise en œuvre au niveau du territoire.

C'est donc dans la veine de cette troisième génération de travaux que nous souhaitons positionner notre analyse de l'action publique en matière de gestion des risques dans les territoires touristiques de montagne. Ces approches critiques pointent la face cachée de l'action publique et posent plus directement la question de sa conduite. Ces approches enfin ne prennent pas pour argent comptant le discours dominant sur la désectorisation, la démocratisation, la participation au sein des procédures d'action publique, et sur lequel on conclut peut-être trop hâtivement. Au contraire, tout en proposant de nouveaux angles d'attaques, ces approches proposent des interrogations sur la perte de repère, de pilotage, de sens dans l'action publique et les cadres dans lesquels elle s'inscrit nécessairement. Il s'agit ainsi de rendre compte de la multiplication des « *tournois d'action publique* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998)¹²⁸, en proposant une réflexivité sur les moyens, les outils de l'action publique et leurs effets indirectes, trop souvent indiscutés (Lorrain, 2004)¹²⁹. Ceci constitue de nouvelles démarches pragmatiques et critiques d'analyse soudées à la réalité des contextes d'action.

II Une action publique territoriale en mutation

En matière de mutation de l'action publique, certains travaux relèvent le fait que l'on soit « *passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre acteurs se sont considérablement modifiées.* » (Thoenig et Duran, 1996, p. 583). Cette évolution ancrée

¹²⁸ Lascoumes P, Le Bourhis J. 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix* 11:37-66.

¹²⁹ Lorrain D. 2004. Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? In *Gouverner par les instruments*, ed. P Lascoumes, P Le Galès, pp. 163-88. Paris: Sciences po.

dans le processus de décentralisation, entamé dans les années 80, a entraîné une multiplication des espaces de décision, d'intervention, mais aussi d'élaboration de sens dans les politiques publiques. Le titre de l'article de JC. Thoenig et P. Duran¹³⁰ est de ce point de vue explicite, pointant la mutation du rôle de l'Etat confrontée à la difficulté croissante de la gestion publique territoriale. Si les auteurs s'inscrivent dans la tradition d'analyse relative au rôle et à la place de l'Etat, leur questionnement porte sur l'ajustement, l'adaptation de l'Etat dans des contextes territoriaux changeants. Les auteurs identifient ainsi les enjeux relatifs à ce type de gestion et l'évolution qui les accompagne. Ainsi, le dispositif institutionnel français de gestion du territoire visait avant la décentralisation à gérer le problème de l'intégration politique du territoire. Cet enjeu suppose que « *les règlements s'imposent de manière uniforme et continue sur l'ensemble d'un territoire géographique défini.* » (1996, p. 620). Néanmoins, cet enjeu d'intégration politique du territoire par le haut s'est trouvé confronté, en termes de mise en œuvre des politiques publiques, aux particularismes locaux. Pour contrer cette difficulté, à l'exigence d'"intégration" a été ajoutée pour condition la "différenciation", c'est-à-dire « *la prise en compte des scènes locales fortement différenciées d'un point de vue contextuel sans briser une intégration politique construite avec difficulté* » (p. 621)¹³¹.

Or, la décentralisation depuis les années 80 a transformé le problème de l'intégration politique du territoire en problème « *d'intégration de l'action publique sur le territoire* » (Ibid.). Compris au départ comme un problème gestionnaire, la modification du paysage institutionnel l'a rendu politique. La montée en puissance des collectivités locales et la multiplication des lieux de décision et d'autonomie politique ont grandement modifié la donne. La question n'est plus celle de l'intégration politique du territoire par l'Etat, mais celle de l'intégration des scènes locales, des enjeux, des problèmes et même des acteurs. Ces analyses semblent être aujourd'hui encore confirmées et alimentées avec de nouveaux apports conceptuels tels que « *la démocratie différentielle* » (Faure, 2007)¹³². On entend ainsi mettre en exergue le fait que les échelons "infra" deviennent de véritables lieux de légitimation du politique et au-delà, de définition de nouveaux « *repères territoriaux de citoyenneté* » (Faure et Douillet, 2005)¹³³. S'il est alors possible de trouver au cas par cas des formes d'intégrations partielles suffisantes pour permettre l'action, dans l'ensemble, la cohérence est-elle encore garantie par l'Etat ? En effet, dans une telle situation de faible guidage central, l'Etat ne semble pas pouvoir faire autre chose que de laisser « *jouer la base afin que les solutions apparaissent d'elles-mêmes tout en se gardant, d'une part, la solution de l'arbitrage, il lui faut éviter de trop s'impliquer dans la gestion localisée des problèmes et, d'autre part, la fixation des règles du jeu.* » (Thoenig et Duran, 1996, p. 621). La décentralisation a ainsi considérablement durci les problèmes d'intégration, en "officialisant" la différenciation, plongeant de ce fait l'Etat dans un modèle d'intervention qui en matière de gestion publique territoriale l'oblige à partir de la différenciation pour aller vers le problème de l'intégration. Cette

¹³⁰ Op. cit.

¹³¹ Nous évoquerons par la suite une déclinaison sectorielle de ce principe de différenciation, pour le tourisme et l'approche de l'action publique « *équitable* » selon V. Viès (2001).

¹³² Faure A. 2007. Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? *Teléscope*:11-9.

¹³³ Faure A, Douillet A. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: PUG. 300 pp.

mutation, cette adaptation, ces ajustements sont porteurs de problèmes d'ordre méthodologique. J.C. Thoenig et P. Duran précisent ainsi que l'« action publique en matière de gestion territoriale est confrontée : A l'existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation ; Aux limites des méthodes traditionnelles de débat pour la résolution des conflits liés aux orientations contradictoires apparaissant dans la gestion des problèmes publics ; A la turbulence croissante de l'environnement au sens où des organisations concurrentes, agissant séparément dans diverses directions, créent des conséquences inattendues et dissonantes pour les autres comme pour elles-mêmes. » (Ibid.).

Comme l'expliquent les auteurs, faire référence à la territorialisation de l'action ne relève pas d'une simple concession au concret. Elle est synonyme d'interrogation sur la configuration et les propriétés du pouvoir politique dans les sociétés avancées. Le territoire semble alors à la fois un élément constitutif de sens, mais aussi une simple « catégorie a priori de l'action » (Offner, 2006, p. 5)¹³⁴. Dans les deux cas, le territoire apparaît comme un lieu de synthèse où l'action publique est par conséquent observable, évaluable. « Pourquoi dit-on aujourd'hui qu'il faut partir du territoire, sinon parce que ce dernier est bien le lieu d'inscription des conséquences de toute action ». (Duran, 1999, p 50)¹³⁵ Le territoire se définit alors comme le lieu de concrétisation des pratiques, c'est-à-dire des conséquences d'une politique.

Ces travaux et analyses, bien qu'explicitement centrés sur l'évolution du rôle de l'Etat en matière de gestion publique territoriale, nous semblent intéressants dans la mesure où indirectement, ils nous renseignent sur certaines caractéristiques des échelons d'action et de régulation locaux. Rétrospectivement, nous pouvons dire que ces analyses concilient déjà la double lecture verticale et horizontale, en reconnaissant la spécificité des contextes qui mettent à l'épreuve et conditionnent les cadres d'action descendants. Cette préoccupation d'analyse rejoint donc la notre consacrée à la gestion des risques dans les territoires de montagne. Un domaine où l'action de l'Etat est confrontée à la réalité des territoires du risque et aux effets des réformes successives telles que la décentralisation, pour ne citer qu'elle. Plus que l'adaptation de l'action de l'Etat au niveau local, il s'agit de reconnaître et décrypter l'autonomie et la montée en puissance d'une action dont la source politique est territoriale.

III Le territoire, enjeu d'action et d'analyse

Le géographe C. Pierret, dans son article la géographie et la politique¹³⁶ expliquait que « la géographie peut nous permettre de prendre en compte à travers le territoire, les problèmes globaux qui s'y présentent... et elle nous propose une approche qui peut nous aider à prendre à bras le corps certains problèmes difficiles de notre société » (1999, p. 143). En cela, la spécificité territoriale n'est pas donnée comme évidence, mais

¹³⁴ Offner J. 2006. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart Revue française de science politique 56:27-47.

¹³⁵ Duran P. 1999. Penser l'action publique. Paris: LGDJ. 212 pp.

¹³⁶ Op. cit.

l'approche territoriale, en revanche, apparaît de fait appropriée à l'analyse de l'action publique.

En géographie, la notion de "territoire" se substitue à celle d'"espace" parce qu'elle ajoute à la dimension matérielle, une dimension idéale. La genèse du territoire comme concept a son histoire¹³⁷. Il faut brièvement préciser que son utilisation fut dans un premier temps, au 19^e siècle, exclusivement associée à une conception politique et juridique de la maîtrise de l'espace terrestre. Nous pouvons ainsi évoquer les travaux du géographe germanique F. Ratzel, dont les thèses furent en partie mobilisées et instrumentalisées par le régime Nazi. En France, le territoire fut davantage un moyen d'analyser les relations hommes-milieus. Le terme d'espace dans les années 70 fut une notion fertile aux Etats-Unis, pour développer l'analyse spatiale, s'inscrivant dans une approche paradigmatique calquée sur les sciences "exactes" ou "dures", telles que les mathématiques et la physique. Il faut attendre les années 80 pour qu'une géographie critique vis-à-vis des apports des approches spatiales questionne et redéfinisse le terme de territoire.

Néanmoins, l'utilisation qui est faite du terme se détache des acceptions seulement politiques, juridiques, ou éthologiques antérieures. Le terme de territoire devient le concept central de la géographie dite sociale, « *attentive aux phénomènes de différenciation, de domination et d'appropriation sociale et soucieuse de prendre en compte des dimensions matérielles et idéelles de ces appropriations* » (Debarbieux, 2003, p. 38). Ainsi, la géographie francophone redécouvre le terme de territoire et développe une acception plus riche, mais aussi plus complexe et plus délicate à mobiliser. Cette géographie sociale mobilise le territoire comme un outil d'analyse, « *un cadre méthodologique permettant d'évaluer la nature des rapports sociaux dans leur contexte de spatialisation* » (Di Meo et Buléon, 2005, p. 78)¹³⁸. L'analyse des faits sociaux et politiques jusqu'alors mise de côté dans les approches géographiques classiques est alors possible et va permettre de mettre véritablement l'accent sur le rôle des collectivités, des acteurs, des institutions présentes à l'échelle des territoires. Le terme de territoire apparaît ainsi pour H. Gumuchian comme « *beaucoup plus pertinent (que le terme d'espace) en géographie dans la mesure où il prend en compte d'autres dimensions que la simple étendue ; notamment les dimensions sociales, politiques et subjectives. [...] la géographie devient alors la science du territoire et se trouve ainsi légitimée dans sa prétention, parmi d'autres sciences, à poser un regard sur l'espace et, éventuellement à formuler des propositions d'aménagement* » (1992, p. 20)¹³⁹. L'usage du concept de territoire, notamment sous l'impulsion des géographes grenoblois va permettre de développer une géographie de nature constructiviste, avant même que cette voie épistémologique ne soit courante dans les sciences sociales francophones. JP. Guerin, géographe et spécialiste des politiques d'aménagement touristique montagnard, parle des Alpes comme d'« *un produit culturel qui se renouvelle en permanence : elles n'existent qu'à travers leur signification* » (1989, p. 277)¹⁴⁰. Le territoire apparaît comme

¹³⁷ Se reporter notamment à l'article : Debarbieux B. 2003. Le territoire en géographie et en géographie grenobloise In *Le territoire en science sociale*, ed. M Bernardy, B Debarbieux, pp. 35-54. Grenoble: MSH Alpes.

¹³⁸ Di Meo G, Buléon P. 2005. *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Paris. 303 pp.

¹³⁹ Gumuchian H. 1991. *Représentations et aménagement du territoire*. Paris: Anthropos-Economica. 144 pp.

¹⁴⁰ Guerin J. 1989. La signification des Alpes. *Revue de Géographie Alpine* LXVII:267-78.

« une scène où se jouent des représentations en (plusieurs) actes, l'acteur y est donc omniprésent. » (Gumuchian et al, 2003, p. 1)¹⁴¹. La géographie apparaît comme la science pour étudier l'organisation et le fonctionnement de l'espace. A ce titre, elle ne peut faire l'impasse sur l'analyse des acteurs qui génèrent l'action à partir de leurs intentions, leurs pratiques, leurs représentations, leurs stratégies, leur interactions. P. Claval, à propos des enjeux scientifiques de la géographie exprimait le fait que : « la géographie avait un point de vue naturaliste, la nouvelle géographie a adopté une perspective sociale ; elle est ainsi conduite à s'interroger de plus en plus systématiquement sur les rapports entre organisation sociale et ordre spatial [...] L'homme est au centre de la réflexion. » (1984, p.126)¹⁴². Avec la notion d'acteurs territorialisés, H. Gumuchian et al adoptent pleinement cette vision de la discipline, en remplaçant la notion d'acteur au cœur de l'analyse géographique. La régulation territoriale, par la prise en compte des pouvoirs, des logiques institutionnelles et des stratégies collectives, devient donc l'objet situé d'analyse. Partant du principe que chaque acteur a sa temporalité et sa territorialité et que chaque territoire a son histoire, le couple acteur/territoire s'inscrit dans une interaction permanente qu'il s'agit de prendre en compte.

Dans cette optique, non plus seulement scientifique mais aussi opérationnelle, l'approche par les acteurs apparaît comme primordiale pour comprendre et mener à bien des projets de territoire et envisager plus sereinement leur développement. Les auteurs expliquent ainsi que les outils d'aide à la décision les plus perfectionnés visant à accompagner les acteurs vers les "bons choix" n'ont pas pour autant tout solutionné. En matière de prise de décision, les outils d'action publique tels que les documents d'urbanisme ou les plans de prévention des risques par exemple sont porteurs d'information et de formalisation. En revanche, ces outils, ces instruments ne prennent pas en compte l'ensemble des jeux d'acteurs à l'œuvre en matière de développement et d'aménagement par exemple. Dans une phase amont de projet, une approche en termes d'acteurs permet ainsi de « saisir les jeux soit disant informels entre acteurs pris dans leur environnement [...] d'autant plus s'il s'agit d'acteurs pluriels dans leur statut et leurs rôles : les élus, les techniciens, les habitants, les usagers, les citoyens agissent différemment selon les contextes, leurs connaissances, leurs objectifs » (Gumuchian et al, 2003, p. 165).

Pour les partisans de cette approche, le territoire devient tout autant le cadre, la conséquence, l'origine, la raison de l'action des acteurs. Le lieu où se développent, se construisent les motivations, les objectifs, les principes, les orientations, les volontés, qui sous-tendent et expliquent les pratiques et donc l'action. Cette perspective scientifique, encourage une analyse des systèmes locaux. Les systèmes locaux, « systèmes d'action concrets territorialisés » (p 43) intègrent des cadres notamment institutionnels, réglementaires, fonctionnels, étatiques. Ces cadres sont autant de mobiles prescriptifs incitant les acteurs à agir d'une certaine manière. En cela, l'intérêt apporté aux systèmes locaux ne se limite pas à l'analyse de l'action locale, mais conduit selon les auteurs à considérer autrement l'impact du système global, voir le système global lui-même. Cette

¹⁴¹ Gumuchian H, Grasset E, Lajarge R, Roux E. 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica. 186 pp.

¹⁴² Claval P. 1984. *Géographie humaine, économique et contemporaine*. Paris: PUF. 442 pp.

focale particulière permet dans cette optique de comprendre comment les cadres et les changements relatifs à l'environnement extérieur sont intégrés par le système local. Les systèmes d'action territorialisés composent ainsi avec les normes et les cadres issus notamment des politiques publiques édictées par l'Etat. Néanmoins, ces cadres extérieurs ne constituent pas seulement des contraintes pour le système local. Comme l'ont largement montré les travaux issus de la sociologie des organisations notamment avec les travaux de M Crozier et E. Friedberg (1977)¹⁴³, ces cadres¹⁴⁴ sont aussi porteurs d'opportunités et de marges d'incertitude à partir desquelles les acteurs locaux, en interaction, développent et ajustent leurs stratégies d'action et justifient parfois leurs logiques d'actions.

Pour l'objet qui nous mobilise, ajoutons plus particulièrement que l'analyse de l'action publique en géographie renvoie au territoire juridico-administratif, qui peut-être compris comme « *le territoire du politique et de la citoyenneté* » (Gumuchian et al, 2003, p. 40). Le découpage administratif définit des territoires fonctionnels, limité à une définition des espaces d'action pour les élus. En tant que tel, ce découpage est peu pris en compte dans une perspective d'analyse de la construction territoriale. En revanche en matière d'analyse de l'action publique, qui plus est territorialisée, la prise en compte de ce découpage semble indispensable. Pour certains, ce découpage correspond d'abord à une conception, univoque et structurelle, du pouvoir en pyramide : à la base les communes, au sommet l'Etat. « *A chaque action quotidienne, une échelle administrative apporte la réponse et devient donc une sorte de référent* » (p. 41). Compris de cette façon, le territoire juridico-administratif n'est effectivement pas une composante de la territorialité, puisqu'une fois défini, il ne pourra s'adapter aux changements, aux comportements des populations et donc aux problèmes nouveaux qui ne manqueront pas d'apparaître. Ainsi, alors que les tenants d'une géographie sociale, humaine et culturelle montrent que nous vivons des espaces et des temps fonctionnellement construits, J. Viard, pointe le paradoxe suivant : « *seuls les champs du politique et des organisations administratives ont gardé l'essentiel de leurs découpages traditionnels, comme si les frontières des communes dessinées à pied, et celles des départements [...] dessinées à cheval pouvaient organiser la société actuelle, structurée par les mobilités matérielles et immatérielles* » (1994, p. 36)¹⁴⁵.

Le débat relatif à la prise en compte du territoire juridico-administratif, dans le cadre de la construction d'une définition du territoire apparaît alors tranchée d'avance par la prégnance et la réalité des frontières territoriales administratives. Ce débat sur le fond

¹⁴³ Crozier M, Friedberg E. 1977. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil. 436 pp.

¹⁴⁴ Ces cadres, qui peuvent être d'ordre législatif, juridique ou organisationnel, ne sont pas tous connus ou maîtrisés par l'ensemble des acteurs locaux. Néanmoins plus que le contenu exact de ces cadres, les acteurs connaissent les valeurs et l'esprit qui président à ces normes. Ce sont ces éléments qui sont pris en compte par les acteurs pour construire leur action. Nous pouvons citer dans le domaine du développement : l'environnement, la culture, le patrimoine comme valeurs venant se substituer aux discours sur la déprise rurale, la déqualification des espaces (Roux, 1999). En matière de mise en œuvre de l'action publique, on peut également citer la montée en puissance de la démocratie participative, de la médiation, de la concertation, de la coopération. Ces valeurs sous tendent d'ailleurs certains textes législatifs (Loi sur la Démocratie de Proximité de 2002).

¹⁴⁵ Viard J. 1994. *La société d'archipels ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube. 124 pp.

doit alors laisser place à un débat sur la forme, relatif au fait que ces découpages constituent une « *référence constante [...] pour les acteurs sociaux* » (Di Meo, 1990, p. 22)¹⁴⁶. Les entités produites par le découpage administratif sont « *des objets géographiques de la connaissance, socialement répertoriés et identifiés* » (Ibid.). Elles constituent « *une facette de la réalité que l'ensemble des acteurs dont les politiques, se représente, elles sont un enjeu de conflits depuis l'accélération des réformes territoriales de la dernière décennie...* » (Gumuchian et al, 2003, p. 42). Ainsi, ces objets géographiques socialement identifiés sont indispensables à prendre en compte dans notre analyse. Les découpages et donc les institutions publiques en charge de ces échelons constituent des repères pour les acteurs, des ressources, des obstacles, mais aussi des lieux d'émergence de sens pour les risques. Dans le cadre de la décentralisation, la gestion des risques est aussi concernée par la montée en puissance des collectivités locales à qui l'Etat transfère des compétences indirectement liées aux risques (routes, environnement, aménagement du territoire,...). Un ensemble de réformes qui modifient la répartition des rôles entre ces institutions dans le domaine des risques. Des réformes dont il s'agit d'estimer les effets et les conséquences dans notre analyse.

¹⁴⁶ Di Meo G. 1990. De l'espace vécu aux formations socio-spatiales. *Géographie Sociale*:13-23.

Chapitre 2 L'analyse de l'action par ses guides et ses pratiques : l'approche par les Instruments d'Action Publique (IAP)

« ...le partage ne peut pas être fait entre des sujets sociaux dotés de valeurs, ayant des volontés, un imaginaire, porteurs de risques et des objets qui diminueraient le risque, qui augmenteraient les certitudes. Soit un partage selon lequel plus on rajoute d'objets, plus l'incertitude diminue, et ou plus on ajoute des sujets, plus c'est la pagaille, plus se pose le problème des passions, des intérêts. »
(Latour, 1994)¹⁴⁷

« Les Instruments d'Action Publique (IAP) ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation sociale et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. »
(Lascoumes et Le Galès, 2004)¹⁴⁸

S'intéresser à l'action, c'est accepter de se pencher sur la manière dont se déploient, se nouent les relations entre acteurs, mais avec les dispositifs. Un réseau, une toile que le problème auquel tente de répondre l'action publique tisse et autour duquel s'agencent différentes entités humaines, et non humaines. La notion de réseau que nous empruntons, entre autre, à la théorie de l'« *acteur réseau* » développée par M. Callon et B. Latour, constitue « *un outil qui aide à décrire quelque chose et non ce qui est décrit.* » (Latour, 2006, p. 191)¹⁴⁹. Ainsi, l'avalanche par exemple, en tant que phénomène, nous amène de sa phase de déclenchement en amont, à son immobilisation en aval, à tisser une toile, un réseau constitué d'entités multiples : des acteurs, mais aussi des instruments de gestion, des types d'espaces, des aménagements, des procédures, des pratiquants, des infrastructures, des régimes de responsabilité. Le réseau représente ainsi bien moins une réalité, qu'un moyen de la considérer.

Nous partons ici du principe que les acteurs seuls ne constituent pas l'action. Les relations qu'ils développent entre eux s'articulent, se structurent, se croisent et se décroisent autour d'autres intermédiaires que sont les dispositifs et outils de gestion des risques. Ces entités non humaines participent elles aussi à l'action de gestion, en tant que cadres et moyens de cette dernière, mais aussi en tant que fruits de choix préalables et en tant que producteurs d'effets propres.

Ce que nous nommerons gestion est en ce sens pour nous d'une part, le fruit d'une certaine forme de structuration collective de pensée (modalités, et canevas de gestion nationaux), mais aussi et d'autre part, un réseau flou qui possède sa propre autonomie et existence (pratiques, initiatives, modalités locales). On développe ainsi une approche pragmatique sur ce qu'est la réalité, la matérialité, la densité de cette dite "gestion", ou plus précisément d'une action composite et hétérogène de gestion. Il est pour cela nécessaire de poser la question des moyens, des intermédiaires de cette action, de porter l'attention sur les dispositifs techniques, les procédures administratives qui jalonnent, guident et au-delà matérialisent l'action. Ces intermédiaires, sont plus

¹⁴⁷ Latour B. 1994. Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise. In *Séminaire du programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. C Gilbert, p. 131: CNRS.

¹⁴⁸ Lascoumes P, Le Galès P. 2004. Gouverner par les instruments. Paris: Sciences po. 369 pp.

¹⁴⁹ Op. cit.

exactement des « médiateurs » de l'action, qui la transforment, la « traduisent » (Callon, 1986) et ne peuvent de ce point de vue être rejetés à la marge de la démarche d'analyse. Ils sont en effet tout aussi importants à la compréhension et deviennent, par là même, objet central d'analyse.

I L'instrumentation au cœur de l'action de gestion

Comme l'ouvrage collectif *Gouverner par les instruments* (Lascoumes et Le Galès, 2004)¹⁵⁰ le montre, les choix des instruments pour l'action publique et leur mode opératoire ne peuvent plus être seulement considérés de manière fonctionnaliste, ou comme relevant de simples choix techniques. Or, lorsque la question des instruments est prise en compte dans la réflexion, c'est en général sur un plan secondaire, marginal par rapport à d'autres variables comme les institutions, les intérêts des acteurs, leurs croyances (Sabatier, 2000)¹⁵¹. Néanmoins et notamment dans le cadre de la littérature américaine se développe une prise en compte de la dimension politique des instruments, envisagée soit sous l'angle de la justification relative au recours à tel ou tel dispositif (Salamon, 2002)¹⁵², ou comme indicateur de rupture dans l'orientation des politiques (Hall 1986)¹⁵³. Cette approche par les instruments devient alors un mode de raisonnement à part entière et efficace pour déconstruire et comprendre l'action publique dans sa réalité pratique de mise en œuvre.

1) L'instrumentation, support et reflet de l'action

Dans leur ouvrage, *La société vulnérable*¹⁵⁴, J.L. Fabiani et J. Theys introduisaient leurs propos en expliquant que l'analyse des risques ne peut que confirmer « l'imbrication du technique et du social dans l'univers contemporain » (1987, p IV). Et d'ajouter toutefois que la technicisation croissante du social ne doit pas faire oublier que « les systèmes techniques n'existent jamais en soi, (hors d'un contexte économique, culturel ou humain historiquement déterminé) ». (Ibid.). C'est dans cette perspective que nous souhaitons aborder la question de l'instrumentation, en matière de gestion des risques dans les territoires touristiques de montagne. La notion d'instruments d'action publique (IAP) permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ces programmes. C'est en quelque sorte un travail de déconstruction par les instruments qui est alors proposé.

Analyser une politique publique à partir de l'instrumentation mise en œuvre lors de son application constitue une méthode, selon P. Lascoumes et P. Le Galès, pour repérer et

¹⁵⁰ Op.cit.

¹⁵¹ Sabatier P, ed. 2000. *Theories of policy process*. Boulder: Westview Press. 289 pp.

¹⁵² Salamon L, ed. 2002. *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press. 235 pp.

¹⁵³ Hall P. 1986. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press. 341 pp.

¹⁵⁴ Fabiani J.L., Theys J. 1987. *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*. Paris: Presse de l'École Normale Supérieure. 674 pp.

comprendre les dynamiques et les changements qui l'animent. Les auteurs caractérisent l'instrumentation par « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.* » (2004, p. 12). Ils postulent par conséquent le fait que recourir à tel ou tel instrument n'est jamais une question neutre. Tout instrument résulte d'un choix et produit ses propres effets qui débordent les objectifs attendus. Partant de ce postulat, un IAP est défini génériquement comme « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenue par une conception de la régulation* » (p. 14). Son analyse permet donc de reconsidérer les rapports gouvernants-gouvernés. L'IAP possède par conséquent à la fois une dimension technique et sociale ou politique puisqu'il organise, dans sa mise en œuvre, les rapports sociaux entre les producteurs et les destinataires de l'action. Cette approche de l'action publique par les instruments s'appuie (nous y reviendrons) sur des travaux en sociologie des sciences qui s'interrogent sur les "boîtes noires" que constituent les objets socio-techniques. Ces travaux ont notamment montré que la carrière des objets techniques repose davantage sur les réseaux sociaux qui se forment à partir d'eux que sur leurs caractéristiques techniques propres.

Néanmoins, dans une perspective d'analyse de l'action publique, qui plus est territoriale, nous retiendrons comme point de vue théorique : celui relatif à la nature des instruments, mais aussi et majoritairement celui relatif à leurs effets. Pour cela deux angles d'étude complémentaires peuvent être avancés :

- Envisager les effets générés par les instruments dans leur autonomie relative.
- Envisager les effets politiques des instruments et les relations de pouvoirs qu'ils organisent.

Pour cela, et conformément à ce que nous proposent les partisans de cette approche, il s'agit de considérer les instruments comme des "institutions", c'est-à-dire comme des producteurs de cadres stables d'anticipation qui réduisent les incertitudes et structurent l'action. Selon une définition sociologique de l'institution proposée par D. North (1990)¹⁵⁵: une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les acteurs et les organisations. A ce titre, les instruments génèrent des régularités de comportements. Celles-ci sont obtenues par des matrices cognitives et normatives, ensembles coordonnés de valeurs, de croyances et de principes d'action, voire de principes moraux inégalement assimilés par les acteurs et qui guident leurs pratiques (March et Olsen, 1989)¹⁵⁶. Nous retrouvons la notion déjà évoquée de « *logiques institutionnelles* », qui régulent les rapports sociaux et s'expriment par des jeux de pouvoirs (Gumuchian et al, 2003). Or, en géographie, comme en science politique, les travaux s'accordent pour attribuer aux institutions un effet structurant de l'action publique. Les instruments, que l'on assimile en partie à des institutions, ou

¹⁵⁵ North D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 159 pp.

¹⁵⁶ March J, Olsen J. 1989. *Rediscovering Institutions, The organizational basis of politics*. New York: Free press. 2 pp.

comme étant le fruit de logiques institutionnelles¹⁵⁷, déterminent la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force. Les instruments sont en cela tout autant porteurs de contraintes que de ressources pour les acteurs, néanmoins, « *ils véhiculent une représentation des problèmes* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 16).

Ceci implique que les acteurs possèdent une capacité d'action très différente selon le type d'instruments sélectionné. Lorsque cet arbitrage est fait et que l'instrument est choisi, mis en œuvre, de nouvelles perspectives d'utilisation et d'interprétation, imprévues et difficiles à contrôler voient le jour et donnent un nouveau cadre à l'action. Une stabilisation de l'action en résulte et le comportement des acteurs devient plus visible et plus prévisible. L'approche par les instruments et leurs effets rejoint selon nous certaines interrogations soulevées par l'analyse des "*Dynamiques Intermédiaires*" (DI)¹⁵⁸ de l'action publique.

Les dynamiques intermédiaires qualifient et pointent des processus subtils qui se jouent autour de la mise en œuvre des instruments et dispositifs de gestion classiques. Les DI peuvent ainsi être considérées comme « *conflictuelles* », ou comme « *interactives et négociées* » (De Terssac, 2005, p. 11)¹⁵⁹. Avec la première acception, les DI ne sont pas au cœur de l'action publique mais en marge, en opposition à celle-ci. Les DI portent sur ce qui résiste à la mise en œuvre d'une action publique planifiée et décidée en amont. Dans ce cas, les DI contrarient l'action, la remettent en question, la rendant parfois inefficace, comme certaines controverses autour de certains instruments de gestion.

Dans la seconde acception, les DI constituent les conditions et moyens du compromis par rapport auxquels chaque acteur souscrit en termes de finalité. Pour cela les DI relèvent d'une coproduction négociée des projets, afin de s'adapter au contexte et à la manière dont territorialement les problèmes sont formulés. C'est dans cette perspective notamment que sont pensés et réalisés les guides méthodologiques de concertation. Ces plébiscitent le développement de démarches partenariales ad hoc et parallèles aux dispositifs de gestion réglementaires afin de faciliter leur élaboration et leur mise en œuvre. Dans ce cas, les DI « *ne sont pas extérieures à l'action publique, mais constituent l'action publique elle-même.* » (p. 12).

Les DI apparaissent donc comme un outil de qualification des modalités de l'action collective, nous permettant de participer à l'effort plus général de compréhension de l'action de gestion. Une action qui semble, de ce point de vue, « *au carrefour entre des objectifs d'intérêt général traduits dans des réglementations, et des règles locales organisant les usages et les intérêts sectoriels.* » (Beccera, 2003, 2005, p. 151)¹⁶⁰.

¹⁵⁷ En effet, nous le verrons, bon nombre d'IAP ont une source législative ou réglementaire qui leur confère légitimité et un statut particulier.

¹⁵⁸ Filâtre D, De Terssac G, eds. 2005. Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique. Toulouse: Octares. 306 pp.

¹⁵⁹ De Terssac G. 2005. Les dynamiques intermédiaires au cœur de la fabrication d'un ouvrage collectif. In Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique, ed. D Filâtre, G De Terssac, p. 306. Toulouse: Octares.

¹⁶⁰ Becerra S. 2003. *Protéger la nature, politiques publiques et régulations des cultures territoriales et des formes d'organisation sociale liées à sa gestion*. Université de Toulouse-Le Mirail et Université autonome de Barcelonne, Toulouse. 576 pp. et Becerra S. 2005. L'efficacité des politiques de la nature en question. Le cas de l'estuaire du fleuve Palmones (Andalousie, Espagne). In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, ed. D Filâtre, G De Terssac, pp. 143-54. Toulouse: Octares.

2) Gouverner par les instruments

L'approche par les instruments ne prétend pas proposer une nouvelle conception de l'action publique. Elle en modifie l'angle d'analyse afin de mettre en évidence des logiques et des pratiques dissimulées, peu visibles au premier abord. Cette approche n'est pas nouvelle et s'inspire largement en matière d'analyse de "l'art de gouverner", de réflexion initiées par M. Foucault sur la "gouvernementalité". M. Foucault¹⁶¹ propose ainsi : « *que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de "gouvernementalité" qui supposent, d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et irréversibles les relations de pouvoirs qu'elles doivent assurer* » (1994).

Participant plus directement à une réflexion sur l'Etat et les pratiques gouvernementales, l'approche de M. Foucault nous interpelle dans la mesure où elle propose de se pencher sur les dispositifs concrets qui caractérisent une autre manière de gouverner et donc appelle un autre angle d'analyse. Ce sont des pratiques qui rompent avec une logique traditionnelle d'exercice du pouvoir basée sur l'autorité, fonctionnant sur l'injonction et la sanction. La logique n'est plus autoritaire mais disciplinaire. Elle repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus qui permettent de conduire à distance leurs pratiques. Ce changement dans la logique d'exercice du pouvoir est pointé par la réflexion sur la gouvernementalité de M. Foucault. Cette approche qui vise à étudier les procédures et les dispositifs concrets semble aussi connexe à l'approche par les instruments.

Dans le cadre de l'analyse des moyens et dispositifs relatifs à la prise en compte des risques, cette perspective d'analyse des conditions d'exercice du pouvoir nous semble adaptée. L'idée selon laquelle les instruments sont des intermédiaires, structurant les comportements et garantissant la réalisation de l'action (sans recours explicite à l'autorité), nous semble en effet caractériser fidèlement l'action publique en matière de gestion des risques. Ainsi, sans nier là encore le caractère régalien dans ce domaine d'intervention, il faut admettre que l'action fait l'objet aujourd'hui d'une construction collective plus qu'elle ne s'impose en bloc par l'autorité. De plus la gestion des risques est largement caractérisée par un recours conséquent à l'instrumentation¹⁶². Ainsi, tant du point de vue du caractère instrumental que des logiques d'exercice du pouvoir, l'approche par les dispositifs et les instruments qu'ils mobilisent peut nous permettre de renouveler le regard sur la prise en compte territoriale des risques.

Appréhendée sous l'angle des moyens et des dispositifs de gestion, la question du "qui pilote ?" vient irrémédiablement et logiquement s'adjoindre celle du "comment pilote-t-

¹⁶¹ Foucault M. 1994. La gouvernementalité (1978). In *Dits et Ecrits*, tome 3, pp. 635-57. Paris: Gallimard.

¹⁶² La gestion des risques en montagne s'articule autour d'IAP multiples : Plan d'Intervention pour le Déclenchement des Avalanches pour la sécurisation des routes et des domaines skiabiles, Plan de Prévention des Risques pour les espaces urbanisés, Plan Communal de Sauvegarde pour la sécurisation des personnes,...

on ?". L'approche de cette action collective par l'angle des moyens et des conditions de sa réalisation à l'échelle territoriale intègre la mutation du rôle de l'Etat. Il s'agit de prendre notamment en compte le phénomène d'interpénétration croissante des espaces publics et privés qui a conduit à un assouplissement des rapports gouvernants/gouvernés. Cette tendance succède à la crise de l'Etat-providence¹⁶³, caractérisé par un interventionnisme et une solidarité forte, mais dans un mouvement exclusif et traditionnel du haut vers le bas. Or le changement dans la conception du rôle de l'Etat, en plus de caractériser un repli sur les prérogatives régaliennes, modifie ce mouvement en lui associant également un mouvement du bas vers le haut. Ce dernier, caractérisé par l'accentuation des transferts de missions aux collectivités territoriales, mais aussi par la montée en puissance des démarches participatives et délibératives, impose d'adapter le regard et de développer de nouvelles grilles d'analyse. Ces nouveaux rapports gouvernants/gouvernés ont entraîné une multiplication et une prolifération considérables de dispositifs partenariaux, ou d'instruments requérant la participation d'une pluralité d'acteurs.

Ces dispositifs et cette instrumentation constituent alors une entrée privilégiée, dans la mesure où ils contiennent et configurent l'action et les interactions. Les instruments sont donc considérés comme des objets hybrides tout autant dotés d'une dimension technique que politique.

Ces instruments sont donc, dans le cadre de notre démarche d'analyse, compris comme des révélateurs de l'action. Une conception analytique particulièrement développée dans certains travaux en sociologie des sciences qui s'intéressent aux « *objets intermédiaires* » (Vinck, 1999¹⁶⁴).

II les instruments comme révélateurs et instigateurs des coordinations

Certains travaux en science politique se penchent de plus en plus sur la question des intermédiaires, des guides, des cadres de l'action publique. Ces approches permettent de renouveler l'analyse sur les dynamiques de changements, en pointant les implicites de tels ou tel processus, ou dispositifs. Elles sont notamment inspirées par d'autres travaux et théories en sociologie des sciences dans lesquels les « *objets intermédiaires* »¹⁶⁵ constituent des éléments constitutifs du réseau et sont dotés d'une portée et d'une intention dans l'action au même titre que les actants humains. Ce principe de symétrie des relations permet sur un plan analytique de mieux cerner l'implicite et de lever le voile sur les automatismes de l'action. C'est une forme de réflexivité relative à des activités et pratiques qualifiées d'évidence ou de quotidienne qui permet de réinterroger fondamentalement le sens général de l'action.

¹⁶³ Se reporter à : Rosenvallon P. 1981. La crise de l'Etat-providence. Paris: Seuil. 141 pp.

¹⁶⁴ Vinck D. 1999. Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales. Revue Française de Sociologie XL:385-414.

¹⁶⁵ Op.Cit.

1) La question de la prise en compte des objets dans l'action

En sociologie des sciences et des techniques, la question se pose depuis longtemps, de savoir s'il convient de prendre en compte (et si oui comment) les dispositifs physiques dans l'analyse. Si dans un premier temps les sociologues se sont focalisés sur l'analyse des dimensions humaines et sociales de l'institution scientifique, ils n'étaient pour autant pas ignorants du fait que les praticiens avaient recours à des techniques, du matériel, des modes de calcul et d'analyse spécifiques pour conduire leurs travaux. Il faut attendre les années 80 pour qu'également les sociologues se penchent plus directement sur ses usages scientifiques concrets¹⁶⁶. Les sociologues vont alors jusqu'à décrire les chercheurs comme des humains en interaction avec une multitude d'objets et d'entités non humaines. S'il était traditionnellement admis que les chercheurs avaient recours à des techniques et moyens intermédiaires pour aboutir à leur résultats, il l'était moins de conférer à ces moyens, à ces intermédiaires le caractère d'acteurs sociaux, c'est-à-dire doté d'une capacité à agir et donc à modifier l'interaction. La reconnaissance d'acteur non humain ne marque pas pour autant le retour au fétichisme ou au naturalisme. Les objets ne possèdent, en effet, pas d'autres forces que les projections et les constructions sociales qui y sont cristallisées. Le rôle de l'analyse sociologique serait alors de dénoncer la société qui se cache derrière ces fétiches modernes que sont les technologies (Hennion et Latour, 1993)¹⁶⁷.

Le sociologue D. Vinck¹⁶⁸, suite à l'évaluation d'un programme de recherche européen sur la santé, propose l'hypothèse suivante : « *les dispositifs physiques méritent d'être pris en compte dans l'analyse parce qu'ils prennent part aux actions finalisées et mécanismes de coordination* » (1999, p. 388). A partir d'une commande d'évaluation sur l'identification et l'action des réseaux européens de coopération scientifique dans le domaine médical, D. Vinck propose une entrée supplémentaire et plutôt inhabituelle : celle des « *objets intermédiaires* ». Ces objets intermédiaires sont compris comme des liens entre les acteurs humains entre eux et comme marqueurs du passage d'un état du réseau à l'autre. D. Vinck propose trois définitions de la notion de réseau. Une première est inspirée de la sociologie des réseaux sociaux, qui désigne l'ensemble des acteurs reliés les uns aux autres par les flux d'informations qu'ils s'échangent et par les contacts qu'ils ont entre eux. Les réseaux sont alors des créations plus ou moins spontanées, qui résultent d'interactions locales établies de proche en proche. Ils ne correspondent pas à des entités clairement délimitées et n'ont que rarement des frontières clairement identifiées. La seconde conception du réseau renvoie à l'idée d'une forme de coordination transversale vis-à-vis des organisations et des institutions. On la trouve mise en œuvre dans le cas des politiques nationales et européennes. Dans ce cas, la création de réseaux de coopération est une véritable entreprise volontaire collective. Elle a pour but de favoriser le montage de coopération entre organismes. Enfin, la dernière acception du réseau s'inscrit dans le cadre de la théorie de l'acteur réseau développée par M. Callon et

¹⁶⁶ Ces analyses sont concomitantes de celles de M. Foucault qui dans un autre domaine évoquait nous l'avons dit, le besoin d'analyse des « pratiques complexes » et des « dispositifs techniques » pour mettre à jour de nouvelles logiques de pouvoir.

¹⁶⁷ Hennion A, Latour B. 1993. Objet d'art, objet de science. Note sur les limites de l'anti fétichisme. *Sociologie de l'art* 6:7-24.

¹⁶⁸ Op. cit.

B. Latour déjà citée. Avec cette théorie, le réseau désigne un ensemble d'entités humaines et non humaines, articulées les unes aux autres. Ce réseau est dit sociotechnique : « *Il correspond à un assemblage d'objets, de textes et d'êtres vivants dont la conception, la réalisation et la gestion et le maintien absorbent l'énergie des acteurs.* » (Vinck, 1999, p. 391). Selon cette approche, les produits scientifiques n'existeraient ainsi pas indépendamment des réseaux qui les détiennent (Latour, 1989)¹⁶⁹.

2) Les IAP, médiateurs de l'action

Pour ce qui nous concerne, en matière de prise en compte des risques dans les territoires touristiques de montagne, la notion de réseau sociotechnique apparaît cohérente dans le cadre des procédures PPR et PIDA autour desquelles élus locaux, services d'Etats, opérateurs privés, services techniques des collectivités locales se coordonnent. Les réseaux sont multiples et territorialisés. Les instruments peuvent déferer : PIDA, PPR, PCS, mais les acteurs sont souvent les mêmes à graviter et à prendre place localement dans les dispositifs, adoptant néanmoins des rôles différents selon les procédures¹⁷⁰. Sans pour autant mobiliser totalement la théorie de l'acteur réseau, cette dernière nous semble stimulante et enrichissante pour renouveler l'approche de la coordination dans l'action et des moyens de cette coordination. Il s'agit de considérer les techniques, les instruments comme des intermédiaires, des médiateurs qui impactent les modalités même de coordination.

L'analyse de D. Vinck montre justement comment les chercheurs se répartissent le travail selon leurs compétences et selon la structure du dispositif technique qu'ils mobilisent. Il montre comment, dans le cadre d'expérimentations relatives à des irradiations à visée thérapeutique, les physiciens se penchent sur le faisceau qui sort du réacteur, tandis que les cliniciens se centrent sur le faisceau qui pénètre les tissus biologiques. Or, le faisceau qui passe des uns aux autres n'a dans ce cadre pas la même signification. Les premiers le définissent principalement par son énergie cinétique, alors que les seconds s'intéressent à la manière dont les neutrons interagissent avec les tissus biologiques. Deux définitions et classements apparaissent et les deux équipes doivent négocier, définir et construire un faisceau interdisciplinaire. L'intérêt mutuel des physiciens et des cliniciens s'en trouve renforcé. Pour D. Vinck, « *le réseau social est ainsi redéfini autour du faisceau et au travers de sa reconfiguration. [...] les acteurs produisent du sens, de l'information et des conventions qu'ils inscrivent dans la matière. Celle-ci intervient dans le jeu des acteurs en tant qu'information, sens ou convention.* » (p. 398).

Le PPR peut être analysé de la même manière. Que représente ce seul instrument pour des élus locaux qui sont conviés à contribuer à son élaboration, pour des techniciens de l'Etat qui ont la responsabilité de sa réalisation et pour la population locale qui en est le

¹⁶⁹ Latour B. 1989. *La science en action*. Paris: La Découverte. 450 pp.

¹⁷⁰ Ainsi, si l'Etat est maître d'ouvrage pour le plan de prévention des risques (PPR) d'avalanches, c'est la commune qui le devient pour ce qui concerne le plan d'intervention de déclenchement des avalanches (PIDA) ou le plan communal de sauvegarde (PCS).

principal destinataire en matière de sécurité et de foncier. Comment la procédure PPR se présente-t-elle d'une sphère d'acteurs à l'autre ? Quels enjeux, limites et portées lui attribuent les différents acteurs impliqués ? Autant de questions propres à ce type d'approches et pour lesquelles considérer les instruments comme actants ne relève pas de la rhétorique et ne constitue pas plus une déshumanisation du propos. Au contraire, le détour d'analyse et l'angle de lecture ainsi proposé permettent de pénétrer au cœur des pratiques, de l'action et de la coordination. Cela fait prendre conscience de l'importance du rôle des médiateurs souvent délaissés et minimisés dans l'analyse de l'action.

Pour autant et conformément à certaines critiques sur les approches sur les non humains, nous ne souhaitons pas donner une consistance telle aux objets qu'elle en minimiserait l'analyse des acteurs humains. Les non humains sont avant tout pris en compte à partir de leurs caractéristiques sociales et leur analyse ne réduit en rien celle des humains qui au sein du réseau développent d'autres capacités que la simple capacité d'association. En effet, si le recours à l'instrumentation est important, il ne doit entraîner en rien une dépolitisation de l'action, ou un déficit de questionnement sur le recours et les effets de tel ou tel instrument. Par ailleurs et ce sera l'objet du prochain chapitre. Les réseaux sociotechniques acteurs/dispositifs, en matière de risque en montagne ne sont en rien déconnectés des territoires dans lesquels ils se développent. Ces contextes sont en effet des éléments structuration forts qui vont largement influencer la forme de la gestion et le sens de l'action. Un processus de conditionnement qu'il nous faut maintenant expliciter.

Chapitre 3 (Re) formulation locale du problème "risque" et régimes d'engagement dans l'action

Il nous semble que l'analyse de la prise en compte des risques à l'échelle des territoires ne peut tout à fait débiter sans que soit posée la question de la (re)formulation locale du problème "risque" et au delà celle des régimes territoriaux de gestion qui sous-tendent ce processus. En effet, comment aller au-delà des constats d'incohérence (Bourrelrier, 1997)¹⁷¹ pourtant réels qui soulignent les difficultés de mise en œuvre de l'action de l'Etat. Sur un plan méthodologique, nous l'avons dit, il s'agit de ne pas se cantonner aux analyses de type "top-down" de l'action publique, mais d'y ajouter des approches complémentaires de type "bottom-up". Sur le plan des objectifs, il s'agit de préciser ce qui facilite, ou au contraire, obstrue l'action de gestion en adoptant une conception constructiviste du risque et pragmatique de l'action de gestion. Pour ce faire, en nous basant sur les résultats de l'approche par les instruments déjà préalablement présentés, nous proposerons de comprendre comment s'opère cette (re)formulation du problème "risque", en caractérisant certains régimes d'engagements des acteurs dans l'action de gestion.

I La (re)formulation du problème "risque" par les scènes locales de risque

Evoquer une potentielle (re)formulation du problème "risque" à l'échelle locale revient à considérer ce qui se joue à l'échelle de l'action et des territoires. A cette échelle, les protagonistes de la gestion s'approprient le problème en donnant à l'action une tonalité particulière.

1) Compromis, instabilités, arrangements : la scène locale de risque

Nous l'avons dit, plus le local apparaît en tant qu'enjeu de régulation, plus le territorial lui s'affiche comme enjeu de compréhension. Le local constitue alors barycentre de l'action, tandis que le territorial propose un angle de lecture privilégié des agencements et interactions complexes. Ces interactions sont multiples et de différentes natures car si l'objet d'analyse demeure l'action publique, cela ne veut pas dire que l'Etat est seul à intervenir ou que seuls les acteurs publics sont protagonistes de l'action. Dans le domaine des risques en montagne, par exemple, et comme nous le détaillerons par la suite, interagissent au niveau de la sphère publique différents acteurs représentant chacun des échelles d'intervention publique distinctes (Etat, Région, département, commune), mais aussi d'autres organismes sous tutelles publiques (établissement public à caractère industriel et commercial, régie communale,...). S'ajoutent aux acteurs de la

¹⁷¹ Bourrelrier PH. 1997. *La prévention des risques naturels, rapport d'évaluation*. Paris: La Documentation Française. 702 pp.

sphère publique, d'autres acteurs relevant de la sphère privée qui sont également présents dans la gestion, avec des degrés d'implication divers. On peut ainsi recenser la société civile, constituée parfois en associations mobilisées plus ou moins directement sur la question des risques, mais aussi les milieux économiques, avec des opérateurs privés directement en charge de certains dispositifs de gestion des risques comme dans les stations de sports d'hiver par exemple.

Cette mosaïque, ou devrions nous dire cette nébuleuse, plus ou moins identifiable prend forme et se déforme à l'échelle du risque autour de responsabilités et de compétences croisées. G. Decrop et al, en évoquant l'existence de « *scènes locales de risque* » (1995, 1997¹⁷²,) témoignent d'une imbrication de compétences et de responsabilités portées par des acteurs de nature différente. Cette imbrication prend forme autour de « *dispositifs précaires, faiblement légitimes* » (Decrop, 2002, p. 252)¹⁷³, fruit de « *compromis instables, toujours susceptibles d'être remis en question ou reformulés à la faveur d'événements ou d'acteurs nouveaux* » (Ibid.). Néanmoins, précisons que la notion de scène choisie pour son sens théâtral, peut susciter question dans la mesure où le public, (c'est-à-dire les destinataires de la gestion) en est absent (Servoin, 2002a, p. 8)¹⁷⁴.

En effet, G. Decrop se préoccupe essentiellement des producteurs de la gestion (experts, décideurs). Or, le risque notamment à l'échelle des territoires touristiques de montagne rassemble bien plus d'acteurs pour jouer la dite scène locale de risque. Nous proposerons pour notre part, une analyse qui tout en portant essentiellement sur l'offre de gestion pose et intègre néanmoins la question du rôle des cibles, des destinataires de la gestion (population et pratiquants), ou bien encore des intermédiaires de gestion (opérateurs techniques et touristiques).

Cette précision apportée, nous souscrivons pleinement à cette notion de scène locale du risque. Cette dernière permet en effet, d'une part, de se focaliser sur la régulation au plus près du risque et de reconnaître d'autre part, le caractère non formalisé de la gestion. Postuler l'existence de telles scènes, c'est admettre le caractère construit des risques, et donc ouvre une interrogation sur les arbitrages qui leurs sont liés. Si le risque est construit, il existe différentes manières de l'aborder et d'y apporter une solution. La notion de scènes locales induit donc l'idée d'une négociation, d'une définition du risque à l'échelle du problème, au sein du système d'acteurs en question (Decrop et Charlier, 1997)¹⁷⁵.

2) Décrypter la (re)formulation locale du problème "risque"

Nous partirons de ce point pour nous interroger sur l'existence potentielle d'un processus de (re)formulation locale du problème "risque" qui serait différent d'une scène et donc d'un territoire à l'autre. Ceci demande que l'on accepte le fait que le processus de

¹⁷² Decrop G, Dourlens C, Vidal Naquet P. 1997. *Les scènes locales de risque*, CERF/Futur Antérieur Lyon.

¹⁷³ Decrop G. 2002. Expertise et négociation des risques: les "scènes locales de risque" ont-elles une quelconque pertinence? In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en science humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 251-66. Paris: l'Harmattan.

¹⁷⁴ Servoin F. 2002a. *Rapport de recherche: La gestion du risque d'avalanches*. Grenoble: CDTM-UFR de Droit de Grenoble. 135 pp.

¹⁷⁵ Decrop G, Charlier C. 1997. *De l'expertise scientifique au risque négocié : le cas du risque en montagne*: Cemagref édition. 102 pp.

« *fabrique des risques* », décrit par C. Gilbert¹⁷⁶, compris comme la formulation, la définition d'un problème collectif en risque ne se joue pas seulement à l'échelon supérieur et qu'il puisse exister également à l'échelon local, au niveau de l'action de gestion.

Pour appuyer cette hypothèse de la reformulation locale du problème "risque", évoquons les analyses sur les crises sanitaires telles que celle relative à la pandémie grippale¹⁷⁷. Evoquons les résultats qui concernent la question des changements de critères, de valeurs au sein même des situations de gestion. Les chercheurs montrent ainsi que ces situations de gestion, quand elles ne sont pas satisfaisantes imposent comme impératif : « *la définition de la réalité dans laquelle on se situe (à un moment donné, dans un territoire donné), compte tenu des problèmes qui surviennent et des capacités disponibles pour y répondre* » (Gilbert et al, 2007, p. 44)¹⁷⁸. C'est en effet d'après les auteurs, de cette définition que dépend, pour l'ensemble des acteurs engagés, la possibilité de changer à leur échelle les critères et les valeurs. Ces acteurs remédient ainsi à la dégradation de la situation de gestion en développant une approche alternative de gestion prenant mieux en compte la réalité du contexte d'action.

Selon ce point de vue la construction locale de sens consisterait en une appropriation particulière de la définition globale du problème, retraduite en fonction des caractéristiques et des enjeux territoriaux. En cela ce processus « *donne lieu, sinon à la convergence des objectifs, du moins à la redéfinition (souvent conflictuelle) des problèmes* » (Beccera, 2003, 2005, p. 151)¹⁷⁹, entre d'une part, une vision globale de la réalité et d'autre part, des valeurs et critères particuliers et territoriaux constitutifs d'une autre réalité. Ainsi, le risque d'avalanches et les solutions de traitement, quand bien même définis et arbitrés de manière globale et nationale pour tous les territoires de montagne pourraient par conséquent localement être redéfinis et appréhendés de manière différente. Ceci au sein mêmes des procédures et dispositifs réglementaires classiques, mais aussi et surtout à travers des approches de gestion complémentaires ou alternatives aux dispositifs classiques. La mise en risque nationale et son cortège de solutions préalablement établies sont donc remaniés, recomposés, à l'épreuve de « *DI (dynamiques intermédiaires)* » (Filâtre et De Terssac, 2005)¹⁸⁰ de l'action publique. Des dynamiques qui se jouent et se développent en marge, ou au sein même des cadres émergés de l'action publique mis en œuvre au niveau local. Il s'agit de décrypter ces dynamiques pour comprendre et saisir cette reformulation en majorité implicite du problème "risque" et incarnée dans les pratiques de gestion.

Nous entendons par là, mieux cerner des choix et des arbitrages relatifs aux risques, peu compréhensibles au premier abord, mais qui pourtant répondent à des logiques particulières. Plus que l'incohérence de gestion classiquement décrite, nous faisons l'hypothèse qu'il existe parfois un sens à l'action (parfois contraire au schéma classique

¹⁷⁶ Op.cit.

¹⁷⁷ Précisons que le propos concerne la gestion de crise. Néanmoins, il nous paraît correspondre à nos préoccupations si l'on considère de manière plus générale la gestion et la prise en compte d'un problème sur lequel repose la question de sa définition partagée.

¹⁷⁸ Gilbert C, Bourdeaux I, Raphaël L, Torny D, Meerpoel M. 2007. Les crises sanitaires de grande ampleur: un nouveau défi ? Paris: La Documentation Française-L'INHES. 64 pp.

¹⁷⁹ Op.cit.

¹⁸⁰ Op.cit.

de gestion) mais motivés et assumés par des alternatives de gestion choisies. Il s'agit alors de saisir cette cohérence interne qui n'est plus à rechercher par rapport au contexte général et national, mais à partir du contexte territorial. Nous assistons alors à un processus de (re)formulation locale lorsque les logiques et convictions des acteurs ne trouvent pas toujours leur pleine expression dans le canevas parfois figé de certaines procédures. Or cette (re)formulation est le fruit de modalités d'engagement diverses des acteurs dans l'action. Des régimes d'engagement qui peuvent s'avérer dissociés du statut et du rôle des acteurs *a priori* et pour lesquels il semble alors nécessaire d'utiliser une approche particulière d'analyse.

II Les régimes d'engagement dans l'action, de quoi parle-t-on ?

S'il semble admis qu'existe dans bon nombre de secteurs d'action publique un processus de territorialisation. Comment en pratique dans le domaine des risques celui-ci prend-il forme ? Sur quelles bases la (re)formulation du problème s'appuie-t-elle et donc au-delà quels sont les éléments qui rendent possible et structurent l'action de gestion au niveau local ? Pour répondre à ces questions et donc apporter un éclairage sur ce processus de (re)formulation, il nous faut faire un détour par les modalités de réponses apportées au problème. En somme, pour déterminer la même manière dont le problème est localement posé, il faut s'intéresser au caractère concret de la réponse. De la même manière que l'on peut estimer le volume d'un iceberg par l'observation de sa seule face émergée, nous tenterons de considérer cette (re)formulation du problème par l'angle pragmatique et empirique des réponses de gestion. En cela, nous analyserons les modalités d'engagement auxquelles les acteurs ont recours lorsqu'ils prennent part à la mise en œuvre des dispositifs de gestion.

1) L'analyse de l'engagement des acteurs dans l'action

L'analyse des réponses de gestion revient à questionner la manière dont les différents acteurs s'engagent dans les processus collectifs de gestion. Pour ce faire nous tentons de confronter la manière dont ils conçoivent leur action à la réalité de leur pratique. Il s'agit d'analyser la tension entre ces deux « *régimes d'engagement* » (Thévenot, 1990, 1993, 2006)¹⁸¹ pour comprendre pourquoi et comment l'acteur s'implique dans l'action, mais aussi comment les dispositifs prennent vie à une échelle plus collective.

Pour cette démarche, nous mobilisons des travaux relatifs à la sociologie pragmatique portés par L. Thévenot, L. Boltanski, F. Chateaufort, mais aussi N. Dodier ou P. Corcuff. L'une des particularités de ces travaux réside dans le fait d'accorder une part

¹⁸¹ Thévenot L. 2006. *L'action au pluriel sociologie des régimes d'engagement*. Paris: La découverte. 331 pp.
Thévenot L. 1990. L'action qui convient. In *Les formes de l'action*, ed. P. Pharo, L. Quéré, pp. 39-69. Paris: Editions de l'EHESS (Raisons pratiques n° 1).
Thévenot L. 1993. Essai sur les objets usuels : Propriétés, fonctions, usages. In *Les objets dans l'action*, ed. B. Canein, N. Dodier, L. Thévenot, pp. 85-111. Paris: Editions de l'EHESS (Raison pratique, n°4).

essentielle, substantielle à l'action dans des contextes donnés et donc situés. Cette démarche est de notre point de vue très proche de la démarche géographique. Ces approches pragmatiques, à l'instar de la géographie sociale, sont soucieuses des pratiques situées des acteurs. Dans le but d'approcher au plus près la complexité sociale, il s'agit d'attacher une importance aux contextes dans lesquels elle s'inscrit. Ainsi, pour ce qui nous concerne, si d'un territoire à l'autre, les acteurs semblent développer les mêmes types de relations (conflit, entente, coopération, concurrence), pour autant la gestion se structure-t-elle de manière identique ? La manière dont les acteurs opèrent des agencements, développent leurs modes d'engagement dans l'action, conçoivent et justifient leurs actions sont autant d'éléments qui varient fortement selon les contextes. L'approche pragmatique propose justement une analyse située des interactions lorsque les différents partenaires de la rencontre sont considérés en même temps, plutôt que d'être suivis dans leur itinéraire propre. De nombreux travaux se sont ainsi attachés à mettre en évidence des dynamiques de la dispute¹⁸², ou bien encore les figures par lesquelles les accords se construisent (compromis, oubli, pardon)¹⁸³.

Sur le plan méthodologique, les tenants de cette approche pragmatique articulent deux entrées dans l'action. L'une consiste à observer les « *appuis conventionnels au repos* » (Dodier, 1993, p. 17)¹⁸⁴ par l'intermédiaire d'objets qui témoignent de l'activité humaine. On peut évoquer dans ce sens : les dispositifs de gestion tels que peuvent l'être un PPR, un PIDA,... Des entités, des objets ou des instruments auxquels les acteurs se réfèrent fortement et par rapport auxquels ils se positionnent et se justifient. L'autre entrée consiste à observer les actions concrètes. Selon N. Dodier, cette deuxième entrée complète la première, en ouvrant un accès à toutes les ressources qui n'existent que sous une forme animée des actes humains. Nous pouvons ici évoquer, les pratiques des acteurs, les aménagements observés sur le territoire, les faits et agissements, les actes de langages...articulés eux-mêmes au fonctionnement des objets.

Cette deuxième entrée est incontournable pour l'analyse des régimes d'engagement, dans la mesure où elle permet de « *déployer l'ensemble des médiations qui assurent, par l'intermédiaire des actes des personnes, l'existence des régimes d'action dans des situations concrètes.* » (Ibid).

Au regard de notre questionnement, nous ne pouvons qu'être sensibles à ce type d'approche qui propose de se pencher sur les formes locales de coordinations et qui impose pour cela « *d'accéder au terrain de leur existence empirique* » (Ibid).

Dans notre analyse, cette démarche a donc pour but de décrypter comment l'action de gestion, et notamment les dispositifs qui la structurent, prennent forme au regard des acteurs. Le but est de dépasser le déterminisme des statuts d'acteurs pour affiner la connaissance sur l'implication et donc le sens que donnent à la gestion, les acteurs protagonistes. Qu'il s'agisse de « *Régimes d'action* » (Boltanski, 1990) ou « *d'engagement* » dans l'action (Thévenot, 1990, 1993, 2006), c'est bien une analyse qui

¹⁸² Cf. Chateauraynaud F. 1991. *La faute professionnelle Une sociologie des conflits de responsabilité*. Paris: Métailié. 480 pp.

¹⁸³ Cf. Boltanski L, Thévenot L. 1991. *De la justification les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard. 485 pp.

¹⁸⁴ Dodier N. 1993. Les appuis conventionnels de l'action. *Éléments de pragmatique sociologique. Réseaux* 62:1-22.

porte « sur l'invention de nouveaux agencements qui naissent de la confrontation entre régimes » (Dodier, 1993, p.13)¹⁸⁵, dont il est question.

Nous sommes donc confrontés, selon P. Corcuff, à un type d'analyse qui peut se définir « comme une construction du second degré, un découpage savant des découpages ordinaires des acteurs ». (1998, p. 2)¹⁸⁶. L'auteur propose même une définition de cette posture : « dans la sociologie des régimes d'action, l'action est plus particulièrement une action située, c'est-à-dire en situation, caractérisée par la succession de séquences d'actions, cette action est appréhendée à travers l'équipement mental et gestuel des personnes, dans la dynamique d'ajustement des personnes entre elles et avec des choses. Les objets, les institutions, les contraintes extérieures aux personnes sont donc pris en compte, mais tels qu'ils sont identifiés et/ou engagés dans l'action, dans la façon dont les acteurs repèrent, ont recours, s'approprient, prennent appui sur, ou se heurtent à eux. » (Ibid.) Ainsi, les choses ne peuvent être définies *a priori*, les notions telles que le "pouvoir", par exemple, ne rendent pas compte de l'activité des acteurs, mais de la façon dont les acteurs en situation identifient, nomment, utilisent, s'affrontent au "pouvoir". Ce n'est pas la connaissance du monde objective qui est visée, ni non plus seulement la vision subjective de chaque acteur, mais la manière dont les acteurs s'ajustent et justifient leurs actions par rapport à ce qu'ils désignent comme monde.

En cela, les partisans de telles démarches s'opposent aux courants classiques et historiques de sociologies, qu'ils qualifient de « *sociologie bulldozer* » (Corcuff, 1998). Pour ces détracteurs, une fois que les analyses classiques sont passées, le terrain a été aplani et ses aspérités ont disparu. Tout a été rabattu sur le même plan, souvent en rabattant l'ensemble des situations sur un type de situations.

Or, la sociologie des régimes d'action propose justement une autre perspective en tentant de retrouver les aspérités du terrain. P. Corcuff explique ainsi qu'en dehors d'un cadre descriptif-interprétatif minimal (avec des notions communes comme "régime d'action", "acteur" et "situation" justement), elle cherche à formaliser des concepts différents en fonction des situations. La géographie est également à la recherche d'analyse au plus près de la réalité territoriale aussi complexe soit-elle. Au-delà de la diversité observée, c'est bien le pourquoi et l'architecture de cette diversité qui nous préoccupent. L'approche territoriale s'inscrit dans ce dessein en reconnaissant au territoire un angle de lecture privilégié de ce qui, *a priori*, ne peut-être défini ou généralisé. L'analyse des régimes d'action dessine des configurations diverses en fonction des situations concernées et observées. La part d'engagement, la conscience et les raisons de cet engagement dans l'action ne seraient pas alors les mêmes selon les situations, et donc selon les régimes d'action activés.

Cette diversité au sein des régimes d'engagement ou d'action dépend notamment des ressources dont disposent les acteurs au niveau du territoire pour inscrire leurs actions. En sciences sociales, la notion de "*répertoire*", plus transversale, (dans la lignée de celle de « *stock de connaissance* » d'A. Schütz) incarne cette idée. Ces répertoires différents d'un acteur à l'autre constituent des potentiels de ressources dans lesquels les acteurs

¹⁸⁵ Nous reviendrons, par la suite, sur les différences entre ces deux notions que sont les "régimes d'action" et les "régimes d'engagement".

¹⁸⁶ Corcuff P. 1998. Justification, stratégie et compassion - Apports de la sociologie des régimes d'action. *Correspondances* 51:3-8.

puisent les justifications, les motivations, les raisons liées à leur action. Ces répertoires constituent des puits de ressources à la fois internes et externes, tout aussi disparates que contradictoires. Ils s'apparentent alors à des « *boîtes à outils* » (Swidler, 1986, p. 273)¹⁸⁷.

C'est la notion de culture qui est ici interrogée, non plus au sens traditionnel d'une culture comme ensemble homogène, intégré aux valeurs et déterminant les comportements, mais au sens des formes culturelles dans l'action. Les acteurs mobilisent ces formes culturelles dans des configurations variées, pour résoudre différentes formes de problèmes. La culture est ici une des composantes de la construction de l'action. Les acteurs vont, toujours selon A. Swidler, puiser dans ces répertoires/Boîtes à outils des éléments pour élaborer leur ligne d'action et la justifier¹⁸⁸. Les régimes d'engagement sont donc conditionnés par les répertoires dont disposent les acteurs et auxquels ils ont recours dans telle ou telle situation.

Sur un plan méthodologique, cette analyse doit par conséquent être attentive aux justifications mobilisées par les acteurs, lorsqu'ils évoquent le pourquoi de leurs actions. Ces formes de justifications sont notamment activées dans des espaces publics. C'est notamment l'approche développée par L. Boltanski et L. Thévenot, dans leur ouvrage : « *De la justification les économies de la grandeur* »¹⁸⁹. Ces auteurs réfèrent ainsi six modes de justifications publiques. Chaque type de justification renvoie en termes de typologie à une « *cité* » spécifique, propre à une façon particulière de mesurer la grandeur des personnes. Il s'agit selon les auteurs de « *principes d'équivalence* » qui vont permettre de caractériser différentes « *économies de la grandeur* ». Ces justifications sont donc : "civique", "industrielle", "domestique", "par l'opinion", "marchande" et "inspirée".

Ces principes de justice sont des éléments susceptibles de fonder des ordres de grandeur, d'établir une hiérarchie entre les êtres présents et de donner des étalons de mesure lors des disputes et des conflits sociaux. Les auteurs différencient ainsi :

- Une « *cité civique* », dans laquelle la grandeur suppose l'oubli des états particuliers au profit de la volonté générale et de l'égalité.
- Une « *cité marchande* », dans laquelle la grandeur est liée à l'acquisition de richesses composées de biens rares et désirables.
- Une « *cité industrielle* », dans laquelle la grandeur se base sur l'efficacité et la compétence professionnelle.

¹⁸⁷ Swidler A. 1986. Culture in action:symboles and stratégies. *American Sociologie Review* 51:273-86.

¹⁸⁸ A propos de l'approche culturelle et donc de la mobilisation de cette dimension en tant que facteur explicatif central, soulignons les travaux en géographie culturelle et en sociologie du sport, sur la thématique des activités touristique-sportives. Ont été ainsi élaborées des typologies de formes de développement sur la base des univers culturels dans lesquels s'inscrivaient les pratiquants et les prestataires de ces activités. La dimension culturelle est alors une composante majeure de leur action et du développement touristique en général. Se reporter entre autres, aux références suivantes :

Corneloup J, Bouhaouala M, Vachée C, Soulé B. 2001. Formes de développement et positionnement touristique des espaces sportifs de nature. *Loisir et société* 24:21-45.

Bourdeau P. 2003. *Territoires du hors-quotidien : une géographie culturelle du rapport à l'ailleurs dans les sociétés urbaines contemporaines ; le cas du tourisme sportif de montagne et de nature*. Diplôme d'HDR, IGA PACTE, UJF Grenoble 1, Grenoble. 267 pp.

¹⁸⁹ Op. cit.

-Une « *cité inspirée* », dans laquelle la grandeur est acquise par l'accès à un état de grâce.

-Une « *cité domestique* », dans laquelle la grandeur correspond à une place dans un ordre hiérarchisé.

-Une « *cité de l'opinion* » dans laquelle, la grandeur est basée sur la reconnaissance et le crédit d'opinion accordé par les autres.

Les cités ne sont pas compatibles entre elles et les capacités mises en valeur dans une cité sont dénoncées ou ignorées dans une autre. Ainsi, par exemple, un être qui s'appuie exclusivement sur son inspiration (grand dans la cité de l'inspiration) sera négligé et sanctionné dans une cité reposant sur des principes industriels où il est préférable de suivre des règles de fonctionnement à l'efficacité déjà avérée.

2) Les régimes d'engagement, clé de lecture de la gestion des risques

Ces outils développés par Boltanski et Thévenot visent à mener des investigations empiriques sur les sens ordinaires de la justice mobilisés dans notre société et les formes d'ajustement au monde qu'ils soutiennent. Les auteurs font pour cela l'hypothèse que sur ces débats publics pèsent de fortes contraintes de légitimité et de généralité des arguments utilisables. Ceci conduit les personnes concernées à dépasser la situation particulière au sein de laquelle elles se sont engagées. Cette typologie de registres généraux de justification est issue de ce constat et constitue un outil pour aborder le terrain et sa complexité empirique.

Pour notre objet de recherche et au delà de l'utilisation *in extenso* que l'on pourrait faire de ces modèles de cités ou de registres de justification, la démarche de ces auteurs nous intéresse surtout dans sa phase première. Plus que les différents registres généraux auxquels ils aboutissent, c'est la manière avec laquelle ils sont parvenus à les caractériser qui nous intéresse et dont nous souhaitons nous inspirer pour cette recherche. L. Boltanski a ainsi élaboré le tableau suivant :

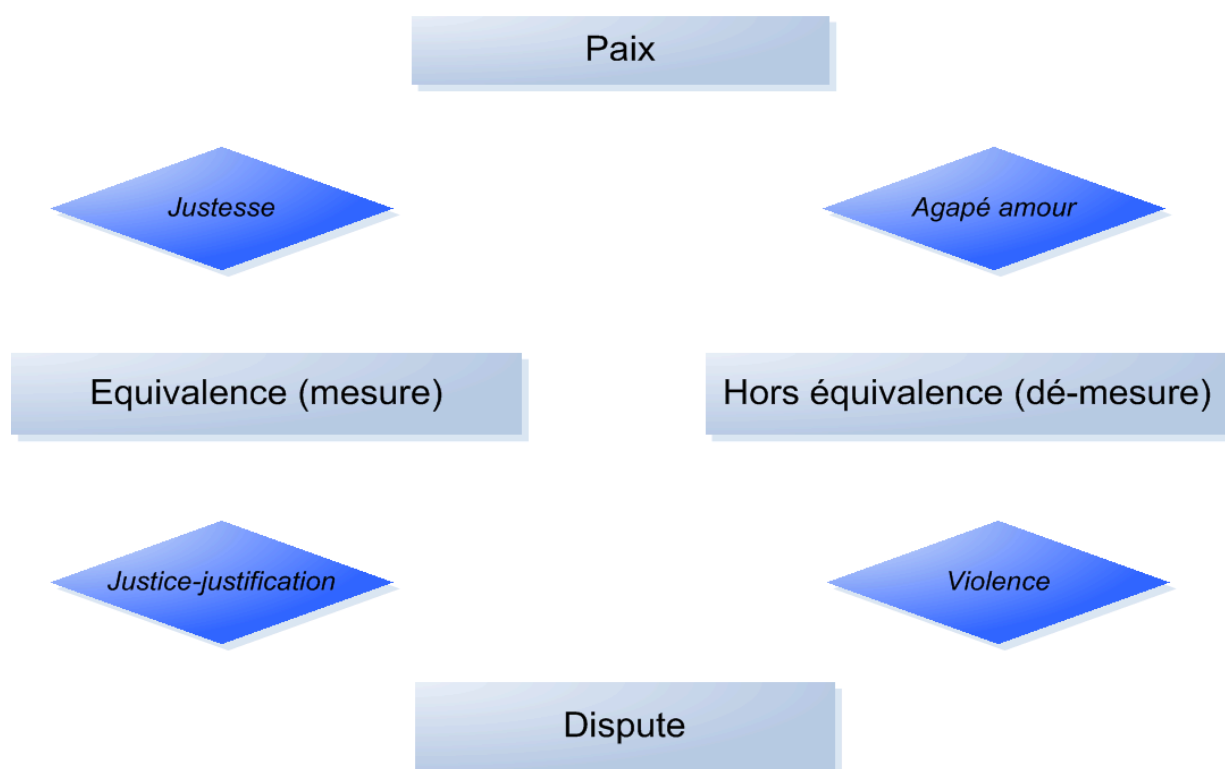


Figure 4 : Tableau sur justesse/justice/agapé/violence autour du double axe équivalence/hors équivalence et paix/dispute, d'après L. Boltanski

Ce tableau structuré à partir de deux axes *équivalence/hors équivalence* et *paix /dispute*, propose 4 grands types de régimes d'action :

-« *Justice- justification* » : correspond à un état de « *dispute* » appelant le recours à des principes généraux d'« *équivalence* »

-« *Justesse* » : représente l'équivalence tacite entre les personnes et les choses, dans des routines où la critique n'est pas activée.

-« *Agapé* » (une forme d'amour) : correspond au don gratuit sans attente d'un contre-don. C'est un état modélisé à partir de la tradition théologique chrétienne et qui constitue un état-limite pour les sciences sociales, qui ont surtout pensé la mesure et l'équivalence sous les formes, par exemple, de la symétrie ou de la dissymétrie (avec les notions "d'inégalités", de "domination" ou de "pouvoir" ou les techniques de classification); il faut bien entendu envisager ce mode d'action comme un état activé dans des moments et non pas comme une propriété permanente des personnes.

-« *Violence* » : équivaut, dans son concept-limite de déchaînement des forces en présence à un état de « *dispute* » sortant de l' « *équivalence* ».

Pour L. Boltanski, il s'agit d'explorer les basculements d'un « *régime d'action* » vers un autre et ce à travers des situations du quotidien. Il est intéressant de constater que dans cette démarche, le statut de l'acteur, ses origines, son identité sociale, ou professionnelle ne pèsent pas sur l'analyse. Il s'agit de dépasser les catégories usuelles, ainsi que le déterminisme des rôles explicite pour apporter une autre explication sur l'action collective. C'est en cela que la démarche nous semble pertinente pour notre

questionnent. Ce détour par les arcanes des motivations, des justifications et des pratiques nous semble être plus à même de rendre fidèlement compte de l'action et donc de l'édifice complexe que constitue l'action de gestion de risques.

L. Thévenot, quant à lui parle de « *régime d'engagement* » mais propose un objectif similaire. Ses travaux nous semblent encore plus appropriés par rapport à nos préoccupations, dans la mesure où cet auteur oriente l'analyse sur les relations entre personnes, et surtout entre personnes et objets. L. Thévenot identifie trois grandes familles, parmi la diversité de modèles de l'action présente dans les théories sociologiques :

-« *La famille des modèles de l'action basée sur la justification en public* » : ce premier modèle s'inscrit dans la lignée des analyses sur les registres de justification en public, approche déjà développée avec L. Boltanski et présentée succinctement ci-dessus. Le postulat de départ est que « *le public constitué par les autres concernés pèse sur le jugement et la préparation de l'action par ce jugement critique* » (p. 9)

-« *La famille des modèles de l'action basée sur les choix, la rationalisation de l'individu lui-même* » : on met ici l'accent sur l'individu et sur son rapport à lui-même, dans son autonomie, ses projets et sa stratégie. A la différence des modèles de la première famille, ceux-ci peuvent appréhender des actions tenues au secret. Les conduites n'en demeurent pas moins formulables et communicables à partir des données discursives recueillies auprès des acteurs, qui en rendent compte dans les grandes lignes.

-« *La famille des modèles de l'action basée sur les pratiques de l'individu* » : cette dernière famille semble indispensable pour L. Thévenot si l'on cherche à saisir la complexité des régimes d'engagement des acteurs. Les actions que l'on peut classer dans cette dernière famille peuvent, dans bon nombre de cas, être en opposition à la famille précédente. Les routines, les pratiques si elles sont incorporées, irréfléchies ne relèvent pas toujours d'une réflexion, d'un choix ou même de la conscience. Néanmoins, avec cette dernière famille, il s'agit de se pencher sur ce qui fait la stabilité des ordres sociaux, le maintien des collectifs. Or, la pérennité des conduites est l'une des composantes.

L. Thevenot préfère à la dénomination de « régime d'action », celle de « régime d'engagement » et ce pour désigner « *autant la dépendance aux personnes qu'aux choses, et qui fait ressortir le gage de cette dépendance* » (p. 13). Les régimes d'engagement sont, pour l'auteur, définis d'abord par « *un rapport au monde actualisé par la personne en action, avant de couvrir les coordinations de l'un avec l'autre.* » (p. 238). En ce sens, « *l'engagement vise à faire d'une dépendance, un pouvoir* » (Ibid.). En effet, l'acteur, par son engagement, recherche un pouvoir dans l'action, mais pour cela s'appuie sur des ressources, des répertoires particuliers, dont il est par contre dépendant. Ainsi, « *même la façon d'être un individu autonome, avec le pouvoir qui lui est associé, ne se réalise que dans la dépendance à un environnement adéquat de mise en forme.* » (Ibid.). En matière de gestion de risque, le pilotage est totalement

dépendant du territoire, de sa culture, de son organisation,...Tout cela est constitutif de cet environnement, de mise en forme plus ou moins adéquate à la réalisation de l'action. Les clivages et les rôles statutaires des acteurs peuvent s'en trouver considérablement modifiés. Il s'agit donc de prendre en compte ces statuts et surtout d'aller au-delà de ce constat en poursuivant le questionnement au niveau des motifs et raisons de tel ou tel actes, de tel ou tel acteurs. En cela nous nous démarquons d'une analyse portée sur la recherche d'une quelconque efficacité ou performance institutionnelle de gestion. Il s'agit davantage de privilégier une réflexion visant à rendre compte du sens que donnent les acteurs à leurs actes dans des contextes de gestion spécifiques.

3) De la question de l'efficacité des modes de gestion, à la question du sens de l'action : le gouvernement des risques

Plus que la question de l'efficacité des modes de gestion, qui nous semble pour le moins difficile à estimer, c'est celle de l'engagement des acteurs dans l'action qui nous mobilise. En effet, la question de l'efficacité renvoie à des critères de performance, pour le moins délicats à stabiliser dans ce domaine puisque quel que soit le critère il correspond au départ à une conception particulière de la gestion. Partant de là, l'importance des dommages et le nombre de victimes évitées par exemple, sont-ils des critères satisfaisants ? Ou bien encore, dans une démarche plus managériale, la mise en place d'un ratio de type temps/coût de gestion constitue-t-il un panel de critère adéquat pour juger d'une quelconque efficacité de gestion ? La question de l'efficacité ou de la performance, malgré le caractère rigoureux de certaines méthodes d'évaluation, ne semble pas si simple à saisir, encore moins à trancher. En revanche, il semble possible de décrire et d'analyser les modalités d'engagement autour du risque et de se questionner sur le sens de l'action. L'engagement, s'il ne nous permet pas de discuter de l'efficacité, nous donne à voir la gestion des risques telle qu'elle se présente. Une gestion débarrassée du vernis, mais aussi des présupposés, des vérités préétablies, indiscutées ou indiscutables qui font légion dans bon nombre de rapport d'activité ou bilan. Une carapace, une image qui masque parfois une réalité plus pragmatique, plus humble, plus humaine, plus imparfaite aussi. En cela, la question de l'engagement est sûrement plus délicate, parce qu'elle renvoie au sens et donc à la dimension politique du problème et de l'action qu'il engendre. De ce point de vue, cette approche par l'engagement nous semble tout à fait concordante avec notre acception du risque en tant que problème collectif et politique, même si nous la considérons avec une acception plus volontariste et active que celle de L. Thévenot.

Posée en ces termes la question du pilotage de l'action et notamment des conditions de la décision apparaît centrale, compte tenu des univers d'incertitude forts propres aux risques. Une incertitude qui semble renforcée, pour la recherche qui nous mobilise, par l'exaspération des enjeux qui se jouent sur les territoires touristiques : économiques, politiques, environnementaux,... Cet univers d'incertitude ne permet pas d'aboutir dès le départ sur une décision qui s'impose d'elle-même. En cela, la décision est le fruit d'une construction, d'interactions, de croisements de logiques d'intérêts, où l'« *indiscutabilité*

supérieure de l'action publique » (Granjou, 2004, p.50)¹⁹⁰ est parfois remise en cause. Nous sommes loin d'une décision qui prendrait la forme d'un choix de type optimisateur, obéissant à un seul type de rationalité. L'univers d'incertitude et le paysage organisationnel tel que nous les avons esquissés tendent à nous faire davantage pencher vers l'idée d'un processus de décision et non d'une décision. On s'interroge alors sur les conditions et la capacité à décider, à gouverner dans l'incertitude. Avec l'analyse des engagements dans l'action, nous rejoignons donc les travaux sur les notions de « *gouvernabilité* » de M. Foucault, repris par J.Theys, (2003¹⁹¹), mais aussi de « *gouvernement des risques* » proposé par C. Noiville (2003)¹⁹². Ces notions et réflexions pointent notamment la difficulté de faire certains choix. La « *gouvernabilité* » permet ainsi de rendre compte des marges de manœuvres plus ou moins importantes pour décider, suivant la nature des situations et des problèmes.

Ce questionnement est en droite ligne de celui que nous proposons lorsque nous évoquons la capacité de réponse inhérente au concept de vulnérabilité préalablement présentée. La question de la « *gouvernabilité* » des situations, renvoie à la capacité à dégager facilement ou pas une solution collectivement acceptée. Si certaines situations apparaissent gouvernables, d'autres le sont moins parce qu'au cœur d'affrontements entre régimes d'engagement divergents. Cette capacité à trouver des solutions renvoie à la manière dont sont considérés les risques territorialement (question controversée ou consensuelle, mise en risque locale), mais aussi aux marges de manœuvre (organisation du système d'acteurs, concordance des logiques d'actions, enjeux locaux).

Sous cet angle, le risque apparaît, comme une question désormais largement politique. U. Beck en évoquant la « *société du risque* » (1986, 2001)¹⁹³, mais aussi F. Ewald et D. Kessler¹⁹⁴ ou J.G Padioleau lorsqu'ils évoquent « *la valeur des valeurs* » (2000)¹⁹⁵ en font aussi la démonstration. Le risque lorsqu'il est considéré comme relevant du management, du technique, du réglementaire pourrait alors être perçu comme une question apolitique. Or, l'univers incertain dans lequel il s'inscrit conduit les gestionnaires, les autorités à trancher selon des « *alternatives plus ou moins acceptables* » (Noiville, 2002, p. 280)¹⁹⁶.

Néanmoins, par quels jugements de valeur parvient-on à cette qualification ? Lorsque C. Noiville, s'interroge, en tant que juriste, sur l'acceptabilité du risque, elle conclut sur le fait que « *le risque n'est pas par essence admissible ou intolérable et que l'acceptabilité est fonction du contexte dans lequel il se déploie, le droit ne saurait enfermer cette notion de "risque acceptable" dans un contenu juridique prédéterminé* » ; avant d'ajouter qu'« *au stade de sa définition générale, aucune norme ne pourrait épuiser la notion de "risque acceptable"* » (p. 286). Comment alors définir, ou négocier l'acceptable si ce n'est

¹⁹⁰ Granjou C. 2004. L'objectivité scientifique au service de la précaution. In *Expertise et action publique*, pp. 43-51 Bruxelles: Edition de l'Université de Bruxelles.

¹⁹¹ Theys J. 2003. La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Revue Développement Durable et Territoires* dossier 2:1-35.

¹⁹² Noiville C. 2003. Du bon gouvernement des risques. Paris: PUF. 235 pp.

¹⁹³ Beck U. 2001. La société du risque. Sur la voie de la modernité: Flammarion Aubier. 521 pp.

¹⁹⁴ Ewald F, Kessler D. 2000. Les noces du risque et de la politique. *Le Débat* 109:55-72.

¹⁹⁵ Padioleau J. 2000. La société du risque, une chance pour la démocratie. *Le Débat* 109:39-54.

¹⁹⁶ Noiville C. 2002. Qu'est ce qu'un "risque acceptable"? Quelques définitions juridiques. In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en science humaines et sociales* ed. C Gilbert, pp. 279-93. Paris: l'Harmattan.

en basant cette construction de seuil sur des valeurs communes et assumées ? C'est ce qu'exprime le recours à la notion de *bon gouvernement des risques* (Noiville, 2003)¹⁹⁷. Ce « *bon gouvernement des risques* » serait en mesure de concilier des intérêts divergents, d'établir des hiérarchies et donc de définir l'acceptable. Un acceptable qui n'est pas une norme absolue qui s'imposerait d'elle-même. Un acceptable, un seuil qui serait déterminé par « *un contexte dans lequel s'inscrit le risque de sorte que seuls ceux qui sont concernés par lui (individu ou collectivité) doivent pouvoir lui attribuer le contenu qu'ils entendent lui conférer* » (Noiville, 2003, p. 10). La notion de "gouvernement" vient appuyer le fait qu'il y a engagement et investissement politique des acteurs sur la question des risques. Cet investissement est conditionné par l'existence d'une relation clarifiée entre les protagonistes ou les intéressés, reposant sur une conception renouvelée du pouvoir et de la responsabilité qui lui est adossée. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y a pas échange autour de ces questions, au contraire, le débat est central, mais les rôles sont définis et les modalités d'action précisées. La notion de « *gouvernement des risques* » permet d'approfondir notre approche des régimes d'engagement. Précisons néanmoins que dans notre approche, la notion d'engagement est plus largement comprise et ne se limite pas au seul engagement de type politique. Toutefois la notion de « *gouvernement des risques* » permet de pointer plus fortement encore la question du sens dans l'action. Une question qui nous semble aujourd'hui délaissée au profit de focales sur l'efficacité ou la performance de gestion.

Cette section fut l'occasion de présenter notre approche d'analyse de l'action publique. A cette occasion l'approche par les IAP fut détaillée. Celle-ci constitue une entrée, une clé de lecture de l'action publique, notamment quand cette action est amenée à se décliner et à se mettre en œuvre à l'échelle des territoires. Les IAP en tant que guides et supports tangibles de l'action représentent alors des objets d'interactions fortes où par définition la question organisationnelle devient centrale. Les modalités d'engagements des acteurs dans ces dispositifs, caractérisées par leurs discours et leurs pratiques doivent nous éclairer sur la manière dont l'action de gestion prend en réalité forme à l'échelle des territoires. Or, pour ce qui concerne le cas des territoires touristiques de montagne, l'ensemble de ces questions prennent un relief particulier, dans la mesure où ces territoires bénéficient d'un statut législatif particulier. L'action publique qu'elle soit liée à l'activité touristique ou à la gestion des risques est conditionnée par cette spécificité qui érige l'échelon communal au rang d'échelon de régulation par excellence. La prochaine section sera donc l'occasion de préciser en quoi la gestion du risque dans les territoires touristiques de montagne prend une tonalité singulière et doit faire l'objet d'une attention particulière.

¹⁹⁷ Op.cit.

Section 3 La gestion des risques dans les territoires touristiques de montagne, des antagonismes riches de questionnements.

*« La neige synonyme de "mort blanche", opposée à la neige synonyme d'"or blanc" intéresse cependant un seul et unique élément naturel, dont le visage double peut-être tantôt triste et grave, tantôt joyeux et insouciant »
(Margall, 2006)¹⁹⁸*

Avec cette troisième section, nous souhaitons évoquer la spécificité de nos territoires d'étude au regard de la problématique des risques. Notre analyse porte sur la prise en compte du risque dans des territoires particuliers que sont les territoires touristiques de montagne. A ce titre, le second chapitre sera consacré à évoquer la spécificité de ces territoires, en tant que lieu de synthèse d'enjeux multiples, complexes et parfois antagonistes. En cela et préalablement, nous débuterons cette section en évoquant, dans le premier chapitre, l'imbrication des univers et dimensions qui font des risques des objets d'arbitrages sous tension dans ces territoires touristiques de montagne. Nous clôturerons cette section et cette première partie théorique par l'annonce de nos questionnements et hypothèses de recherche.

Chapitre 1 Les risques en montagne, l'imbrication des univers techniques, politiques et culturels

Ce premier chapitre fait état des multiples imbrications et interférences entre les différentes dimensions du risque. Il est alors intéressant de constater à quel point les procédures et les instruments, qui cherchent en théorie à séparer les différentes dimensions du risque, renforcent, en pratique et au contraire, leur imbrication.

I Les risques dits "naturels" en montagne, du versant technique, au versant politique.

La notion de "risque naturel" fait désormais l'objet de nombreuses réserves dans les travaux de recherche, en sciences sociales, sur les risques. En effet, s'il existe une dimension technique principalement axée sur le phénomène naturel, la dimension politico-sociale du risque semble aujourd'hui incontournable. En effet, présente dans la nature de l'exposition et la manière de traiter le problème dans son ensemble cette dimension politique vient inévitablement s'imbriquer avec la première.

¹⁹⁸ Margall G. 2006. *La commune et la neige*. Paris: Berger-Levrault. 336 pp.

1) Segmenter le risque, pour le faire exister.

La gestion des risques en montagne repose nous l'avons dit sur un recours conséquent à l'instrumentation¹⁹⁹ et plus particulièrement aux Instruments d'Action Publique (IAP) qui prennent la forme de plans comportant des éléments cartographiques et des prescriptions règlementaires. La cartographie des risques trouve ses fondements dans l'approche positiviste et technocentriste déjà citée et présentée. En effet, à partir du moment où l'on admet la pertinence du couple aléa-vulnérabilité pour définir le risque, il devient envisageable de le cartographier, de le spatialiser et donc de lui donner une certaine existence. Les cartes peuvent permettre d'une part, de référencer et répertorier les enjeux et d'autre part, de localiser les aléas, après les avoir caractérisés. Dans la pratique actuelle de la cartographie du risque, on procède toutefois généralement en inversant cette séquence.

Toutefois, l'objectif est de croiser carte d'aléas et carte d'enjeux afin d'aboutir à une carte de synthèse, celle du risque. Cette démarche trivialement résumée ici est celle des bureaux d'étude et des services d'Etat en charge d'élaborer les Plans de Prévention des Risques (PPR) dans les zones urbanisées, ou susceptibles de l'être. Or, la réalisation même de ces cartes ne relève pas exclusivement de considérations techniques. La caractérisation de l'aléa, notamment pour ce qui concerne les aléas gravitaires en montagne, nécessite une part d'expertise humaine importante. Elle s'apparente à une estimation et repose sur la vision, l'avis d'un expert, sur un site donné et en fonction des éléments dont il dispose, souvent caractérisés par une part importante d'incertitude. Pour ce qui est de la détermination de la vulnérabilité, il s'agit d'une phase tout aussi complexe, si ce n'est plus, tant les paramètres sont nombreux et nécessitent de nombreux arbitrages. Ainsi, la vulnérabilité même restreinte aux seuls éléments vulnérables passifs, possède des caractéristiques multiples, dans l'espace (nature des enjeux : bien/personne, urbanisation : existante/future, population : sédentaire/mobile, activités, ...) et dans le temps (saison : été/hiver, fréquentation : basse/haute, situation : normale/de crise,...). Ces caractéristiques rendent la vulnérabilité délicate à mettre en carte²⁰⁰. Si cartographier permet de donner une existence palpable et définie aux choses, on voit qu'il peut exister un écart important entre la cartographie des risques et l'état de risque réel. Pour autant, la cartographie représente une méthode incontournable et demeure la plus répandue aujourd'hui en matière de prévention des risques. Son intérêt majeur repose sur le fait que la carte fait apparaître le risque aux yeux de l'ensemble des acteurs quels que soient leurs statuts : élus, techniciens, citoyens. L'un de ses inconvénients repose sur le fait qu'elle entretient l'illusion d'un niveau de risque maîtrisé parce qu'identifié et d'une technique autonome, détachée de toutes considérations politiques. La cartographie, en ce sens, demeure conforme à l'approche positiviste dont elle découle. Dans le domaine des risques, où la dimension sociale est majeure, les sciences et les techniques sont irrémédiablement liées aux conditions sociales dans

¹⁹⁹ Ce terme détermine l'action de recours aux IAP.

²⁰⁰ Soulignons néanmoins les travaux relatifs à la cartographie de la vulnérabilité réalisée par le Cemagref de Lyon dans le champ de l'inondation et de C. Luttoff dans le domaine du risque sismique et de l'inondation. Les premiers ont développé la représentation spatiale de la vulnérabilité basée sur la caractérisation d'indices de vulnérabilité affectés aux enjeux. C. Luttoff, s'est quant à elle attachée à développer une cartographie de la vulnérabilité dans une optique de gestion de crise et d'évacuation des populations.

lesquelles elles s'expriment. Inversement et symétriquement, le pôle politique s'alimente aussi des sources de légitimité que tendent à lui procurer la science et les techniques. (Latour, 1997²⁰¹, Callon, 1986²⁰²). Vouloir séparer les deux pôles, ou donner l'illusion qu'ils soient séparés par une frontière hermétique devient alors une entreprise vaine que les pratiques d'expertise ou de gestion contredisent quotidiennement.

2) A la synthèse des dimensions du problème : l'exemple du PPR

Cette frontière en matière de zonage de risque et de plan de prévention de risques ne peut-être véritablement délimitée, dans la mesure où le plan a pour vocation d'encadrer l'aménagement futur du territoire. Il comporte donc dans sa finalité une dimension politique forte, directement liée à l'usage des sols et aux perspectives de développement du territoire en question. Ces enjeux contingents pèsent sur l'élaboration des cartes et des règlements. Citons notamment les réunions de concertation entre les services d'Etat et les élus communaux lors de l'établissement de ces PPR. Celles-ci visent à définir conjointement les zonages de risques finaux à partir des préoccupations de chacun. La négociation entre deux visions et des intérêts parfois divergents caractérise un processus de définition collectif du risque. A travers l'instrument PPR, le technique et le politique s'entrecroisent de manière à aboutir à une définition négociée du risque, notamment en termes de seuil. Cet entrecroisement est d'ailleurs tout à fait explicité dans les plaquettes ministérielles destinées aux communes qui se voient prescrire un PPR. Ainsi, nous pouvons faire référence à la plaquette de présentation du PPR, élaborée par le Ministère (à l'époque) de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ²⁰³ : « *Le PPR a des conséquences sur le cadre de vie des habitants et peut imposer des mesures aux collectivités locales dans le domaine de l'urbanisme ou de la sauvegarde et la protection de la population. L'élaboration et la mise en œuvre d'un PPR demande donc à toutes les étapes une démarche concertée visant à :*

-élaborer une connaissance partagée du risque entre l'Etat et les élus communaux, ainsi qu'avec les acteurs locaux socio-économiques, associatifs, en phase d'identification des phénomènes et des aléas

-définir ensemble les orientations à prendre en phase d'évaluation des enjeux

-élaborer de concert les solutions du PPR en phase de mise au point du règlement et du plan de zonage » (2001, p. 5)

Nous pouvons également citer T. Hubert²⁰⁴, qui présentant le PPR²⁰⁵, prend soin de distinguer explicitement les notions d'aléa et de risque, marquant de fait une séparation entre le technique et le politique : « [...] *Le service instructeur doit s'attacher à faire*

²⁰¹ Latour B. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes*. Essai d'anthropologie symétrique. Paris: La Découverte. 206 pp. (Op.cit.).

²⁰² Callon M. 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint Jacques dans la baie de Saint Brieux. *L'Année Sociologique* 36:169-208.

²⁰³ Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. 2001. PPR, une action concertée entre l'Etat et les Collectivités Locales. p. 16.

²⁰⁴ Chef du bureau de la cartographie des risques et de l'aménagement, de la Direction de la prévention des pollutions et des risques, au Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2003).

²⁰⁵ Hubert T. 2003. *Les Plans de Prévention des Risques naturels PPR*. Paris: Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 8 pp.

comprendre à ses partenaires le caractère technique de ces documents qui décrivent et expliquent l'aléa à l'exclusion de tout aspect réglementaire. Ainsi, les discussions sur ces documents ne peuvent conduire à négocier l'aléa. » (2003, p. 4). Puis, au fil du texte et s'approchant de la question du risque et non plus celle d'aléa, le propos laisse entrevoir que les choses ne sont pas si tranchées et qu'il existe une certaine intrication entre les pôles techniques et politiques. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'aborder les mesures de prévention : « le consensus sur les mesures à prendre est régulièrement recherché ». T. Hubert précise ainsi : « Faire largement partager la connaissance des aléas vise à faire évoluer la position des acteurs de l'aménagement en mettant en lumière leurs responsabilités respectives, et à faciliter la suite du processus, qui consiste à définir le zonage réglementaire et les prescriptions applicables. »

Ainsi, si les experts sont invités "à prendre leurs responsabilités" dans l'estimation et la caractérisation des aléas, les élus sont eux aussi priés de prendre conscience de leurs rôles dans les arbitrages qu'ils vont être amenés à faire. L'instrument sous sa dimension politique et territorial prend alors forme, lorsque les élus locaux sont par la suite conviés à participer à la définition du risque lui-même et ce par rapport à leurs objectifs : « Dans le débat qui s'engage, l'Etat, responsable de l'élaboration des PPR, doit afficher fermement les objectifs poursuivis et les moyens qu'il va mettre en œuvre. Sa fermeté ne fait pas obstacle à des échanges de points de vue approfondis avec les élus, pour adapter à chaque contexte particulier, sans les dénaturer, les contraintes qui s'imposent pour atteindre les objectifs poursuivis. Ce débat, permis par la déconcentration de la procédure, conduit à un risque "discuté" localement, dans la limite des principes exposés ci-après²⁰⁶ ». Le principe de "non constructibilité" en zone d'aléa fort, comme celui de ne pas pouvoir "négocier l'aléa" sont donc présentés comme des principes non discutables pour l'Etat, maître d'ouvrage pour la procédure PPR. Pour le reste, la négociation, la concertation est ouverte, dans un instrument de prévention des risques, élaboré dans la concertation et totalement inscrit dans une préoccupation qui le dépasse, ou dépasse sa seule réalité technique.

En fin de présentation le PPR apparaît alors comme l'instrument de l'intrication du technique et du politique par excellence : « Toutefois, les objectifs de la prévention reposant alors sur des considérations économiques, il est possible, sans s'éloigner de ce principe, de discuter des limites d'interdictions et de prescriptions avec les acteurs locaux, élus, responsables économiques ou associatifs. » Ainsi, s'il demeure dans la doctrine, un véritable souci de bien distinguer les genres et de maintenir les frontières visibles, ces dernières s'estompent dans la procédure, lors de la phase de définition collective du risque. L'instrument, au sens technique du terme, est alors utile pour affiner, schématiser, ou formaliser une partie du problème et justifie à ce titre amplement que l'on ait recours à lui. Néanmoins, la technique ne peut à elle seule répondre à un problème dont la solution, si elle existe, dépend également et surtout de choix et d'arbitrages extra-techniques.

²⁰⁶ Concernant ces principes il est précisé : « La base de la réglementation des projets dans le périmètre d'un PPR est l'arrêt du développement dans les zones d'aléa le plus fort, et donc l'interdiction d'y aménager des terrains et d'y construire. Ce principe sera appliqué strictement lorsque la sécurité des personnes est en jeu. » (p. 4).

Dans le cas du PPR, la clé du problème tient au fait de concevoir cet instrument comme une réponse à un problème qui lui échappe pour une bonne part. Le PPR est en cela confronté dans sa mise en œuvre dans le territoire à une complexité et des enjeux qui dépassent ceux de la sécurité, sur lesquels tout le monde classiquement s'accorde. On comprend pourquoi l'approche par les instruments et leurs effets semblent une entrée favorable pour étudier la prise en compte des risques dans les territoires touristiques de montagne où l'instrumentation est abondante et constitue la clé de voute de l'action préventive. Cette instrumentation est essentiellement composée par des IAP d'origine étatique, législative et réglementaire. Il s'agit d'une instrumentation nationale conçue de manière à être mise en œuvre quel que soit le territoire et ses caractéristiques organisationnelles, politiques, économiques ou culturelles.

Pourtant ces caractéristiques ne sont pas seulement contingentes à la mise en œuvre des instruments et pèsent considérablement sur les conditions de mise en œuvre. Elles sont centrales, non pas parce que le système d'acteurs peut être différent d'un territoire à l'autre, ou parce que les caractéristiques géologiques peuvent changer et donc engendrer des phénomènes naturels différents d'un territoire à l'autre. Elles sont centrales parce que le territoire est porteur d'organisation, politique, économique, sociale, culturelle et qu'il possède à ce titre, une capacité d'appropriation particulière des contraintes et opportunités externes qui s'imposent à lui. Cette capacité prend la forme d'une « *(re)formulation locale du problème "risque"* » (Boudières, 2008²⁰⁷) qui ne peut-être saisie *a priori* et sans se pencher sur les pratiques de gestion.

Après avoir évoqué la relation étroite entre le versant politique et le versant technique du risque dit "naturel" en montagne, nous devons maintenant évoquer le poids de la dimension culturelle sur la question des risques liés aux pratiques sportives en montagne. Dans ces territoires touristiques de montagne qui nous préoccupent plus particulièrement, les pratiques sportives qui s'y développent tiennent une place centrale dans l'économie et les aménagements touristiques. Ses activités comportent des risques et s'est donc développer dans ces mêmes territoires une offre de gestion des risques spécifique. En effet, sans souscrire pleinement au clivage classiquement énoncé entre un risque sportif accepté et un risque dit "naturel" subi, il faut pour le moins reconnaître que le risque, ou plus exactement la prise de risque dans les pratiques sportives semble inscrite dans leur fondement.

En évoquant cette particularité, nous touchons du doigt plus fondamentalement la dimension culturelle de ces pratiques. Une dimension culturelle forte qui permet de comprendre la problématique de la gestion des risques dans les activités sportives de montagne. En effet, et nous pourrions résumer la chose ainsi, la question posée par le problème "risque" dans les pratiques sportives de montagne est celle relative à la prise en charge collective du risque individuel qu'elles engendrent. La réponse à cette question est notamment à chercher au niveau de cette dimension culturelle forte qui entoure ces activités "touristico-sportives".

²⁰⁷ Boudières V. 2008. Risque d'avalanches et territoires touristiques : l'instrumentation aux prises avec la territorialisation de l'action publique. In Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments, ed. H Buisson-Fenet, G Le Naour, pp. 159-68. Toulouse: OCTARES.

II le risque dans les pratiques sportives de montagne, le poids de la dimension culturelle

Nous avons évoqué la dimension technique et la dimension politique du risque, pour montrer à quel point ces deux éléments constitutifs du risque et de sa prise en compte étaient imbriqués malgré les multiples tentatives de segmentation. Pour ce qui nous concerne plus particulièrement et en matière de risque d'avalanches dans les territoires touristiques celui-ci concerne l'urbanisation mais aussi les espaces de pratiques sportives. Le risque est inscrit en force dans ces pratiques ou l'exposition au risque et donc en retour sa prise en charge fait partie de la culture et des modalités pratiques de ces pratiques.

1) Le risque dans les pratiques sportives de nature, le fondement de leur existence.

Invoquer la dimension culturelle dans notre analyse revient à reconnaître un certain déterminisme social pour expliquer l'action et inscrire de fait une partie de notre approche dans des paradigmes structuralistes et sociétaux. Déterminisme dont jusqu'à présent nous avons peu parlé dans notre approche du risque, pour lui préférer d'autres approches de type interactionniste et constructiviste. Néanmoins, il nous semble que la dimension culturelle et au-delà l'approche culturaliste peut nous permettre d'éclairer d'autres facettes de nos régimes d'engagement des acteurs dans l'action.

Nous faisons ici explicitement référence aux notions de *répertoire*, ou de *stock de connaissances disponibles*²⁰⁸ qui s'inscrivent dans l'approche individualiste et interactionniste mais intègrent des éléments de l'analyse structuraliste, voir holistique. Ces pratiques sont par définition structurées autour de déterminants sociaux, de valeurs et de normes. Ce poids culturel devient par conséquent un facteur explicatif pour la question du risque qui est par ailleurs ontologique aux pratiques sportives en montagne. Dans leur rapport de recherche, R. Bourges et P. Mizrahi²⁰⁹ précisent que « *la prise de risque est inscrite en puissance dans toute pratique de nature, c'est même ce qui la fonde* » (1979, p. 177). C'est justement l'incertitude, l'aléatoire relatif, la confrontation au danger qui constituent une source de motivation profonde à pratiquer ce type d'activités. Les sports de montagne comme toutes les activités de nature trouvent leur fondement dans la confrontation et l'adaptation aux milieux dans lesquels elles se déroulent. La pratique devient alors le mode de résolution même du problème "risque". Par rapport au milieu hostile, mais aussi à ces capacités, le pratiquant est avant tout confronté à l'adaptation de son comportement dans le milieu.

A ce propos R. Bourges et P. Mizrahi posent la question du risque dans les pratiques sportives en montagne de la manière suivante : « *Le problème du risque est avant tout celui de la prise en charge collective d'un risque individuel, ce qu'on appelle sa gestion* »

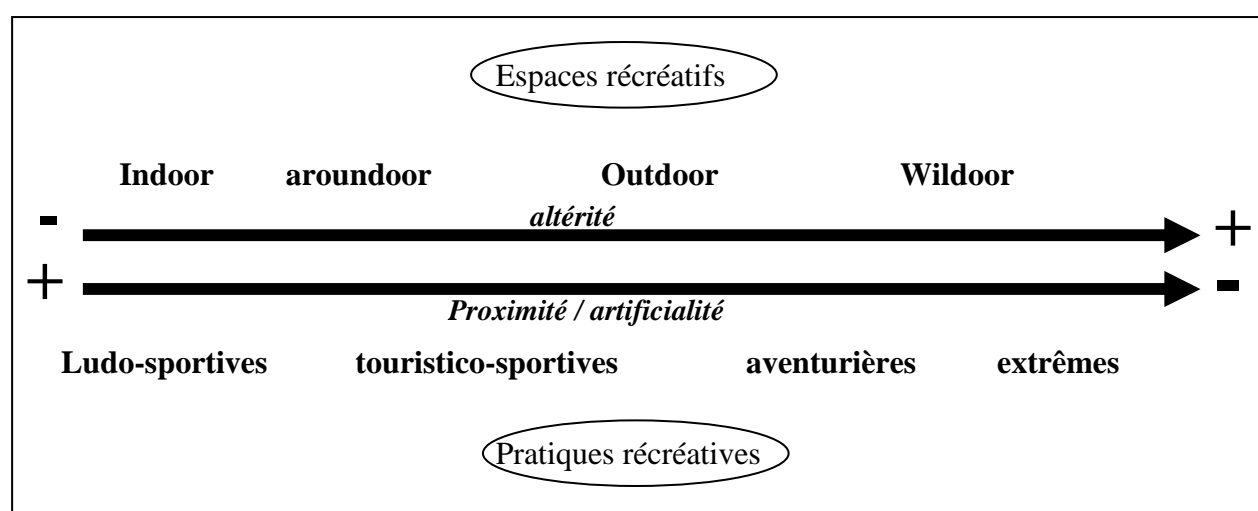
²⁰⁸ Ces notions renvoient à l'histoire, à l'expérience, à l'éducation de l'acteur, donc à un certain habitus propre à l'environnement social et dans lequel l'acteur puise pour s'engager dans l'action.

²⁰⁹ Bourges P, Mizrahi R. 1979. *La vision de la nature chez les pratiquants de loisirs de montagne, enquêtes de terrain et problème du risque*, Rapport CORDES.

(p. 179). Ainsi, si le risque n'est pas en soi observable, son estimation est à chercher au niveau de la socialité du groupe. Le groupe de pratiquants, ou le pratiquant « *détermine le risque et émet en même temps le mode fondamental de sa résolution* » (Ibid). Nous touchons ici à une des caractéristiques fondamentales des pratiques sportives de nature. En effet, du point de vue culturel et comme l'a notamment montré A. Loret²¹⁰, les activités sportives pratiquées en milieux naturels marquent dans leur forme actuelle, une véritable révolution culturelle. Si les sports traditionnels ou conventionnels s'inscrivent dans une « *culture digitale* » où dominent la performance, la règle, l'arbitre, l'organisation centralisée, la compétition, le stade,..., les sports de nature s'inscrivent quant à eux, dans une « *culture analogique* » qui en réaction, mobilisent des valeurs et référents antagonistes (libre arbitre, espaces ouverts et naturels, autogestion, émotion, participation, expérience...)

L'altérité, c'est-à-dire le rapport à l'autre et surtout à l'ailleurs devient une caractéristique centrale de cette seconde génération de pratiques, pour lesquelles se mêlent dimensions esthétiques, mais aussi existentialistes et considérations environnementales, enfin territoriales (Bourdeau, 2003)²¹¹.

Des auteurs tels que P. Bourdeau, mais aussi P. Mao et J. Corneloup se sont notamment penchés sur cette dimension territoriale, à la fois culturelle et spatiale, en proposant une caractérisation des espaces de pratiques sportives de nature. Ils identifient ainsi, à l'échelle d'un territoire, différents espaces de pratique : *l'indoor*, *l'aroudoor*, *l'outdoor* et *le wildoor*, auxquels ils attribuent des types de pratiques. Ainsi respectivement nous trouvons les pratiques *ludo-sportives*, *touristico-sportives*, *aventurières*, *extrêmes*. Ils remarquent ainsi que l'altérité, c'est-à-dire le rapport aux autres pratiquants (à l'intérieur du groupe de pratique) et à l'environnement de pratique est inversement proportionnel à l'aménagement de l'espace de pratique (niveau d'aseptisation et d'équipement). Ainsi, plus on s'éloigne dans la nature, plus le niveau d'aménagement baisse et plus au contraire le rapport aux autres et à l'environnement de pratique se renforce.



²¹⁰ Loret A. 1995. *Génération Glisse. Dans l'eau, l'air, la neige ... La révolution du sport des « années fun »*. Paris: Autrement, collection Mutations. 244 pp.

²¹¹ Op. cit.

Figure 5: La diversification croisée Espaces-Pratiques, selon P. Bourdeau (2004)²¹²

Ainsi, l'une des questions posées par ce processus réside dans le fait de savoir si en termes de gestion des risques, le taux de prise en charge de la pratique (équipement, infrastructure, dispositifs de gestion) conditionne la manière dont les pratiquants conçoivent la prise de risque dans leur pratique et donc la prise en charge de leur sécurité. Précisons toutefois que ces différents espaces ne sont pas séparés par des frontières hermétiques et que sur une très petite unité d'espace et de temps, le pratiquant passe d'un espace à l'autre. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les activités hors pistes dans les domaines skiables. Les pratiquants selon qu'ils évoluent sur la piste ou en dehors de cette dernière, changent en très peu de temps d'espace, avec tout ce que cela suppose comme modification d'environnement de pratique et de modalités de gestion.

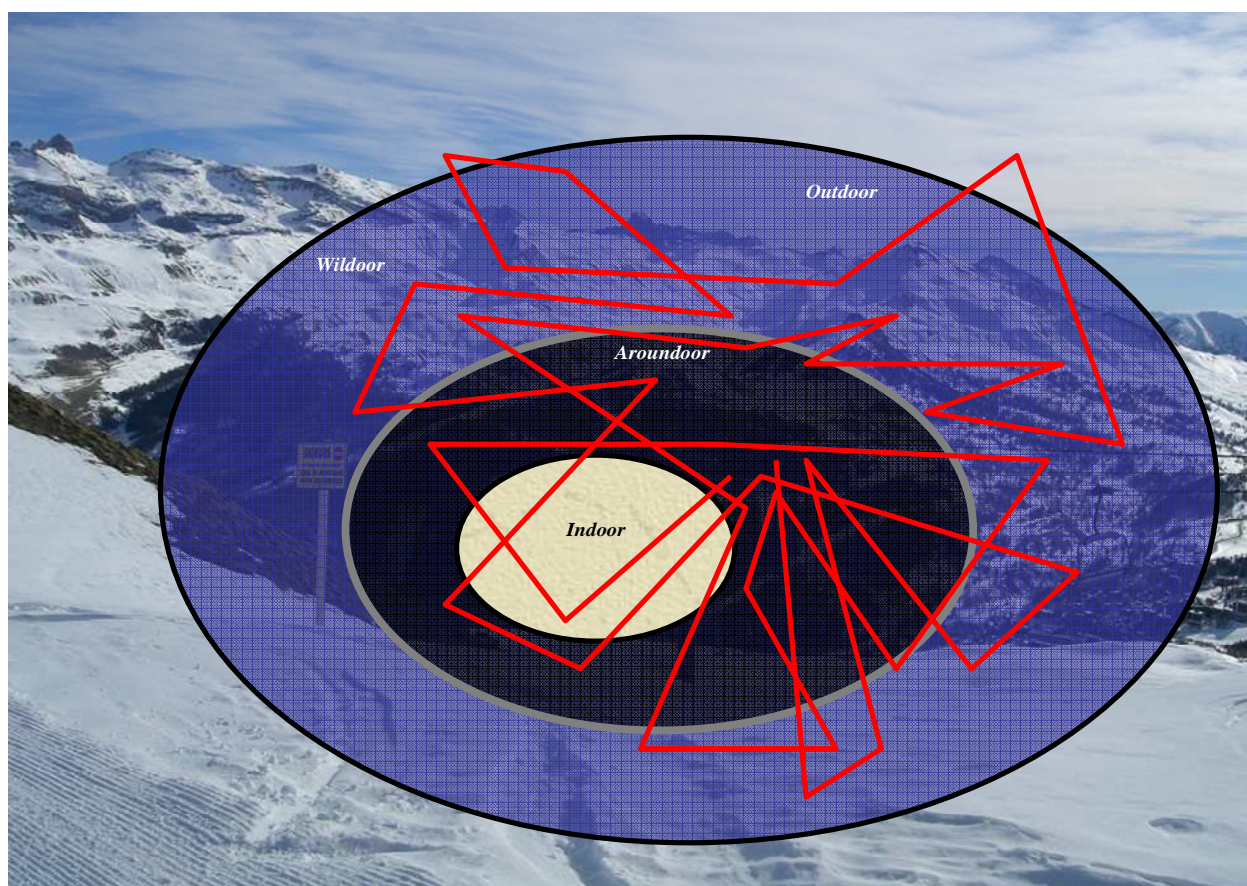


Figure 6 : Organisation contemporaine des activités sportives de montagne, adapté d'après P. Bourdeau (2003) et J Corneloup et al (2004)²¹³. (photo Boudières).

Si, comme l'exprime certains auteurs, la question qui se pose est celle de la prise en charge collective d'un risque individuel, essayons de répondre en rendant compte d'un

²¹² Bourdeau P, Mao P. 2004. Espaces sportifs de nature en montagne. Innovation spatiale et recomposition des systèmes touristiques locaux. *Cahiers Espaces* 81:125-45.

²¹³ Corneloup J, Bourdeau P, Mao P, Boutroy E. 2003. Sports de montagne et territoires : de l'interaction entre cultures sportives et espaces de pratiques. In *Permanence et changements dans les sociétés alpines*, pp. 231-43. Aix-en-Provence: Edisud.

glissement en matière de gestion des risques en montagne. Celui qui a fait qu'historiquement nous sommes passés d'une "gestion interne" aux pratiquants ou au groupe de pratiquants, à une "gestion externe" à ces derniers. Un glissement que constatent, dès 1979, R. Bourges et P. Mizrahi et qu'ils imputent à deux formes de déséquilibre. L'un relatif à l'évolution du système de secours en montagne français, l'autre à l'histoire de l'aménagement touristique de la montagne française.

Ainsi, ces auteurs montrent comment la professionnalisation et l'étatisation du secours en montagne, succède à un système civil dépassé par l'évolution des pratiques et basé sur une implication et une responsabilisation des pratiquants pour assurer leur propre sécurité. Les auteurs expliquent néanmoins que l'arrivée d'un tiers « *détruit cette ossature fondamentale qui est un va et vient entre danger et comportement assumé par le groupe* ». Dès lors le risque n'est plus assumé par l'ordre du collectif du groupe mais par l'ordre légal de l'Etat : « *l'Etat s'occupe des secours, moi je fonce* » (1979, p.180). Au nom d'une intervention plus structurée, plus moderne et spécialisée, l'Etat et les services de gendarmerie en particulier se sont ainsi substitués aux sociétés civiles de secours²¹⁴ présentant des défaillances face à l'engouement croissant pour la montagne et ses activités. Dans son livre *In extremis*, B. Agresti²¹⁵ rend compte de cette évolution en déroulant le fil de l'histoire du sauvetage d'Henry et Vincendon au Mont Blanc en 1956. Un secours que l'on nomme depuis "l'affaire Henry et Vincendon", tant ce drame a bouleversé l'opinion publique, mais aussi l'organisation même du secours en montagne français. Cette affaire marque la fin du secours par la communauté montagnarde et l'avènement de service public de secours spécialisé, plus adapté à la massification en cours des pratiques sportives en montagne.

Le glissement entre "gestion interne" et "gestion externe" de risques relève également d'un autre type de glissement. Ce glissement concerne l'histoire de l'aménagement touristique de la montagne française. Ainsi, R. Bourges et P. Mizrahi remarquent qu'avant le Plan Neige, qui a permis le développement et la construction des grandes stations ex-nihilo sur les alpages des montagnes françaises, il existait une pratique du ski de montagne dans des espaces non définis du point de vue territorial. Ces pans de montagne non aménagés, ces espaces étaient néanmoins cartographiés et fréquentés. La pratique y était autonome, basée sur le mode de l'autogestion des pratiquants. Avec le développement des sports d'hiver, l'émergence des stations et des aménagements spécifiques (pistes, aménagements touristiques), on normalise les espaces, on institue des règles d'utilisation, on sécurise le milieu pour accueillir non plus des pratiquants, mais des usagers-touristes en masse. Le succès touristique de la montagne française,

²¹⁴ En Europe, on peut ainsi évoquer : en 1897, les Sauveteurs du Salève avec les tours de garde du dimanche, en 1910, la Société dauphinoise de secours en montagne. Des sociétés de secours organisés par les pratiquants eux mêmes, mais aux moyens et techniques disparates. En 1946, la Fédération Française de la Montagne, avec l'ensemble des Clubs Alpains, constitue une organisation d'ensemble cohérente. Son but est notamment de fédérer les sociétés de secours existantes, d'en créer de nouvelles, d'atteindre une unité administrative, de doctrine, de technique, d'action. Lors d'un accident, la collectivité alpine (pratiquants) montait une expédition de secours. Le rôle de l'Etat ne débutait qu'une fois les victimes ramenées en vallée. L'enquête judiciaire ne pénétrait ni la pratique (pas de responsabilité), ni le terrain. Le partage était donc le suivant l'ordre alpin en haute montagne, l'ordre étatique en bas. Pour plus de précisions quant au statut du secouriste français en montagne, se reporter aux travaux de F. Cailles résumés dans l'ouvrage suivant : *La figure du sauveteur*. Renne: Presse Universitaire de Renne. 320 pp.

²¹⁵ Agresti B. 2007. *In extremis*. Paris: Guérin. 320 pp.

gage de dynamisation économique de ces territoires (Debarbieux, 1995²¹⁶; Vlès, 1996²¹⁷), tient largement à cette politique d'Etat. Une politique louable qui vise aussi à démocratiser l'accès à la montagne, en encourageant une fréquentation grand public et le développement économique par le tourisme hivernal. Parallèlement au développement des infrastructures touristiques, les techniques d'intervention sur le milieu en termes de sécurisation se multiplient et se modernisent (damage, balisage, déclenchement artificiel des avalanches, etc.). Nous sommes ainsi passés en quelques décennies d'une autogestion à l'échelle du groupe de pratiquants à une offre de gestion structurée mais ad hoc aux pratiquants. Ceci a eu pour effet indirect de reléguer le pratiquant au seul statut de cible et non d'acteur de sa sécurité.

Le pratiquant est ainsi "agi" par le système de gestion, plus qu'il n'est "agissant" dans une gestion qui le concerne pourtant au premier chef. De la même manière le pratiquant dans le processus de massification et de commercialisation des pratiques sportives est devenu un client consommateur d'une prestation, plus qu'un acteur d'une pratique sportive pouvant comporter des risques.

A priori, ce glissement ne révélerait pas forcément un dysfonctionnement de gestion, si les usagers des domaines skiables pratiquaient effectivement sur les seuls espaces balisés, sécurisés, aménagés. Autrement dit, ce glissement ne poserait pas de problème si effectivement l'ensemble du domaine skiable présentait un risque 0 et pouvait bénéficier d'un niveau de sécurité maximal.

Or, la réalité est plus contrastée puisque les activités hors pistes²¹⁸ par définition se caractérisent par un déplacement des pratiquants d'espaces sécurisés, à des secteurs non sécurisés, mais toujours accessibles par gravité depuis les remontées mécaniques. Nous sommes donc en présence d'activités qui réintroduisent et posent autrement le problème "risque d'avalanches" dans les domaines skiables. Ce risque évolue non pas du point de vue de l'aléa, mais bien du point de vue de la vulnérabilité. Le risque d'avalanches par rapport auquel on répond classiquement et majoritairement par une intervention sur le milieu (déclenchements préventifs, damage,...), ne peut-être totalement maîtrisé. En effet, et nous y reviendrons, la réponse à ce problème n'est de fait pas totalement calibrée et axée sur la composante qui fait évoluer ce risque.

Aujourd'hui les accidents en hors pistes sont en augmentation²¹⁹ dans les domaines skiables, compte tenu de l'amplification et de l'évolution des pratiques. Ces accidents mettent à jour les limites de certains dispositifs de gestion qui, s'ils sont incontournables pour permettre de sécuriser les domaines, ne permettent pas de répondre totalement au

²¹⁶ Debarbieux B. 1995. *Tourisme et montagne*. Paris: Economica. 107 pp.

²¹⁷ Vlès V. 1996. *Les stations touristiques*. Paris: Economica. 111 pp.

²¹⁸ Nous retiendrons la définition suivante : « toutes les activités de glisse sur neige pratiquées par gravité en dehors des pistes ouvertes, depuis le sommet d'une remontée mécanique d'une station de ski jusqu'au pied de la même ou d'une autre remontée mécanique ». Une définition qui nous est proposée par l'Anena et à laquelle nous souscrivons puisqu'elle respecte la réalité des pratiques et pointe ainsi le fait que l'on puisse être exposé au risque d'avalanches et évoluer dans un environnement de pratique non sécurisé et ce au sein même d'un domaine skiable. Nous reviendrons par la suite, plus précisément sur la (non) caractérisation juridique des espaces de pratiques au sein des domaines skiables.

²¹⁹ S'il s'agit d'une augmentation en valeur absolue, les chiffres qui seront présentés et précisés plus tard montrent néanmoins une augmentation significative pour ces activités. Ces chiffres sont tirés des sources suivantes : Bilan des interventions de secours sur les saisons 2002-03 et 2003-04 établi par le Système National d'Observation de la Sécurité en Montagne et dossier : « La prévention : une préoccupation ancienne », *Revue Neige et Avalanches*, n°111, sept. 2005.

problème tel qu'il se présente actuellement. Ces dispositifs indispensables doivent par conséquent être complétés par d'autres approches plus à même de prendre en compte la vulnérabilité et de permettre de mieux comprendre l'évolution de ce risque.

2) Evolution des pratiques, nouvelle vulnérabilité et mutation du risque : l'exemple des activités hors pistes.

La thématique de la gestion des risques dans les domaines skiables, ou plus exactement, la thématique de gestion de la sécurité a déjà fait l'objet de certains travaux de recherche. B. Soulé a par exemple utilisé des modèles issus de la cyndinique pour étudier la gestion de la sécurité dans les stations. Il a adapté le modèle MADS (Méthodologie d'Analyse des Dysfonctionnements des Systèmes) de P. Périlhon et al. (1993)²²⁰, pour caractériser les « *processus de danger sur les domaines skiables* » (Soulé, 2002, p. 3)²²¹. Néanmoins cette analyse s'intéresse essentiellement à la gestion de la sécurité dans les espaces aménagés et sécurisés (pistes balisées) et considère notamment l'avalanche comme « *événement rare ou hypothétique* ». Pour notre part, nous nous intéressons davantage et au contraire aux espaces qui sont limitrophes à ces espaces standardisés et aménagés. Des espaces hors des pistes, mais qui restent bel et bien accessibles par gravité des remontées mécaniques. A ce titre, ils font pleinement partie de l'enveloppe spatiale du domaine skiable. Même si nos objets diffèrent, notons que B. Soulé conclut en matière de gestion de la sécurité sur les pistes, qu'elle « *gagnerait en efficacité à impliquer les clients. L'information produite conjointement par des experts et des profanes permet de mêler des faits et savoirs hétérogènes et complémentaires* » (2002, p. 14). Cette conclusion rejoint l'idée d'un système de prise en charge externalisant le pratiquant.

D. Poizat, dans le domaine de la communication, fait état quant à lui d'un « *contexte informationnel global conflictuel* » (2001)²²². Ce contexte apparaît préjudiciable à l'action préventive, dans la mesure où celle-ci se heurte à un ensemble de logiques contradictoires génératrices de dysfonctionnements. Au centre des dysfonctionnements, l'auteur pointe les « *processus d'objectivation des risques* » (Ibid.) qui constituent pour lui les orientations majeures de ces dernières années et ont inévitablement des effets sur la gestion des risques. Nous soulevons pour notre part, cette problématique en évoquant la question de la (re)formulation locale du problème "risque".

Par rapport à ces auteurs qui ont abordé la question de la sécurité en station, il s'agit de positionner principalement notre approche en privilégiant la question de la prise en compte des risques dans les espaces hors pistes. Ainsi, l'enjeu n'est pas de comprendre comment se présente l'offre de sécurité pour la majorité des usagers sur les pistes, mais davantage de comprendre comment se caractérise la prise en compte des risques inhérents aux activités hors pistes. Il s'agit donc de se questionner sur des procédures

²²⁰ Périlhon P, Penalva J, Coudouneau L, Dos Santos J, Lesbats M, Dutuit Y. 1993. Développement d'un Modèle de référence en Sciences du Danger. *1er Colloque International des Cindyniques*. Cannes.

²²¹ Soulé B. 2002. Analyse socio-technique des risques en station de sports d'hiver. *Annales des Ponts et Chaussées* 104:65-74.

²²² Poizat D. 2001. Communication préventive et objectivation du risque : le cas des sports d'hiver. *Revue Communication et Organisation* 20 : 2-9.

visant à apporter une réponse à un problème qui évolue, en particulier celui relatif aux avalanches. Par cet objet, nous portons l'attention sur un risque qui évolue nous le verrons par le versant de sa vulnérabilité et interroge sur un plan géographique et réglementaire le statut et la définition de ces espaces de pratique.

La qualification des espaces de pratiques devient essentielle pour comprendre la manière dont les pratiques évoluent et surtout la manière dont le risque est pris en charge. Or, d'un point de vue juridique, les définitions afférentes au domaine skiable sont plus ou moins claires. Le flou quant aux définitions des espaces, notamment dans le cadre d'une évolution des pratiques sportives hivernales, pose un certain nombre de problèmes en matière de responsabilité. Evoquons dans ce sens, l'allocution du préfet de Savoie les 20 et 21 Avril 1978, au colloque « *sécurité des stations de sports d'hiver et des skieurs* » à Tignes. Face à l'évolution des pratiques hors pistes et au développement du ski de randonnée, le préfet évoque l'opportunité d'adapter « *une réglementation particulière à ces nouvelles catégories* ».

Ainsi, deux circulaires, dont l'une date de l'année 1978²²³, précisent réglementairement la définition du domaine skiable. Le « *domaine skiable de la station*²²⁴ » se situe « *en deçà de ses remontées mécaniques, c'est-à-dire dans la partie où les skieurs redescendent à ski au point de départ* ». Ce domaine est composé par deux types d'espaces : le « *domaine des pistes balisées* » et le « *domaine hors piste* ». Le domaine des pistes balisées doit être défini par arrêté municipal du maire selon le modèle fourni par la circulaire de 1987. Celui-ci prévoit qu'« *est considéré comme piste de ski alpin, tout parcours de neige balisé...* » et protégé (art.5). Quant au domaine « *hors piste* », il renvoie selon la circulaire de 1978, « *à la partie non balisée située entre les pistes ou en bordure de celles-ci [et] il peut englober certains itinéraires et comporter des panneaux directionnels* ». ²²⁵ Cette tentative de définition permet de préciser les mesures qui vont permettre la sécurisation des usagers.

Pour tant, l'évolution des pratiques, notamment hors des pistes, met à mal ces définitions juridiques, puisque la jurisprudence ne se borne pas aux définitions réglementaires relatives au domaine skiable et s'attache à constater la réalité des pratiques. Ainsi, si le maire est responsable des accidents survenus sur les pistes (définies dans l'arrêté municipal imposé par la circulaire), le juge administratif étend volontiers la responsabilité du maire aux parcours « *habituellement empruntés par les skieurs* »²²⁶, mêmes si ceux-ci ne sont ni balisés, ni définis dans l'arrêté municipal. Ces parcours que l'on dénomme « *piste de fait* », mais qui aujourd'hui vont au-delà du simple espace entre deux pistes, sont assimilés à des pistes et requièrent par conséquent aussi une attention de la part des gestionnaires. La jurisprudence fait ainsi évoluer la question

²²³Source réglementaire : circulaires du 4 janvier 1978, « *relatives à la sécurité et aux secours dans les communes où se pratiquent les sports d'hiver* » et du 6 novembre 1987 dite « *arrêtés municipaux relatifs à la sécurité sur les pistes de ski alpin et de ski de fond* ».

²²⁴ Pour la suite du propos nous utiliserons le terme de domaine skiable pour évoquer celui de la station (et non celui de la commune qui comprenant en plus le domaine de la haute montagne).

²²⁵ Se reporter à : Gourbinot O. 2006. *La question de la responsabilité sur les pistes de ski, Répartition des rôles et enjeux*. Mémoire de Master II Droit et Développement de la Montagne. CDTM-UFR de Droit. Université P. Mendes France, Grenoble.

²²⁶ CE, 22 décembre 1971, « *Commune de Mont-de-Lans* », Lebon, p. 789, JCP 1973, II, 17289, note W. Rabinovitch.

des responsabilités et de la définition des espaces au sein du domaine skiable. Une évolution qui se caractérise par une extension spatiale des responsabilités.

Ainsi parallèlement à l'extension spatiale des pratiques, se développe une extension du domaine des responsabilités.

De plus s'ajoute à ce constat celui des limites de certains dispositifs de gestion classique du risque d'avalanche qui ne sont pas véritablement axés sur la composante en mutation du risque, à savoir la vulnérabilité (Boudières 2007a)²²⁷. Ainsi, le déclenchement des avalanches dans les domaines skiables qui constitue l'une des réponses centrales au "risque d'avalanches" semble ne plus totalement endiguer le problème. En effet, le déclenchement artificiel a pour but de sécuriser des zones qui sont destinées à être ouvertes au public. Compte tenu de l'étendue spatiale des domaines skiables, il paraît encore aujourd'hui sur un plan technique et matériel difficile de prétendre garantir une stabilité de l'ensemble des pentes accessibles par les remontées mécaniques. Ainsi, les déclenchements préventifs se cantonnent davantage à des enjeux précis, préalablement recensés. Dans le cadre des domaines skiables, les enjeux faisant l'objet d'une sécurisation (purge des pentes situées en amont) sont les pistes de ski alpin ou de fond, les remontées mécaniques, certains accès, des chantiers, des événements sportifs exceptionnels. Par voie de conséquence, les espaces ne correspondant pas à ces enjeux et n'étant pas destinés à être ouverts au public ne font pas l'objet d'une sécurisation particulière.

Ainsi et théoriquement les espaces hors des pistes ne sont pas prévus à l'origine pour accueillir du public, et ne font pas l'objet d'une sécurisation spécifique. Si certains, par le fait qu'ils sont de fait en pratique fréquentés, sont sécurisés, tous ne peuvent faire l'objet de tirs préventifs. Ainsi le problème "risque d'avalanches" en station est aujourd'hui reposé sous une nouvelle forme. Or, ce n'est pas tant le phénomène naturel avalanche qui évolue, mais bien davantage la vulnérabilité. Les activités hors pistes mettent ainsi à mal des dispositifs de gestion qui n'ont pas été prévus pour contenir une telle évolution et appellent à ce que soient développées d'autres approches préventives plus adaptées à la manière dont ce risque se présente désormais.

²²⁷ Boudières V. 2007a. chap. 10: Risque d'avalanches et activités hors pistes : Entre attractivité touristique et gestion des risques, quelle voie pour la prévention dans les domaines skiables ? In *Les sports d'hiver en mutation : crise ou révolution géoculturelle ?*, ed. P Bourdeau, pp. 135-46. Paris: Hermès.

Chapitre 2 Tourisme et risque, synthèse ou paradoxe territorial

Nous avons vu dans le premier chapitre comment l'imbrication des dimensions relatives aux risques ne favorise pas les entreprises de segmentation systématiques. Nous proposons ici de montrer que cette imbrication complexe s'observe également au niveau du territoire de risque et plus particulièrement au niveau des territoires touristiques de montagne. Il ne s'agit pas de segmenter, mais bien d'accepter la l'intrication des enjeux sur ces territoires et de les mettre en relation, en perspective. Le but est donc de restituer les associations qui peuvent exister entre le territoire de risque et le territoire touristique afin de mieux cerner la problématique de gestion qui anime cette recherche.

I La commune touristique de montagne et l'impératif touristique "

Dans un premier temps nous évoquerons l'impératif touristique qui anime ces territoires sur un plan économique et politique. Nous évoquerons à ce titre le statut législatif particulier des communes de montagne qui confère à leurs représentants élus des obligations et responsabilités particulières. Un ensemble d'éléments qui ne sont pas sans lien et conséquence sur les risques.

1) Tourisme et action publique : le service public touristique local.

Si nous avons beaucoup évoqué la décentralisation en tant que processus de mutation de l'intervention publique, il faut aussi l'inscrire dans un mouvement plus global et plus large de "dérégulation". Nous l'avons dit, cette dérégulation se traduit dans le domaine de l'action publique par une requalification des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle entraîne également une redéfinition des frontières entre ce qui relève du domaine de l'intervention publique et ce qui relève de l'intervention privée. Dans le champ du tourisme, cette dérégulation a aussi ses conséquences. Comme le précise V. Vlès (2001)²²⁸, depuis les années 80 et ce phénomène de "dérégulation" à l'échelle mondiale, l'organisation touristique locale est susceptible de devenir l'objet d'une activité privée. Dans le secteur touristique, comme pour d'autres secteurs d'activité assimilés à des services collectifs (eau, gaz, assainissement, transport public, ...) la "liberté d'entreprendre" à titre privé, est reconnue par le conseil constitutionnel et constitue un principe fondamental souligné par la loi²²⁹. Néanmoins et nous touchons ici à un point crucial propre à l'activité touristique « *la quasi totalité des expériences relevées en Europe occidentale nous montre que l'organisation touristique locale n'est jamais*

²²⁸ Vlès V. 2001. *Service public touristique local et aménagement du territoire*. Paris: L'Harmattan Collection "Logiques sociales". 222 pp.

²²⁹ Principe de la liberté du commerce et de l'industrie : art. 7, loi Le Chapelier des 2 et 17 mars 1791

devenue une activité relevant pleinement du secteur privé. Tout au plus, les politiques publiques d'aménagement et de développement touristique se sont adaptées, dans ce contexte, aux services rendus dans un environnement marchand, c'est-à-dire adapté à une demande fluctuante. » (Vlès, 2001, p. 29). En effet, la maîtrise des formes de la gestion locale du tourisme évolue vers plus de différenciation.

Cette évolution est d'abord le fait de l'État, qui n'a plus les moyens ni la volonté de promouvoir un espace touristique planifié à l'image des politiques d'aménagement qu'il a menées de 1979 à 1983. Des politiques, dont les résultats locaux ont fait l'objet de nombreuses controverses : Plan neige (1960), mission d'aménagement des côtes (1963 - 1984). Depuis 1985, les collectivités locales sont amenées à financer en partie ou totalement des équipements dont elles délèguent progressivement la gestion. Le cas des communes supports de stations de sports d'hiver illustre parfaitement cette tendance (Gerbaux, Marcelpoil, 2003)²³⁰. Pour V. Vlès, l'ensemble de ce mouvement de décalage entre maîtrise d'ouvrage des équipements de tourisme et de loisirs (qui relève encore souvent des collectivités locales) et son exploitation (confiée de plus en plus à un organisme privé) s'accélère. En termes de sens de l'action mais aussi d'efficacité, la gestion différenciée de l'espace touristique s'inscrit dans une double perspective. La première est relative au fondement d'intervention et concerne la nécessité de recentrer les opérateurs publics sur le service public local. La seconde est davantage liée à la question de l'efficacité et incite à opter pour des modes de gestion souples, efficaces qui en théorie devraient s'adapter pleinement aux évolutions du marché. Dans le cas des stations de sports d'hiver, cette double perspective est prégnante dans la construction et le pilotage des politiques touristiques communales. Les configurations organisationnelles, entre autorités locales et opérateurs touristiques, donnent lieu notamment à des modèles de partenariats public/privés multiples. (Boudières, Gerbaux, Marcelpoil, 2004)²³¹

En tout état de cause, pour répondre à cette double exigence et en dépassant le cas des stations de montagne, le recours à la délégation semble apparaître en pratique, comme une évidence : « déléguer pour mieux gérer : s'il est maîtrisé par la collectivité locale, le management du projet touristique permet de réaliser non seulement des gains de productivité, mais également de fédérer des équipes et des acteurs autour d'un territoire d'un espace. » (Vlès, 2001, p. 41). Associer d'une part, le respect de l'intérêt général local et d'autre part, la rentabilité de l'exploitation, semble constituer une caractéristique majeure de l'action publique dans ce secteur. Il s'agit d'une confrontation d'intérêts permanente et fondamentale, à la base de toute forme de configuration organisationnelle. Il s'agit d'une imbrication de sens avant tout, et que semble incarner la notion de « *service public touristique local* » (Vlès, 2001). Ainsi, et ce quel que soit le modèle délégué ou directement rattaché à l'autorité publique, le service public touristique local nous semble une notion spécifique et intéressante pour comprendre la particularité de l'activité et de la problématique d'aménagement touristique en France.

²³⁰ Gerbaux F, Marcelpoil E. 2003. Gouvernance et management local des villes et communes touristiques : le cas français. *Rencontres internationales démocratie et management local*, Québec, CAN, 20-23 mai 2003, p. 11.

²³¹ Boudières V, Gerbaux F, Marcelpoil E. 2004. La difficile construction des politiques touristiques dans les stations de montagne. *Cahier Espaces* 82:104 -7.

Si le service public touristique local nous semble autant incontournable, c'est parce que comme nous l'avons dit, il hybride des injonctions et préoccupations qui pourraient à première vue sembler contradictoires ou tout du moins difficiles à concilier. A première vue seulement, puisque comme le précise son auteur, s'opposent dans l'analyse deux paradigmes de l'action publique : celui relatif à l'action publique « *égalitariste* » et celui relatif à l'action publique « *équitable* » (Viès, 2001, p. 22). Evoquer la notion de service public touristique local, c'est tourner le dos à la première approche, qui a prévalu en France à la fin du 20e siècle, pour lui préférer désormais la seconde. Cette dernière constitue une acception réaliste de l'action publique touristique qui « *intervient non pas partout de manière égale mais avec discernement, en fonction de la situation locale, des avantages distincts des catégories d'opérateurs ou d'usagers, de ce qu'ils ont et de ce qui leur manque* » (Ibid). Dans cette optique, l'action publique en matière de tourisme se présente comme différenciée et s'inscrit dans une doctrine de l'aménagement selon laquelle ce qui importe ne réside pas véritablement dans la réduction des inégalités entre situations locales. L'enjeu se situe bien plus sur « *la prise en compte de l'inégalité des chances des territoires au départ et leur capacité à intégrer une perspective de développement qui tienne compte de leur environnement économique, social, naturel...* » (Viès, 2006, p. 36)²³². En cela, l'intervention en termes d'équité et de manière adaptée est préférée à une conception et une explication utilitaristes, centrées sur l'efficacité économique. Cette conception est incarnée par le principe de différence qui « *oblige à faire application de règles semblables à des personnes placées dans des situations semblables et n'interdit pas que puissent être appliquées des règles différentes à des personnes placées dans des situations différentes* »²³³. Une des conséquences de cette acception différenciée de l'action publique s'inscrit dans un paradigme de l'aménagement équitable. Elle concerne notamment la question de la diversification des modes de coordinations dans l'action. Nous illustrerons cette conséquence dans le domaine du pilotage de l'aménagement et de l'activité touristique dans les territoires de montagne.

2) Le référentiel "communocentriste" de la loi Montagne de 1985

C'est dans cette perspective (que nous qualifierons pour notre part d'épistémologique en matière de science de l'aménagement), que les communes touristiques de montagne, sur un plan politique et juridique, se sont vues attribuer un cadre législatif et des outils réglementaires d'intervention particuliers. Cette acception de l'action publique équitable trouve en effet une certaine résonance dans ce que d'autres spécialistes du droit de l'aménagement montagnard ont nommé la « *décentralisation responsabilisante* » (Servoin, 2002b, p. 4). Effectivement, la reconnaissance de la légitimité des communes à piloter leur développement touristique, n'est pas pour autant synonyme d'une intervention publique hégémonique et unilatérale.

²³² Viès V. 2006. *Politiques publiques d'aménagement touristique. Objectifs, méthodes, effets*. Pessac: PUB. 483 pp.

²³³ Décision 81-130 du Conseil Constitutionnel du 30/10/1981, AJDA, 1981, p. 596 qui fait jurisprudence devant la justice des services publics locaux.

Pour les territoires touristiques montagnards, la loi de 1985 dite "loi montagne"²³⁴ confère aux communes des modalités d'action publique particulières dans le domaine de leur développement touristique. Cette loi, dans la mouvance des lois de décentralisation, a entériné juridiquement la responsabilité des collectivités locales (la commune ou le groupement de commune), en matière de pilotage du développement touristique local. La commune est ainsi érigée au rang d'« *Autorité Organisatrice* » (AO) (art. 47), dans le cadre de l'organisation et de la mise en œuvre d'opérations touristiques sur son territoire. Le principe de l'"auto-développement" constitue l'ossature de la loi montagne. Il prend appui sur un référentiel « *communocentriste* » (Servoin, 1993)²³⁵ et se traduit dans le domaine touristique de la manière suivante : « *en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales. Sauf recours à la formule de la régie, cette mise en œuvre s'effectue dans les conditions suivantes :*

-chaque opérateur doit contracter avec la commune ou le groupement de communes ou le syndicat mixte compétent ;

-chacun des contrats porte sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique : études, aménagement foncier et immobilier, réalisation et gestion des équipements collectifs, construction et exploitation du réseau de remontées mécaniques, gestion des services publics, animation et promotion. » (art. 42)

La commune, et donc ses représentants élus, sont donc légitimement responsables du pilotage de l'activité touristique (planification de l'aménagement, modalités de contractualisation avec les opérateurs touristiques...). Pour les communes supports de station de sports d'hiver, la responsabilité communale du pilotage concerne les modalités d'exploitation de leurs domaines skiables. Si la loi ne définit pas explicitement ce qu'est un domaine skiable, elle spécifie en revanche, ce qu'elle entend par remontées mécaniques : « *Sont dénommés "remontées mécaniques" tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs.* » (art. 43).

Par ailleurs depuis 1959, les remontées mécaniques sont considérées comme un transport public et donc assimilées à un service public²³⁶. La Loi montagne précise donc que : « *le service des remontées mécaniques est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées ou par leurs groupements ou par le département auquel elles peuvent conventionnellement confier, dans les limites d'un périmètre géographique défini, l'organisation et la mise en œuvre du service. Les communes ou leurs groupements peuvent s'associer, à leur demande, au département pour organiser ce service.* » (art. 46). Ce service public doit donc être organisé par la commune, mais cette dernière a la possibilité de recourir à différentes formules de gestion. Ainsi l'article 47 évoque que « *l'exécution du service est assurée soit en régie directe, soit en régie par*

²³⁴ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne.

²³⁵ Servoin F. 1993. *La commune de montagne*. Paris: Economica. 308 pp.

²³⁶ Arrêt du Conseil d'Etat « commune d'Huez », du 23 janvier 1959.

une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. » (art. 47). Si la commune choisit de réaliser une délégation de service public (DSP)²³⁷, ayant pour objet l'exploitation du parc de remontées mécaniques, elle doit réaliser un conventionnement avec l'opérateur privé, conformément aux dispositions fixées par l'article 42. Cette convention : « [...] fixe la nature et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les obligations respectives des parties [...]. Elle peut prévoir la participation financière de l'exploitant à des dépenses d'investissement et de fonctionnement occasionnées directement ou indirectement par l'installation de la ou des remontées mécaniques. » (art. 47).

D'après F. Servoin²³⁸, l'article 42 de la loi montagne qui s'inscrit dans l'esprit des lois de décentralisation, constitue un article de transfert de compétences. A ce titre, si cet article fonde la compétence de la commune à diriger l'aménagement touristique local, le transfert de compétences ne s'opère pas par attribution de compétences réglementaires ou de police supplémentaires. Cette compétence de pilotage repose davantage sur une approche contractuelle. Ainsi, « c'est par le biais des contrats que les communes de montagne vont désormais coordonner et diriger leur développement touristique. [...] La technique contractuelle renvoie donc au principe du consensualisme et de la liberté contractuelle » (Servoin, 2002b, p. 4). L'article 42 s'apparente davantage à un guide qui fait état des principales dispositions à ne pas omettre lors de la réalisation du contrat, qu'à un recensement exhaustif du contenu particulier de ces dispositions (à l'exception de la durée). « L'article 42 n'est pas un article de fond mais simplement de procédure » (p. 5) et incarne la « décentralisation responsabilisante » (Ibid.). C'est donc le contrat, à chaque fois négocié entre les deux parties qui va préciser les obligations de chacun. Donc, à condition que certains points mentionnés dans l'article 42 soient abordés dans le contrat sous peine de nullité de ce dernier ; le contenu de ces points (exigences consenties par chacune des parties, équilibre des obligations) reste le résultat d'une négociation entre les parties.

3) L'impact des configurations organisationnelles et managériales des stations de montage

Le principe de « liberté contractuelle » dans le cadre d'une « décentralisation responsabilisante » va conditionner grandement les modes de gestion des territoires touristiques et plus précisément la qualité du partenariat public-privé. Ainsi, d'une commune support de station à l'autre, les contrats prennent des formes différentes. Ceci impacte fortement les relations entre l'autorité organisatrice (AO) d'une part, et son opérateur privé de remontées mécaniques d'autre part. Ce binôme AO/Opérateur qui est structurel dans *la gouvernance des stations de montagne* (Gerbaux, Marcelpoil,

²³⁷ Aujourd'hui, on estime que seuls 20% des quelques 370 sites de ski en France ont opté pour une exploitation en régie de leur domaine skiable. Pour l'essentiel, les communes ont eu recours à des contrats de concessions (degré le plus élevé en matière de délégation de service public) portant sur l'exploitation du parc de remontées mécaniques.

²³⁸ Servoin F. 2002b. *Les opérations d'aménagement touristique en montagne et conventionnement avec les communes (les conventions de l'article 42 de la loi montagne)*. Grenoble: CDTM, Université P. Mendes France, UFR de Droit. 28 pp.

Boudières, 2004, 2005, 2006)²³⁹, semble tout aussi central en matière de gestion des risques sur ces mêmes communes (Boudières, 2006a)²⁴⁰. Ces contrats de concessions relatifs à l'exploitation des remontées mécaniques incluent en réalité des clauses et des missions qui dépassent la seule mission de transports des usagers. Ils ont pour objet dans la pratique d'englober l'exploitation totale du domaine skiable (dont nous avons préalablement précisé les difficultés relatives à sa qualification juridique). Pour autant, ces contrats d'exploitation de transports publics font apparaître d'autres missions que celles liées à l'exploitation des remontées mécaniques. Il s'agit notamment de l'entretien et de l'aménagement des pistes, de la sécurité des pratiquants et de la gestion des risques dans le domaine.

L'ajout de ces missions permet d'identifier, dans la pratique managériale, deux modèles de gestion des domaines skiables : celui de la "délégation totale" et celui de la "délégation partielle"²⁴¹.

-Le modèle de la "délégation totale" : par ce modèle (qui représente la configuration dominante), la commune adosse au contrat de délégation de service public, les missions liées à l'entretien des pistes et à la gestion des risques sur le domaine skiable. Ces missions recouvrent : l'aménagement, l'entretien des pistes, la sécurité des pistes, le balisage et le déclenchement préventif des avalanches. On parle ainsi de délégation totale par laquelle l'opérateur de remontées mécaniques, en plus d'assurer la prise en charge des usagers à la montée, prend également en charge leur sécurité à la descente.

-Le modèle de la "délégation partielle" : bien moins répandu, il concerne néanmoins des grandes stations telles que Tignes ou Val d'Isère. Ce modèle se caractérise par le fait que seule l'exploitation des remontées mécaniques est déléguée à l'opérateur. Les missions relatives à la gestion des risques sont quant à elles confiées à une régie publique ou un EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial) sous tutelle politique de la commune.

La description de ces deux modèles de gestion reste générale. Ils peuvent d'une station à l'autre prendre, selon les arbitrages et négociations, des déclinaisons particulières²⁴². Ces structures et ces modalités de gestion constituent une donnée centrale dans la compréhension des modes de gestion des risques dans ces communes de montagne.

²³⁹ Pour plus de précision concernant la gouvernance des stations de montagne se reporter aux références suivantes :

- Gerbaux F, Boudières V, Marcelpoil E. 2004. De l'utilité de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux: l'exemple de la station des Arcs. *Ingénieries - E A T* 37:75 – 85.
- Boudières V, Gerbaux F, Marcelpoil E. 2004. La difficile construction des politiques touristiques dans les stations de montagne. *Cahier Espaces* 82:104 -7 (op.cit.).
- Marcelpoil E, Boudières V. 2006. Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité, une lecture en terme de proximité. *Revue électronique Développement Durable et Territoires*.
- Gerbaux F, Marcelpoil E. 2006. Gouvernance des stations de montagne en France: les spécificités du partenariat public-privé. *Revue de Géographie Alpine* 1:9-31.

²⁴⁰ Boudières V. 2006a. Réflexion autour de la notion de gouvernance des risques, une application en termes de vulnérabilité des territoires touristiques de montagne. *Revue de géographie alpine* 94:53-64.

²⁴¹ Nous laissons volontairement de côté, le modèle en régie directe peu présent dans les grandes stations de sports d'hiver (signalons néanmoins, le retour à la formule de la régie dans certaines stations moyennes telles que Chamrousse pour n'en citer qu'une, marquant ainsi un retour à la gestion publique).

²⁴² Cf. Analyses relatives à Tignes et Val d'Isère en seconde partie.

II La commune touristique de montagne et l'impératif de sécurité

Après avoir présenté les caractéristiques organisationnelles inhérentes à l'"impératif touristique", nous abordons maintenant de manière totalement associée et non déséctorisée, la question de la sécurité et des obligations qui lui sont associées. Nous allons ainsi poursuivre l'analyse en présentant une lecture des obligations de sécurité à partir des éléments précédemment décrits. L'enjeu est de rendre compte des interactions, voire interférences relatives à l'imbrication de ce double impératif.

1) La sécurité des usagers, du pouvoir de police non transférable....

Effectivement parallèlement à l'impératif du développement économique qui dicte pour beaucoup les choix relatifs au management touristique, s'ajoute l'obligation de sécurité. Ce type d'obligation est directement aux pouvoirs de polices administratives des maires de ces communes. L'élu de commune touristique de montagne est, en tant que maire, responsable de la sécurité sur son territoire²⁴³ conformément à cette source de pouvoir, « *fondement de l'édifice du droit public* » (Servoin, 1993, p. 256). Si, comme nous l'avons vu, certaines missions relatives à la sécurité font l'objet d'avenants à certaines DSP (modèle de la délégation totale) ; les pouvoirs auxquels ces missions sont directement rattachées ne peuvent faire l'objet de transferts. Sur un plan juridique, les contrats de concession ne constituent donc pas une possibilité de délégation de cette responsabilité du maire en matière de sécurité sur les domaines skiables.

Dans ce domaine, le maire demeure donc l'acteur central et ce quel que soit le modèle d'exploitation de la station. Néanmoins, ce point fondamental de la réglementation ne s'illustre pas toujours en pratique, où si juridiquement la responsabilité demeure effective, le pouvoir, compris sous l'angle de l'exercice et du contrôle de cet exercice est largement dilué, pour ne pas dire transféré. Il s'opère alors un décalage entre responsabilité et exercice des responsabilités qui dans le domaine des risques n'est pas sans conséquence en matière de pilotage politique de ce domaine de gestion (Boudières, 2008)²⁴⁴.

2)à la mission technique déléguée

Ce décalage a notamment fait l'objet en 2006, d'un avis de la Commission de la Sécurité des Consommateurs²⁴⁵ : « *la CSC constate l'absence d'indépendance, dans la*

²⁴³Article L. 2212-1 et 2 du C.G.C.T. : « *La police municipale est instituée dans la commune afin d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle est placée sous l'autorité du maire qui exerce sa compétence en propre, au nom de la commune et pour laquelle le conseil municipal est incompétent. Le maire est donc le responsable, entre autres, de la sécurité des biens et des personnes sur le territoire de sa commune. Le pouvoir de police municipale est non négociable, ni transférable, sur une autre autorité ou une autre personne juridique. L'abstention du maire ou l'insuffisance des mesures adoptées constitue une carence et engendre la responsabilité de la commune.* »

²⁴⁴ Op.cit.

²⁴⁵ La C.S.C. est une Autorité Administrative Indépendante créée par la Loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs. Elle est composée de magistrats des hautes juridictions, de représentants des collèges professionnels et consommateurs, de personnalités qualifiées. Sa mission consiste à émettre des avis,

plupart des stations, des responsables de la sécurité des pistes par rapport aux sociétés d'exploitation des remontées mécaniques. Dans ces conditions, leurs décisions d'ouverture ou de fermeture des pistes peuvent être soumises à des impératifs autres que de sécurité. La Commission souhaite donc que leur indépendance soit renforcée pour ne plus relever que de la seule autorité du maire. » (Extrait de l'avis relatif à la sécurité sur les pistes de ski, 2006).

Cet avis a été relayé au parlement par certains députés à qui le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire de l'époque a répondu : *« S'agissant de la mise en sécurité des pistes, elle dépend, aux termes du code général des collectivités territoriales, du pouvoir de police générale du maire. Il appartient donc au maire, de définir aussi bien les conditions de circulation sur les pistes de ski que l'organisation des secours elle-même. De même, sur les domaines skiables de ski alpin ou de ski de fond, il est du ressort du maire de confier la mission à un service des pistes, qui est soit exclusivement communal, soit délégué dans le cadre d'un contrat de prestation. Il est exclusivement formé de pisteurs-secouristes, tous titulaires d'un brevet d'État. Le service des pistes a pour mission d'assurer la sécurité et les secours sur tout le domaine skiable : assistance et secours dans toutes les situations et réponse à toute détresse, recherche de personnes égarées, recherche de personnes ensevelies sous avalanche, transport de personnes blessées, surveillance constante et aptitude à intervenir sur l'ensemble du domaine skiable. S'il choisit de déléguer cette mission, il est de la libre compétence des collectivités locales de désigner la société la plus à même de remplir ces fonctions et de mettre en place un dispositif de contrôle de la sécurité des pistes. Il n'est pas envisagé de réglementer le cahier des charges type de concession. Conscient des risques qu'engendrent certaines pratiques » (Réponse publiée au JO le 17/04/2007, page 3829).*

Cette réponse réaffirmant donc la réalité des pouvoirs et obligations du maire, entérine la pratique contractuelle selon laquelle on peut déléguer les missions de sécurité à de tiers opérateurs. Néanmoins depuis 1998, la responsabilité pénale de l'exploitant peut-être également retenue en cas de carence ou de manquement aux missions de sécurité sur le domaine skiable. Ainsi, relevons cette décision en cassation de 1999²⁴⁶ : *« la responsabilité pénale de la société d'exploitation est confirmée. Il est relevé que le pouvoir de police du maire en matière de prévention des avalanches prévu au L 2212-2-5 du code général des collectivités territoriales n'exclut pas la responsabilité de la société concessionnaire de l'exploitation du domaine skiable, tenue notamment, à l'égard des usagers, à une obligation contractuelle relevant du droit privé. La cour d'appel reconnaît au maire le pouvoir de police municipal, mais dans la limite de l'exercice administratif du pouvoir, c'est-à-dire par l'édiction des arrêtés municipaux fixant les règles de sécurité sur le domaine skiable. L'exercice pratique de la sécurité sur le domaine skiable, via le*

destinés aux pouvoirs publics, aux professionnels et aux consommateurs, sur tous types de produits et de services présentant des risques informer le public par des communiqués de presse, des campagnes de sensibilisation, des fiches de prévention, une lettre périodique, un rapport annuel et un site internet recenser les accidents et les risques de la vie courante.

²⁴⁶ Arrêt de la Cour de cassation 9/11/99 SATA-Reverbel-Roderon (Cassation de l'arrêt de la cour d'appel de Grenoble du 25 février 1998 Avalanche à l'Alpe d'Huez du 1er janvier 1996.

contrat de concession, est le fait quant à lui de la société d'exploitation et relève dès lors du droit privé. » Ainsi, entre responsabilités croisées et mode de management délégué, la question du pilotage politique apparaît d'autant plus d'actualité. Une préoccupation semblable à celle de l'Etat et des communes en matière de gestion des risques naturels dans les espaces urbanisés.

Conformément à la circulaire de 1988²⁴⁷: *« si l'Etat doit afficher les risques en déterminant leurs localisations et leurs caractéristiques, les communes ont le devoir de prendre en considération l'existence des risques naturels sur leur territoire, notamment lors de l'élaboration de documents d'urbanisme et de l'examen des demandes d'autorisation d'occupation des sols. »* A l'Etat revient la responsabilité et le devoir de "dire le risque", et au maire de "prévenir le risque", une fois celui-ci identifié par les services d'Etat²⁴⁸.

Concernant spécifiquement les risques naturels en montagne, F. Servoin précise que *« paradoxalement, alors que se développait la décentralisation, l'Etat a entendu faire du champ des risques naturels sa compétence, non soumis aux enjeux locaux »* (Servoin, 1993, p. 41). Ce positionnement étatique correspondait à l'époque à une attente des élus locaux de se *« dessaisir au maximum de ce qu'ils considéraient comme une dangereuse source de responsabilité »* (Ibid.). Or, comme l'explique l'auteur en 1993, on observe dans les faits un système en perpétuelle évolution. Un système où coexistent d'une part, un ensemble de règles qui font de l'organisation de l'espace (en vue de sa sécurisation), une compétence exclusive de l'Etat, et d'autre part, un système de responsabilité (largement inspiré des principes de la police municipale) où du point de vue pénal, l'élu communal est particulièrement concerné et exposé.

Au regard du contexte juridique et réglementaire, en montagne, le caractère local de la régulation semble particulièrement prégnant. Par rapport à nos préoccupations, la coexistence juridique de la loi Montagne dans le champ touristique et des obligations en matière de sécurité locale renforce l'idée selon laquelle la commune touristique apparaît comme une échelle d'analyse intéressante. L'échelon communal constitue en effet, un espace de confrontation et d'imbrication d'enjeux multiples et parfois antagonistes. Des enjeux territoriaux, par définition fortement imbriqués, qu'il s'agit de prendre en compte dans leur totalité, plutôt que de chercher à les séparer, pour ne privilégier que l'un ou l'autre.

III La gestion du risque d'avalanches dans les territoires touristiques : un aléa pour des vulnérabilités

« L'être humain, c'est-à-dire celui qui déclenche la plupart du temps les avalanches et peut en général exercer son libre arbitre, constitue à lui seul la moitié du problème. Le déclenchement d'une plaque de neige a lieu à l'intersection du système complexe "manteau neigeux" et de cet autre système complexe qu'est l'être humain [...]

²⁴⁷ Circulaire du 20/06/88 « Equipement et risques majeurs » sur les risques naturels.

²⁴⁸ Pour les territoires de montagne, ce sont principalement les services RTM (Restauration des Terrains en Montagne) qui sont chargés de réaliser les cartographies des risques pour les communes et de réaliser en concertation avec les communes les PPR (Plan de Prévention des Risques).

Conscience du risque plutôt que pensée sécuritaire, gestion du risque plutôt que garantie de sécurité. Les accidents sont souvent provoqués par des gens qui pensent maîtriser la situation. » (Munter, 2003)²⁴⁹

Nous clôturons ce chapitre relatif à la spécificité de nos territoires d'étude, en présentant la spécificité relative au risque d'avalanches qui est au cœur de nos analyses empiriques. Compte tenu de notre approche et perspective de recherche, qui n'est pas celle de l'aléa, nous n'avons pas débuté notre cadre théorique par la description du phénomène avalanche. La raison tient au fait que ce n'est pas le phénomène physique qui nous préoccupe, mais bien davantage le risque d'avalanches, dont le phénomène n'est qu'une composante parmi d'autres. Par ailleurs, si le phénomène sur un plan scientifique possède une définition relativement stabilisée, le risque quant à lui semble plus ténu à identifier, à cerner et par conséquent à comprendre. Un risque qui si on l'interroge sur le versant de la vulnérabilité se découvre sous un jour différent et sous une forme en perpétuelle mutation. Nous souhaitons ici achever notre cadre d'analyse en proposant un autre regard sur ce risque, qui parce qu'il évolue, échappe parfois aux modalités de réponses qui ne le conçoivent que sous une forme stabilisée trompeuse.

1) Le risque d'avalanches, une régulation spécifique

Selon le juriste F. Servoin, « *la spécificité du risque d'avalanches dans sa prise en compte par les pouvoirs publics se mesure à partir de la distinction qui s'opère entre le traitement des risques naturels dans leur ensemble, très centralisé, et le risque d'avalanches où l'on constate au contraire un réel retrait des services de l'État.* » (2002a, p. 6)²⁵⁰. Ainsi, si l'auteur admet une véritable prise en charge de ce risque par l'État, (notamment après le tragique accident d'avalanche de Val d'Isère en 1970), il constate, à partir des années 80, un désengagement progressif de l'État, qu'il impute sans plus de précision à des raisons financières. Néanmoins, et ceci nous semble intéressant pour l'analyse, à partir de ce moment ce sont les acteurs locaux, les collectivités locales, les professionnels de sports d'hiver et les associations sportives qui prennent le relais. L'auteur y voit une spécificité « *du risque d'avalanches, géré en grande partie aujourd'hui au niveau local, bien que l'État soit toujours présent dans certains domaines et ce contrairement à la gestion traditionnelle des risques naturels centrés sur l'intervention étatique.* » (p 7).

D'autres auteurs tels que G. Decrop et C. Charlier qui ont eux aussi étudié ce risque, en s'intéressant plus spécifiquement à la question de l'expertise, ont pointé le fait que les situations d'expertise (en temps de crise) ne sont pas indépendantes du contexte plus global. Pour ces auteurs, en matière de gestion du risque d'avalanches, on observe deux logiques contradictoires. La première concerne la forme de l'expertise, avec la question de la cohabitation entre des approches se voulant pragmatiques, opérationnelles, et des approches se basant sur la rationalisation administrative. La seconde logique concerne la mutation contrastée de l'action publique, entre d'une part, un processus global de

²⁴⁹ Munter W. 2006. *3x3 Avalanches. La gestion du risque dans les sports d'hiver*: Club Alpin Suisse CAS. 224 pp.
²⁵⁰ Op.cit.

décentralisation qui touche aussi le domaine des risques et d'autre part, une action régaliennne encore forte, en guise de contrepoids. L'ensemble de ces contradictions a conduit les auteurs à parler de « *risque négocié* » (1995)²⁵¹, au sein de « *scènes locales de risque* » (Ibid.). En cela, ces analyses dépassent le modèle de la "régulation croisée" caractérisé par un pilotage par l'Etat que modère et complète, à la marge, l'ajustement local par la négociation. Succède donc à ce modèle, notamment en matière de gestion des risques, un modèle plus symétrique encore, qui selon P. H. Bourrelrier²⁵², est « *pluraliste, ouvert et différencié dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes. [...] La découverte d'interdépendances multiples entre acteurs conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération.* » (1997, p. 158). Or, en matière de gestion du risque d'avalanches, si la tragédie de Val d'Isère marque le point de départ d'une véritable politique d'Etat, elle révèle avant tout « *un débat sur le problème du partage des responsabilités entre l'Etat et la commune* » (p. 283). Ce débat dépasse largement la seule question des risques pour se situer à l'échelle du développement des territoires de montagne et des contraintes liées à ce type de développement. La neige, à la fois synonyme de "mort blanche", mais aussi d'"or blanc", offre un double visage, une dualité qui implique l'Etat et la commune en matière de prévention des risques, mais aussi en matière de développement touristique²⁵³. La question du risque, notamment en termes de prévention, constitue parfois dans ces territoires et pour les acteurs cités une « *patate chaude* » qui oscille entre différents protagonistes et surtout entre deux pôles associés, celui du développement et celui du risque.

2) Le risque d'avalanches, un aléa pour des vulnérabilités

A l'échelle nationale, *a fortiori* mondiale, les événements catastrophiques dus aux avalanches ne sont classés qu'en classe 3, parmi l'échelle de gravité qui en compte 5²⁵⁴. Or en montagne, le nombre de victimes relatif aux avalanches fait de ce risque (considéré parmi la liste des risques naturels) le plus meurtrier. Ceci n'est pas seulement dû au fait que l'on circonscrit les statistiques aux seuls espaces de montagne. Cela est dû au fait que le risque d'avalanches ne concerne pas les seuls espaces urbanisés, où le nombre de victimes demeure assez faible. En revanche, si l'on considère l'espace montagnard dans son ensemble (les espaces urbanisés, mais aussi les voies de communication, les domaines skiables, le domaine haute montagne,...), le risque

²⁵¹ Decrop G, Charlier C. 1995. De l'expertise scientifique au risque négocié : vers les scènes locales de risque. Rapport de synthèse Futur Antérieur-Cemagref.

²⁵² Bourrelrier PH. 1997. *La prévention des risques naturels, rapport d'évaluation*. Paris: La Documentation Française. 702 pp. (Op.cit.).

²⁵³ La politique d'Etat, d'aménagement touristique de la montagne, notamment caractérisée par le Plan Neige dans les années 60, 70 et 80 a largement encouragé la création ex-nihilo de grandes stations d'altitude, dirigeant la France et les vallées montagnardes sur la voie du tourisme hivernal de masse.

²⁵⁴ D'après le rapport : Vignal C, Laroche R. 2003. *Les événements dommageables en France et dans le Monde, en 2002*, Paris: Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 28 pp. Les événements y sont classés selon une table à double entrée (dommages matériels et humains). Ainsi, bien que classés en classe 3 (accidents très graves), les catastrophes dues aux avalanches ne figurent qu'en milieu de tableau (p. 5 et 20).

d'avalanches engendre un nombre important de victimes. Les statistiques de l'Anena²⁵⁵, ciblée sur l'"accidentologie avalanche" et non sur les dommages matériels, confirment ce constat avec une hausse sensible des victimes sur les dernières années, notamment dans le cadre des pratiques sportives hivernales. Ces pratiques sportives sont par ailleurs, l'une des raisons et sources de motivation à la fréquentation touristique hivernale des massifs. Parmi ces pratiques, les activités hors pistes sont en tête des statistiques²⁵⁶ tous espaces confondus. Nous entendons par activités hors pistes : « *toutes les activités de glisse sur neige pratiquées par gravité en dehors des pistes ouvertes, depuis le sommet d'une remontée mécanique d'une station de ski jusqu'au pied de la même ou d'une autre remontée mécanique* ». Cette définition proposée par l'Anena dans le cadre de ses statistiques est intéressante dans la mesure où elle nous permet de dépasser pour le moment la question relative à la carence de définition juridique en matière de domaine skiable²⁵⁷. Suivant l'évolution de la jurisprudence, nous optons pour la définition de l'Anena, dans la mesure, où elle matérialise les limites du domaine skiable non pas de manière théorique, mais en fonction de la réalité des pratiques sur tel ou tel domaine²⁵⁸. Pour ces activités hors pistes, les chiffres de la saison 2005-06 montrent que ces dernières représentent 51% des accidents mortels, avec 49 accidents mortels pour un total de 55 décès enregistrés, l'hiver 2005-06 constitue le plus meurtrier que la France ait connu, en seize saisons de recensement. Les auteurs de ces statistiques, relèvent « *un fait relativement nouveau : le hors piste est maintenant la pratique sportive (parmi l'ensemble des pratiques sportives en montagne) la plus touchée par les accidents d'avalanches [...] les accidents (décès par avalanches) en hors piste marquent une nette évolution depuis près de dix ans* » (Sivardière, Jarry, 2006, p. 8)²⁵⁹.

Ainsi, pour le risque d'avalanches et en termes de vulnérabilité, les éléments vulnérables passifs qu'il est possible de quantifier et de dénombrer (au sens de R. D'Ercole et J.C. Thouret) ne peuvent se limiter aux espaces urbanisés. L'analyse doit s'étendre à tous les espaces quelles que soient leurs caractéristiques et la nature des éléments vulnérables qui s'y trouvent. Néanmoins pour synthétiser les choses, on peut adopter le modèle suivant, présentant pour le seul aléa "avalanche" des formes diversifiées d'espaces et d'éléments vulnérables. A l'échelle administrative de la commune on identifie ainsi *des éléments vulnérables* : les biens matériels, les personnes, les activités et *des types d'espaces de vulnérabilité* : les espaces urbanisés, les espaces de pratiques sportives (domaine skiable et hors domaine skiable), les voies de communication. Il s'agit

²⁵⁵ L'Anena (Association Nationale pour l'Etude de la Neige et des Avalanches) est chargée depuis la saison 1971-72 de réaliser les statistiques en matière d'accidentologie avalanche en France.

²⁵⁶ Cf : Bilan des interventions de secours sur les saisons 2002-03 et 2003-04 établi par le Système National d'Observation de la Sécurité en Montagne. et Sivardière F. 2005. La prévention : une préoccupation ancienne. *Revue Neige et Avalanches* 111:2-23.

²⁵⁷ Pour plus de précision à ce sujet, se reporter au Chapitre 1, de la Section 3.

²⁵⁸ En effet, à l'exception de certaines stations ayant un règlement local précis, les responsabilités, quand elles sont recherchées, s'étendent à tous les espaces fréquentés par gravité des remontées mécaniques. (cf. p. 40 du rapport d'étude relatif au cadre réglementaire). Pour ce qui est des exceptions, citons la commune de Risoul, qui dans le cadre d'un arrêté municipal a défini les limites spatiales de son domaine skiable et donc de ses responsabilités, en faisant appliquer (en cas d'accident) l'article 223-1 du code pénal, relatif à la mise en danger de la personne, pour tout manquement au règlement et donc à la délimitation spatiale prédéfinie.

²⁵⁹ Sivardière F, Jarry F. 2006. Un hiver exceptionnel sur le front des avalanches. *Revue Neige et Avalanches* 114:6-10.

d'englober l'ensemble des espaces de vulnérabilité concernés par le risque d'avalanches²⁶⁰

Cette vision simplifiée de la réalité est illustrée dans les figures 7 et 8 à venir. Ces modèles de représentation ont pour but de préparer et faciliter l'analyse. Il s'agit ainsi d'identifier schématiquement les différents types d'espace de vulnérabilité, auquel on peut associer des dispositifs de gestion des risques particuliers²⁶¹. Précisons néanmoins avant d'aller plus loin que cette vision schématique n'a pas pour but d'alimenter une forte impression de maîtrise des risques. Selon cette impression, il y aurait un problème parfaitement circonscrit, auquel répondrait une solution parfaitement ajustée, proportionnée et adaptée. Une impression selon laquelle nous serions face à une gestion parfaitement maîtrisée et maîtrisable du risque. Or, si *a minima* il existe effectivement des dispositifs de gestion particuliers pour chaque type d'espace, en l'état de l'analyse, nous ne nous prononçons pas sur une quelconque adéquation, cohérence ou bien fondé entre problème et solution. Ce modèle n'a donc pas pour vocation de restituer une réalité de terrain, mais de simplifier au départ son abord. Retenons donc qu'il existe pour chaque type d'espace, un type de dispositifs en matière de risque d'avalanches et dont il s'agit, dans un premier temps, de préciser la portée réglementaire.

3) Risque d'avalanches et outils réglementaires

La complexité du cadre réglementaire relatif aux dispositifs de gestion est notamment due à cette pluralité spatiale présente à l'échelle du territoire communal. En effet, dans le cas des communes touristiques, les activités et les espaces se concentrent et s'accumulent. Le détour par la réglementation est donc crucial pour préciser les contours théoriques et la portée juridique des dispositifs de gestion étudiés. Précisons que nous avons souhaité aborder le cadre réglementaire de manière problématisée, afin d'être cohérent avec l'approche et les questionnements de cette recherche. Cette analyse juridique a donc été structurée en respectant la double entrée de cette recherche : territoriale et instrumentale.

L'entrée territoriale permet tout d'abord, d'un point de vue spatial, d'aborder le traitement de différentes formes de vulnérabilités rencontrées dans les territoires montagnards (cf. ci- dessous, figure 7 : *Les territoires touristiques de montagne et le risque d'avalanches : un aléa, pour des vulnérabilités*)²⁶². Ensuite cette lecture, en termes d'imbrication et de synthèse d'échelles d'intervention, permet par la confrontation de décloisonner différents champs de l'action publique. Elle permet de faire état à l'échelle communale, des formes de vulnérabilité contrastées, entendues comme éléments vulnérables (biens et personnes) et situés dans différents espaces de vulnérabilité (espaces urbanisés, espaces de pratiques sportives, réseau de communication...). L'analyse réglementaire avec cette entrée territoriale doit permettre d'opérer un

²⁶⁰ Cf. figure 7 : *Les territoires touristiques de montagne et le risque d'avalanches : un aléa, pour des vulnérabilités*.

²⁶¹ Cf. figure 8 : *Espaces de vulnérabilité et dispositifs de gestion*.

²⁶² Concernant la justification relative à la mobilisation de tels outils graphiques, se reporter aux aspects méthodologiques en partie II, section 1.

Partie I De l'exogène à l'endogène, quel regard sur le risque et sa prise en compte ?

déclouonnement des enjeux, en considérant la coexistence territoriale des pratiques et par conséquent la diversité d'exposition spatiale aux risques. Sont ainsi agrégés deux champs d'intervention publique majeurs : celui relatif à la prévention des risques naturels et celui relatif à la sécurité publique.

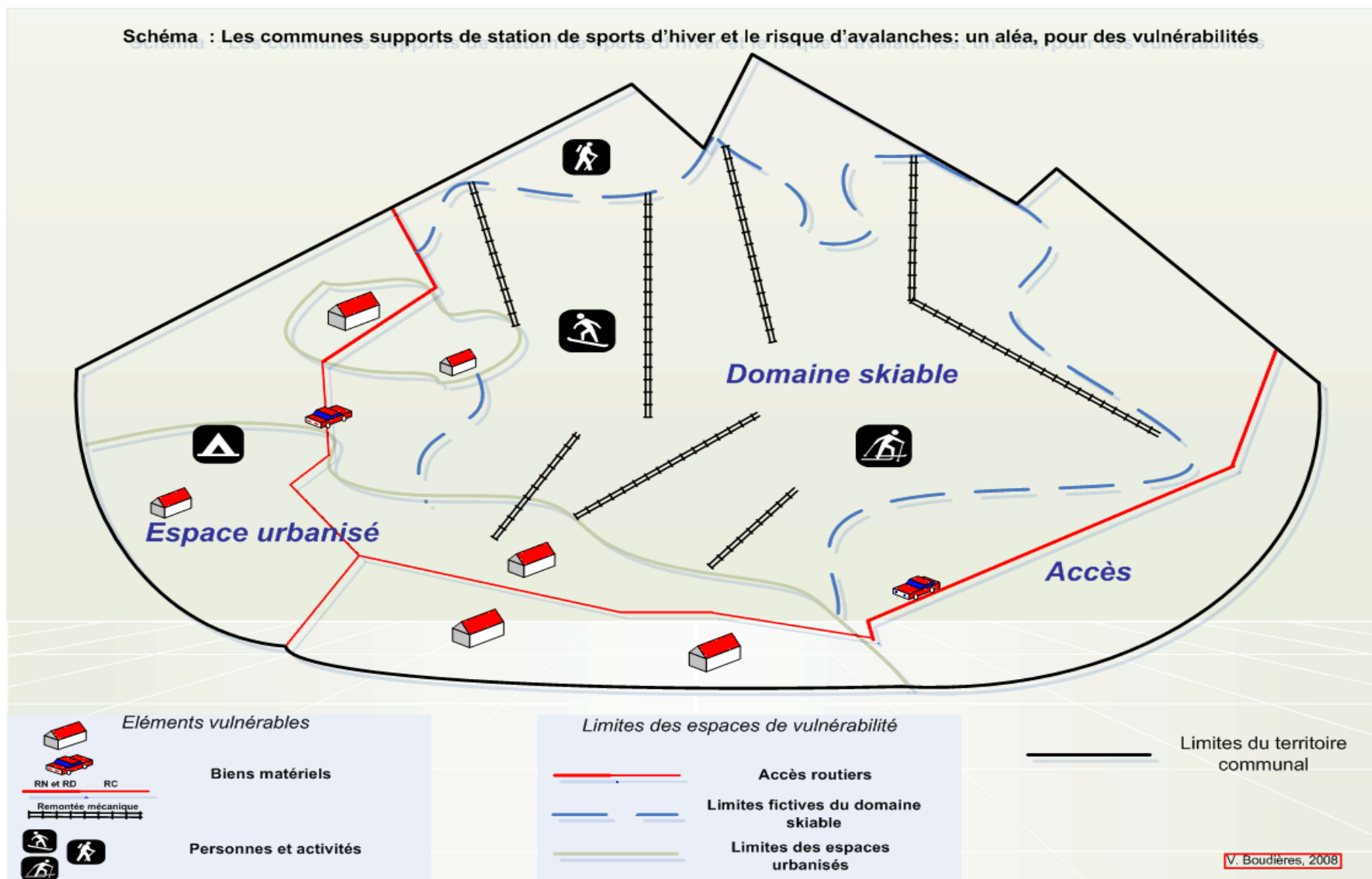


Figure 7 : Les territoires touristiques de montagne et le risque d'avalanches : un aléa, pour des vulnérabilités

L'entrée par les instruments de gestion permet quant à elle de pénétrer au cœur du cadre juridique relatif à l'action de gestion. La délimitation des espaces de vulnérabilité est dépendante du recensement des instruments qui leur sont propres (cf. ci-dessous, figure 8 : *Espaces de vulnérabilité et dispositifs de gestion*). Ces instruments ou dispositifs relevant tant du domaine technique, que politique, encadrent l'action et conditionnent les relations entre acteurs impliqués dans le domaine de la prévention/planification, de l'information et de la préparation à la crise. L'analyse du cadre réglementaire par cette entrée nous permettra donc de cerner sur un plan théorique les compétences et les obligations qui incombent à ces différents acteurs.

Notre analyse réglementaire se structure en deux parties²⁶³ :

La première partie consacrée à la gestion des risques dans les espaces urbanisés, présente les dispositifs suivants :

- Planification de la prévention : le PPR (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles)
- Information préventive : le DDRM (Dossier Départemental des Risques Majeurs) et le DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs)
- Planification de la gestion de crise : le PCS (Plan Communal de Sauvegarde)

La seconde partie consacrée à la gestion des risques dans les espaces de pratiques sportives (domaines skiables et haute montagne) et sur les accès, fait quant à elle état des dispositifs suivants :

- Planification de la prévention : le PIDA (Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches) relatif aux domaines skiables, mais également aux routes et la commission de sécurité
- Information préventive : l'information, la signalisation, le balisage
- Préparation à la crise : l'organisation des secours

Le cadre réglementaire des dispositifs de gestion inhérents à chaque espace de vulnérabilités constitue donc un point de départ incontournable dans l'analyse globale de l'action publique par les instruments. Les premiers éléments qui en ressortent sont capitaux pour cerner et délimiter juridiquement les pratiques, les rôles et les obligations de chaque acteur. Cette première connaissance, relative à la portée juridique des instruments de gestion constitue une base pour les observations et les analyses qui vont suivre sur les pratiques effectives de gestion.

Au regard de ce premier état des lieux réglementaire (qui sera développé dans la seconde partie), il s'avère que pour le seul territoire communal, le seul risque

²⁶³ Ce cadre réglementaire fait l'objet d'un rapport de 68 pages annexé à ce document et intitulé : Le cadre réglementaire des dispositifs de gestion des risques dans les territoires touristiques montagnards. Ce rapport a été co-rédigé avec O. Gourbinot, juriste et étudiant au master du CDTM, au cours d'un stage au Cemagref encadré par V. Boudières. Les éléments juridiques et réglementaires qui appuient et alimentent certaines analyses en partie II sont issus et tirés de ce rapport.

d'avalanches présente une multitude d'enchâssements d'actions et de responsabilités entre protagonistes. Si en matière d'espace urbanisé, l'Etat est maître d'ouvrage en matière de PPR, la commune est en revanche maître d'ouvrage pour ce qui relève de la gestion des risques sur les domaines skiables. Cette gestion nous l'avons vu, peut-être déléguée techniquement à l'opérateur de remontées mécaniques. Ainsi selon l'espace considéré, la commune ne joue pas le même rôle. Nous le verrons, la situation se complique pour ce qui concerne la gestion du risque d'avalanches sur les accès routiers, avec l'implication d'un troisième acteur public : le département

L'exemple du risque d'avalanches dans les communes supports de station, nous donne à considérer une évolution particulière en matière de gestion. Une évolution où les dualités se multiplient tant du point de vue des acteurs (déconcentrés/décentralisés, publics/privés), que du point de vue des préoccupations qui les impliquent (prévention/tourisme, sectoriel/territorial). La complexité, tant organisationnelle que thématique, nous conduit à privilégier une échelle d'analyse micro. Il s'agit de l'échelle des enjeux et des territoires qui permet de saisir la manière dont les problèmes prennent forme et où se formulent certaines réponses d'ajustement. L'interrogation se précise alors et s'oriente logiquement vers les modalités d'implication des acteurs sur le risque dans ces territoires. Ces modalités sont par définition propres à chaque situation territoriale et constituent la manière dont le problème "risque" est (re)posé localement.

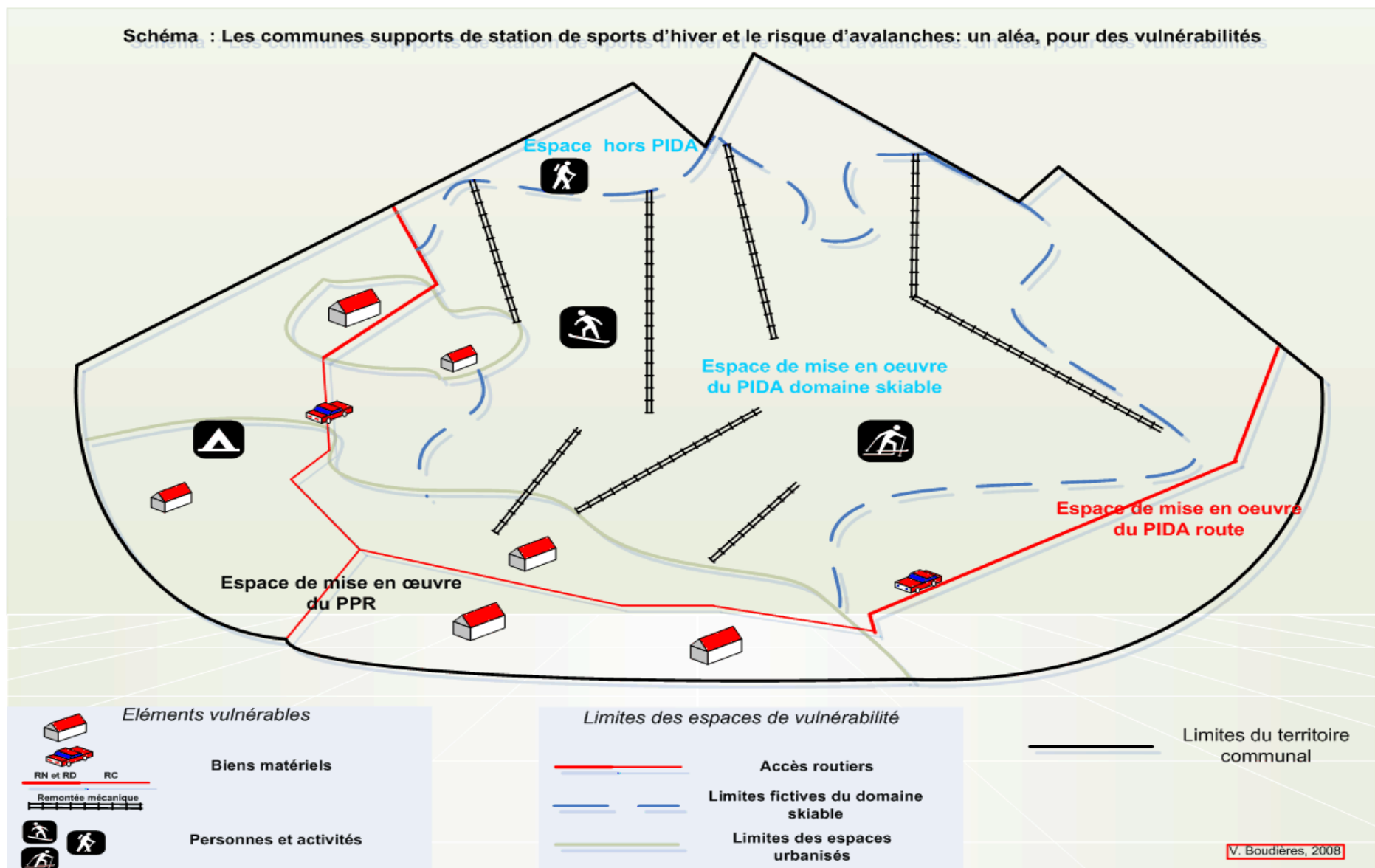


Figure 8 : *Espaces de vulnérabilité et dispositifs de gestion*

IV Questionnements et hypothèses de recherche

Cette première partie consacrée au cadre théorique de cette recherche s'achève. Avant de clore ce développement par la synthèse des questionnements et des hypothèses, il nous faut résumer les grandes perspectives d'analyses qui viennent d'être préalablement détaillées. Notre approche du risque, nous a permis de décrire une trajectoire du pôle exogène au pôle endogène du risque. En cela, nous inscrivons notre recherche sur le risque dans une perspective constructiviste. Le risque est donc une réalité, un problème complexe qui prend une certaine forme selon le processus collectif, scientifique, technique, social et politique de mise en risque dont il fait l'objet. Le risque n'est donc pas un problème donné, mais répond à un processus de "constitution" qui conditionne une certaine réponse de gestion. Or, c'est cette réponse que nous projetons d'analyser en tant que modalité de prise en compte du problème. Dans le cadre des territoires touristiques, chargés d'enjeux et de préoccupations plurielles et parfois contradictoires, le risque cristallise certains débats et fait l'objet de dispositifs de gestion multiples. Ainsi, à l'échelle de la commune support de station de montagne, différents espaces concernés par le risque bénéficient de dispositifs instrumentés visant sa prise en compte. Ces dispositifs porteurs au départ, d'un certain sens de l'action sont, par ailleurs au moment de leur mise en œuvre au local, le siège d'interactions et de modalités d'engagement spécifiques des acteurs protagonistes de l'offre de gestion.

Dans un objectif général d'analyse des modalités de gestion des risques dans ces territoires et d'identification de certains facteurs actifs de vulnérabilité associés, la multiplication des angles de lectures semble nécessaire. C'est ainsi que nous proposerons une analyse croisée de l'offre de gestion en deux temps.

Le premier consacré à une approche classique de type "top-down" proposera une observation des conditions de territorialisation de l'action publique à travers les cadres descendants nationaux. Pour ce faire, nous réaliserons ce premier temps de lecture en développant notre approche relative aux IAP. Après les avoir présentés et détaillés dans leur forme théorique et juridique, nous les appréhenderons dans des contextes territoriaux particuliers de mise en œuvre. Ce temps permettra d'une part de décliner notre analyse relative aux régimes d'engagement des acteurs et aux facteurs de vulnérabilité liés au recours à l'instrumentation.

Le second temps d'analyse sera l'occasion de compléter l'introspection de l'action de gestion qui ne peut être limitée à la seule action relative aux grands cadres descendants nationaux. Pour cela, nous réaliserons une lecture en sens contraire, de type "bottom-up" relative aux actions de gestion qui se développent en marge des premiers dispositifs et qui les complètent, ou s'y opposent.

Ces actions de gestion qui sont de source et d'initiative territoriales sont constitutives d'un processus de (re)formulation locale du problème "risque". Ce processus permet aux acteurs issus de ces niveaux d'intervention de "trouver prise" sur le problème auquel ils sont confrontés.

L'encadré ci-dessous, synthétise les différents questionnements et hypothèses de recherche auxquels nous projetons de répondre dans le cadre de l'analyse qui va suivre.

Questionnement général : *Dans des territoires à forts enjeux, comme les territoires touristiques de montagne, comment la gestion des risques prend-t-elle effectivement forme ?*

Postulat : *La gestion des risques dans ces territoires est une gestion sous tension à la recherche d'ajustements et d'équilibres territoriaux, dans un contexte d'action publique en perpétuelle mutation.*

Question 1 : *Comment comprendre dans ces territoires la manière dont le risque en tant que problème collectif est pris en compte ?*

Question 2 : *Les modalités de gestions observées dans ces territoires, sont-elles porteuses de risque ?*

Question 3 : *Que peut-on conclure en termes de nature d'engagement des acteurs dans l'action de gestion ?*

Hypothèse 1 : *Le risque qui bénéficie d'une définition au niveau global, ne renvoie pas, à l'échelle de chaque territoire, à un mode unique de prise en compte. Le risque bénéficie donc, d'un territoire à l'autre, d'une (re)formulation locale du problème, que l'on peut comprendre par l'analyse de la réponse territoriale.*

Hypothèse 2 : *La gestion des risques en montagne, fortement instrumentée, poursuit une logique technique, largement axée sur le traitement de l'aléa, en tant que menace externe et ce quels que soient les éléments vulnérables ou les espaces de vulnérabilité. Cette logique tout en étant incontournable et si elle est unique entretient une vision externalisant le risque, ayant pour effet de désincarner le pilotage de cette instrumentation.*

Hypothèse 3 : *Chaque tonalité de gestion du risque révèle des régimes d'engagement d'acteurs particuliers. Ces régimes dissociés du statut des acteurs sont déterminants dans la réalisation de l'action.*

Partie II

De la gestion des risques en montagne aux risques de leur gestion, modalités et pratiques de gestion

Section 1 Démarche méthodologique et empirique, explicitation de l'approche de terrain

« Par la science même la plus épurée et la plus expérimentale, la pensée humaine n'atteint jamais son objet de connaissance tel qu'il est en lui-même mais seulement tel qu'elle se le fait apparaître, en une reformation de cet objet selon les moyens inhérents à cette pensée. [...] Plus encore, l'organisation du monde telle qu'elle est découverte par la science n'est toujours qu'un ensemble de réponses aux questions que celle-ci lui pose »
(Kant, 1975)²⁶⁴

Avant d'entamer l'analyse à proprement dite, cette section permettra de préciser la méthodologie de recherche choisie. Elle constitue à nos yeux une étape déterminante et incontournable pour rendre compte de l'analyse. Nous ne pouvons pas prétendre à un objectif d'analyse des pratiques de gestion, sans à notre tour faire l'effort de rendre aussi compte de notre pratique de recherche. Cette section est donc un élément de porter à connaissance sur les outils, les modalités de recueils des données et de traitement, mais aussi sur l'observateur qui pratique la recherche lui-même. Cette pratique de recherche s'inscrit elle aussi dans un contexte et poursuit un objectif dont il nous semble primordial de présenter les caractéristiques. Cette section structurée en deux chapitres abordera successivement la question du cheminement d'analyse et des modalités pratiques d'analyse. Le but est ici, pour cette recherche axée sur les pratiques de gestion, de révéler à son tour sa dimension endogène.

Chapitre 1 Etapes et cheminement d'analyse : la démarche de recherche

Dans ce chapitre nous souhaitons brièvement évoquer notre cheminement de recherche. Sur le strict plan méthodologique, le second chapitre nous permettra de détailler plus précisément les outils, les matériaux, les modalités de traitement des données. Avant ce passage obligé en matière de méthodologie, le premier chapitre sera quant à lui consacré à la trajectoire de recherche. Il s'agira alors de préciser d'"où l'on parle", pour mettre en lumière notre positionnement par rapport aux questionnements et au propos de recherche en général qui ont été les nôtres durant ces 4 dernières années. Il s'agit enfin de décrire la trajectoire d'une recherche dont l'inscription empirique est conséquente et pour laquelle le questionnement s'est considérablement enrichi tout au long des allers et retours multiples entre corpus théoriques et réalité complexe de terrain.

²⁶⁴ Kant E. 1975. Critique de la raison pure, Préface de la seconde édition (1787), traduction de A. Tremesaygues et B. Pacaud. PUF, Paris. 284 pp.

I Une entreprise de recherche au cœur des pratiques de terrain : entre approches inductive et déductive

A cette étape du développement et avant de présenter les résultats d'analyse, le besoin de rendre compte de la démarche nous semble important. Comment prétendre rendre compte des implicites de gestion, sans nous même faire l'effort d'explicitier notre pratique de recherche, afin de mettre en relief les résultats et de nous faire comprendre sur la manière dont nous avons abordé les questionnements, le terrain et son analyse. L'enjeu est donc de présenter dans la trajectoire de recherche qu'elles ont été les étapes qui ont jalonné la réflexion et qui ont construit notre propos scientifique.

1) Explicitation du propos scientifique : "d'où je parle"

Cette entreprise d'explicitation de la démarche n'est en rien synonyme d'objectivité parfaite du chercheur par rapport à son objet de recherche. En cela nous rejoignons M. Grawitz qui explique que « *l'objectivité parfaite est impossible à concevoir, elle signifierait une absence d'intérêt regrettable ; mais l'absence d'objectivité implique quantité de nuances, depuis la description erronée, le parti pris, jusqu'au simple principe de la préférence pour tel ou tel genre de domaine et l'emploi de telle technique. Il faut toujours distinguer la description du fait, qui doit toujours être objective, de l'interprétation qui peut en être plus personnelle, à condition que les deux ne soient pas confondues* » (1993)²⁶⁵. Il est effectivement admis dans les sciences sociales le fait que le chercheur comme son objet de recherche sont tous deux immergés dans le même univers social. Doit-on alors poursuivre un effort d'objectivité dans de telles conditions. La réponse est affirmative, à condition de concevoir la démarche d'objectivité autrement que dans le champ des sciences dures. Il s'agit et ce fut notre intention dans cette recherche, de privilégier un regard sur la réalité observée, de s'interroger sur une construction de cette réalité et d'explicitier les conditions selon lesquelles on se livre à cet exercice. La nécessité de formalisation s'impose alors d'elle-même. Nous avons ainsi le sentiment d'être cohérent par rapport au courant constructiviste auquel nous nous référons. Tout comme nous concevons notre objet de recherche, le risque comme une construction au croisement de pratiques, de rapports de forces, d'intentions et d'engagements des acteurs, nous considérons tout autant notre analyse comme une construction répondant à certaines exigences architecturales. Une construction structurée basée sur des fondations théoriques, empiriques particulières que le cadre théorique s'efforce de préciser, et que la méthodologie explicite à son tour en termes de pratique de recherche.

Sur ce second plan, notre analyse de la gestion des risques dans les territoires touristiques est le fruit de différents éléments structurants qui ont participé à la maturation des questionnements et à la production de résultats. Nous évoquerons ainsi l'influence de l'inscription paradigmatique, le contexte de recherche.

²⁶⁵ Grawitz M. 1993. Méthodes des sciences sociales. Paris: Dalloz. 402 pp.

Pour ce qui concerne le paradigme de la vulnérabilité, nous ne souhaitons pas revenir sur notre propos théorique, mais préciser les orientations d'analyse qui lui sont liés. Appréhender les risques, qui plus est les modalités de prise en compte par l'angle de la vulnérabilité revient selon la définition du paradigme à appréhender un objet par « *un ensemble de principes généraux et d'orientations fondamentales s'appliquant à un secteur de la connaissance, à partir desquels le travail scientifique et conçu et réalisé* »²⁶⁶. Effectivement nos questionnements, mais aussi l'élaboration de nos hypothèses, comme les focales et curseurs d'analyses ont largement été conditionnés par ce paradigme de la vulnérabilité. Ce que bon nombre de lecteurs interpréteront potentiellement comme des partis pris, renvoient à ces structures et orientations d'analyse spécifiques. Concrètement, le choix d'étudier certains dispositifs ou certains territoires plutôt que d'autres répond à une recherche de situations particulières et contrastées. En d'autres termes, il nous a semblé plus porteur et plus intéressant de rendre compte de certains dispositifs ou initiatives de gestion s'inscrivant d'une manière ou d'une autre dans une prise en compte de la vulnérabilité, plutôt que de multiplier les constats déjà connus d'absence de prise en compte sur cet aspect.

Le contexte de recherche est suffisamment particulier, pour qu'il soit l'objet d'une explicitation. Ce contexte tient en deux points. Le premier réside dans les sources de financements de la recherche, tandis que le second concerne le cadre institutionnel de recherche. Pour ce qui relève des financements, ceux-ci sont en grande partie le fruit d'un partenariat avec la Fondation MAIF dont l'objet est d'encourager l'effort de recherche dans le champ de la prévention des risques. Une fois ce projet accepté dans ses grandes lignes par la Fondation, intéressée par une recherche sur les modes de gestion des risques en montagne, le commanditaire qui a tout au long du projet suivi son avancée n'a jamais interféré dans les orientations de recherche. De ce point de vue, le projet a eu toute latitude pour opérer au fil de son déroulement des recadrages et des ajustements en fonction des avis scientifiques du comité de thèse, auquel le commanditaire ne participe pas. Concernant le second point relatif au contexte institutionnel, il faut évidemment préciser que cette recherche réalisée au Cemagref de Grenoble et inscrite sur le plan universitaire à l'Institut de Géographie Alpine a bénéficié des compétences et de la renommée scientifiques des deux institutions dans le domaine de la montagne et des risques. Du fait de cette double appartenance²⁶⁷, l'accès au terrain a été dans l'ensemble facilité avec l'obtention de rendez-vous auprès d'acteurs qui sans cette double appartenance n'auraient pas nécessairement donné suite. Néanmoins, il faut préciser que cette appartenance a aussi constitué dans certains cas une source de difficulté. La plupart²⁶⁸ des territoires de montagne sont concernés par les cartographies avalanches réalisées par l'Unité de Recherche ETNA du Cemagref de Grenoble. A ce titre, mais aussi au titre des autres travaux d'expertise qu'il mène sur ces territoires, le Cemagref fait partie intégrante de la sphère opérationnelle et d'expertise dans le

²⁶⁶ Définition tirée du dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés par J. Levy et M. Lussault (2003, p. 683) (op.cit.).

²⁶⁷ Je tiens de ce point de vue à remercier mon directeur de thèse et mes encadrants Cemagref pour m'avoir donné accès à leurs réseaux relationnels, dans leurs champs de recherche respectifs : montagne, tourisme, risque,...

²⁶⁸ Ne sont pas concernés par la cartographie avalanche : le Massif Central, les Vosges, le Jura et la Corse

domaine du risque en montagne. Son activité évoquée dans les entretiens et donc aussi présente dans les analyses, notamment dans certaines situations de controverse relative à la gestion du risque d'avalanches. Sur ces territoires, l'appartenance institutionnelle a pu parfois constituer une barrière avec certains acteurs. Un effort important d'explication relatif à l'objet de recherche pour dissocier les démarches fut alors nécessaire pour obtenir des interviews. Le contexte de recherche est de ce point de vue important à mettre en avant, puisque les acteurs de terrain connaissent essentiellement le Cemagref, dans le domaine des risques, pour son activité de recherche et d'expertise sur les phénomènes naturels. La perspective d'une recherche sur le risque en sciences sociales a parfois aiguisé la curiosité. Ainsi, certains acteurs qui en conflit avec les services d'Etat, ou le Cemagref ont demandé à être interviewés dans le cadre de cette optique de recherche, ayant eu connaissance de notre démarche sur le territoire en question. Dans d'autres cas, la connaissance des enquêtes a précédé certaines prises de rendez-vous. De ce point de vue, la démarche empirique a été un temps fort de cette recherche. Source de matériaux et de données, mais aussi source de confrontation des hypothèses, le terrain a été porteur de matière à analyser, mais aussi de doutes profitables à la démarche scientifique.

2) Une inscription empirique conséquente : choix et arbitrages dans la démarche

Dans cette recherche doctorale, si le choix des terrains d'étude répond aux attentes d'une approche de type hypothético-déductive, la séquence théorique, académique et linéaire d'enchaînement des étapes de la recherche n'est pas véritablement respectée. Le terrain présent dès la recherche en DEA mais aussi pendant la période de maturation de la problématique a largement permis de consolider les questionnements et d'aiguiser les hypothèses. De ce point de vue « *le terrain est un support de questionnement* » (Gumuchian et Marois, 2000, p. 186) ²⁶⁹ tant la problématique s'est construite sur la base de l'expérience du terrain naissante. En effet, au-delà des deux grands schémas structurant de recherche que sont les démarches déductives et inductives, nous qualifierons plus précisément notre démarche d'« *empirique* » (Ibid., p. 80). Essentiellement inscrite dans un canevas hypothético-déductif, bien que comme nous l'avons dit, l'approche inductive ne fut pas totalement absente, ce type de recherche se caractérise par la confrontation du chercheur et de ses hypothèses à la réalité du terrain, des pratiques et de l'action. Néanmoins, cette démarche se distingue d'une « *démarche appliquée* » (Ibid.) Tout d'abord et ce contrairement à cette dernière, la démarche empirique ne poursuit pas un objectif de recherche de solution ou de préconisation²⁷⁰. Ensuite, cette démarche se démarque de la démarche appliquée, par le fait qu'elle ne signifie pas non plus un simple aller-retour entre la théorie et le terrain, mais de multiples "va et vient" dans la construction même de l'objet de recherche. En cela, les premières expériences avec le terrain ont

²⁶⁹ Gumuchian H, Marois C. 2000. *Initiation à la recherche en géographie*. Paris. 425 pp.

²⁷⁰ La démarche analytique de cette thèse n'est en rien orientée par les attentes de la Fondation MAIF, dans ce domaine. Ces attentes, qui seront honorées sur la base des résultats des analyses de thèses, donneront lieu à une démarche de valorisation ad hoc à la thèse.

considérablement conditionné la trajectoire de recherche. Sur le plan empirique, l'enjeu comparatif de l'analyse nécessitait d'aborder une pluralité de cas. Les premiers éléments empiriques nous ont permis d'orienter fortement le travail de recherche vers des configurations territoriales et touristiques diversifiées et particulières. Au niveau de la problématique, les premiers éléments ont permis d'affiner les questionnements et nous ont amené à approfondir les connaissances théoriques. Sur un plan méthodologique, les premiers écueils méthodologiques rencontrés nous ont conduit à adapter et à diversifier les techniques de recueil de données²⁷¹.

II Un impératif comparatif

Cette recherche repose sur une base empirique conséquente afin de respecter l'objectif visé qui est celui de la comparaison entre la théorie décontextualisée de gestion et les pratiques au contraire contextualisées de gestion. Cet objectif ne peut se résumer à l'étude d'un cas, mais doit au contraire embrasser une diversité de contextes et de situations pour espérer rendre compte de processus diversifiés.

1) Les terrains d'étude

Pour des raisons pratiques, seul le massif alpin français fut étudié. Néanmoins pour répondre à l'impératif comparatif et empirique que nous nous étions fixé, nous avons étendu l'espace d'étude aux Alpes du Nord et du Sud

Ainsi 7 communes supports de station de sports d'hiver ont fait l'objet d'enquête et d'analyse. Ces communes et stations sont situées sur 2 régions : Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur et 4 départements : Haute Savoie, Savoie, Isère et Hautes-Alpes²⁷². Il s'agit des communes suivantes :

Dans la vallée de la Haute-Tarentaise, nous avons étudié les communes savoyardes voisines de Tignes et de Val d'Isère²⁷³. Dans la vallée du Vénéon, au cœur de la partie iséroise du massif de l'Oisans, nous avons analysé les communes de Venosc et Saint-Christophe-en-Oisans, supports de la station des Deux Alpes²⁷⁴. Dans le département des Hautes-Alpes, nous avons étudié la commune de La Grave²⁷⁵. Dans la vallée de la Romanche, puis nous avons élargi l'analyse à la commune de Risoul²⁷⁶ dans le

²⁷¹ Cf. Chapitre 2 I 1 Les enquêtes.

²⁷² Cf. Figure 9 : *Carte de localisation des sites d'étude* (Boudières, Bray, Cemagref).

²⁷³ Cf. Figure 20 : *Cartes des sites de la Haute Tarentaise : Val d'Isère et Tignes* (Boudières, Bray, Cemagref)

²⁷⁴ Cf. Figure : *Cartes des sites de l'Oisans : Venosc, Saint Christophe en Oisans et La Grave* (Boudières, Bray, Cemagref).

²⁷⁵ Cf. Figure 20 également.

²⁷⁶ Cf. Figure 39 : *Carte du site de Risoul* (Boudières, Bray, Cemagref). Ce site contrairement à tous les autres, n'est abordé que sous l'angle de la gestion des risques d'avalanches dans les domaines skiables. Ce cas a pour but, en effet, d'enrichir l'analyse comparative relative à cet axe de réflexion. Tous les autres cas ont fait l'objet d'une approche intégrée et globale de la prise en compte des risques, à l'échelle des espaces urbanisés, des accès et des espaces de pratiques sportives (domaine skiable et hors domaine skiable).

Guillestrois. Enfin, l'analyse s'est poursuivie en Haute Savoie avec la commune de Chamonix²⁷⁷

²⁷⁷ Cf. figure 26 : Carte du site de Chamonix (Boudières, Bray, Cemagref).

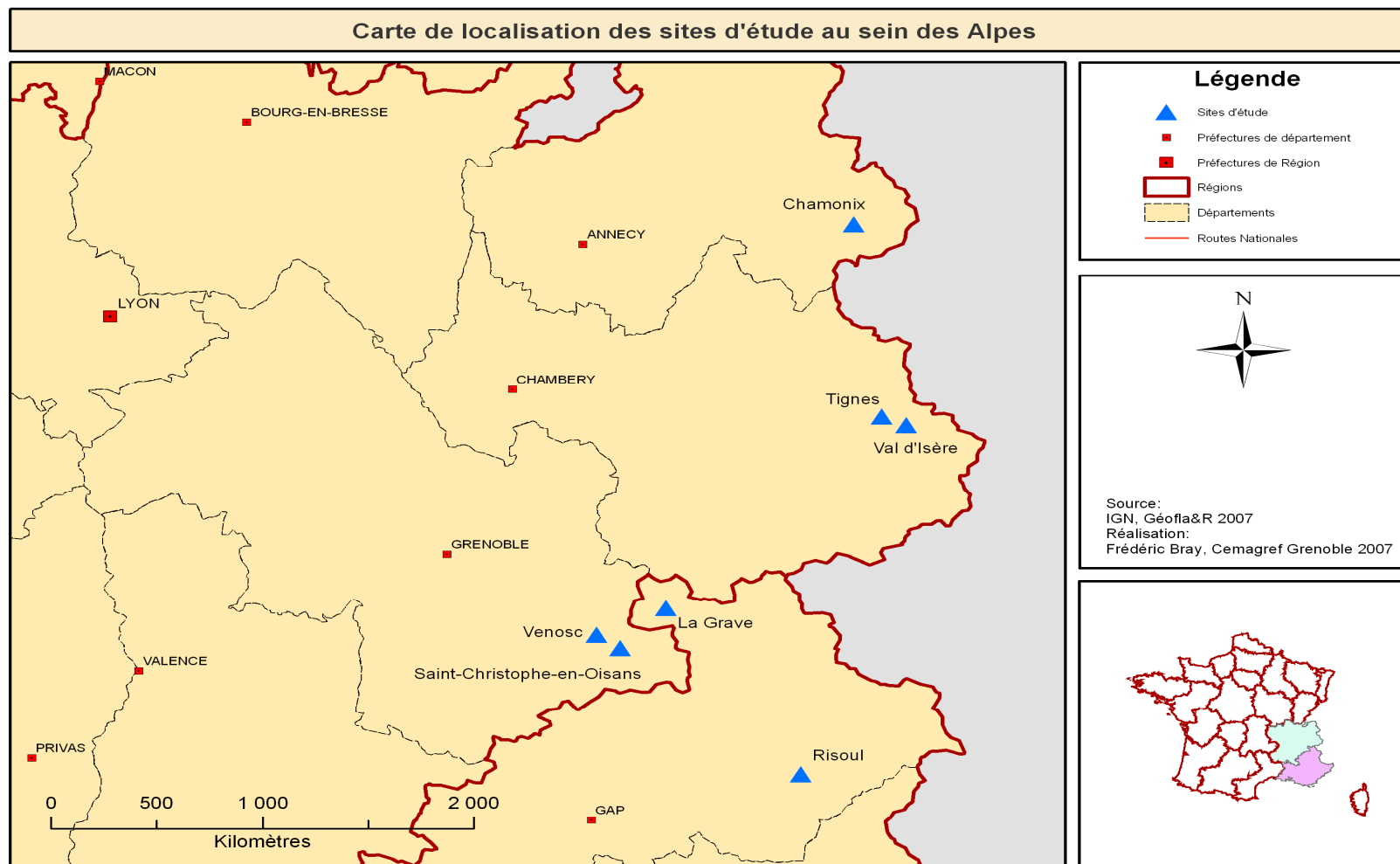


Figure 9 : Carte de localisation des sites d'étude (Boudières, Bray, Cemagref).

2) Le choix des terrains d'étude

Le choix de ces terrains n'a pas été guidé par une volonté de tendre vers une exhaustivité des cas possibles, mais bien d'essayer de rendre compte d'une diversité de situations et de « *territoires de l'action* » (Gumuchian et al, 2003, p. 94)²⁷⁸. Si au départ du projet, l'identification de toutes les communes touristiques n'était pas totalement précisée, la zone d'étude globale était quant à elle déjà identifiée, dans le but de proposer un panel de configuration important. Ensuite le choix des communes se fit parallèlement au développement de la problématique. Ainsi, l'enjeu central qui était l'approche territoriale du risque d'avalanches, en désectorisant la régulation relative aux routes, aux espaces urbanisés ou aux domaines skiables, nous a conduit à privilégier des communes concernées par ces trois espaces de vulnérabilité. A cela, s'est ajoutée la question de savoir quels étaient les dispositifs de gestion finalisés ou en cours sur ces communes. En fonction de ces variables nous avons choisi des communes présentant des situations contrastées pour élargir au maximum le champ d'analyse. Si toutes les communes ont fait l'objet d'enquêtes, toutes ne font pas l'objet du même niveau de restitution d'analyse. Les arbitrages en la matière correspondent à une volonté de mettre en exergue certains déterminants de gestion, soit parce qu'ils caractérisaient des types facteurs de vulnérabilité, soit parce qu'ils témoignaient d'approche alternative de gestion, notamment en termes de vulnérabilité. *A posteriori*, nous pouvons identifier différentes variables qui ont de manière inductive orienté le choix des terrains d'études :

-Contexte territorial :

La variable est ici celle de la tonalité de gestion qu'elle soit communale, départementale ou régionale. D'un territoire à l'autre ces différentes tonalités vont au gré des contextes locaux changer qu'elles soient d'ailleurs le fruit des actions des collectivités locales ou des services étatiques à ces mêmes échelons.

-Type de tourisme :

On touche ici au modèle touristique, c'est-à-dire au type de station, de clientèle ou de pratiquant, son niveau de pratique, les modes de gestion spécifique, le niveau de structuration et l'organisation de l'offre touristique et de gestion (des risques).

-Les modalités de réponse au problème "risque" :

On évoque ici la manière dont localement les risques et leurs traitements sont considérés. Il s'agit notamment de rechercher la diversité dans les modalités d'engagement des acteurs dans l'action. Au moment des choix relatifs aux terrains d'études, cette variable n'est pas véritablement identifiable puisque l'identification de ces registres d'engagement fait l'objet de l'analyse. En revanche à travers le type de gestion, le type de dispositif en présence, on peut identifier un intérêt pour tel ou tel terrain.

²⁷⁸ Gumuchian H, Grasset E, Lajarge R, Roux E. 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Economica. 186 pp.

-Configuration des systèmes d'acteurs :

Cette variable est celle de la diversité des systèmes d'acteurs. D'un territoire à l'autre les systèmes d'acteurs ne présentent pas les mêmes caractéristiques organisationnelles. Les configurations sont distinctes parce que d'un territoire à l'autre, la nature de l'offre touristique et des protagonistes elle-même est différente. Nous le verrons dans les analyses, un même acteur "générique" (le service RTM, par exemple) peut d'un département à l'autre sur une même mission, jouer un rôle et bénéficier d'une place différente dans les modes de gestion.

Chapitre 2 Techniques de recueil des données

La question des techniques de recueil des données ne constitue pas seulement un passage académique obligé dans le développement de la méthodologie de recherche. Cette question est de notre point de vue une question centrale, dans la mesure où elle participe à la traçabilité de l'analyse. Elle nous permet de situer notre analyse et d'en comprendre les rouages. Elle nous permet de préciser "d'où on parle", de rendre compte de l'appareillage d'analyse sans lequel les résultats qui vont être présentés n'auraient pas de sens. C'est pour ces raisons que le développement de ce chapitre est important dans la mesure où il informe le lecteur sur la pratique de recherche. Ceci nous semble déontologiquement incontournable, dans la perspective de recherche qui est la nôtre, à savoir l'identification des implicites de gestion, par l'analyse des pratiques.

I Les outils de recueil de données

Le choix de la méthode pour le recueil des données dépend essentiellement de la nature des objectifs de recherche, du questionnement et des hypothèses retenus. Ainsi, pour chaque recherche il faut se doter d'instruments et de techniques adaptés. Selon le géographe britannique P. Hagget (1977)²⁷⁹, on peut identifier 3 grandes catégories de collectes de données qui renvoient chacune à des méthodes particulières :

- Les données par enquête
- Les documents administratifs et d'archives
- Les observations de terrain

Pour ce programme de recherche, dont l'approche est qualitative, on privilégie majoritairement un recours à l'enquête. L'analyse de documents (contrats, actes administratifs, documentation touristique, documentation cartographique...) n'en n'est pas pour autant anecdotique et constitue plus qu'une source d'information, mais bien une véritable entrée d'analyse, notamment en terme d'instrumentation dans le champ de l'action publique²⁸⁰. L'observation de terrain (photos d'aménagement) représente dans ce même but une des techniques de recueil de données utilisée et appréciée pour l'analyse des pratiques de gestion des risques dans les domaines skiables notamment.

1) Les enquêtes

A chaque catégorie de collecte de données correspondent des techniques particulières. Pour l'enquête on recense plusieurs méthodes. Le choix de telle ou telle

²⁷⁹ Hagget P, al. 1977. *Localisation Analysis in Human Géography*. Londres: Edwards Arnolds. 258 pp.

²⁸⁰ Cf. Chapitre 2, I, 2 : Les documents.

technique dépend également de l'objectif de recherche poursuivi. Cette recherche axée sur l'offre de gestion ne nécessite pas de réaliser des échantillons de personnes, mais davantage d'identifier par leur statut des acteurs représentants (élus, gestionnaires, représentants de la société civile, opérateurs touristiques,...). On s'appuie au départ sur le postulat suivant : les acteurs identifiés dans des sphères (politique, opérationnelle, économique, civile) correspondent à des personnes représentatives de la fonction que leur donne *a priori* leur statut. Nous parlons ainsi d'acteurs "actant", dotés d'une capacité à agir, c'est-à-dire de « *porte parole* » (Callon, 1986)²⁸¹ d'acteurs plus collectifs telles que des institutions, organisations, ... auxquelles statutairement, ils appartiennent.

Néanmoins si l'on postule une capacité à agir pour les acteurs, cette capacité était-elle toujours consciente ou maîtrisée par l'acteur lui-même ? L'acteur est-il à ce titre actant, ou agi ? Cette question est soulevée par l'approche pragmatique de B. Latour qui pose la question suivante : « *lorsque nous agissons, qui d'autre agit en même temps que nous ? A combien d'entités faisons nous appel ? Comment se fait-il que nous ne faisons jamais ce que nous voulons ? Pourquoi sommes-nous tous sous l'emprise de forces qui ne dépendent pas de nous ?* » (2006, p. 64)²⁸². Pour l'auteur, l'acteur est autant actant par lui-même, qu'agi par le contexte, ses origines, sa culture,... L'action analysée n'est donc pas « *transparente et rien ne se fait sous le plein contrôle de la conscience* ». (Ibid.).

Or la notion d'« *acteur-réseau* » dont B. Latour est un des instigateurs, a justement pour but de soulever l'incertitude sur les raisons et les présupposés à l'action, puisque « *l'action croise, noue, fusionne des sources inattendues qu'il faut apprendre à lentement démêler* » (Ibid.). Sans prétendre à appliquer la théorie de l'« *acteur réseau* » à notre démarche, il semble pour le moins intéressant, de concevoir l'action des acteurs comme le fruit d'une histoire qui dépasse leur seule conviction, ou engagement affirmé. Dans un sens, on peut dire que « *l'action est débordée* » (p. 66), où l'acteur, « *n'est pas la source d'action, mais la cible mouvante de tout un essaim d'entités qui fondent sur lui. [...] Si l'on dit qu'un acteur est un "acteur-réseau", c'est d'abord pour souligner à quel point l'origine de l'action est source d'incertitude* ». (p. 67) et où le réseau constitue « *une chaîne d'actions où chaque participant est traité à tous égards comme médiateur. [...] Les acteurs font quelque chose au lieu, si j'ose dire, de rester assis à ne rien faire, de transporter des effets sans les transformer* ». (p. 189).

Si un acteur est tout autant actant, qu'agi dans et par le réseau dont il fait partie, qu'en est-il alors des « *acteurs multicasquettes* », qui superposent des statuts et jouent différents rôles dans le temps, et dans l'espace (Gumuchian et al, 2003)²⁸³ ? Ces acceptions différentes de l'acteur semblent d'autant plus plausibles dans le cadre de cette recherche, dont l'approche est territoriale. L'acteur alors territorialisé, à supposer que l'on accepte son existence et son identification (Debarbieux, 1997)²⁸⁴ s'inscrit dans des cadres d'action déterminants et/ou contraignants qui multiplient les modalités d'action. Les institutions se doivent ainsi d'être prises en compte dans les dynamiques territoriales mises en œuvre par ces acteurs qui peuvent être actants ou agis, unis ou

²⁸¹ Op. cit.

²⁸² Op. cit.

²⁸³ Op. cit.

²⁸⁴ Debarbieux B. 1997. L'acteur et le territoire. Chronique d'un rendez-vous souvent annoncé et toujours différé. *Montagnes Méditerranéennes* 5:65-7.

multicasquettes. Ainsi, sur chaque commune support de station, on peut compter : un maire, un directeur des pistes, un président de la compagnie locale des guides de hautes montagnes, un secrétaire général des services communaux, un agent du service départemental RTM ou de la DDE en charge du PPR. Mais ce n'est que par l'analyse du réseau, de la toile dans laquelle ils agissent, ou sont agis, autour d'un même problème, que nous pourrions considérer les fondements de leurs engagements spécifiques et singuliers dans l'action. Ces fondements bousculent parfois le cadre des statuts préalablement identifiés ou des intentions préalablement supposées. Ces statuts d'acteurs sont à quelques nuances près identiques sur chaque terrain d'étude, mais concernent des personnes physiques, des dispositifs de gestion et des territoires différents. Par conséquent, selon les territoires, les modalités d'engagement dans l'action seront différentes.

Ainsi et conformément à cette conception de l'acteur, nous avons retenu pour la collecte de données par enquête, la méthode de l'interview (entretien semi directif)²⁸⁵. Cette technique implique un rapport direct avec l'acteur enquêté ou répondant (Gumuchian et Marois, 2000), d'abord parce que enquêteur et enquêté se trouvent seuls, autour d'une même table. Cette interaction entre l'enquêteur et l'acteur permet un taux de réponse élevé puisque s'instaure un véritable échange oral. De ce point de vue, l'enquête par interview est particulièrement appropriée pour cette recherche dans la mesure où elle permet pour l'enquêteur de bien préciser et d'expliquer la démarche et les questions que l'on peut, le cas échéant, reformuler. D'autres avantages concernent la qualité même du matériau collecté. Les enquêtés, s'ils sont prévenus lors de la prise de rendez vous (téléphonique), du sujet et des raisons de l'entretien, ils ne découvrent les questions qu'au moment de l'interview et ne peuvent donc pas préparer leur discours à l'avance. Ceci permet entre autres de réduire les biais dans les réponses et de garantir une certaine authenticité dans les propos. De plus, les questions qui sont ouvertes, dans le cas de l'entretien semi-directif, appellent à des réponses plus complètes et plus élaborées. Le moment de l'interview et le lieu dans lequel il se déroule constituent un élément capital du travail de recherche. Pour cette thèse, à quelques exceptions près, tous les entretiens ont été menés sur site, dans l'environnement auquel renvoie le statut de l'acteur (le maire dans la mairie, le directeur des pistes, au service des pistes, l'ingénieur RTM dans son agence départementale,...). Le but recherché est celui de laisser l'acteur inscrire son discours dans son environnement. Il est de ce point de vue crucial que s'instaure une atmosphère propice à l'échange et au dialogue, pour permettre d'aller au cœur du questionnement avec l'enquêté. Néanmoins, malgré ces avantages de taille, demeurent quelques inconvénients à cette méthode, dont le plus connu touche la relation enquêteur-enquêté. Ainsi, différents facteurs peuvent influencer les réponses, comme notamment la « *relation interpersonnelle qui s'établit entre l'enquêteur et le répondant* » (2000, p. 255). Ces biais sont tout autant imputables à l'enquêteur, qu'au répondant. Le premier peut faire preuve de partialité durant l'interview et par conséquent influencer le répondant quant à l'énoncé de son opinion. Le second quant à lui peut adopter une

²⁸⁵ Comme déjà explicité, le recueil de données auprès des acteurs ne se limite pas aux entretiens. Il faut y ajouter les données recueillies auprès des membres du comité de suivi du projet de thèse et qui alimentent aussi l'analyse.

position défensive à l'égard de réponses trop directes, ou formuler des réponses qu'il perçoit comme acceptables. Dans le champ des recherches en sciences sociales sur les risques ou la sécurité, ce dernier point constitue un écueil majeur, qu'il s'agit d'anticiper et de contourner. Comme le souligne C. Gilbert, coordinateur de nombreux programmes de recherche sur ces thématiques, il existe de nombreuses difficultés concernant « *la mise à l'épreuve sur le terrain* » (Gilbert, 2005b, p. 101)²⁸⁶ du travail d'enquête. Ces difficultés tiennent aux thèmes abordés (responsabilité, accidents, erreurs, dysfonctionnements,...), mais aussi à l'accès aux terrains (confiance, confidentialité, intégration, accès à l'information,...). Comme nous l'avons déjà eu évoqué, mon appartenance institutionnelle au Cemagref de Grenoble a joué un rôle dans l'accès au terrain. Se présenter en tant que doctorant du Cemagref menant une recherche en sciences sociales sur le risque semblait une démarche moins banale et plus curieuse²⁸⁷ pour certains acteurs qu'ils soient agents des services instructeurs de l'Etat, guides de montagne, pisteurs, ou bien encore élus ou agents des collectivités locales. La double mission du Cemagref dans le domaine de la recherche, mais aussi dans le domaine de l'appui technique au service de l'Etat et des collectivités, ajoutait grandement à la méfiance dont pouvaient faire preuve certains acteurs face à des questionnements sur leurs pratiques dans ce domaine. A la fois, estampillé expert des risques ou espion pour le compte de l'Etat, ces deux étiquettes, toutes deux sans fondements, pouvaient néanmoins, selon les territoires, les situations et les acteurs m'être attribuées lors de mes enquêtes.

Conscient de ces inconvénients, de ces biais et dans une perspective de recherche où la démarche empirique constitue l'une des richesses premières, il s'agissait de développer une méthode d'entretien cohérente et efficace. C'est ainsi que nous nous sommes largement inspirés de celle développée par J. P. Kaufmann, avec « *l'entretien compréhensif* ».

Plus qu'un outil ou une méthode, « *l'entretien compréhensif* » (Kaufmann, 1996)²⁸⁸ constitue d'abord une nouvelle conception de l'enquête en sciences sociales. Pour l'auteur, l'entretien est un moyen non pas de "prélever" du terrain des réponses standardisées, mais de construire l'analyse dans le va et vient entre le terrain et le questionnement. Laisser une part d'induction dans la formalisation du questionnement au contact du terrain. Il s'agit ainsi de « *ne penser qu'à une chose : il y a un monde à découvrir.* » (1996, p. 51). Dans ce cadre, l'acteur en tant que répondant « *n'est pas interrogé sur son opinion, mais parce qu'il possède un savoir, précieux.* » (p. 48). Avec cette approche on peut s'intéresser soit aux faits objectifs qui sont visés par les propos,

²⁸⁶ Gilbert C. 2005. Erreurs, défaillances et vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? In *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique. Cahier n°3 du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. O Borraz, C Gilbert, P Joly, pp. 69-115. Grenoble : MSH-Alpes.

²⁸⁷ Le Cemagref de Grenoble dans le domaine des risques est surtout et majoritairement connu, par ses travaux de recherche et d'expertise en matière d'aléa et relevant des sciences dites « dures » et de l'ingénieur, réalisés au sein de l'UR ETNA. La thématique du risque fut néanmoins abordée à de nombreuses occasions sur le site de Grenoble sous l'angle des SHS. Nous évoquerons ainsi les travaux de T. Perrin au sein de l'UR DTM sur le système territorial appliqué au risque, de G. Decrop avec C. Charlier au sein de l'UR ETNA, sur l'expertise dans les années 90, au sein de l'UR ETNA, tout comme ceux de S. Brochot, en science politique sur l'interface politique/expertise, ou bien encore l'ensemble des réflexions portées par G. Brugnot qui fut chef de la division Nivologie. Aujourd'hui, JM. Tacnet mène une thèse appliquée sur les systèmes experts dans le domaine des sciences de l'ingénieur, au sein de l'UR ETNA également.

²⁸⁸ Kaufmann JP. 1996. *L'entretien compréhensif*. Paris: Nathan. 126 pp.

soit aux conditions de production de la vérité. Pour ce faire, l'enquêteur doit impérativement, le temps de l'entretien « oublier ses propres opinions et catégories de pensées » (p. 51).

Si l'on opte pour une telle conception de l'enquête, l'entretien devient une étape capitale du travail de recherche. Il constitue un moment délicat où l'enquêteur ne se contente pas de poser des questions froidement et d'attendre les réponses, mais doit aussi réunir les conditions nécessaires pour « s'introduire dans l'intimité affective et conceptuelle du répondant » (p. 51). La proximité et l'engagement des deux protagonistes doivent par conséquent être réciproques. Selon les partisans de l'entretien compréhensif, "l'empathie", "l'engagement" et "l'anonymat" constituent les conditions nécessaires à l'enquête.

"L'empathie" peut se définir pour l'enquêteur comme un effort objectif et rationnel de compréhension intellectuelle des ressentis de l'autre. Ceci ne signifie pas que l'on adhère aux opinions de l'enquêté, mais que l'on met les conditions nécessaires pour encourager la parole et l'expression sur des orientations de discours délibérément choisies par le répondant. Quelles que soient les raisons invoquées par ce dernier, elles sont siennes et il s'agit de les respecter pendant l'interview. Ainsi, dans un souci de garantir une démarche critique, il s'agit d'une part, de garantir une certaine neutralité, en ne s'opposant pas à la vision du répondant et d'autre part, de rassembler les conditions du dialogue et de l'approfondissement du point de vue, en développant une attitude empathique. Dans ce cadre, l'empathie n'est pas synonyme de passivité de l'enquêteur, au contraire, elle réclame une réactivité et une adaptation importante.

Si au départ, il existe une grille d'entretien, celle-ci s'apparente davantage à un guide dont l'objectif premier est de faire parler l'enquêté sur le sujet. Cette grille répertorie donc des questions déclinées à partir des questions de recherche. Néanmoins, dans le cadre de l'entretien compréhensif, une fois rédigée²⁸⁹, cette grille ne constitue en rien un cadre figé et strict. Cette grille doit déclencher et favoriser une « dynamique de conversation » (p. 44). L'enjeu n'est pas de déclamer une à une les questions de la grille, mais bien de proposer une attaque pour que naisse un échange sous forme de question/réponse en adaptant les questions à l'acteur, son statut, son domaine d'intervention. La grille est ainsi oubliée du point de vue de sa structuration, à condition qu'elle soit préalablement totalement assimilée et rédigée avec attention. En cela, « la meilleure question n'est pas donnée par la grille : elle est à trouver à partir de ce qui vient d'être dit par l'informateur » (p. 48). Il s'agit d'être réactif au propos pour rebondir sur un thème, un mot, une phrase qui vont permettre d'approfondir ou de mettre en relation les opinions et les pratiques de l'acteur. Afin de parvenir à un tel objectif, l'enregistrement sur microphone numérique s'est imposé. La prise de notes papier ou par ordinateur ne permet pas d'instaurer un véritable climat d'échange. De plus, pour ma part, la prise de notes ne me permet pas non plus d'être suffisamment réactif, pointu sur les relances et au final d'adopter une attitude empathique. Pour que l'acteur accepte le dialogue et de se livrer, il faut que ce dernier soit en confiance. Les questions doivent

²⁸⁹ Annexe 2 : La grille générale d'entretien.

alors non plus respecter la structuration de la grille, mais la logique du propos, des thèmes abordés par le répondant. Ceci nécessite d'adapter au moment même de l'interview la séquence des questions et la manière de les poser. De ce point de vue, la technique de l'entretien compréhensif est délicate et réclame un peu d'expérience. Les différents travaux de recherche réalisés, au Cemagref ont permis de se roder à ce type d'exercice et ce bien avant d'entamer la démarche empirique spécifique à la thèse. Le terrain fut ainsi à la fois une étape délicate et une des forces de cette recherche.

Ainsi, comme le précise J.C. Kaufmann : « le répondant gère son degré d'implication dans l'entretien, et celui-ci dépend en grande partie de la confiance qu'il fait à l'enquêteur » (p. 44). Les premières questions ont dans ce cas une importance particulière, car elles donnent le ton. Ce n'est qu'ensuite que la dynamique de conversation peut s'enclencher et peut faire oublier le reste de la grille. Ainsi, de manière systématique, pendant les différents entretiens réalisés, les premières questions ont porté systématiquement sur le parcours professionnel et personnel de l'acteur. Ces questions en attaque remplissent un objectif tactique, comme celui de retenir certains éléments de réponse sur le passé de l'acteur et son parcours afin d'une part, de diminuer l'incertitude contenue dans ses réponses et d'autre part, de mettre en perspective les questions en fonction de ces éléments diachroniques.

A première vue, "*l'engagement*" de l'enquêteur dans l'entretien semble au regard de l'enseignement classique de la méthodologie de l'entretien comme un biais à éviter. En effet, neutralité et distance de l'enquêteur vis à vis du répondant constituent académiquement une garantie pour l'objectivité des analyses (Loubet Del Bayle, 1989)²⁹⁰. Pour d'autres, comme A. Gotman²⁹¹, le désengagement et la déshumanisation de la relation enquêteur/enquêté sont au contraire néfastes à l'analyse. Au contraire, le répondant a besoin de repères pour développer son propos. L'enquêteur qui reste sur sa réserve contrarie la prise d'information. Comme l'exprime J.C. Kaufmann, « *ce n'est que dans la mesure où lui-même s'engagera que l'autre à son tour pourra s'engager et exprimer son savoir le plus profond.* » (1996, p. 52). Pour que la méthodologie soit une réussite, il faut, le temps de l'entretien, que le répondant perçoive l'enquêteur comme un paradoxe : à la fois étranger et familier à lui. « *Un anonyme, à qui on peut tout dire puisqu'il n'existe pas en tant que personne jouant un rôle dans son réseau de relations [...] un proche que l'on croit connaître et à qui on peut aussi tout dire puisqu'il est devenu intime* » (p. 53).

La troisième condition à l'entretien compréhensif et surtout aux deux premières techniques que sont l'empathie et l'engagement réside dans la garantie de "*l'anonymat*" des enquêtés. L'anonymat constitue l'une des bases de la méthode, selon J.C. Kaufmann. Le répondant doit se sentir totalement libre, pour cela il ne doit pas se soucier des conséquences relatives à une utilisation ultérieure de ces propos. C'est effectivement le choix que nous avons fait en garantissant l'anonymat à nos acteurs interviewés. Une des

²⁹⁰ Loubet del Bayle JL. 1978. *Introduction aux méthodes des sciences sociales*. Toulouse: Privat 235 pp.

²⁹¹ Gotman A. 1985. La neutralité vue sous l'angle de l'entretien non directif de recherche. In *L'entretien dans les sciences sociales*, ed. A Blanchet, pp. 149-83. Paris: Dunod.

différences avec certaines enquêtes menées par J. C. Kaufmann est que nous avons, pour notre part, interrogé des représentants, des acteurs identifiables même si leur nom n'apparaît pas. Les répondants ne sont pas des individus pris dans un échantillon grand public, ce sont des responsables, des représentants d'institutions, organisations, ... de collectifs plus larges toujours identifiables. En cela, le directeur des pistes de telle station de sports d'hiver, le maire de telle commune, le responsable du PPR de tel service départemental RTM, ou bien encore le directeur de la protection civile de telle préfecture sont automatiquement identifiables et ceux même si leur identité civile n'est pas mentionnée. Partant de ce constat, la reprise in extenso de leurs propos pour illustrer un résultat d'analyse devenait impossible au regard de l'anonymat²⁹². Dans ces conditions ne pas proposer l'anonymat était aussi une solution. Or, les premiers entretiens exploratoires ou l'expérience du DEA ont très vite conduit à avoir recours à l'anonymat dans la mesure, où certains acteurs ont refusé de réaliser les entretiens, si ceux-ci étaient enregistrés et non anonymes. Devant les refus de rencontre, ou des propos sans profondeur dus à la réserve que s'imposaient certains acteurs qui acceptaient l'entretien, mais se savaient « à découvert », l'anonymat s'est imposé de fait, sur un plan méthodologique et pour la réussite de cette recherche. Cet anonymat a permis non seulement de véritablement adopter la technique de l'entretien compréhensif, mais également de permettre d'aller plus loin dans le recueil de données discursives auprès des acteurs.

2) Les documents

Nous l'avons dit, le questionnement contenu dans la grille d'entretien est commun pour tous les acteurs. Pour autant, la manière de l'amener doit s'adapter à chaque acteur, pour permettre d'accompagner au mieux l'acteur dans le récit de ses pratiques. Néanmoins, comment faire la part des choses dans cette richesse de données discursives ainsi récoltée ? Comment pointer certaines incohérences ou omissions (si elles existent) issues du discours ? Comment mettre en relief les analyses, justifier les comparaisons ? Mais aussi comment justifier de certains résultats lorsque l'anonymat est de mise ? Il devient indispensable de compléter la pratique de l'enquête par d'autres matériaux. Il s'agit par exemple des "inscriptions" que nous définirons comme des traces écrites du discours des acteurs et que l'on trouve dans des écrits publiés dans le domaine public (discours public, bulletin d'information, site internet, acte de colloque, compte rendu,...). S'ajoutent aux inscriptions les informations et matériaux factuels qui traduisent et rendent compte des pratiques d'acteurs. Il s'agit d'informations tirées de cartes, de documents contractuels, administratifs ou touristiques... Ces documents qu'ils soient inscriptions ou matériaux factuels ont ainsi été mobilisés en amont pour préparer certaines enquêtes, mais aussi et surtout en aval pour conforter certains résultats. Ils sont des témoins de l'analyse et de l'argumentaire et participent ainsi à la traçabilité de la démarche de recherche.

²⁹² Si au cours de cette thèse des phrases, issues des entretiens sont reprises in extenso pour les besoins de l'argumentation, elles le sont soit en accord avec leurs auteurs, soit avec une référence à leurs auteurs suffisamment vague (le statut, sans la référence de lieu et inversement) pour que ceux-ci ne puissent être identifiés.

3) Les observations de terrain

Sur un plan méthodologique, une troisième source de données tout à fait complémentaire des deux autres nous est apportée par l'observation de terrain. L'observation de terrain est un moyen incontournable de constater les pratiques, comparer les dispositifs et relativiser ou confirmer, par les faits, les informations tirées du discours et des documents. Il semble difficile de poursuivre un objectif de recherche visant à analyser les pratiques de gestion sans aller sur le terrain de la gestion observer la réalité de ces pratiques. Ainsi, comme le montre J.M. Weller, si l'entretien semi directif donne davantage accès au travail d'identification identitaire des acteurs interviewés, l'observation quant à elle, privilégie l'accès aux « *contradictions de l'action* » (1994, p.26)²⁹³. Ces deux approches sont complémentaires et se compensent, apportant leur part de vérité. En cohérence avec le cadre théorique mobilisé, l'informel, la complexité des situations, les arrangements et ajustements au sein des dispositifs de gestion ne peuvent s'appréhender totalement par le seul matériau discursif. Le recours à l'observation devient alors incontournable pour prendre en compte les décalages, les compromis, la part de contradictions inter et intra institution. Nous avons particulièrement eu recours à l'observation pour l'analyse de la gestion des risques dans les domaines skiables.

Pour ce pan de gestion, nous nous sommes rendus sur les sites pour réaliser un certain nombre de clichés photographiques. L'objectif n'était pas tant de suivre les gestionnaires sur le terrain à des moments précis de gestion. L'observation dans ces moments peut-être déformée par le fait que nous sommes justement sur un temps de gestion particulier, une pratique particulière qui plus est orientée potentiellement par notre présence et notre observation. L'observation s'est au contraire pratiquée sans la présence des gestionnaires et hors des moments d'intervention. L'enjeu de notre observation était de saisir le quotidien, la situation normale, en photographiant des marqueurs de pratique de gestion (traces de fréquentation, pratiquants, équipements,...), mais aussi et surtout des marqueurs du risque²⁹⁴, sous la forme d'aménagements spécifiques relatifs à la sécurisation ou à la prévention des risques (panneaux, cordes, jalons, interdictions, balisages,...). Un ensemble de témoins de la gestion qui sont à demeure et qui ne correspondent donc pas à une mesure particulière ou exceptionnelle localement. En cela nous nous référons à A. V. Cicourel qui dans un tout autre domaine de recherche²⁹⁵, poursuivait comme objectif de définir, d'évaluer et d'analyser des phénomènes sociaux, comportementaux et linguistiques inhérents à des contextes quotidiens. Pour l'auteur, « *une attention particulière doit être prêtée à la relation qui existe entre les résolutions de problèmes propres à des contextes expérimentaux*

²⁹³ Weller J. 1994. Le mensonge d'Ernest Cigare. Problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité. *Sociologie du travail* 1:25-42.

²⁹⁴ P. Pigeon dans son ouvrage : *géographie critique des risques* (2005) évoque en premier lieu le terme de « *marques spatiales de l'endommagement* » (p. 151), puis de « *marques territoriales du risque* » (p. 152). Pour cette deuxième expression, il s'agit d'identifier bien plus que les dégâts après que le risque se soit concrétisé en catastrophe. Il s'agit d'identifier des éléments matériels, situés (aménagements, délimitations, travaux, panneaux,...) qui incarnent le risque et matérialisent une forme de prise en compte de ce dernier. Des marqueurs de risque par rapport auxquels l'observation doit permettre de mesurer la véracité et de saisir la logique sur le terrain.

²⁹⁵ Cicourel AV. 2002. Le raisonnement médical, Une approche socio-cognitive. Paris: Seuil. 234 pp.

nettement circonscrits où le chercheur utilise des instruments de recherche tels que les enquêtes ou les entretiens, d'une part, et l'observation réelle des résolutions de problèmes menées à bien par des sujets non séparés de leurs habitats naturels, d'autre part. » (2002). Tel qu'il est ainsi exprimé, cet objectif semble correspondre aussi à nos préoccupations méthodologiques. Effectivement, en matière de pratiques sportives et de gestion des risques dans les domaines skiabiles, l'observation de terrain permet de constater visuellement les moyens et ressources mobilisés par le gestionnaire d'une part, et la nature des pratiques, le type et l'ampleur de la vulnérabilité (zones et activités hors pistes) d'autre part, afin de pouvoir comparer les dispositifs de gestion au regard de cette vulnérabilité fluctuante.

II Une méthodologie adaptée aux contraintes du terrain et du sujet de recherche

Lors de la démarche de terrain réalisée dans le cadre du DEA relatif à la territorialisation du mode de gouvernance des risques à Val d'Isère (Boudières, 2004)²⁹⁶, nous nous sommes aperçus que la thématique du risque n'était pas si simple à aborder avec les acteurs concernés. La démarche d'enquête s'était ainsi heurtée à des difficultés ne permettant pas toujours de recueillir les données de manière aisée. Ceci s'explique pour plusieurs raisons :

-La question des risques en montagne n'échappe en rien aux « *difficultés de mise à l'épreuve sur le terrain* » (Gilbert, 2005b, p 101)²⁹⁷ relatives aux recherches sur les risques en général. La question des risques n'est pas une question facile à aborder dans des territoires soumis à de forts enjeux économiques ou environnementaux et le chercheur se doit d'adapter sa manière de recueillir les données et donc à son terrain, tout en maintenant son objectif de recherche.

-La question sous jacente des responsabilités juridiques constitue également une source de réserve chez les acteurs. Elle ne permet pas toujours l'instauration d'un dialogue de confiance avec les acteurs et rend d'autant plus nécessaire le recours à l'entretien compréhensif pour réunir les conditions d'échange. S'il est vrai que le travail judiciaire refaçonne en profondeur l'action et les rapports entre acteurs (Caille et Deschamps, 2002)²⁹⁸, l'évocation d'une judiciarisation grandissante de leur pratique par certains responsables (élus et gestionnaires), ne permet pas toujours d'aller au fond des sujets lors des entretiens. Lorsque l'on aborde frontalement la question du risque avec certains acteurs, on se heurte rapidement à ce type d'argumentaire et il devient alors difficile de les questionner sur le détail de leur pratique et sur leur conception des choses.

²⁹⁶ Boudières V. 2004. *La territorialisation du mode de gouvernance de Val d'Isère, quelles conséquences dans la gestion des risques?* Mémoire de DEA Société et Environnement : Gestion des Espaces Montagnards. IGA Université Joseph Fourier, Grenoble. 84 pp.

²⁹⁷ Gilbert C. 2005. Erreurs, défaillances et vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? In *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique. Cahier n°3 du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. O Borraz, C Gilbert, P Joly, pp. 69-115. Grenoble: MSH-Alpes.

²⁹⁸ Caille F, Deschamps D. 2002. Du partenariat à la controverse. Intervention des autorités judiciaires et remise en cause d'une 'auto-gestion' des risques : le cas des activités sportives de montagne. In *Risques collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 161-72. Paris: L'Harmattan.

Compte tenu de ces difficultés rencontrées lors des premières analyses sur le risque, il a semblé crucial d'adapter l'approche avec les acteurs, pour contourner ces entraves à l'analyse. La double entrée d'analyse par les instruments (dispositifs de gestion) d'une part, et par espaces (type de vulnérabilité spatiale) d'autre part, constitue de ce point de vue un atout. Aborder la question des risques et notamment celle de la décision par l'instrumentation a permis de proposer une attaque technique et thématique du sujet. Ceci dans le but de ne pas limiter le discours des acteurs en début d'entretien et les amener progressivement sur des questions plus politiques ou polémiques. Cette stratégie n'en est pas pour autant machiavélique et respecte la nature des instruments de leur pôle technique et leur pôle politique. Inversement, aborder le risque par l'angle de l'instrumentation et donc des moyens de l'action, n'évacue en rien la question de la décision, mais l'aborde par l'angle pragmatique des pratiques de gestion afin de faciliter le discours des acteurs. Ainsi, l'analyse de l'instrumentation constitue une entrée efficace tant sur le plan théorique nous l'avons vu, (cf. partie I), que sur le plan méthodologique. Cette entrée permet donc une adaptation de la méthodologie, sans se détourner des objectifs de recherche.

L'entrée par les espaces de vulnérabilité constitue également une force sur le plan méthodologique. En plus d'aborder les instruments l'un après l'autre lors de l'entretien, on décline parallèlement les espaces de vulnérabilité concernés. Des espaces qui dans l'esprit des acteurs sont cloisonnés, parce que relevant de dispositifs, de règles de fonctionnement, d'enjeux et de régimes de responsabilité différents. L'entretien en termes de question réponse semble alors tout aussi séquencé, alors que la thématique et les questionnements restent communs à chaque espace considéré. Seulement l'acteur (élu mis à part), n'est pas impliqué de la même manière sur tous les instruments. Pour autant, il est amené à se prononcer sur l'ensemble. Sur le plan méthodologique, l'enjeu consiste donc à créer un effet d'accumulation dans les débats auprès des acteurs, à techniciser et à compartimenter l'attaque des questionnements, tout en les incitant à conclure globalement sur la gestion à l'échelle du territoire. Les acteurs sont donc questionnés sur des éléments précis et cloisonnés, puis interrogés sur une mise en perspective de l'ensemble, seulement au terme de l'entretien.

Chapitre 3 Traitement des données et supports d'analyse

De la même manière que le choix d'un outil de recueil de données n'est pas indifférent à la nature de la question posée en amont, le choix relatif à la méthode de traitement des données est elle aussi tout autant liée aux caractéristiques des matériaux recueillis et des objectifs de recherche. L'outil n'est donc pas neutre et conditionne les résultats qui s'en dégagent. « *Choisir une technique, étant donné les particularités et les limites de chacune, c'est sélectionner à l'avance des matériaux qu'elles recueilleront* » (Grawitz, 1993, p. 428)²⁹⁹

Une considération dont nous faisons largement état dans notre problématique relative au recours à l'instrumentation dans l'action publique et que nous nous appliquons aussi dans le cadre de notre méthodologie.

I Le traitement des données

Dans nos travaux, à la quête du sens dans les modes de gestion des risques territorialisés, le discours des acteurs a une importance capitale. La manière dont on l'analyse, dont on l'interprète et dont on en rend compte ne peut être considérée comme un ensemble d'étapes dénuées d'une certaine subjectivité propre à toutes initiatives de recherche en science sociale, ne serait-ce que parce que le chercheur fait intégralement partie de l'ensemble social qu'il étudie. Tenter de justifier sa démarche permet non pas de s'extraire totalement de cette subjectivité, mais permet de rendre compte d'une certaine traçabilité du raisonnement, des analyses et donc des résultats. Ceci passe tout d'abord par le fait de présenter les outils de recueil de la donnée, ce que nous avons fait. Ensuite, c'est au tour des outils de traitement de cette donnée et de la manière de rendre compte des résultats d'être explicités, pour permettre une lisibilité de l'analyse.

1) Les matériaux discursifs : retranscription et interprétation

Concernant les matériaux discursifs qui constituent le gros du jeu de données recueillies³⁰⁰, leur traitement doit répondre à une double exigence antagoniste. Ces données nécessitent tout autant une exigence de formalisation et donc de rigueur quant à la manière de les interpréter, qu'une ouverture suffisante pour permettre une transversalité et un recul par rapport à ce qu'elles nous apportent ou nous enferment dans une analyse discursive trop stricte. Considérant notre questionnement et nos objectifs de recherche, si la retranscription semble indispensable nous y reviendrons, elle n'a pas besoin et ne doit pas pour autant être systématiquement littérale. Plus que les mots et la forme du discours, ce sont les idées et le positionnement de l'acteur qui nous

²⁹⁹ Op.cit.

³⁰⁰ En termes quantitatifs, plus de 70 entretiens ont été réalisés au cours de cette recherche. Pour les dates et le type d'acteurs interviewés se reporter à l'annexe 3 : *Tableau des enquêtes de terrain*.

préoccupent pour atteindre notre objectif comparatif entre modèles territoriaux de gestion.

Dans le cadre de notre approche qualitative, l'analyse de contenu par le discours occupe une place importante. Le discours représente en géographie l'un des matériaux les plus riches. Sur des questions relatives à l'aménagement ou des projets de territoire, le discours est dès le départ considéré, comme un des éléments participatifs aux processus de production de l'espace (Lajarge, 2000)³⁰¹.

D'un point de vue pratique et technique, l'entretien est enregistré sur support numérique, par l'intermédiaire d'un dictaphone. L'entretien est donc sous forme de fichier sonore et peut-être sauvegardé en tant que fichier numérique. Pour la retranscription, nous avons recours à un logiciel de reconnaissance vocale. Ceci permet de retranscrire oralement les questions et les réponses de l'entretien. L'enquêteur peut à ce moment en réécoutant l'intégralité de l'entretien, formaliser *in extenso* et immédiatement une première interprétation³⁰². Pour tous les "acteurs clés" (élus, responsables,...), nous avons réalisé des retranscriptions littérales, pour les autres nous avons eu recours à des retranscriptions de type informatif. La reconnaissance vocale permet soit de répéter et convertir en écriture le propos brut de l'acteur, soit d'extraire l'idée afin de la hiérarchiser selon les thématiques de l'entretien. Si l'entretien a été débridé et riche, ce à quoi l'entretien compréhensif peut facilement amener, le temps de la retranscription peut déjà être celui de la réorganisation, de la sélection et de la mise en lumière de premiers éléments discursifs et informatifs.

Ainsi, des points, des thèmes (correspondant aux items de la grille d'entretien) vont pouvoir être extraits de chaque entretien et faire l'objet de recoupements avec les autres entretiens. Cette hiérarchisation demande à ce que l'on connaisse son sujet pour arbitrer la hiérarchisation et la catégorisation des propos recueillis. Cette connaissance s'affine au cours de la recherche et qui n'est possible que si une seule et même personne réalise l'ensemble des entretiens. Dans cette démarche, la retranscription n'est donc pas un simple passage de l'oral à l'écrit. Elle constitue une phase d'analyse, de traitement de la donnée qui enrichit et facilite l'objectif interprétatif et comparatif de l'analyse globale. Cette méthode constitue une force également pour envisager et rationaliser ce type de démarche empirique, qui compte un peu plus de 70 entretiens, d'environ 1 à 2 heures chacun.

2) Traitement des documents, des données de l'observation

Les résultats issus de la retranscription et de la catégorisation par items des réponses contenues dans les entretiens constituent une première interprétation. La confrontation permet une première analyse des modes et des pratiques de gestion. Pour autant seule l'analyse discursive seule ne peut suffire. Elle est complétée par l'analyse de documents tels que des conventions, des données issues de sites internet propres aux

³⁰¹ Lajarge R. 2000. Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs Naturels Régionaux. (Chartreuse et Monts d'Ardèche). Thèse de géographie. IGA-UJF, Grenoble. 663 pp.

³⁰² Dans le cadre de notre démarche, il nous semble indispensable que ce soit la même personne qui réalise l'entretien, qui le retranscrive oralement et l'interprète, dans un laps de temps réduit. En effet, l'entretien s'il n'est pas littérale, doit impérativement être réalisé, retranscrit et analysé par une seule et même personne.

institutions auxquelles appartiennent les acteurs. Il peut s'agir également de documents tels que les documents cartographiques et réglementaires propres aux IAP, qui ont parfois servi de support à certains entretiens. Enfin, parmi ces documents, nous avons également les photographies prises sur des sites précis dans les territoires d'études. Toutes ces sources permettent d'alimenter les interprétations et les analyses issues des entretiens. Elles permettent de conforter un propos, ou de minorer un autre. En tous les cas elles complètent largement les analyses comparatives et participent à la réalisation des modèles graphiques interprétatifs élaborés (cf. point suivant). Parmi ces documents, nous insistons sur la photographie. En géographie, la photographie est centrale dans les approches sur le paysage. Dans ce type d'approche, la photographie est à double titre un matériau et un outil d'analyse. C'est également le cas pour ce qui nous concerne. Les photos que nous avons prises permettent d'apporter des éléments relatifs aux pratiques de gestion. Certains aménagements ainsi photographiés témoignent d'eux mêmes de certaines pratiques (cordes de sécurité, aménagement, panneau d'information...) qui le cas échéant peuvent être passées sous silence lors des entretiens. Dans bon nombre de cas plus qu'un élément de confirmation, la photographie permet de rendre compte d'une situation de fréquentation (trace de ski,...), d'une répartition des rôles ou des responsabilités (panneau de mise en garde). Par rapport à notre optique de recherche, les photographies prises par l'enquêteur à un moment précis, constituent des marqueurs, des témoins de la gestion et des pratiques. A ce titre leur importance est déterminante dans la formalisation des résultats.

II La modélisation graphique

Une fois les matériaux recueillis, une fois leur traitement en termes de comparaison, de mise en relation effectuée, il s'agit de hiérarchiser les résultats afin d'aboutir à une structuration en termes de réponses aux questionnements. Pour cela, nous avons opté pour des analyses qui prennent appui sur une modélisation graphique. L'enjeu est de rendre compte des analyses visuellement par des modèles explicatifs des processus observés. Accompagnés par des écrits, ces modèles ont une vertu comparative. Ils proposent une représentation synthétique issue des interprétations et permettent de mettre en avant certains traits saillants. Ces modèles qui prennent une forme différente selon les résultats, ont ainsi une fonction sémiologique non plus par l'intermédiaire d'une communication linguistique, mais par une communication par les symboles dont la logique et la signification sont définies après analyse (seulement pour les schémas de processus et d'acteurs institutionnels). L'enjeu n'est pas de confronter un modèle préétabli mais bien de définir ces modèles après analyse, pour respecter la complexité des processus observés.

1) La représentation graphique théorique des territoires d'étude : le schéma spatial

A l'instar de la chorématique (Brunet, 1980)³⁰³, dans le cadre de diagnostics de territoire, nous utilisons des schémas, des modèles comme des formes de représentations schématisées du territoire étudié, en recherchant à "dé-complexifier" la réalité. Contrairement aux chorèmes, en revanche, nous n'utilisons pas pour nos schémas des sigles et une légende déjà codifiés. De plus, ces schémas qui correspondent à des modèles spatiaux ne sont pas des résultats de l'analyse, mais un moyen de structurer l'analyse. Ils sont donc le fruit d'un raisonnement préalable à l'analyse et directement issu de la problématique. Ils ne sont en rien une représentation de la réalité observée à l'issue des analyses de terrain. Il s'agit de modèles graphiques, utilisant des formes géométriques pour faire ressortir des processus, des éléments, des variables, des caractéristiques communs à tous les territoires touristiques montagnards qui font l'objet d'analyses. Dans la logique des chorèmes néanmoins, nos modèles s'inscrivent dans une problématique particulière et s'apparentent en ce sens à une grille simplifiée, dans un but précis de diagnostic ou de réponse à un problème donné (Piveteau et Lardon, 2002)³⁰⁴. R. Brunet³⁰⁵, qui fut l'un des précurseurs considère « *les chorèmes comme des structures élémentaires de l'espace qui se représentent par des modèles graphiques [...] toute configuration spatiale relève de la combinaison éventuelle très complexe de mécanismes simples* » (1986, p. 2).

En nous inspirant de la chorématique, nous recherchons avec ces schémas, à mettre en place les règles de lecture des structures spatiales pertinentes par rapport à notre préoccupation de recherche. Des structures que l'on représente par une représentation spatiale. Néanmoins et contrairement à l'approche chorématique, nos schémas ont une portée limitée et circonscrite à un besoin précis, qui est celui de l'explicitation de notre démarche. Ils ne présentent pas en ce sens des résultats d'analyse, mais nous permettent d'annoncer notre démarche. Partageant un certain nombre de critiques formulées par des géographes tel que Y. Lacoste ou M. Sivignon, nous ne pensons pas que les chorèmes permettent toutes les analyses. Lorsqu'un espace est enjeu de conflit, la chorématique se révèle inefficace pour rendre compte des motivations. Nos questionnements nous amènent à nous pencher sur ce qui détermine l'engagement des acteurs dans la gestion. Pour cela nous parlerons de schéma spatial, pour évoquer ce recours essentiel, mais non central dans l'analyse. Dans notre réflexion, ces schémas sont élaborés en amont de l'analyse et permettent d'explicitier nos objets spatiaux d'analyse. Pour exemple, le schéma ci-dessous présente une représentation graphique générique des territoires d'étude. Sont donc ainsi représentés des éléments graphiques élémentaires renvoyant aux éléments spatiaux qui nous préoccupent. Ce schéma qui apparaît dans le cadre théorique participe à l'effort de structuration et d'explicitation de notre démarche.

³⁰³ Brunet R. 1980. La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *L'Espace géographique* 4:253-65.

³⁰⁴ Piveteau V, Lardon S. 2002. Les représentations spatiales à l'épreuve de l'évaluation. In *Evaluation, action publique et collectivités*. Tome 2, 2^o partie : Les pratiques territoriales de l'évaluation. Chapitre 6 : Evaluation des territoires et outils, ed. M Baslé, J Dupuis, S Le Guyadec, pp. 207-60. Issy les Moulineaux.

³⁰⁵ Brunet R. 1986. La carte modèle et les chorèmes. *Mappemonde* 4:2-6.

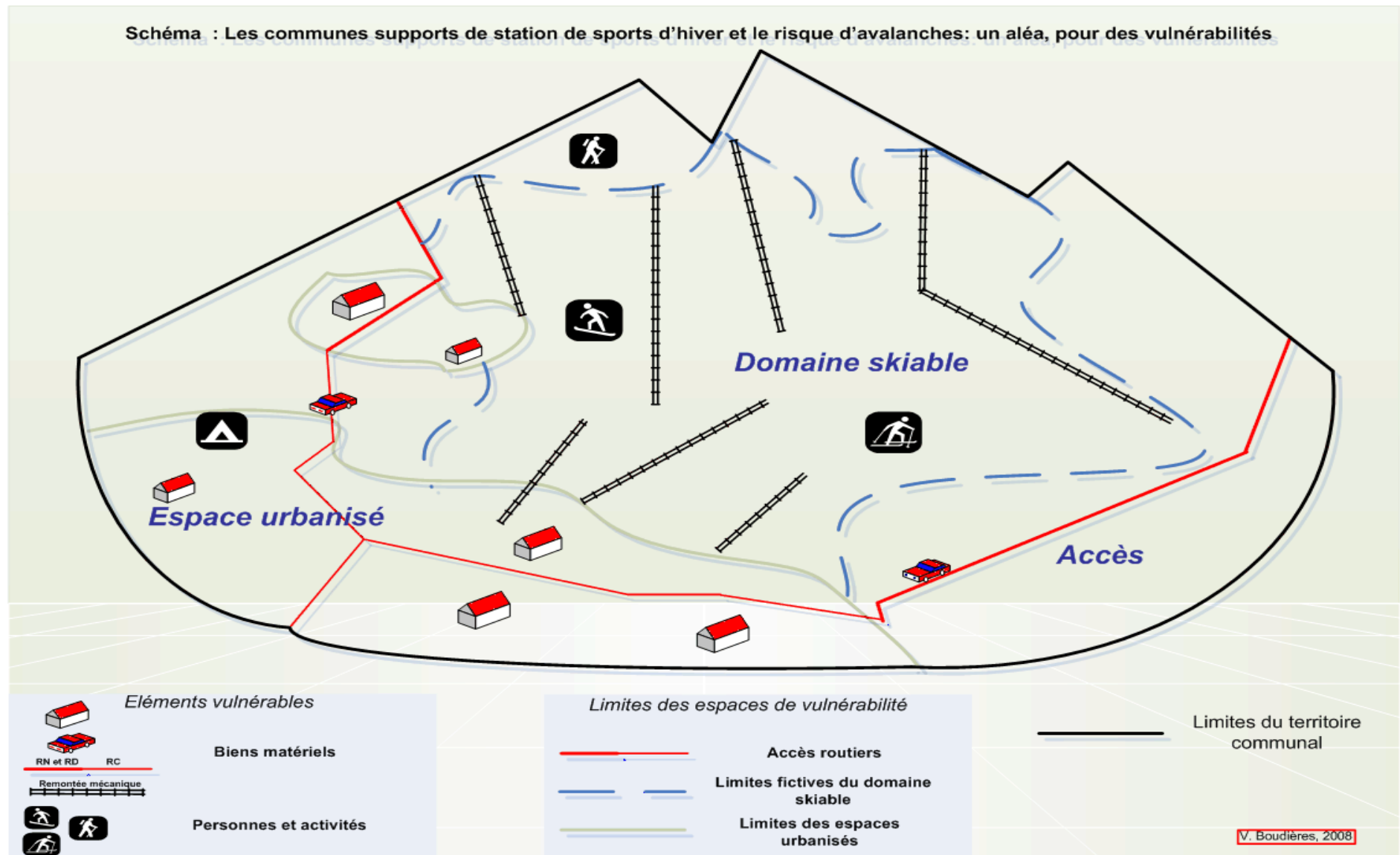


Figure 7 : Les territoires touristiques de montagne et le risque d'avalanches : un aléa pour des vulnérabilités

2) La représentation graphique des dispositifs de gestion : les schémas de processus et d'acteurs

Toujours en termes de support d'analyse, à partir de représentations graphiques, nous quittons les modèles spatiaux pour évoquer les schémas de processus et d'acteurs. L'optique reste la même, puisqu'il s'agit de rendre compte graphiquement d'une analyse, en réalisant un modèle de la situation ou de l'objet considéré. Néanmoins pour ce qui est de ces schémas, nous n'en sommes plus au stade de la préparation à l'analyse, mais bien à la phase d'organisation et de structuration des résultats de recherche, sous forme graphique. Ceci explique notamment la présence de ce type de schéma non plus dans la partie I, mais bel et bien dans la partie II, largement consacrée à l'analyse et aux résultats de recherche. Enfin nous ne parlons plus de chorèmes, puisque ce n'est plus une représentation spatiale qui est recherchée, mais une représentation territoriale des résultats, compte tenu de notre objet d'étude. Certes, la chorématique peut tout à fait répondre à ce but, mais notre approche en géographie sociale met davantage l'accent sur les processus de gestion et les relations entre acteurs, au sein du territoire. Si la spatialité est une donnée ô combien déterminante dans l'analyse, elle n'est pas pour autant centrale. Notre questionnement interroge une régulation territorialisée et les effets territoriaux sur la régulation, plutôt que les effets de l'espace sur la gestion ou inversement. En géographie sociale, l'espace est une variable parmi d'autres telles que la dimension politique, organisationnelle, économique, culturelle, historique,... du territoire. Les acteurs font territoire et réciproquement (Gumuchian et al, 2003).

Dans un souci de représentation graphique de nos résultats, nous avons élaboré différents modèles qui mettent en scène et en jeu des processus de régulation territoriaux. Si l'approche est en tout état de cause moins spatiale, elle est tout autant géographique puisqu'elle s'inscrit pleinement dans la définition de la discipline proposée par A. Frémont³⁰⁶ et pour qui la géographie a pour objet l'étude des combinaisons de phénomènes sociaux et s'inscrit en ce sens pleinement dans le champ des sciences sociales. D'autres géographes sont encore plus tranchés : « *la géographie ne peut trouver aucun terrain de clarification dans le maintien de la confusion d'un objet qui serait double, à la fois naturel et humain. [...] Elle ne peut pas être à la fois une science naturelle et une science sociale. Elle fait à coup sûr partie des sciences sociales* » (Scheibling, 1994)³⁰⁷. Nos schémas de processus par exemple ne prennent pas en compte l'espace. En revanche, ils prennent en compte le territoire, parce qu'ils décrivent des processus qui se développent à l'échelle du risque et du territoire, mais aussi parce que l'analyse qui en est faite montre nettement l'impact, la marque, le conditionnement du territoire sur les processus.

Autour d'une même thématique, celle du risque d'avalanches, avec les mêmes instruments de gestion, nous allons pouvoir constater à travers ces modèles comment d'un territoire à l'autre les processus présentent des caractéristiques territoriales

³⁰⁶ Fremont A. 1984. *Géographie sociale*. Paris: Masson. 381 pp.

³⁰⁷ Scheibling J. 1994. *Qu'est ce que la géographie?* Paris: Hachette. 197 pp.

divergentes. Nous adoptons ainsi le point de vue de P. Claval (2001)³⁰⁸, partisan d'une nouvelle géographie et qui considère que si la géographie avait au départ un point de vue naturaliste³⁰⁹, elle a depuis adopté une perspective sociale, où l'homme est au centre de la réflexion.

a) Les schémas de processus

Ces schémas de processus s'apparentent donc à des modèles de processus synthétisant les résultats. Ils permettent donc de rendre compte des analyses par dispositifs de gestion et par espace de vulnérabilité, afin de décliner par territoires des modèles et de pouvoir les comparer. Ces modèles suivent la même logique de description du processus. Ainsi pour un même dispositif et un même espace de vulnérabilités sont représentés graphiquement :

-Les nœuds (cf. modèle de processus 1) : ce sont les étapes chronologiques du processus en question. Pour les IAP, ces nœuds sont communs à tous les IAP de même type (PIDA, PPR,...). Néanmoins, d'un territoire à l'autre si les séquences ne peuvent pas s'inverser, les processus ne sont pas tous aboutis et tous les nœuds ne sont donc pas représentés (PPR non approuvé par exemple.).

-Les rôles (cf. modèle de processus 2) : ils constituent les variables du modèle. Selon les situations et pour un même espace de vulnérabilité, les acteurs peuvent être différents ou agir différemment, selon le rôle qu'ils ont à jouer dans le processus en question. Ainsi, le service de Restauration des Terrains en Montagne de l'Office National des Forêts, peut dans le cadre d'un PPR porter différentes casquette selon les départements, ou les PPR : pilote, bureau d'étude ou parfois encore instructeur. De la même manière, dans le cadre des domaines skiables, le PIDA peut-être mis en place soit par un opérateur privé, une régie, ou un EPIC³¹⁰.

A chaque dispositif correspond un processus qui d'un territoire à l'autre va présenter des caractéristiques différentes. Les modèles ainsi réalisés permettent de mettre en exergue certaines caractéristiques empiriques qui alimentent dans un second temps les conclusions.

³⁰⁸Claval P. 2001. *Épistémologie de la géographie*. Paris: Nathan. 266 pp.

³⁰⁹ Nous pouvons ainsi évoquer la géographie de P. Vidal de la Blache (1845-1918), ou encore celle de d'E. Martonne (1873-1955), pour qui l'influence du milieu naturel est souveraine sur celle de l'homme.

³¹⁰ Etablissement public à caractère industriel et commercial.

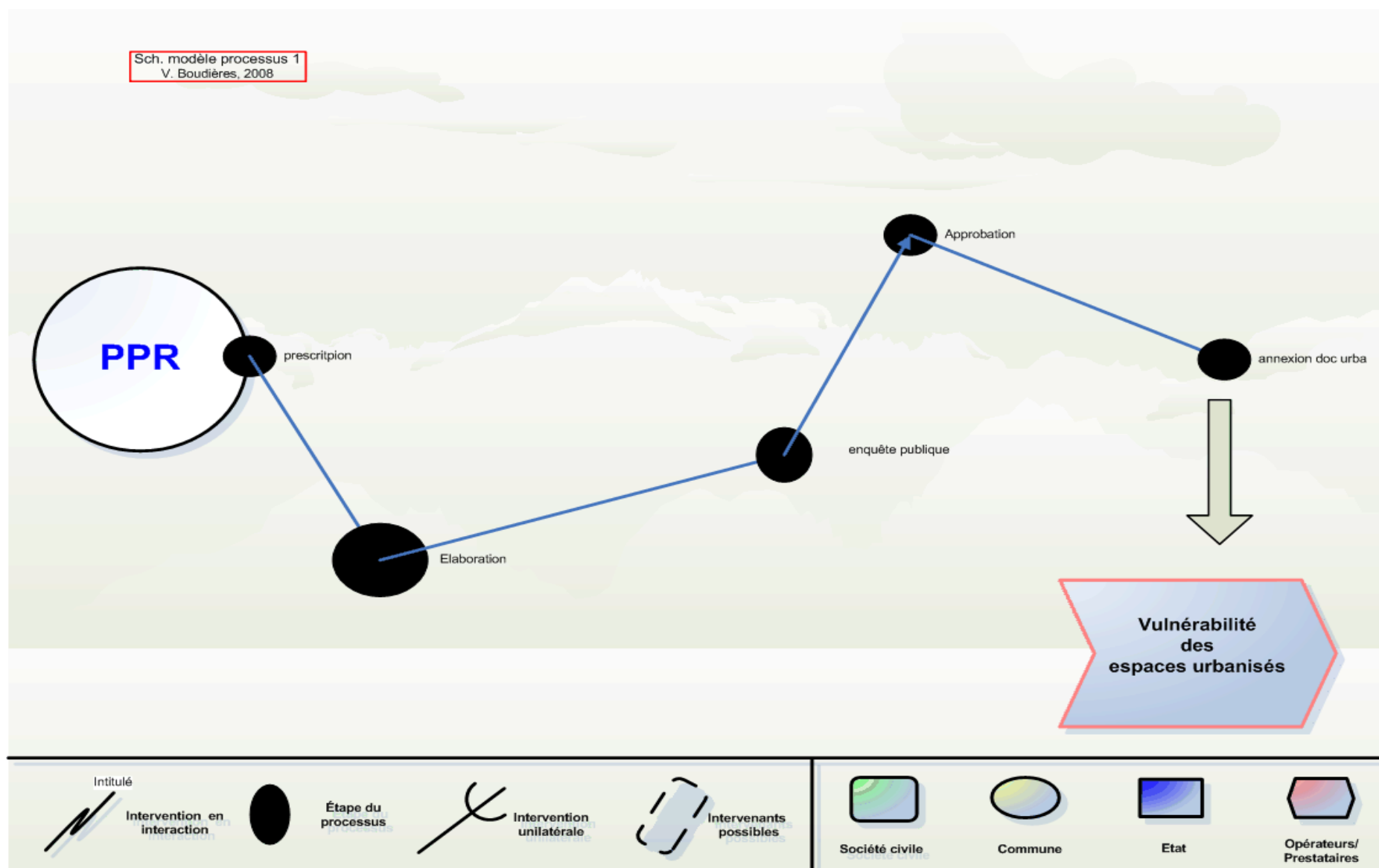


Figure 10 : Modèle de processus1

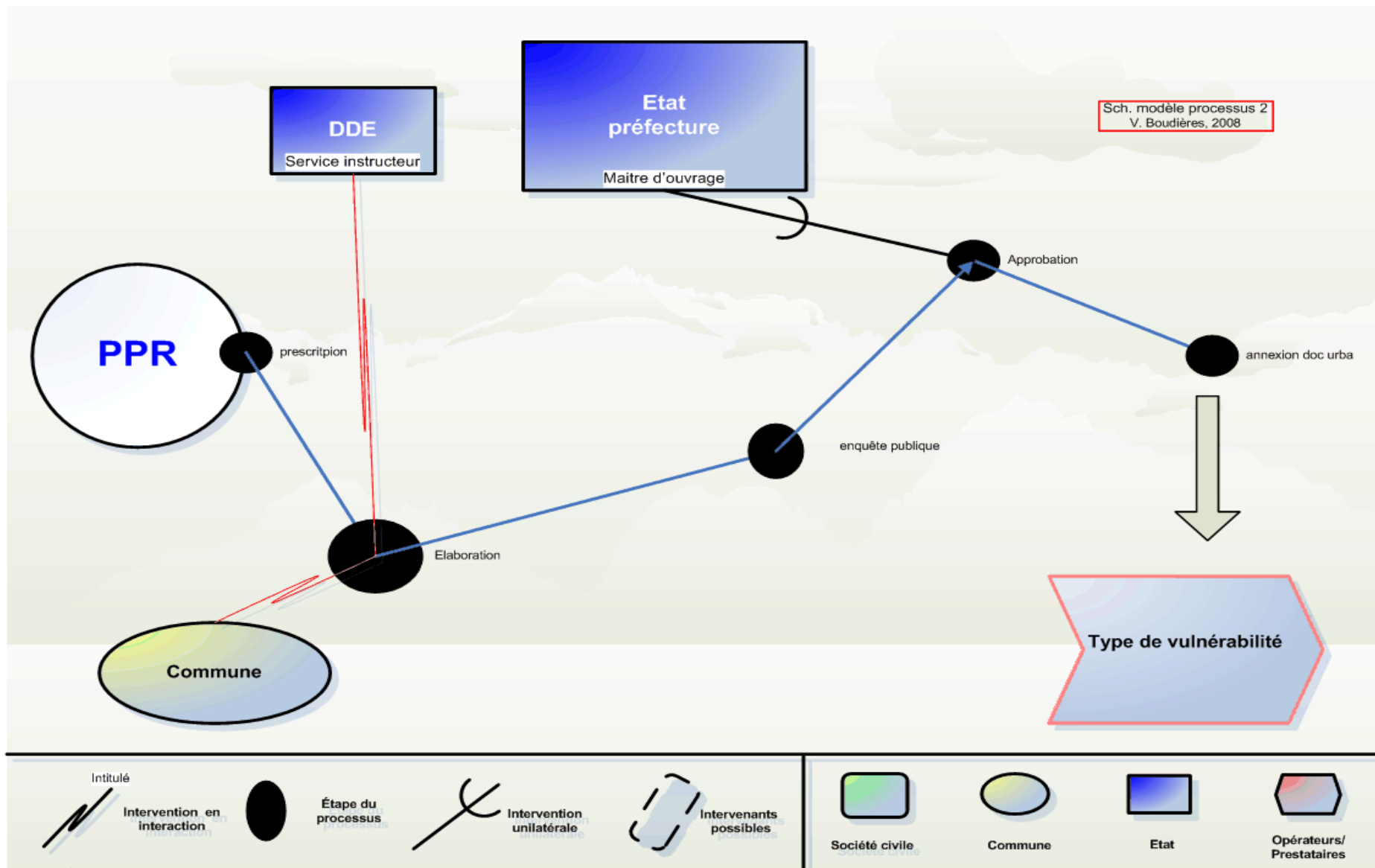


Figure 11 : Modèle de processus 2

b) Les schémas d'acteurs institutionnels

Ce type de schéma (figure 11) a pour but de préciser le fonctionnement et les domaines de compétences d'une institution publique représentant un niveau territorial d'intervention. Dans le cadre de notre analyse nous utiliserons ce type de schéma pour les conseils régionaux. Ces schémas permettront ainsi de détailler l'organisation et les domaines d'activités de ces institutions en matière de risque. Ces schémas ont donc une vertu synthétique et accompagnent l'analyse de ces institutions.

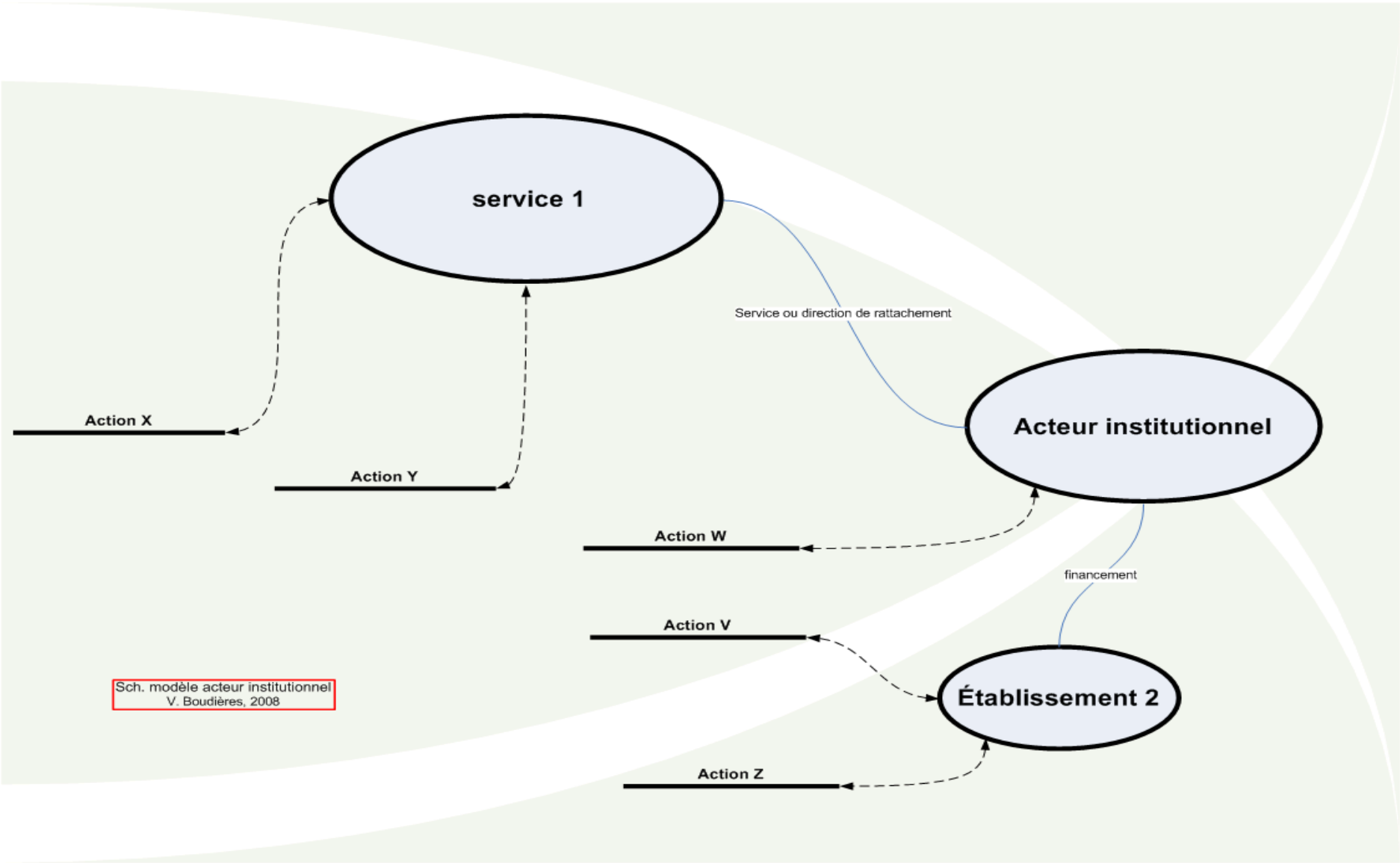


Figure 12 : Modèle acteur institutionnel

Section 2 : Les cadres de gestion "descendants" à l'épreuve des territoires

Dans cette section, nous proposons l'analyse des dispositifs de gestion dont la source est réglementaire et législative. Ces dispositifs se basent sur des outils ou des instruments d'action publique comprenant des éléments réglementaires et cartographiques, mais aussi et plus simplement sur des obligations juridiques en matière d'aménagement ou de sécurité. Tous ces éléments de structuration de l'action publique prennent leur origine dans le droit et ont pour but de guider l'action. Le premier chapitre sera consacré à l'analyse théorique de ces dispositifs. L'analyse des pratiques de gestion sera quant à elle déclinée dans le chapitre suivant, où il nous sera alors possible de mesurer le glissement entre la théorie structurante et la réalité pratique de mise en œuvre de ces cadres de gestion "descendants". Plus que le décalage entre théorie et pratique, nous souhaitons mettre en avant l'analyse des régimes d'engagements des acteurs dans ces dispositifs. L'enjeu est de questionner l'interaction instruments/acteurs, dans ce que l'instrument offre comme possibilité d'implication et d'engagement pour les acteurs, dans le domaine des risques.

Chapitre 1 : De la théorie des dispositifs gestion des risques en montagne : analyse des dispositifs nationaux réglementaires...

Pour organiser l'analyse, nous allons présenter les tenants et les aboutissants de nombreux instruments en respectant un enchaînement relatif au type d'instruments d'une part et à la nature des espaces de vulnérabilité d'autre part³¹¹. Nous reprenons ici la liste déjà citée :

-Pour les espaces urbanisés : PPR (Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles), DDRM (Dossier Départemental des Risques Majeurs), DICRIM (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs) et PCS (Plan Communal de Sauvegarde).

-Pour les domaines skiables et les accès : PIDA (Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches) relatif aux domaines skiables, mais également aux routes, l'information, la signalisation, le balisage.

Ce premier temps d'analyse sur la théorie est nécessaire si l'on veut dans un second temps mesurer le décalage qui peut exister entre les textes fondateurs de ces instruments et la réalité de leur mise en œuvre dans des contextes territoriaux particuliers.

Les schémas de processus, c'est-à-dire les modèles théoriques qui vont être maintenant déclinés ont été réalisés à partir de deux types de résultats. Le premier est directement issu de l'analyse du cadre réglementaire de la gestion des risques en montagne.

³¹¹ Cf. ci-après : Figure 12 : *Espaces de vulnérabilité/dispositifs nationaux réglementaires : les cadres "descendants" de gestion.*

Néanmoins les textes réglementaires (lois, circulaires...) ne spécifient pas toujours la nature des institutions et acteurs qui peuvent être impliqués pour remplir tel ou tel rôle. Ces modèles théoriques ont donc été enrichis par des éléments d'analyse tirés de certains entretiens semi-directifs relatifs à la gestion des risques en montagne en général. Entretiens réalisés auprès de personnes ressources et non territorialisées (expert en risque en montagne, chef de direction interservices, ou service ministériel). Ainsi, le cadre réglementaire a constitué une source théorique sur ces dispositifs, tandis que les entretiens réalisés auprès d'acteurs externes aux différentes scènes locales de risque ont permis d'affiner l'adaptation des dispositifs aux territoires montagnards. La démarche d'analyse des cadres "descendants", c'est-à-dire des dispositifs nationaux réglementaires de gestion est donc de type "top-down". L'enjeu réside dans le fait de constater dans un premier temps quels sont ces cadres et comment ils se structurent d'un point de vue théorique, puis dans un second temps de constater la réalité de leur mise en œuvre sur des territoires en particulier.

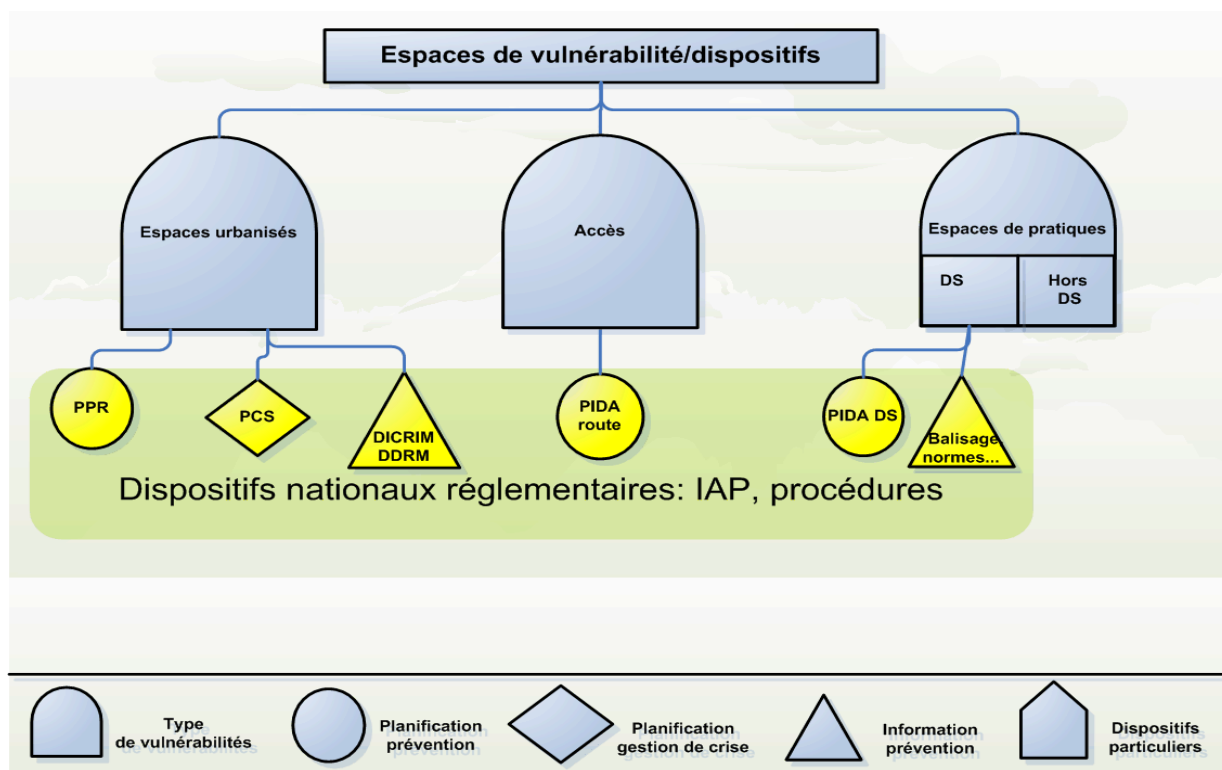


Figure 13 : Espaces de vulnérabilité/dispositifs nationaux réglementaires : les cadres "descendants" de gestion

Chaque dispositif sera représenté graphiquement. Comme explicité dans la méthodologie, nous déclinerons sur les graphiques deux types de lecture :

-Celle relative aux "étapes" et aux "nœuds" qui caractérisent la procédure. Il s'agit donc des grands temps qui rythment et marquent la "vie du dispositif". Chaque étape se clôture par un nœud constituant un temps fort de la procédure liée au dispositif en question.

-Celle relative aux "acteurs" et à leurs "rôles". A chaque nœud correspond des interventions et interactions d'acteurs particulières. En plus du statut des acteurs et de la

nature de leur intervention, sont aussi renseignée les modalités de leur implication : unilatéralement (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, cibles, ... du dispositif) ou en interaction (participation, consultation, partenariat, ... dans le dispositif).

I Vulnérabilité des espaces urbanisés

Pour les espaces urbanisés on compte différents IAP : le PPR bien entendu en tant qu'instrument central de prévention sur ce type d'espace, mais aussi dans le domaine de l'information préventive le DICRIM et le DDRM, puis pour ce qui est de la gestion de crise le PCS. Il s'agira ici de préciser comment théoriquement ces instruments se déclinent pour les communes de montagne.

1) Dispositif de planification de la prévention : le PPR

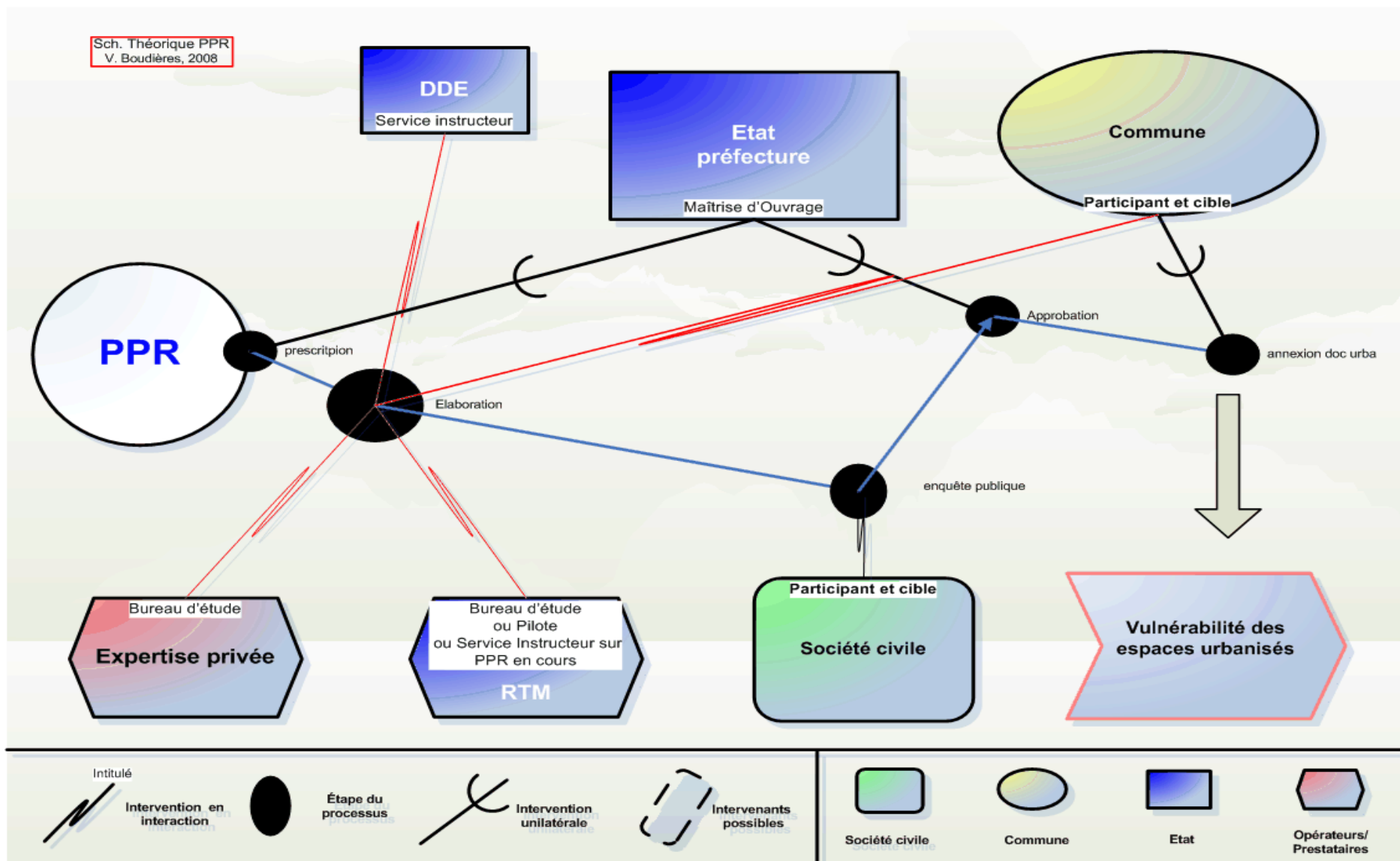


Figure 14 : Modèle théorique du PPR dans les communes de montagne

a) Etapes et nœuds

Le Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles³¹² (PPR), sous maîtrise d'ouvrage étatique, est **prescrit** à la commune par arrêté préfectoral de prescription³¹³. En termes **d'élaboration**, débute alors une phase d'expertise dont le premier temps est caractérisé par la réalisation de la carte d'aléas (localisation et caractérisation de l'aléa : intensité et fréquence d'occurrence). Cette carte, présentée aux élus de la commune, est considérée comme non négociable. Il s'agit ensuite dans un second temps de réaliser une seconde carte, la carte des enjeux ou de vulnérabilité. En étroite collaboration avec les élus, le but de cette étape d'expertise est d'identifier les enjeux existants et futurs. La troisième et dernière carte est celle relative au zonage de risque. Elle est obtenue par croisement de la carte des aléas avec la carte des enjeux³¹⁴.

La carte de risque présentant le zonage (zones blanches, rouges et bleues) est accompagné du règlement (préconisations urbanistiques, architecturales et d'aménagement par zones). Nous sommes encore au stade d'un projet de PPR sur lequel les élus locaux sont consultés et où sont recueillis leurs avis. Le cas échéant, ces avis peuvent faire l'objet de modification sur ce qui n'est encore qu'un projet de PPR. Les discussions peuvent par exemple porter sur les mesures à prendre (études complémentaires, ouvrage de protection) pour sécuriser certaines zones qui en l'état présentent une exposition importante aux aléas.

Le projet de PPR est ensuite alors soumis à **l'enquête publique** qui permet aux administrés de la commune de prendre connaissance du document et émettre à leur tour des remarques. Cette phase est dirigée par un commissaire enquêteur nommé par le Tribunal Administratif. C'est le commissaire qui jugera de donner suite aux requêtes et le cas échéant demandera que certaines dispositions, après vérification, fassent l'objet de rectifications et modifications.

Le projet de PPR est ensuite **approuvé** par le préfet qui par cet acte remplit la mission de l'Etat, chargé d'« afficher le risque »³¹⁵. La commune doit ensuite **annexer** le PPR à ces documents d'urbanisme (POS ou PLU), dans la mesure où le PPR est une servitude d'utilité publique. C'est-à-dire que ces prescriptions et règles s'imposent aux projets d'aménagements de la commune. Le maire, représentant de la commune, remplit ainsi à son tour son rôle de « prendre en compte le risque » (Ibid.), en appliquant le PPR aux autorisations de droit du sol qu'il est amené par la suite à donner.

³¹² Issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement modifie la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987. Pour une analyse réglementaire détaillée du PPR se reporter aux pages 7 à 19 de la référence suivante : Boudières V, Gourbinot O. 2006b. *Cadre réglementaire des dispositifs de gestion des risques, dans les territoires touristiques de montagne*. Grenoble: Cemagref/ Fondation MAIF. 67 pp.

³¹³ Cet arrêté spécifie le périmètre d'étude, l'identification du service instructeur en charge de la réalisation du PPR et depuis 2004, les modalités de concertation qui seront mises en place avec la commune concernée.

³¹⁴ Cf. : Partie II, section 1, Chap 1: Les "risques collectifs", l'imbrication des univers techniques politiques et culturels.

³¹⁵ Issu de la circulaire du 20 juin 1988 « Equipement et risques majeurs » op. cit.

b) Acteurs et rôles

Comme nous l'avons vu trois grands types d'acteurs sont concernés dans l'élaboration, puis la mise en œuvre du PPR : l'Etat, la commune, les citoyens. Néanmoins et pour ce qui concerne les communes de montagne, le paysage organisationnel semble plus complexe.

L'Etat est représenté par le **préfet** pour ce qui relève de la décision administrative (arrêtés de prescription et d'approbation) et par ses services techniques instructeurs pendant la phase d'élaboration.

Selon les deux circulaires de 2005 et 2006³¹⁶, le service de l'Etat qui assure les missions de service public concourant à la prévention des risques au niveau départemental est la Direction Départementale de l'Équipement (**DDE**)³¹⁷. Ce service est selon les textes, le service en charge du pilotage global de la politique de prévention des risques, assurant ainsi la cohérence de la prévention avec l'urbanisme et l'application du droit des sols.

En montagne, c'est le service de Restauration des Terrains en Montagne (**RTM**), sous tutelle de l'Office National des Forêts (ONF) qui officie historiquement au nom de l'Etat en montagne. C'est donc ce service qui a débuté l'élaboration des premiers PPR dans les communes de montagne, en tant que spécialiste sur la question des risques gravitaires. Ce service a pour rôle principal d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de régulariser le régime des eaux, grâce à l'implantation de peuplements forestiers sur des terrains acquis par l'Etat (380 000 ha dont 230 000 ha boisés) et des travaux de génie civil (environ 100 000 ouvrages). Cette mission RTM s'exerce conformément aux dispositions du code forestier et se trouve régie par une convention entre l'ONF et le Ministère de l'agriculture et de la pêche, l'Etat étant responsable des travaux RTM, déclarés d'utilité publique³¹⁸. D'autres ministères ont été amenés progressivement à solliciter l'appui des services RTM dans le cadre de missions techniques susceptibles d'engager la responsabilité administrative ou pénale de ses agents : participation à l'élaboration des plans de prévention des risques (Ministère de l'écologie et du développement durable MEDD, récemment rebaptisé Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire MEEDDAT), expertise en matière d'urbanisme et de droit des sols (ministère de l'équipement et des transports), diffusion de l'information sur les risques naturels et participation aux procédures « *catastrophes naturelles* » diligentées par le ministère de l'intérieur.

Cette sollicitation importante, relative à des missions de service public, dans le champ régalien de l'Etat ne manque pas de poser question dans la mesure où le service RTM n'est pas un service d'Etat, au sens strict du terme. En effet, depuis 1980, ce service est rattaché à l'ONF dont le statut est celui d'Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Ce montage administratif « *un peu complexe permet ainsi de conserver la restauration des terrains de montagne, jugée mission de service public, au*

³¹⁶Cf. : circulaire interministérielle du 27 juillet 2005 qui fixe le rôle des services de l'équipement dans le domaine de la prévention des risques technologiques et naturels et circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat.

³¹⁷La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) est aussi reconnue comme service instructeur, mais son intervention est davantage ciblée sur les communes rurales soumises au risque d'inondation.

³¹⁸ D'après l'article R 121-6 du code forestier.

sein d'un Office National des Forêts doté d'un statut d'entreprise publique. » (Brugnot et Cassayre, 2002, p 5)³¹⁹.

Or, dans le cadre de la mise en œuvre des PPR, ce montage présente quelques limites administratives et juridiques. Les services RTM ne peuvent pas en théorie instruire les PPR, au nom de l'Etat, n'étant pas statutairement reconnus comme service d'Etat. Néanmoins, ce service, de par sa connaissance et son antériorité sur la question des risques naturels en montagne, reste incontournable dans l'élaboration des PPR. Il endosse ainsi d'un département à l'autre, ou même d'un PPR à l'autre, différents statuts : "pilote de PPR", "bureau d'étude" et dans certains cas, "service instructeur" sur des PPR, en cours de finalisation.

La notion de pilote de PPR induit le fait que le RTM gère les appels d'offre et le suivi des études confiées à des bureaux d'étude privés, pour le compte de la DDE, La notion de bureau d'étude implique que le RTM peut le cas échéant répondre à des appels d'offre pour la réalisation d'études PPR, en tant que prestataire et donc au même titre qu'un bureau d'étude privé. Enfin dans certains cas (Savoie) le service RTM joue encore le rôle de service instructeur sur des PPR de communes de montagne, intensifiant néanmoins le transfert d'activité à la DDE (en matière d'expertise et d'instruction des PPR).

Comme le note L. Besson, « *le PPR doit être établi à partir d'une vision globale et partagée de la prévention, affaire commune où chacun a un rôle à jouer* » (Besson, 2005, p 466)³²⁰. En théorie « *l'Etat doit engager une démarche de concertation en instaurant une situation d'écoute [...] pour ouvrir le dialogue sur des bases saines et objectives, se rapprocher et aboutir, si possible, à une vision commune* ». L'élaboration des PPR s'inscrit donc, dans une démarche pragmatique qui sous entend la concertation. Cette concertation est affirmée juridiquement avec le Décret n°2005-3 du 3 janvier 2005, qui stipule que l'arrêté de prescription doit préciser « *les modalités de concertation* ». Au-delà des textes, les guides méthodologiques encouragent déjà, à plus de concertation dans la procédure. C'est notamment le cas avec le guide de la concertation PPR : « *Le PPR est réalisé en étroite collaboration avec les communes concernées, et ce dès le début de son élaboration...* ». Ce même guide préconise « *environ trois réunions de concertation service de l'Etat-collectivité pour présenter un PPR dans les cas simples, mais près d'une dizaine en cas de situation difficile* » (p. 40)³²¹. **La commune** est donc impliquée dans la démarche notamment lors de l'identification des enjeux et lors de la présentation finale du zonage de risque. **La société civile** est aussi invitée à prendre connaissance de la procédure et à rendre des avis sur le projet de PPR. S'il existe une phase de concertation importante lors de l'établissement du zonage, la décision reste étatique et la recherche d'implication des communes a pour but de désamorcer les conflits. Des conflits voient en effet parfois le jour en fin de procédure. L'enjeu consiste donc à inciter les élus locaux à s'approprier la démarche et le document.

³¹⁹ Brugnot G, Cassayre Y. 2002. De la politique française de restauration des terrains en montagne à la prévention des risques naturels In *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, ed. R Favier, pp. 261-72. Grenoble : CNRS-MSH-Alpes.

³²⁰ Besson L. 2005. Les risques naturels. De la connaissance pratique à la gestion administrative. Voiron: Editions Techni-cités. 592 pp.

³²¹ Guide de la concertation PPR, DPPR, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2004.

L'enjeu est de taille car une fois approuvé, le PPR va conditionner et encadrer l'aménagement urbanistique, un domaine de préoccupation qui incombe quant à lui aux locaux (l'urbanisme est une compétence décentralisée au niveau des communes). Ainsi, si l'Etat et les communes ont des rôles et des responsabilités différents, leurs «responsabilités spécifiques s'inscrivent dans une problématique commune qui est la prise en compte et la gestion des risques dans l'aménagement. » (Ibid. p. 57).

2) Dispositif d'information préventive : Le DDRM et le DICRIM

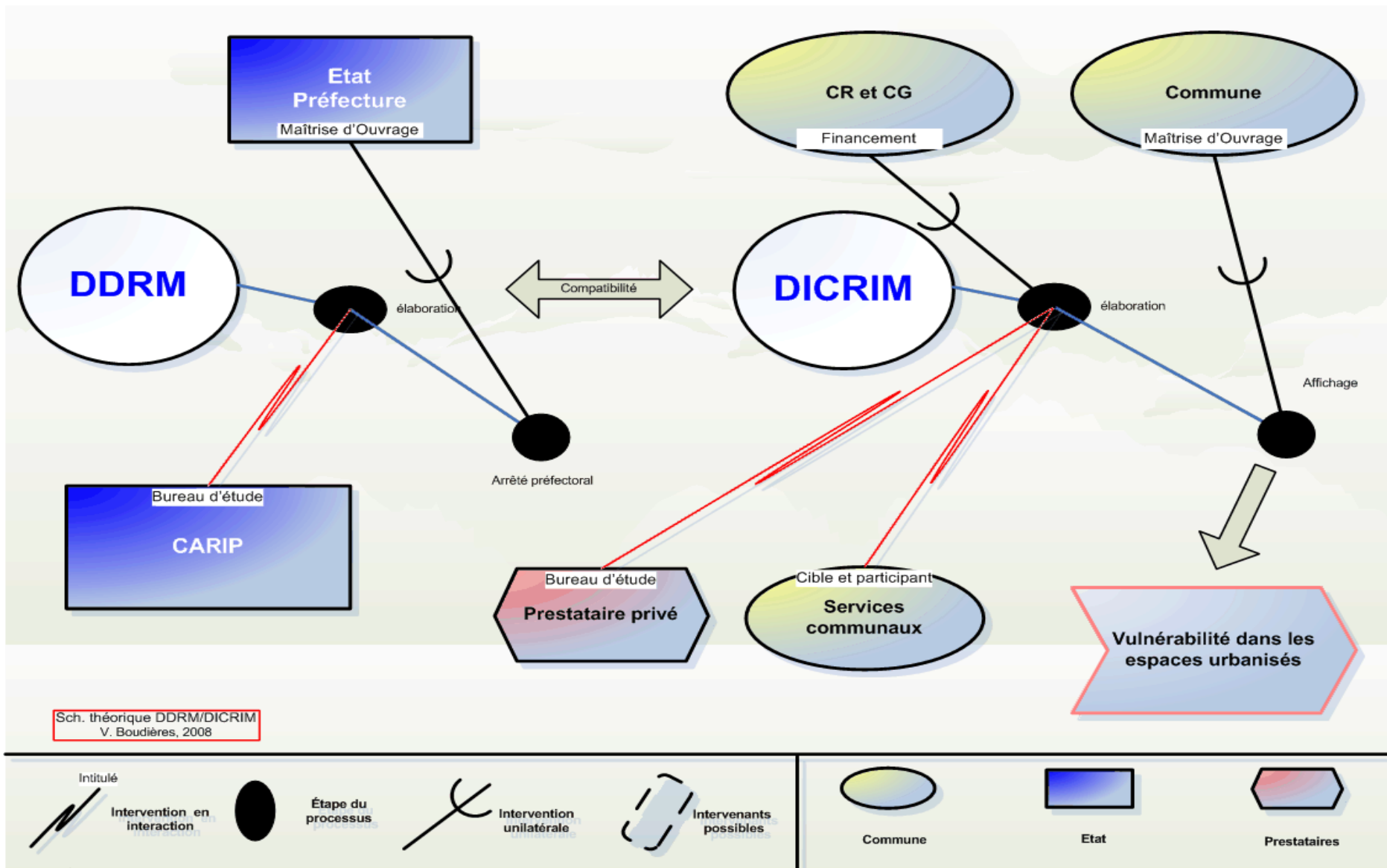


Figure 15 : Modèle théorique du DDRM et du DICRIM

Même si le Document Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM) d'une part, et le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)³²² d'autre part, n'ont pas fait l'objet d'analyses de terrain, il nous a semblé pour autant intéressant d'en présenter les enjeux et la portée réglementaire et théorique³²³. En tant que supports centraux de l'information préventive le DICRIM et le DDRM ne pouvaient être supprimés de l'analyse théorique. De plus impliquant différents échelons d'intervention publique, il nous semble intéressant de constater leur imbrication.

Les analyses relatives à l'application (Godfrin V. 2004) montrent que ces documents restent du point de vue de leur effectivité limités par le fait qu'ils sont considérés comme des fins en soi par les autorités. Ils avaient été conçus davantage comme des éléments de diffusion de l'information dans une chaîne allant des autorités, aux citoyens. Soulignons néanmoins, l'effort d'information préventive revitalisé ces dernières années dans les derniers textes législatifs.

L'information préventive est consacrée par l'article 21 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, qui prévoit que : « *Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ». La question de l'information sur le risque a été récemment reposée avec l'article 77 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Cette loi ajoute un article (L. 125.5) au code de l'environnement et prévoit que les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels, prescrit ou approuvé, doivent être informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par le plan. Il est prévu qu'un état des risques naturels et technologiques établi à partir des informations mises à disposition par le préfet doit être produit en cas de mise en vente ou en location d'un immeuble.

a) Etapes et nœuds

L'information préventive consiste à fournir aux citoyens une information la plus complète possible sur les risques qu'ils encourent sur le territoire de leur commune. Sont concernées toutes les communes dotées d'un PPR, d'un PPI (Plan Particulier d'Intervention), d'un plan de prévention des risques miniers, désignées par arrêté préfectoral, ainsi que celles répertoriées du fait de leur exposition aux risques sur une liste nationale ou départementale³²⁴. L'objectif est de favoriser l'apparition d'une « *culture du risque* » à l'échelle territoriale en précisant « *l'énumération et la description des risques majeurs sur le territoire de la commune, l'énoncé de leurs conséquences*

³²² Pour une analyse réglementaire détaillée du DDRM et du DICRIM se reporter aux pages 20 à 26 de la référence op.cit. (Boudières et Gourbinot, 2006b).

³²³ Pour une analyse de l'efficacité ou l'effectivité de l'information préventive se reporter à : Godfrin V. 2004. Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs, Le cas des Alpes-Maritimes. Rapport programme EPR, Ministère de l'Environnement.

³²⁴ Article 2 du décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs pris en application de l'article 21 de la loi de 1987.

prévisibles, pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques, l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets. »

La procédure de mise en œuvre de l'information préventive est définie par le décret du 17 juin 2004 qui modifie le décret du 11 octobre 1990 pris en application de l'article 21 de la loi de 1987. Il fait appel à de nombreux acteurs et prévoit deux niveaux de compétences complémentaires. Le premier, qui consiste à déterminer les différents types de risques, est assuré par les services déconcentrés de l'Etat. Le deuxième, consistant en la diffusion de l'information préventive, est laissé à la compétence des autorités municipales. Ces deux niveaux se matérialisent d'une part, dans l'élaboration du DDRM et d'autre part, dans l'élaboration du DICRIM à l'échelle communale.

l'affichage du risque par le DDRM. Ce document est à la charge de l'Etat et ses autorités déconcentrées. Leur rôle est d'amorcer l'affichage du risque en dépassant les réticences locales à le faire. Pour son **élaboration**, le préfet a donc pour obligation de déterminer le contenu de l'information préventive par le biais de la création d'une CARIP (Cellule d'Analyse des Risques et de l'Information Préventive) qui réunit tous les partenaires qui sont intéressés par les risques sur le département. Celle-ci collecte les données, établit des listes de communes à risques, ainsi qu'une carte d'aléas et d'enjeux. Enfin elle est chargée d'élaborer un document clef, le DDRM qui recense les risques majeurs présents sur toutes les communes du département et qui se trouve être à la destination des acteurs publics. Le décret de 1990 et la circulaire de 1994 prévoyaient que la CARIP devait, en plus du DDRM, élaborer un DCS (Dossier communal synthétique) pour chaque commune. Or, il semble qu'à la lecture du décret de 2004 l'élaboration du DCS ne soit plus obligatoire puisqu'il n'est plus fait mention que du DDRM.

la diffusion locale du risque par le DICRIM. Le DDRM et les documents qui ont servi à son élaboration (cartes, listes des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophes naturelles) sont notifiés par **arrêté préfectoral** à chacun des maires concernés. L'autorité communale **élabore** alors un DICRIM qui « *reprend les informations transmises par le préfet* »³²⁵ et qu'elle peut compléter par l'indication « *des mesures de sauvegarde qu'elle a prises en vertu de ses pouvoirs de police* »³²⁶. Le maire a alors l'obligation de faire connaître au public l'existence du DICRIM par le biais **d'un avis affiché** à la mairie pendant deux mois au moins. Le DICRIM et le DDRM peuvent alors être consultés sans frais à la mairie par toute personne qui en fait la demande.

Précisons après ce bref rappel des étapes de la procédure destinée à mettre en œuvre l'information préventive qu'aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de refus d'un des acteurs sollicités de se conformer à la dite procédure. La seule sanction possible pour non respect de cette procédure est donc une action en responsabilité après la survenance d'une catastrophe.

³²⁵ Décret 2004-554 du 9 juin 2004 relatif à la prévention du risque d'effondrement des cavités souterraines et marinières qui modifie le décret de 1990.

³²⁶ Circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991 relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs.

b) Acteurs et rôles

Dans le cadre de la procédure précédemment exposée, la question de la négociation et de la consultation ne se pose qu'au sein de la **CARIP**. Celle-ci réunit les partenaires intéressés par le risque (les services déconcentrés : DIREN, DRIRE, DDE, DDAF, DDASS, les leaders d'opinion, les collectivités locales, les services médicaux sociaux et les associations protectrices de l'environnement ainsi que les médias³²⁷) pour débattre de l'existence des risques et sur les mesures prises pour en atténuer les effets. La CARIP est désignée par cette même circulaire comme « *l'organe de réflexion départemental qui vous (le préfet) permettra de mieux réaliser la coordination et l'ensemble de ces actions (élaboration règles d'urbanisme plan d'alerte et de secours...), dont la non-exécution pourrait conduire les victimes de risques majeurs à mettre en cause la responsabilité de l'Etat ou des maires* ». La négociation et la consultation dans cette procédure sont alors principalement conduites sous la responsabilité du préfet qui est en charge de la désignation³²⁸ des membres de la CARIP et de l'élaboration du DDRM. Le DICRIM élaboré par la commune bénéficie de financements complémentaires de la part des **Conseils Généraux** (Isère et Hautes-Alpes) et des **Conseils Régionaux** (PACA et Rhône-Alpes), dans le cadre de leurs actions de soutien aux communes et actions préventives en matière de gestion des risques. Dans les petites communes, les DICRIM sont techniquement élaborés par des **prestataires privés**, en collaboration avec les **services communaux**, sur la base des informations contenues dans le PPR et dans le DDRM.

La mise en place de l'information préventive pose néanmoins la question de la coopération entre **autorités déconcentrées et décentralisées**. Cette coopération paraît primordiale pour que chacune des autorités exerce son rôle de façon cohérente³²⁹ et en conformité avec les objectifs de l'information préventive. Les deux niveaux de compétence de cette procédure sont justifiés par le fait que **le préfet** qui a une position extra-communale par rapport au territoire et au développement de la commune, est le mieux placé pour afficher le risque³³⁰. Elle repose aussi sur l'idée que le maire, proche des citoyens est le mieux placé pour diffuser l'information. Or, certains observateurs relèvent des dysfonctionnements majeurs dans la mise en œuvre de l'information préventive : « *l'obligation d'information des populations n'est pas du tout connue par l'autorité locale* »³³¹, et il faut être conscient du fait « *que l'on peut douter de l'efficacité*

³²⁷ La circulaire de 1991 précise qu'il revient à l'Etat par le biais du préfet « *de veiller à ce que toutes les parties concernées soit associées aux actions d'information préventive, notamment les élus locaux, les industriels, les responsables des services publics, les organisations syndicales de salariés et les associations, les médecins, les sapeurs-pompiers, les enseignants, les journalistes, etc* ».

³²⁸ L'article 2.2 de la circulaire de 1994 précise que le préfet doit désigner un comité de pilotage au sein de la CARIP composé au minimum des services déconcentrés de l'Etat SIDPC, DDE, pompiers, DDSIS, DRIRE. Il doit aussi désigner un coordinateur, membre de la préfecture qui sert d'interface avec le préfet, de porte parole de la CARIP et de coordinateur des actions de la cellule et du comité.

³²⁹ La circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991 relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs et au décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs précise le fait que les préfets et les maires doivent élaborer les DDRM et DICRIM « *conjointement et en cohérence* ».

³³⁰ La circulaire du 10 mai 1991 précise que « *L'Etat a des responsabilités et un rôle déterminant à jouer* », qu'il doit être « *capable de lever toutes les réticences à une plus grande transparence de l'information sur les risques majeurs* ».

³³¹ Remarque tirée du rapport, coordonné par Valérie Godfrin, de 2004 (Op.cit.).

de la diffusion préventive lorsque les communes ne maîtrisent pas elles-mêmes l'information qu'elles vont diffuser ». Il semble donc que la forme de la procédure prévue en 1990 qui implique l'intervention de deux niveaux de compétence, ait pour effet un manque d'implication des maires. Ces derniers semblent se conformer aux directives de la CARIP et au bureau d'étude qui va rédiger le document, sans engager de véritable réflexion sur le sens et la finalité du rôle que leur a assigné le pouvoir réglementaire (notamment l'adaptation des informations aux réalités du terrain et surtout la mise en œuvre d'une diffusion effective de l'information). Ici nous touchons au problème de la réappropriation par les élus locaux, de l'information sur les risques donnée par l'Etat. Cette procédure relative à l'information préventive semble révélatrice de la difficulté que rencontrent **les communes** pour exploiter (voir accepter) les informations venues des autorités déconcentrées et du fait que celles-ci sont plus vécues comme des contraintes que comme des aides à la gestion des risques.

3) Dispositif de planification de la gestion de crise : le PCS

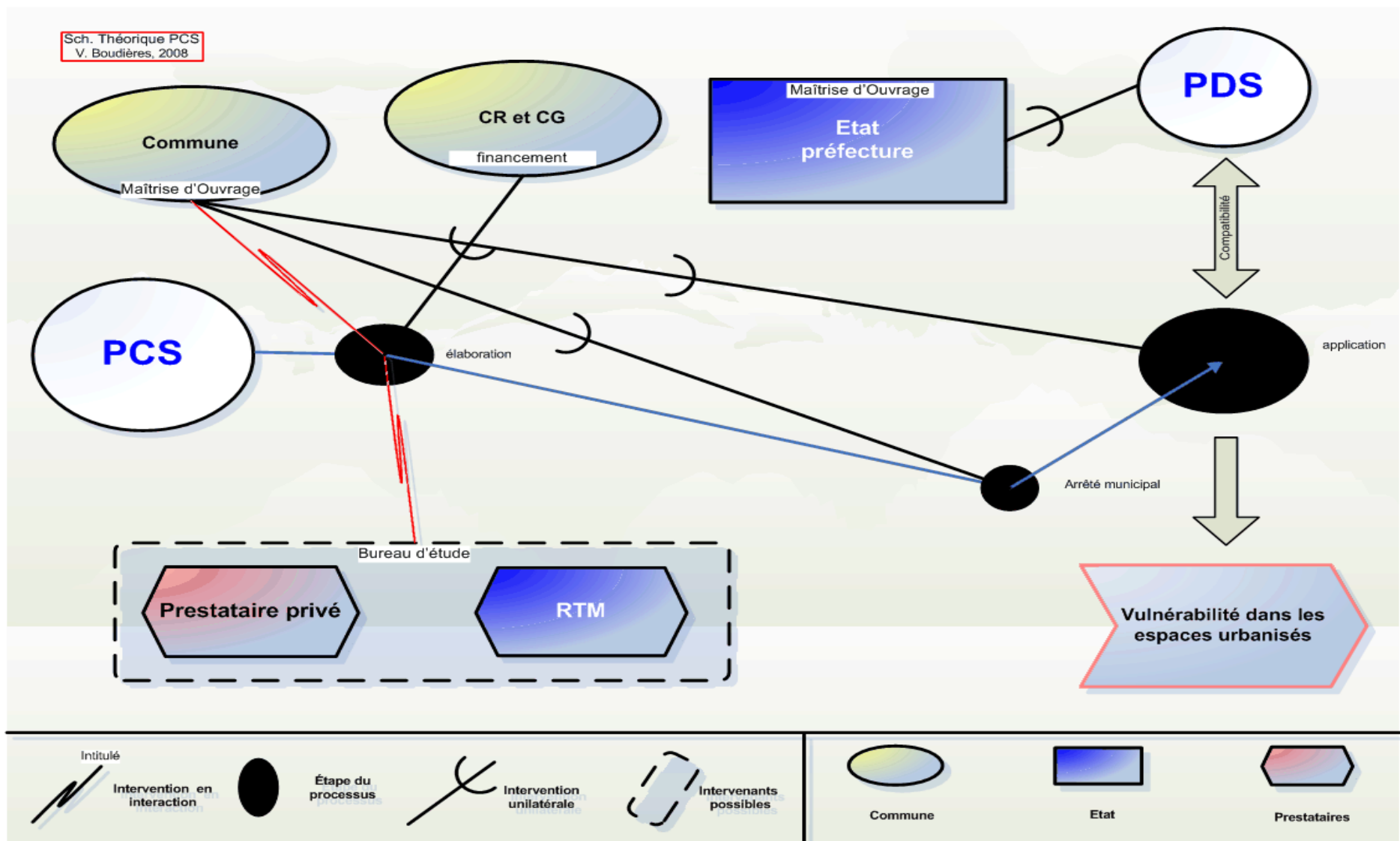


Figure 16 : Modèle théorique du PCS dans les communes de montagne

Tout comme le DICRIM et le DDRM, on bornera l'analyse du plan communal de sauvegarde (PCS)³³² à cette étape de modélisation théorique et réglementaire. En effet, considérant que leur objectif est de gérer la crise, il s'écarte de notre objet de recherche relatif au mode de gestion en matière de prévention, au quotidien dans des situations normales hors crise, ou préparation à la crise. Néanmoins, à ce stade théorique, l'analyse du PCS nous semble intéressante dans la mesure où en tant que planification de la préparation à la crise, elle engendre une participation de nombreux acteurs et relève pour le coup d'une maîtrise d'ouvrage communale, évolution forte de ces dernières années en matière de gestion des crises.

C'est l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 *relative à la modernisation de la sécurité civile* qui prévoit la mise en place des nouveaux PCS. Cette loi modifie la notion de sécurité civile et l'a définie aussi comme ayant « *pour objet [...] 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* ».

Ceci implique notamment la reconnaissance d'un nouveau niveau d'action pertinent en matière de prévention et de gestion des crises : le niveau communal, voire intercommunal. Selon J-M Pontier, c'était l'une des ambitions affichées du projet de loi déposé par le gouvernement que « *de donner priorité à l'échelon local* » (Pontier, 2005, p. 636)³³³. Il note à ce titre que le texte déposé au parlement reconnaissait « *le cadre communal comme le premier niveau pertinent pour l'information et la protection des populations* »(Ibid.). La loi de 2004 allait donc insérer de nouvelles dispositions concernant les communes dont l'obligation de mettre en place des *Plans communaux de sauvegarde* (PCS). Précisons donc dès maintenant que l'élaboration des PCS n'est obligatoire que dans les communes dotées d'un PPR ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

a) Etapes et nœuds

Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde complète la mise en place des plans ORSEC, qui constituent le Plan Départemental de Secours (PDS), en organisant le recours au PCS à l'échelle de la commune. Ces deux plans doivent être compatibles au sens où le PCS doit contenir les mesures de sauvegarde de la population avant l'action des secours prévue dans le PDS. L'article 13 du décret, prévoit en effet que le PCS « *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* ».

L'article 4 du décret prévoit que le PCS est élaboré à l'initiative du maire. L'article 2 précise que **l'élaboration** des PCS doit dans un premier temps recenser l'ensemble des analyses dont la commune dispose sur les risques naturels connus auxquels la commune

³³² Pour une analyse réglementaire détaillée du PCS se reporter aux pages 27 à 36 de la référence op.cit.:(Boudières et Gourbinot, 2006b).

³³³ Pontier J. 2005. La réforme de la sécurité civile et les communes. *Revue Administrative* 348:636-43.

est exposée (PPR, DDRM et DICRIM). L'article 4 du décret de 2005 prévoit que le PCS, à l'issue de son élaboration ou de sa révision, fait l'objet d'un **arrêté municipal** et est transmis au préfet du département.

Selon l'article 4 du décret de 2005, l'élaboration est confiée au maire de chaque commune. L'élaboration technique peut quant à elle être confiée à des prestataires privés. La question posée est celle de savoir comment s'implique la commune dans ce processus. Lors de la crise, **l'application** du PCS reviendra exclusivement à la commune et ses services. L'efficacité de l'application dépend de l'implication de la commune et de ses services lors de l'élaboration et donc de sa connaissance du PCS, en fonction des moyens dont elle **dispose** et sur lesquels doit théoriquement s'ajuster le PCS.

b) Acteurs et rôles

Si le PCS est à l'initiative de la **commune**, son élaboration technique peut-être sous-traitée à des prestataires extérieurs. Ceux-ci peuvent être soit des **bureaux d'étude privés**, mais aussi pour ce qui concerne les communes de montagne, les services **RTM**. Ces derniers, dans le cadre de leur activité de prestation, proposent leurs services et leurs compétences sur le risque pour accompagner les communes dans la rédaction de leur PCS.

Dans certains départements les **Conseil Généraux**, avec **la Région** concourent aux côtés de la commune, au financement de ces plans.

On peut noter que la procédure n'implique pas en amont la population dans l'élaboration de ces PCS, alors qu'elle en est pourtant la cible. Le décret prévoit seulement que le maire doit porter le PCS à la connaissance du public et que celui-ci doit être tenu à la disposition du public.

Précisons enfin que selon l'article 13 de la loi de 2004, le PCS doit être compatible avec les dispositions de secours arrêtées en application de l'article 14 de la loi de 2004 (dispositions relatives au plan Orsec, ou Plan départemental de secours PDS). Le décret de 2005 précise ainsi que « *le PCS complète le plan Orsec de protection des populations* ».

II Vulnérabilité des accès

Le traitement de la vulnérabilité des accès renvoie en termes de dispositifs au Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches pour les routes (PIDA Route) pour ce qui concerne l'encadrement du déclenchement préventif des avalanches menaçant les routes. Du point de vue réglementaire et en matière de sécurité publique, il faut ajouter la procédure de gestion des routes, plus particulièrement la fermeture et la réouverture des routes d'accès aux stations de sports d'hiver. Ces deux instruments et procédures mettent en jeu différents échelons d'intervention (communal, départemental, national). La superposition ou le croisement de responsabilités, couplée au phénomène de

décentralisation des réseaux routiers ne manque pas de laisser une large part d'interprétation quant à la mise en œuvre de ces procédures.

1) Dispositif de planification de la prévention : le PIDA Route

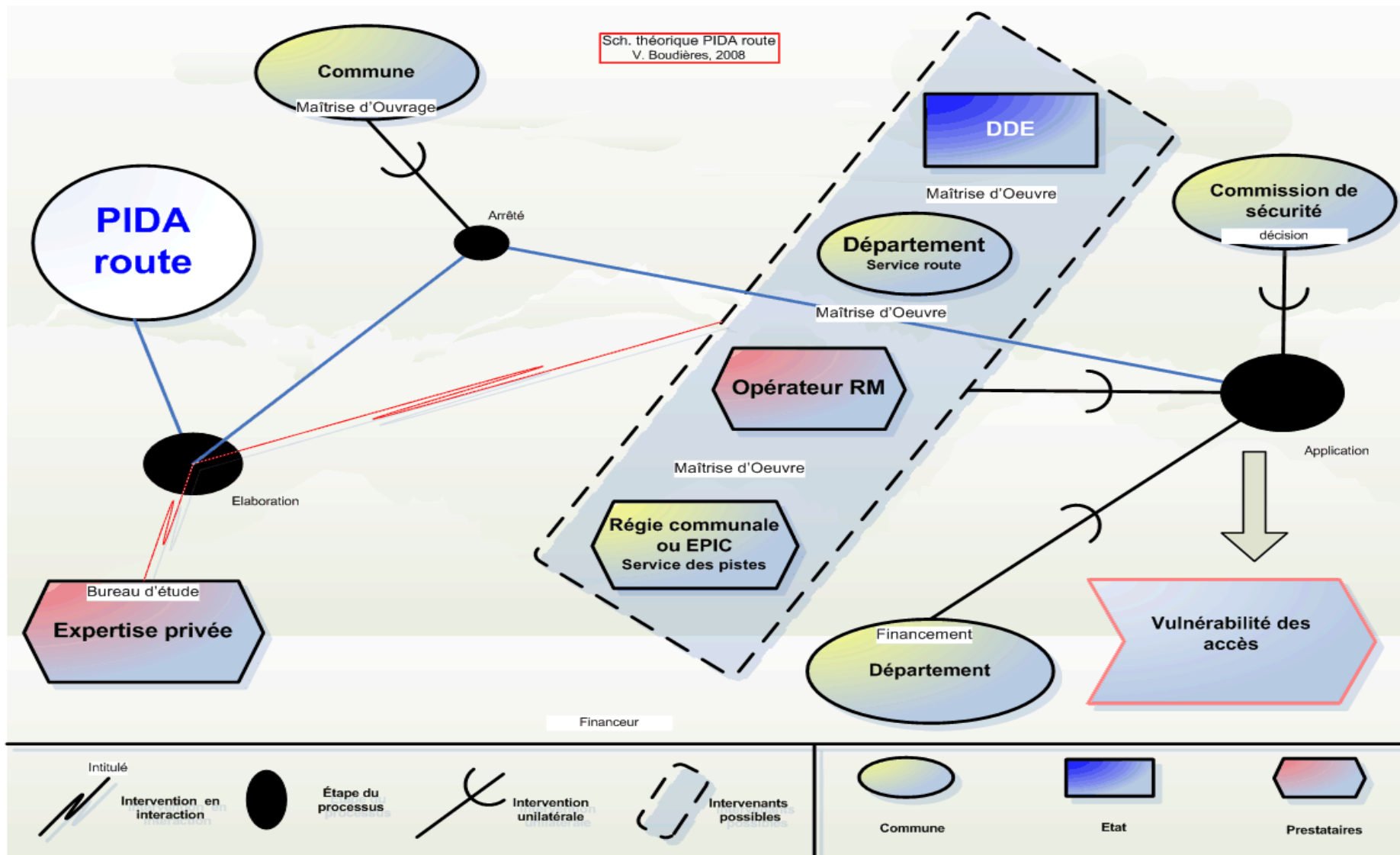


Figure 17 : Modèle théorique du PIDA Route

Le droit relatif au déclenchement préventif des avalanches et au Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches (PIDA)³³⁴ provient principalement de la seule circulaire n°80-268 du 24 juillet 1980 *relative au déclenchement préventif d'avalanches*. La source juridique du PIDA n'est donc pas législative et correspond à un souci de préciser et d'encadrer par une procédure légale la pratique de déclenchement des avalanches, en vue de sécuriser certains enjeux. Il existe plusieurs types de PIDA : le PIDA domaine skiable et le PIDA route. Si le type de vulnérabilité traitée est différent, l'IAP PIDA propose les mêmes caractéristiques sur le plan procédural et technique. Néanmoins, nous évoquerons plus dans le détail le PIDA lorsque nous traiterons du PIDA domaine skiable. Si les caractéristiques de ces deux types de PIDA sont identiques, le système d'acteurs diffère quelque peu.

a) Etapes et nœuds

Le PIDA est un document comportant des éléments cartographiques et réglementaires. Son objectif est d'encadrer juridiquement la pratique de déclenchement, en précisant les modalités de mise en œuvre. En annexe de la circulaire se trouve un règlement qui définit les conditions d'établissement et d'exécution du PIDA. Le PIDA se révèle donc être un document qui sert de cadre général à l'activité de déclenchement préventif des avalanches. Il précise à ce titre les secteurs concernés par les tirs préventifs, la procédure utilisée, les itinéraires qui doivent être suivis par le personnel chargé de réaliser les tirs, les zones qui sont interdites pendant les tirs, les intervenants, leurs missions, leurs obligations, le contenu et les conditions d'établissement de la « *consigne de tirs* ».

Selon l'article 2 de la circulaire de 1980, le PIDA est établi par le maire après avis de la commission municipale de sécurité³³⁵. **L'élaboration** technique de ce document est quant à elle confiée à des bureaux d'étude spécialisés ou les services techniques des départements (Savoie). Une fois le document rédigé, celui-ci fait l'objet soit d'un **arrêté municipal** de la commune sur laquelle le déclenchement est réalisé, soit d'un arrêté préfectoral si le périmètre du déclenchement s'étend sur plusieurs communes. C'est donc au titre de leurs pouvoirs de police générale que le maire et le préfet peuvent être responsables du PIDA. Néanmoins dans la majorité des cas, le PIDA circonscrit au territoire d'une commune relève d'une responsabilité communale sur son territoire.

L'application technique des PIDA route, c'est-à-dire la pratique de déclenchement est réalisée par un tiers désigné (DDE, service des routes du département, service des pistes, sociétés privées).

³³⁴ Pour une analyse réglementaire détaillée du PIDA se reporter aux pages 43 à 55 du cadre réglementaire annexé.

³³⁵ L'organisation des secours et la sécurité des pistes de ski placées sous l'autorité du maire se traduit le plus souvent par la mise en place d'une commission municipale de sécurité chargée de formuler des propositions en vue d'une meilleure sécurité sur les pistes ou de se prononcer, à titre consultatif, sur les mesures de police envisagées. Les commissions municipales de sécurité, qui peuvent être instaurées dans les communes supports de stations, ont été créées par la circulaire de 11/02/1977. Ces commissions sont donc créées par voie d'arrêté municipal et sont chargées auprès du maire de proposer toutes les mesures utiles pour la sécurité en montagne en toute saison, sur le territoire de la commune. Pour une analyse réglementaire détaillée de la commission de sécurité, se reporter aux pages 56 et 57 du cadre réglementaire annexé.

b) Acteurs et rôles

Dans un premier temps, dans le cas de réseaux routiers départementaux, l'élaboration du PIDA a été considérée comme relevant de la seule compétence du département. La sécurité sur les routes départementales relevant de la compétence du président du conseil général (au titre de ses pouvoirs de polices spéciales), il semblait *a priori* normal que l'élaboration des PIDA route, destinée à assurer la prévention du risque avalanche sur les routes, soit de leur compétence. Dans ce sens on peut relever l'arrêt du tribunal Administratif de Grenoble du 9 juin 1994 « *régie électrique de Tignes / département de la Savoie* ». Les juges avaient à se prononcer sur la responsabilité du département de la Savoie après qu'une avalanche artificiellement déclenchée dans le cadre du PIDA ait endommagé un pylône appartenant à la Régie électrique de Tignes. Ceux-ci reconnaissent le département responsable sans faute, sur le fondement de la responsabilité du fait des travaux publics, car la régie électrique avait la qualité de tiers par rapport à l'ouvrage³³⁶.

Pourtant cette solution a été remise en cause par la suite. Le Conseil d'Etat dans un avis du 23 juillet 1996 *relatif à la responsabilité de la mise en œuvre des PIDA routes* s'est interrogé sur la délimitation des attributions respectives du maire, du préfet et du conseil général en ce qui concerne le champ d'application de leur pouvoir de police. Plus précisément, la question était de savoir qui avait compétence pour mettre en œuvre un PIDA destiné à protéger une route départementale.

Le conseil d'Etat affirme dans un premier temps la compétence et la responsabilité du département en ce qui concerne la sécurité et la commodité de circulation sur les voies départementales. Cela en vertu des pouvoirs de police spéciale que lui a conférée la loi en la matière³³⁷. Dans un second temps, il remarque que le déclenchement préventif d'avalanche se fait dans des zones situées en amont des voies et donc à l'extérieur de celles-ci. Puis il affirme que les autorités qui veulent utiliser de tels procédés doivent donc disposer du pouvoir de police générale, ce qui n'est pas le cas du président du conseil général. Le Conseil d'Etat en conclut que seuls le maire et le représentant de l'Etat sont compétents « *pour décider et mettre en œuvre le déclenchement préventif d'une avalanche destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voirie routière départementale* ». Il précise que « *l'articulation de leurs compétences respectives s'effectuant dans les cas et selon les conditions déterminées par les dispositions précitées de l'article L.2215-1 du CGCT* »³³⁸.

³³⁶ Selon une jurisprudence établie, les dommages dus au déclenchement préventif des avalanches relèvent de la responsabilité fondée sur les dommages de travaux publics. Le régime de cette responsabilité est déterminé par la qualité de la personne qui a subi le préjudice. Lorsque celle-ci est tiers par rapport à l'ouvrage public, c'est un régime de responsabilité sans faute qui s'applique, le requérant n'a alors pas à prouver une faute de l'administration. Seule la faute de la victime ou la force majeure pourront exonérer l'administration de sa responsabilité.

³³⁷ Le Président du Conseil Général est investi par l'article 25 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 (aujourd'hui codifié à l'article L3231-4 du CGCT) « *des pouvoirs de police afférents* » à la gestion du domaine départemental, « *notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine* ».

³³⁸ L'article L.2215-1 précise que le maire assure la police municipale mais que :

-1 « *le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tout les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.*

Pour ce qui relève de sa mise en œuvre technique, plusieurs types d'intervenants peuvent être chargés de la mise en œuvre du PIDA. Dans le cas du PIDA route, on recense ainsi les services des routes (de la **DDE**, aujourd'hui du **Département**), les **opérateurs de remontées mécaniques**, ou les **régies des pistes** lorsqu'elles existent.

Le financement du PIDA route, qui implique le financement des ouvrages et des dispositifs de déclenchement, est pris en charge par le **Département** qui au nom de sa compétence en matière de gestion et d'entretien du réseau routier prend à sa charge les coûts liés au PIDA route.

III Vulnérabilité dans les espaces de pratiques sportives

Le traitement de la vulnérabilité dans les espaces de pratiques sportives se penchera essentiellement sur l'instrumentation dans les domaines skiabiles. Nous évoquerons par conséquent plus particulièrement la question du PIDA Domaine Skiable. Néanmoins, la gestion des risques dans les domaines skiabiles ne se borne pas à la seule pratique du déclenchement préventif et implique une information, un balisage et des aménagements spécifiques qui matérialisent l'action préventive réglementaire dans ce domaine.

1) Dispositif de planification de la prévention : le PIDA Domaine Skiable

- 2 : Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2^o et 3^o de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ;

- 3 : Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. »

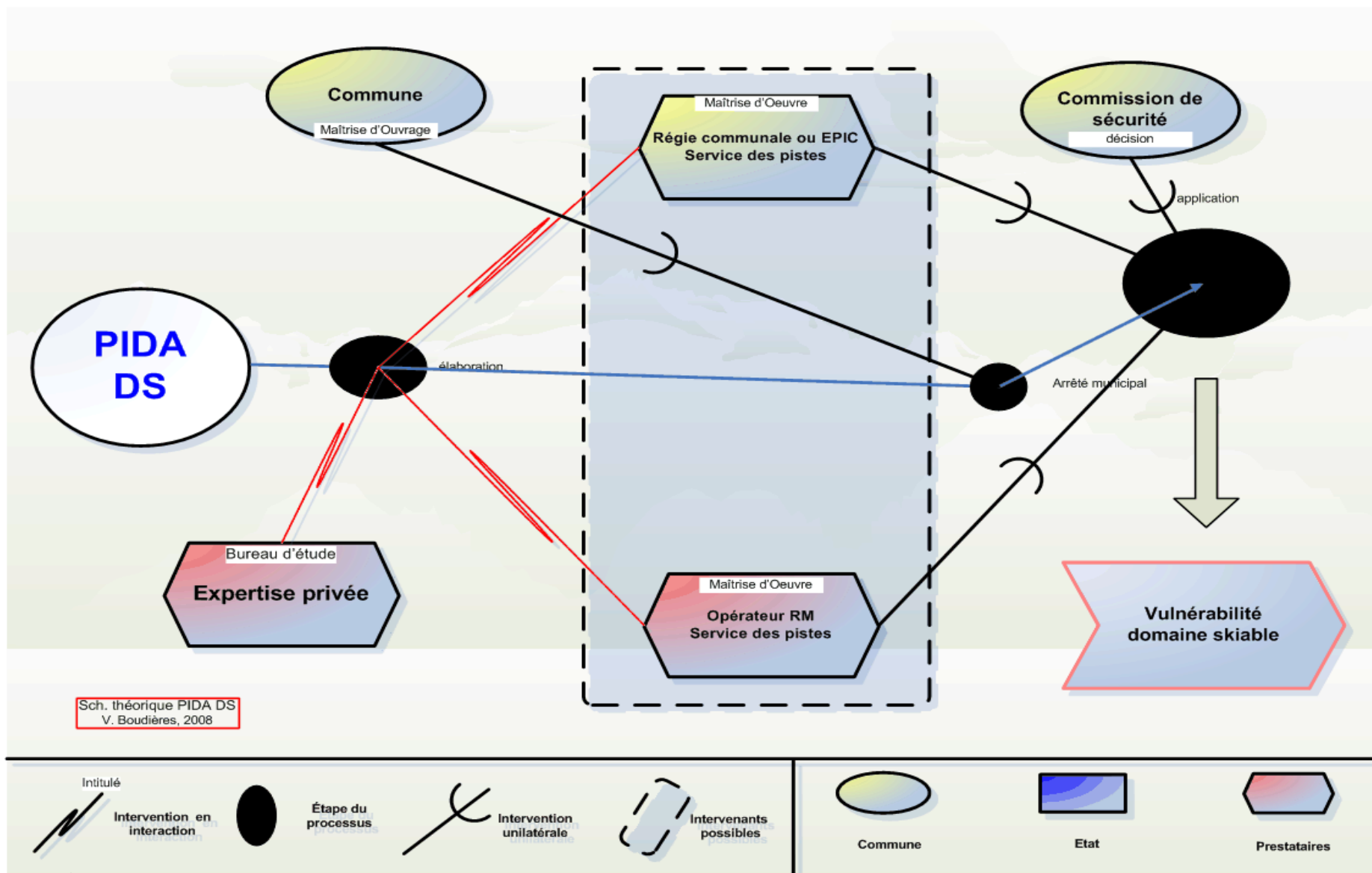


Figure 18 : Modèle théorique du PIDA Domaine Ski

Pour le PIDA Domaine Skiable c'est le maire qui est seul responsable du PIDA et ce au nom de ses pouvoirs de police administratives relatifs à la sécurité des personnes. Par rapport au PIDA route, le nombre d'acteurs potentiellement impliqués est moindre. Néanmoins d'une station à l'autre, la mise en œuvre peut incomber à des acteurs de natures différentes.

En matière d'étapes et de rôles, la responsabilité de la sécurité publique dans les communes incombe toujours **au maire**. Néanmoins, avant les lois de décentralisation, le pouvoir de police du maire était soumis au contrôle *a priori* de l'autorité de tutelle. L'autorité de tutelle, en la personne du préfet disposait, avant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes*, du pouvoir d'annuler les actes des collectivités locales qu'il jugeait illégaux ou inopportuns. La procédure d'approbation préfectorale du PIDA, instituée par la circulaire de 1980, se justifiait par rapport à cet état du droit. L'obligation pour le préfet d'approuver le PIDA était concordante avec le pouvoir de contrôle sur l'opportunité et la légalité que le préfet exerçait sur ce type d'acte, avant qu'ils ne deviennent exécutoires. La loi de 1982 a retiré la possibilité, pour le préfet, de contrôler les actes des collectivités locales *a priori* et sur l'opportunité. Désormais le contrôle exercé par le préfet n'est plus qu'un contrôle *a posteriori* (l'acte est exécutoire dès sa publication par le maire) et celui-ci n'intervient qu'à propos de la légalité de l'acte.

Dans la pratique, comme le note le ministre de l'intérieur, « *les PIDA sont élaborés et le plus souvent arrêtés par le maire* »³³⁹. Il semble qu'il n'y ait pas de contrôle "technique" de la part des services de l'Etat en la matière, sauf en cas de demande du maire. On note que le service RTM est quelque fois questionné par le préfet de certains départements, même si sa compétence en la matière ne paraît pas évidente³⁴⁰.

Reste donc le contrôle de légalité qu'exerce le préfet sur les actes municipaux établissant les PIDA. On peut se poser la question de la valeur de ce type de contrôle appliqué à une norme aussi technique que le PIDA. Si un tel acte était déféré par le préfet devant le juge administratif, celui-ci serait certainement amené, du fait de la technicité des dispositions, à n'appliquer qu'un contrôle restreint et donc très limité. Le contrôle de légalité semble donc peu pertinent en la matière³⁴¹.

Pour décider de sa mise en œuvre, c'est à la **commission municipale de sécurité** de statuer. Cette commission, présidée par le maire, réunit des techniciens et des personnes qualifiées choisis par l'autorité municipale en raison de leurs compétences et de leurs connaissances de la montagne et de la pratique du ski. Les représentants de l'Etat ne siègent pas à cette commission. Les services d'Etat, dont la mise à disposition de la commune n'est pas prévue par les textes dans le cadre de l'exercice des missions de

³³⁹ Question/Réponse Sénat du 6 novembre 2003 de M. Amoudry à M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales relative à l'établissement de plan d'intervention pour le déclenchement des avalanches (PIDA ; pouvoir respectif du maire et du préfet), site Sénat.

³⁴⁰ J-P Requillart du service de RTM de l'Isère tente à ce propos de clarifier la position du service à l'égard des communes dans une note du 22 février 1995 : « *on n'est pas un bureau de contrôle spécialisé d'une part ; on n'a pas la compétence en matière d'utilisation des explosifs (ni généralement le savoir) d'autre part* ». (p.22) tiré de Devaux A. 2001. *Réglementation du déclenchement des avalanches : vers une nécessaire réforme ?* . CDTM-UFR de Droit, Université P. Mendes France, Grenoble.

³⁴¹ A ce jour et à notre connaissance, aucune juridiction ne s'est prononcée sur la légalité des dispositions contenues dans un PIDA.

police conférées aux maires, ne peuvent pas être désignés en tant que membre de cette commission.

Toutefois, le concours de ces services peut toujours être sollicité dans le cadre d'un avis technique, mais sans participation aux réunions de la commission municipale de sécurité³⁴².

Pour ce qui relève de son **application**, si sa mise en œuvre est avant tout technique, l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 1958 « *Amoudrouz* »³⁴³, précise que le pouvoir de police ne se délègue pas. Ainsi même dans le cas où le maire confie à un agent communal ou à une entreprise privée, par délégation de service public, la responsabilité d'assurer le déclenchement préventif, la commune reste responsable des mesures prises sur la base du PIDA.

Or, en pratique deux types d'acteurs interviennent au nom de la commune. Il s'agit soit de la **société de remontée mécanique** en charge de l'exploitation du domaine skiable (exploitation des remontées mécaniques et des missions relatives à la sécurisation de la descente des usagers), soit de **la régie communale (ou EPIC³⁴⁴)**, chargée du service des pistes, dans le cas où la délégation de service public à l'opérateur ne concerne que l'activité d'exploitation des remontées mécaniques.

Dans les deux cas et en théorie, la mise en œuvre du PIDA reste soumise à la décision de la commission de sécurité, présidée par le maire. Dans tous les cas, le coût du PIDA est pris en charge par le concessionnaire qui soit intervient directement, soit finance la régie des pistes à partir des bénéfices générés sur la vente des titres de transports (forfaits).

2) Information prévention : information et aménagements

³⁴² Lettre « *Sécurité en montagne - Saison 2004/2005. Domaines skiables des stations de sports d'hiver* » du préfet des Hautes Alpes à l'attention des maires de communes supports de station du département.

³⁴³ Arrêt du Conseil d'Etat Sect. 23 mai 1958, Rec.301.

³⁴⁴ EPIC : Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial. C'est donc du point de vue juridique, une personne publique en charge d'une activité de service public mais se situant dans le champ commercial. L'EPIC dans ce cadre répond à un besoin de service ou d'activité ne pouvant pas être correctement effectué par une entreprise privée soumise à la concurrence. Dans notre cas, les services des pistes avec statut d'EPIC sont sous tutelle de la commune support de la station.

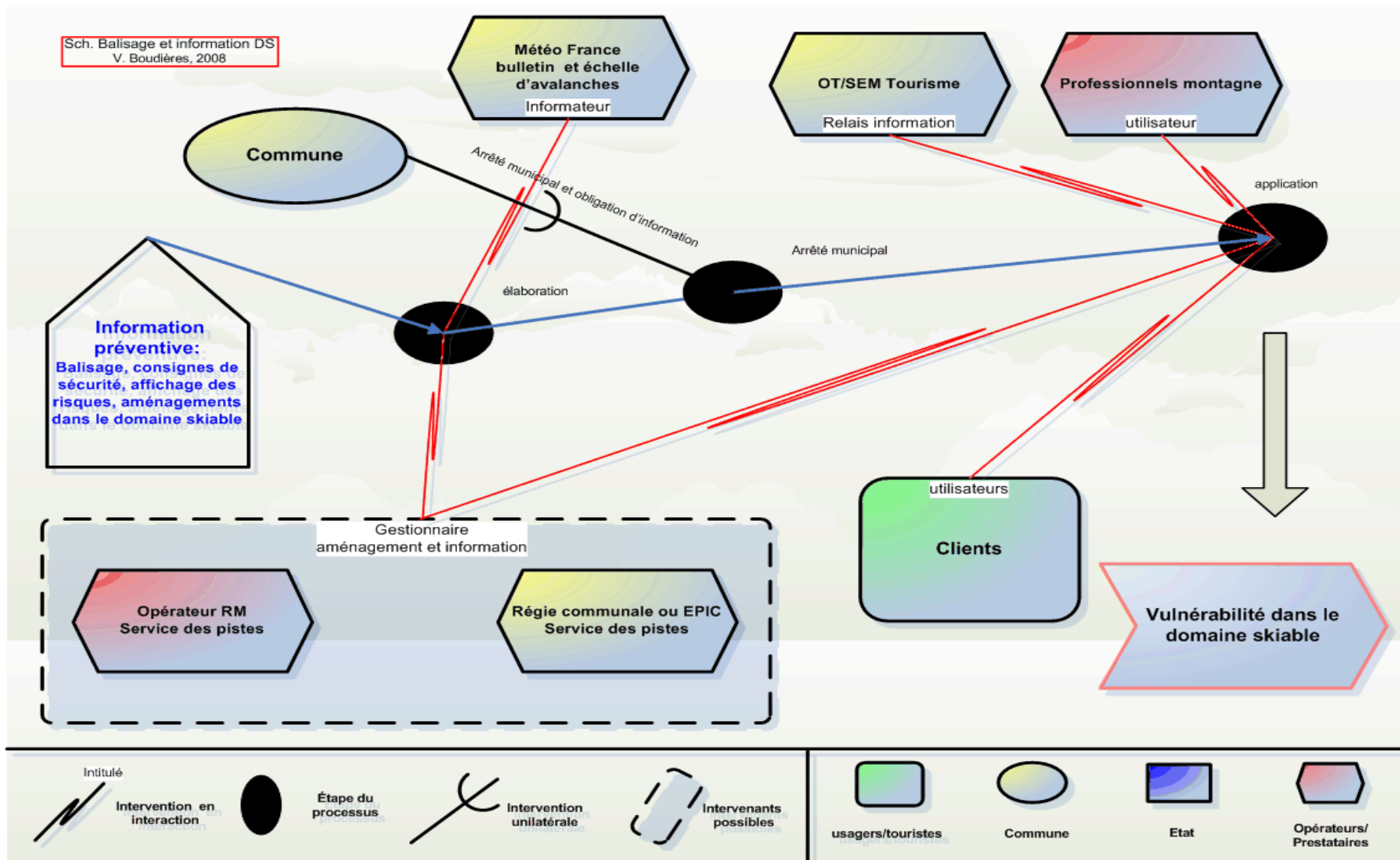


Figure 19 : Modèle de procédure d'aménagement et d'information dans les domaines skiables

En station³⁴⁵, il est indispensable de porter à la connaissance du public par affichage dans les lieux particulièrement fréquentés, toutes informations relatives aux conditions nivo-météorologiques, ainsi que les bulletins spéciaux établis lorsqu'il y a un risque important d'avalanche. Ce porter à connaissance relève, de manière plus générale, de l'application des dispositions de l'article L 2212-12 du CGCT relatif aux pouvoirs du maire en matière de police générale, dont l'objet est d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Sur le domaine skiable d'une station, cette information concerne l'échelle de risque d'avalanche, l'information spécifique, les mesures de sécurité, les conseils de prudence, le balisage,.... Cette information permet aux responsables de la sécurité de prévenir les skieurs des dangers éventuels qu'ils peuvent rencontrer. Il est nécessaire que toutes les informations et décisions qui peuvent être mises à disposition du public, soient également comprises par les étrangers.

La circulaire n° 78-003 du 4/01/78 *relative à la sécurité et aux secours en montagne* dispose que : « *les communes doivent mettre en garde les skieurs contre les risques éventuels en hors-piste à l'aide de panneaux, d'affiche, de dépliants...* ». La circulaire du 6/11/87 fixant les arrêtés municipaux types relatifs à la sécurité sur les pistes de ski alpin dispose quant à elle que : « *En cas de risques d'avalanches ou si les conditions météorologiques ou l'état de la neige ne permettent plus d'assurer la sécurité des skieurs, la piste doit être immédiatement fermée (...) En cas de danger d'avalanche, le **maire** ou son représentant peut **interdire** aux skieurs l'usage des remontées mécaniques donnant **accès aux pistes menacées...*** »

A ce titre, la signalisation, le balisage, la fermeture de pistes ou même de remontées mécaniques sont des mesures permettant la prévention des accidents.

Dès lors, **le défaut de signalisation** des dangers sur le domaine skiable peut-être un motif de mise en jeu de la responsabilité des autorités chargées de la sécurité sur ce domaine, qu'il s'agisse en premier lieu de la commune par le biais du pouvoir de police municipale de **son maire**, que **des personnels de la station** (directeur service des pistes, chefs de secteur ...). Plusieurs exemples dans la jurisprudence montrent cette responsabilité. La non fermeture d'une piste où un danger d'avalanche pouvait, selon le juge, être aisément prévu ou encore l'omission par le maire d'informer par différents moyens les skieurs d'un danger d'avalanche sont autant de fautes à mettre à la charge des personnes considérées responsables de la sécurité sur le domaine skiable de la station.

Cette obligation de signaler le danger s'étend, bien entendu, des pistes au secteur hors-piste, et peut-être depuis l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 01/02/95 sur certains itinéraires de haute montagne.

Sur les pistes la signalisation se traduit par la mise en place d'un balisage adapté, catégoriel et de position, homologué AFNOR (Association Française de Normalisation).

³⁴⁵ Pour une analyse réglementaire détaillée sur l'obligation d'information préventive en station se reporter aux pages 58 à 61 de la référence op.cit. (Boudières et Gourbinot, 2006b).

Une fois les pistes créées, il convient ensuite de l'aménager et notamment d'installer sur la piste les équipements et ouvrages qui concourent à la sécurité des skieurs.

L'aménagement des pistes de ski, qu'il s'agisse de pistes de ski alpin ou de ski de fond ou dans une moindre mesure de pistes affectées à d'autres sports de glisse, se traduit par la mise en place d'un balisage adapté dont les supports (panneaux, jalons, ...) constituent généralement les seules marques de la présence d'une piste.

Le balisage installé traduira l'existence tant matérielle que juridique d'une piste de ski sur le terrain. Le balisage peut-être catégoriel ou de position.

-Balisage catégoriel : ce dernier permet à l'utilisateur de connaître le niveau de difficulté de la piste empruntée. Le balisage distingue 4 catégories de niveau de difficulté : verte, bleue, rouge et noire (ce classement est visible sur les balises circulaires implantées tout le long des pistes avec indication du nom de la piste et de son code couleur)

-Balisage de position : celui-ci permet de mettre en évidence sur la piste empruntée : les dangers (panneaux triangulaires à fond jaune et dessin noir) tels que les risques d'avalanches ou de chutes de pierres, le niveau de risque (drapeau jaune pour les risques faible et limité, drapeau à damiers noir et jaune pour le risque fort et marqué, drapeau noir pour le risque très fort), les dangers liés à la configuration du sol ou à la présence d'obstacles (piquets croisés jaunes et noirs, rubalise, corde de couleur ou filets ou matelas de protection), les zones de prudence (croisement de pistes, croisement de lignes de téléskis, zone de ralentissement), l'information sur l'état de la piste (panneaux d'ouverture et de fermeture implantés au départ de chaque piste), la position du skieur sur la piste (balises circulaires implantées tout le long des pistes avec indication du nom de la piste, de son code couleur et portant un numéro décroissant depuis le haut de la piste), les limites de la piste (bord droit de la piste marqué par une signalisation orange sur le haut des jalons de rive).

Le balisage de position a été traduit en 2002 par deux normes homologuées AFNOR :

-NFS 52-100 : « *piste de ski alpin et spécifications* »

-NFS 52-101 : « *piste de ski nordique, piste de ski de fond, itinéraires de promenade à ski de fond et espaces aménagés* »

Ces normes définissent les pistes et leurs règles d'exploitation. Elles fixent aussi les règles communes au balisage et à la signalisation avec l'emploi de panneaux de danger triangulaires à fond jaune avec pictogrammes et textes noirs ou emploi de panneaux de pistes circulaires avec code couleur et dénomination et chiffrage.

L'aménagement des pistes, notamment caractérisé par un **balisage adapté, constitue une opération de police municipale**. Les pistes de ski dont la déclivité est importante sont considérées comme des équipements potentiellement dangereux. A ce titre les zones ou les points dangereux traversés par les pistes balisées ou situés à leur proximité doivent être signalés par un balisage adapté³⁴⁶.

³⁴⁶ La signalisation des points dangereux sur pistes de ski constitue une obligation sanctionnée par la jurisprudence (CA Grenoble, 26 avril 1995, JCP G 1996, IV, 714) qui a défini la portée de cette obligation et les personnes ou autorités qui en sont débitrices.

En application de ces dispositions, c'est donc **au maire** qu'il incombe de prendre, par voie **d'arrêté municipal**, toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du domaine skiable. Ces arrêtés municipaux sur la base des modèles issus de la circulaire du 06 novembre 1987, doivent s'inspirer des dispositions normatives AFNOR (précitées).

IV Conclusions sur l'analyse théorique des dispositifs nationaux réglementaires de gestion des risques en montagne

Ce premier temps d'analyse relatif aux dispositifs nationaux réglementaires, temps que nous avons qualifié de théorique, nous permet déjà de pointer un certain nombre de remarques. La première concerne le paysage organisationnel autour de ces dispositifs. La seconde concerne l'articulation entre cette étape d'analyse théorique des dispositifs et l'étape d'analyse suivante sur les pratiques relative à la mise en œuvre de ces dispositifs dans les territoires étudiés.

1) Les dispositifs : sièges d'interventions complexes

Ces dispositifs (pour la plupart des IAP) constitue un « *ensemble de problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.* » (Le Galès et Lascoumes, 2004, p. 12)³⁴⁷. En ce sens ils sont tout aussi indissociables, qu'indispensables à l'action puisqu'ils constituent des cadres, des guides, des catalyseurs ou des facilitateurs de l'action entre acteurs institutionnels ou humains. Ainsi, pour ce qui est des dispositifs étudiés sur un plan théorique et suite à l'adaptation aux territoires de montagne que nous avons faite, nous observons à quel point la toile est étendue, que ses mailles sont fines et que les nœuds sont nombreux tant les extrémités sont diversifiés.

a) Au niveau étatique

Ainsi au niveau de l'Etat, nous constatons par exemple qu'en matière d'élaboration du PPR, plusieurs services peuvent être sollicités et endosser des statuts différents. Nous mettons l'accent ici sur la forte mutation qui parcourt l'action publique notamment au niveau de l'intervention étatique dans les risques ces dernières années. Durant le temps de cette recherche, plusieurs circulaires se sont succédées pour stabiliser ou remettre en cause le rôle et la place de tel ou tel service. Dans le domaine des risques en montagne, la confusion semble des plus accentuées, dans la mesure où le service RTM, qui n'est pas un service d'Etat à proprement parler, puisque dépendant de l'EPIC ONF constitue aujourd'hui, le service le plus spécialisé pour ce type de territoire. De plus c'est ce même service qui depuis le début des politiques PPR, instruit ces documents sur l'ensemble des massifs, laissant à la DDE le soin de prendre en charge les PPR inondation et de plaine généralement. La forte évolution du cadre réglementaire

³⁴⁷ Op. cit.

semble instituer le service DDE en tant que seul interlocuteur de l'Etat en matière de risque pour les collectivités locales, au sein des procédures PPR. Nous l'avons compris, l'un des enjeux d'analyse à venir, sera d'observer comment en pratique les arbitrages entre services s'opèrent au sein des procédures.

b) Les départements impliqués dans le registre réglementaire

Ajoutons que parmi les acteurs publics issus de différents échelons d'intervention, nous pouvons citer l'implication forte des acteurs classiques, détenteurs des pouvoirs régaliens tels que l'Etat, par l'intermédiaire de l'action préfectorale départementale, mais aussi communale, par l'intermédiaire des représentants élus dont le maire, en tant que premier magistrat. Il nous faut ajouter à cette liste d'acteurs et pour ce qui concerne la gestion des risques sur les routes, le conseil général. Ce dernier est en effet détenteur d'un pouvoir de police spéciale et finance à ce titre de nombreux dispositifs de sécurisation de ces infrastructures. Dans le domaine purement réglementaire, les échelons publics d'intervention sont nombreux, pouvant de fait engendrer, sur le cas des accès notamment, des chevauchements de certaines responsabilités. Nous tenterons avec le second temps d'analyse, de spécifier la manière dont les choses se structurent dans la pratique.

c) Au niveau communal

Si nous constatons une présence forte des acteurs publics, nous constatons, notamment pour ce qui relève de la gestion des risques dans les domaines skiables, le développement de structures ad'hoc sous tutelle publique chargée de prendre en charge certains dispositifs. C'est notamment le cas de structures tels que les EPIC ou les régies communal des pistes. Le recours à de tels montages est souvent dicté par l'efficacité d'action et la souplesse de fonctionnement que ces structures offrent. Ces structures peuvent embaucher des personnels saisonniers (EPIC) et contractuels. Si le service reste sous tutelle de la collectivité publique, sa gestion et son fonctionnement ne sont pas pour autant ceux d'un service interne de la commune. De plus le budget du service est indépendant des comptes de la commune et peut à ce titre être alimenté par d'autres sources de revenu que ceux inhérents à la participation de la collectivité publique de tutelle, ou du service rendu aux usagers. Son budget peut-être alimenté par certains acteurs privés tels que les opérateurs de remontées mécaniques qui sont concernés par le service des pistes, en l'occurrence dans le cadre du fonctionnement global du domaine skiable. Dans une autre logique, la possibilité juridique et organisationnelle est donnée aux communes de déléguer, à des opérateurs privés, un certain nombre des missions relatives à l'exploitation des domaines skiables. Sont ainsi adossées aux contrats de délégation de service public relatif à l'activité d'exploitation du parc de remontées mécaniques, des missions inhérentes à la gestion des risques sur le domaine skiable. Ainsi certains opérateurs de remontées mécaniques ont la charge du PIDA. Une charge financière mais aussi technique pour ce qui concerne sa mise en œuvre. Dans le cadre du PIDA route, le département, mais aussi l'opérateur de remontée mécanique local peuvent eux aussi prendre en charge cette mission. Si l'instrument relève toujours d'une

responsabilité communale, sa mise en œuvre en revanche peut-être totalement déléguée.

2) De la théorie à la pratique de l'action publique, des dispositifs ouverts

L'analyse des modèles théoriques nous permet de "disséquer" la structure même des instruments et permet de mettre en avant certains éléments communs. Parmi ces éléments, deux retiennent notre attention. Il s'agit d'une part, de la fonction symbolique qui se dégage des dispositifs et d'autre part, de la forte structuration des dispositifs. L'analyse empirique relative à la mise en œuvre des instruments permettra de confronter ces éléments à la réalité des pratiques.

a) La fonction symbolique des dispositifs

Tous les dispositifs étudiés ont une origine législative ou réglementaire. D'après P. Lascoumes et P. Le Galès, les IAP de types législatif et réglementaire caractérisent « *une forme légale routinisée, archétype de l'interventionnisme d'Etat* » (2004, p. 361). Pour les auteurs, ces IAP ont essentiellement une fonction « *symbolique* » (Ibid), énonçant des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique en tant qu'attribut du pouvoir. Une fonction qui de ce point de vue peut prévaloir sur l'organisation des moyens d'action. Or, c'est ce que nous vérifions en partie avec cette analyse théorique des dispositifs où les configurations potentielles, multiples, marquent à la fois le ménagement de certaines marges de manœuvre dans le cadre de la mise en œuvre, mais aussi l'affirmation que l'essentiel n'est pas tant sur qui mais comment on agit. Ainsi, en matière de PPR, si une certaine fluctuation ou ambiguïté peut persister sur le "qui peut agir" (au nom de l'Etat), il existe en revanche moins d'incertitude sur le "comment l'Etat doit agir". Nous ne cherchons pas à dire que les choses sont tout à fait claires, puisque la frontière entre la dimension technique et la dimension politique est fine au sein des dispositifs. Mais en revanche, il existe une réelle volonté de les rendre la plus claire possible, car ces instruments ont au-delà de leur utilité dans l'action, une fonction de répartition des rôles. Si les frontières entre intérêts, enjeux et dimensions de l'action peuvent évoluer au cours de l'action, on sait au départ qui incarne le pilote, le copilote, l'artisan, le participant, l'observateur, l'opposant dans l'action.

b) Le conditionnement de l'action

Associée à cette fonction symbolique, nous pouvons aussi évoquer la forte structuration qu'offrent les dispositifs pour l'action. Pour exemple, nous pouvons souligner le fait que les maîtrises d'ouvrage, comme les temps de concertation et de participation sont clairement définies pour chaque dispositif. Il s'agit d'une part de marquer la portée de l'instrument et structurer la conduite de l'action, en canalisant les interactions. L'Etat est en charge de dire le risque, à cet effet, le PPR propose une procédure qui permet d'une part à l'Etat de garder la main, tout en proposant d'autre part des temps d'échanges avec les destinataires du PPR. Les étapes de mises en œuvre

propres à chaque dispositif semblent donc en théorie parfaitement explicitées. Néanmoins et sans avoir (à ce stade de l'analyse) des éléments relatifs aux contextes d'action, on est en droit de se demander si toutes les étapes sont dans la réalité parfaitement atteintes et si tous les acteurs (dans la réalité) acceptent de s'en tenir au canevas qui est proposé ? En effet, la question des risques suscitent nombreux débats et controverses. Certains PPR rencontrent de nombreuses oppositions au niveau local. Or, les raisons invoquées se situent souvent au niveau des résultats non conformes aux attentes des destinataires. Néanmoins, le conditionnement de l'action imposé par l'instrument ne serait-il pas aussi source de rejets ? S'il semble indispensable de s'entendre sur une feuille de route, peut-elle, le cas échéant, faire l'objet de discussions vis-à-vis des contextes rencontrés ? Au regard de ce premier temps d'analyse, il ne nous semble pas que les instruments possèdent des capacités d'adaptation sur ce plan. Une adaptation qui ne se situerait pas sur le plan de la complaisance vis-à-vis de tel ou tel protagonistes de l'action, mais sur le plan de la construction collective du projet de gestion. La structuration, l'architecture et le conditionnement de l'action par les instruments (et ce avant que l'action est lieu), donnent-ils la possibilité d'un débat sur le sens à donner à l'action de gestion au sens collectif cette fois ? En effet, nous voyons ici un décalage entre la rigidité structurelle des instruments et les velléités de concertation de plus en plus affichées dans les guides de mise en œuvre³⁴⁸. Ces guides viennent expliciter les choses et ajouter de l'huile dans les rouages de l'action publique instrumentée. Des instruments qui dans les contextes territoriaux sont parfois mis à rude épreuve. C'est de cette réalité du risque et de sa prise en compte que nous souhaitons maintenant parler avec le prochain chapitre consacré à la territorialisation de ces dispositifs dans les territoires touristiques.

³⁴⁸ Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. 2001. PPR, une action concertée entre l'Etat et les Collectivités Locales. p. 16.

Chapitre 2 : ...à la pratique des dispositifs de gestion des risques en montagne : analyse territorialisée des dispositifs nationaux réglementaires

Après avoir présenté les modèles théoriques, issus du cadre réglementaire et d'une première adaptation aux territoires montagnards, nous allons confronter maintenant ces modèles aux analyses de terrains. Il s'agit de proposer une certaine lecture de la territorialisation de l'action publique en rendant compte des conditions de mise en œuvre de ces dispositifs, à l'échelle des territoires. A ce stade de l'analyse nous resserrerons l'analyse sur le PPR et le PIDA. Ces deux dispositifs centraux à l'échelle de la commune répondent chacun à une logique d'élaboration spécifique qu'il nous faut préalablement détailler³⁴⁹. Une fois la connaissance de ces instruments alimentée, nous entamons ce second temps d'analyse consacré aux conditions effectives de mise en œuvre de ces instruments dans les territoires touristiques.

I Vulnérabilité des espaces urbanisés : analyse comparée de la mise en œuvre des plans de prévention des risques

Nous débuterons ce second temps d'analyse avec les conditions de mise en œuvre du PPR ou des documents valant PPR dans 5 communes supports de stations. Il s'agit de décrire avec précision comment, dans chacun de ces sites, l'action publique en matière de risque dans les espaces urbanisés prend forme autour de ces dispositifs.

1) Le PPR approuvé de Val d'Isère

³⁴⁹ Annexe 4 : Fiche de synthèse sur l'analyse des logiques d'élaboration du PPR et du PIDA par l'angle de la vulnérabilité

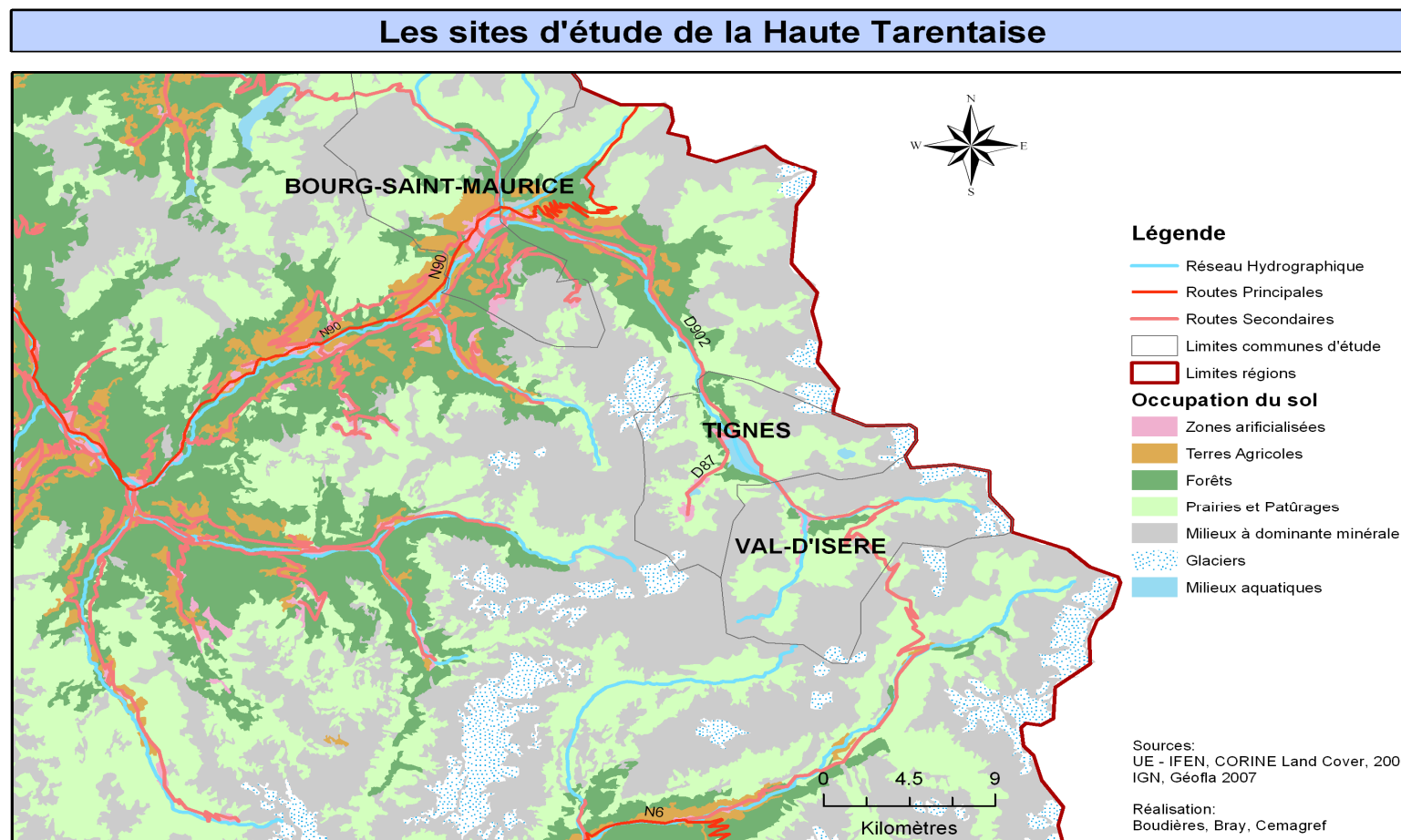


Figure 20 : Cartes des sites de la Haute Tarentaise : Val d'Isère et Tignes (Boudières, Bray, Cemagref)

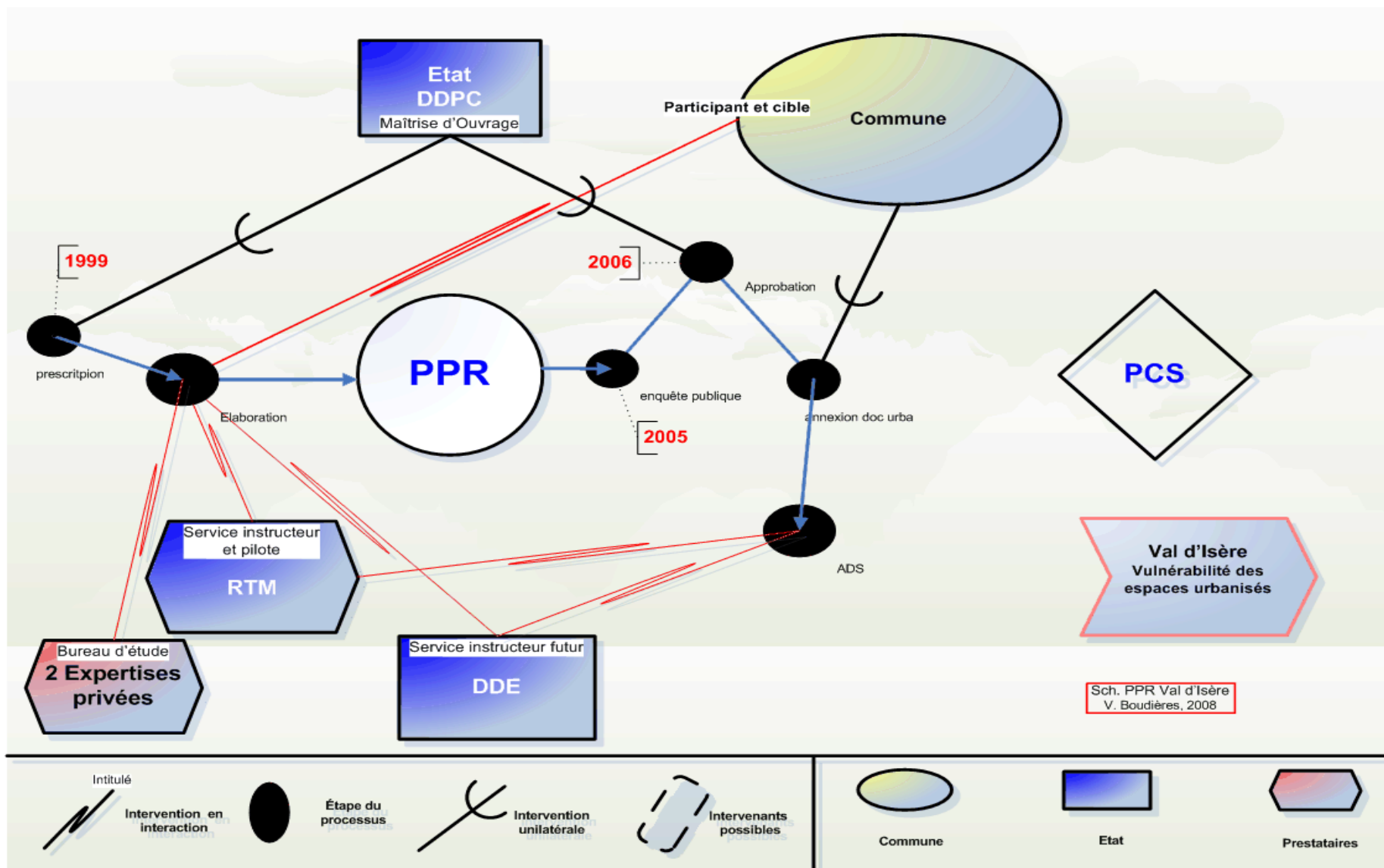


Figure 21 : Modèle du PPR de Val d'Isère

Val d'Isère est un village, ou devrait-on dire une station-village, selon la typologie fonctionnelle de G. Pialat (1970)³⁵⁰, puisque les deux entités ne font territorialement qu'une. Situé proche des sources de l'Isère, à une altitude de 1850 m, ce village existait bien avant l'avènement de l'économie des sports d'hiver. En revanche, c'est bel et bien depuis les années 1930 que l'urbanisation, dopée par le développement du tourisme hivernal s'est considérablement amplifiée, pour finir aujourd'hui par occuper la quasi-totalité de cette vallée avaline d'altitude. Sur Val d'Isère, compte tenu des pentes qui dominent le village et de l'urbanisation importante, le risque d'avalanches constitue une préoccupation. Tout le village est pratiquement concerné par les phénomènes avalanches. L'avalanche de l'UCPA de 1970 témoigne du fait que le cœur du village pouvait être atteint³⁵¹.

Le PPR prescrit en 1999 vient d'être approuvé début 2006, une procédure PPR qui pour un territoire tel que Val d'Isère nécessitant du temps. Compte tenu de l'exposition forte aux phénomènes³⁵², la démarche PPR est complexe à mener dans un territoire où les enjeux touristiques existants et à venir sont particulièrement exacerbés.

Environ 7 ans de procédure qui s'expliquent notamment par une phase d'élaboration longue due à une reprise directe des études techniques par le service RTM de Savoie. Les premières études sous traitées avaient été jugées trop drastiques par le service RTM. Ainsi et compte tenu des enjeux sur ce site, le service RTM a repris les études dans leur intégralité. Le service RTM a donc réalisé de nouvelles expertises, afin d'affiner le zonage et de définir de nouvelles prescriptions par zone. La concertation avec la commune fut suffisamment importante pour que les parties s'entendent sur le zonage final et que le PPR soit approuvé sans grande opposition. Néanmoins, le service reconnaît que la pression sur les communes en Haute-Tarentaise est telle du point de vue économique et donc urbanistique que les PPR sont dans l'ensemble des épreuves de force. Ces documents perçus localement comme des contraintes importantes à l'urbanisation "accouchent" dans la douleur, avec un investissement particulier et important des représentants de l'Etat. L'équilibre à atteindre pour l'instruction d'un PPR reste délicat pour le service RTM qui entre justification du niveau de risque et maintien de la concertation forte, doit parvenir à ce que le PPR soit accepté par la commune.

Or, à Val d'Isère, un élément local a joué un rôle crucial dans l'acceptation du PPR. Il tient au fait que, des représentants de familles historiques vivent encore à Val d'Isère. Ainsi, lorsque les scénarii de risque, sur la base de l'avalanche centennale furent présentés, la prise en compte d'un tel seuil n'a pas suscité d'opposition. Ceci s'explique par le fait que ce type d'avalanche est encore présent dans la mémoire locale et représente un phénomène tout à fait plausible, envisageable et donc à partir duquel il

³⁵⁰ Pialat G. 1970. Urbaniser la montagne? *Urbanisme* 116.

³⁵¹ Depuis des ouvrages de protections actives (râteliers) ont été installés au sommet du versant de l'avalanche pour contenir le phénomène à sa source. Néanmoins notons que le chalet de l'UCPA a été reconstruit au même endroit, protégé de mesures constructives et architecturales particulières (murs et volets renforcés, construction d'un ouvrage massif de protection).

³⁵² Nous revoyons pour expliciter la forte exposition des espaces urbanisés aux phénomènes avalanches, à l'annexe 5 : *Extraits de la CLPA Haute Tarentaise : Val d'Isère, la Daille et village* (source : Cemagref). Sur ces extraits ne sont pas cartographiés les aléas, mais les emprises des phénomènes avalanches, c'est-à-dire les extensions maximales des événements connus. Cette cartographie résulte d'analyses tirées de la photo-interprétation et d'observations de terrain d'une part et du recueil de témoignages d'autre part, dans le cadre de la réalisation de la Carte de Localisation des Phénomènes d'Avalanches (CLPA).

semble acceptable d'établir le zonage de risque. Une autre caractéristique territoriale influence l'acceptation locale du PPR. Il s'agit des ressources financières de la commune. Par son activité touristique, Val d'Isère est une commune qui dispose de ressources financières conséquentes qui lui permettent d'envisager des stratégies de protection onéreuses et donc d'adapter les préconisations par zone.

Val d'Isère nouvellement doté d'un PPR est en train de se doter d'un PCS, ayant déjà entrepris en son temps une réflexion sur la question de l'évacuation avec le projet EMMA³⁵³ (Evacuation des iMmeubles Menacés par les Avalanches). Ce tableau de bord est un outil de gestion de l'alerte et d'organisation de la mise en sécurité des populations et notamment des populations touristiques. Ce projet initié avant la loi sur le PCS peut contribuer à mobiliser plus fortement les acteurs locaux sur cette réflexion déjà localement portée.

En Savoie, la politique de programmation des PPR est pilotée par la DDPC (Direction Départementale de la Protection Civile). C'est ce service préfectoral, qui dans le domaine des risques coordonne l'action de l'Etat sur le département. Ainsi, et ce contrairement à d'autres départements, la préfecture par le biais du directeur de la DDPC souhaite maintenir le service RTM en tête de ligne sur la question du risque, au regard de son antériorité et de son savoir-faire dans le domaine des risques en montagne. La DDE qui intervient notamment plus fortement sur les aspects réglementaires et techniquement sur les PPR de plaine n'est donc pas aujourd'hui le service instructeur pour les communes montagnardes savoyardes. En revanche et conformément à l'évolution nationale, le transfert de certaines connaissances et savoir faire s'opère entre le service RTM et la DDE, notamment en termes de capacité technique à rendre des avis sur ces communes (dans le cadre des autorisations du droit du sol). Ainsi en Savoie, le service RTM occupe une place particulière. D'une part, la préfecture, via la DDPC conduit actuellement une politique PPR, en montagne qui donne au service RTM le rôle d'instructeur et d'autre part, le service RTM, conformément au statut d'EPIC de l'ONF (établissement de tutelle) souhaite que ces missions fassent l'objet de conventions et ne soient plus menées à titre gracieux.

2) Le projet de PPR "Porter à connaissance" de Venosc

³⁵³ EMMA est un logiciel développé, en partenariat avec le Cemagref, par le cabinet GIPEA dirigé par J.P. Asté. Ce logiciel est un outil d'aide à la décision dans le domaine de la gestion de crise, plus exactement dans l'évacuation ou le confinement de la population touristique pendant les périodes de forte fréquentation et de risque d'avalanches élevé. Val d'Isère fut l'une des première communes à participer au développement de cet outil.

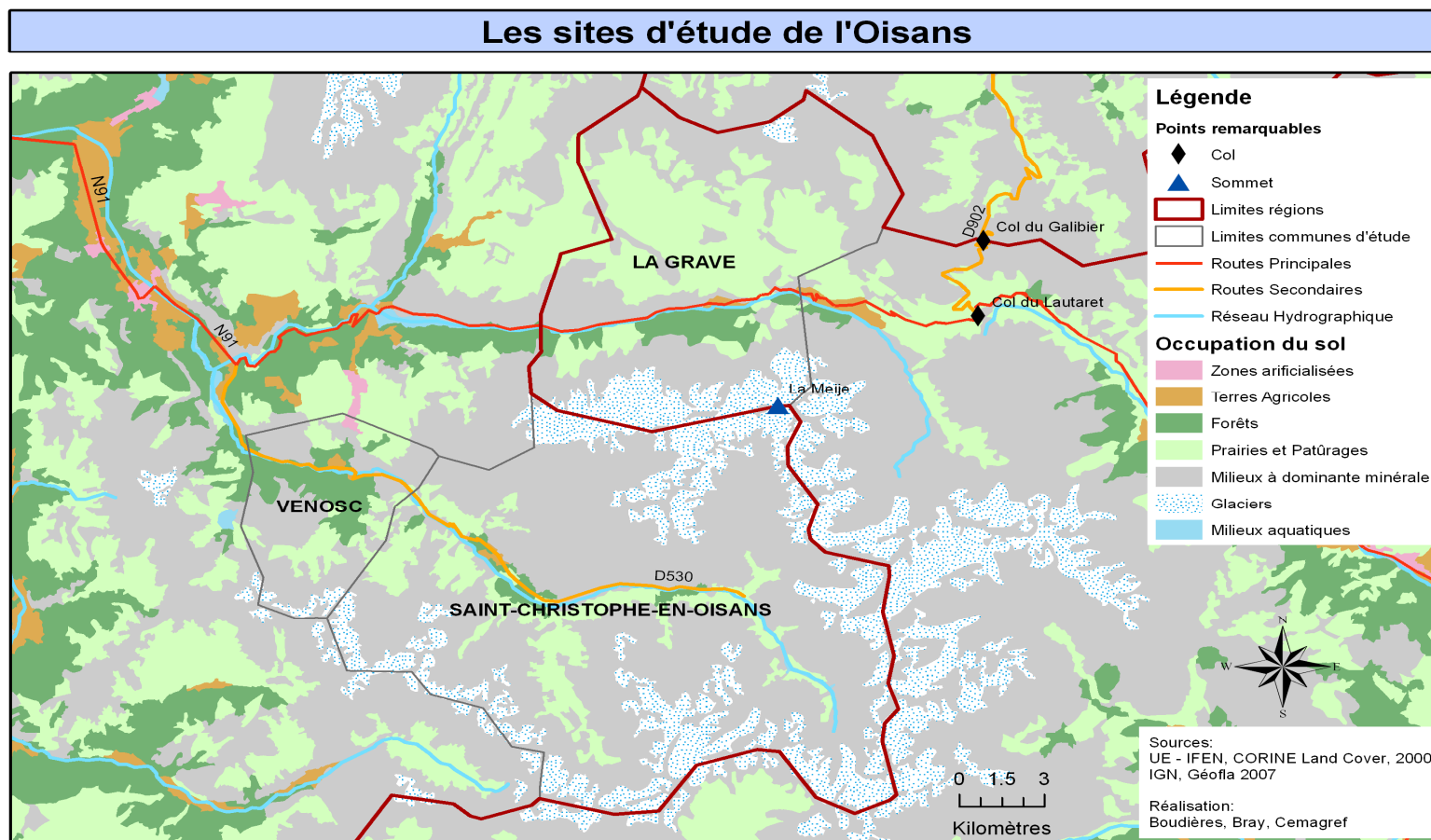


Figure 22 : Carte des sites de l'Oisans : Venosc, Saint Christophe en Oisans et La Grave (Boudières, Bray, Cemagref)

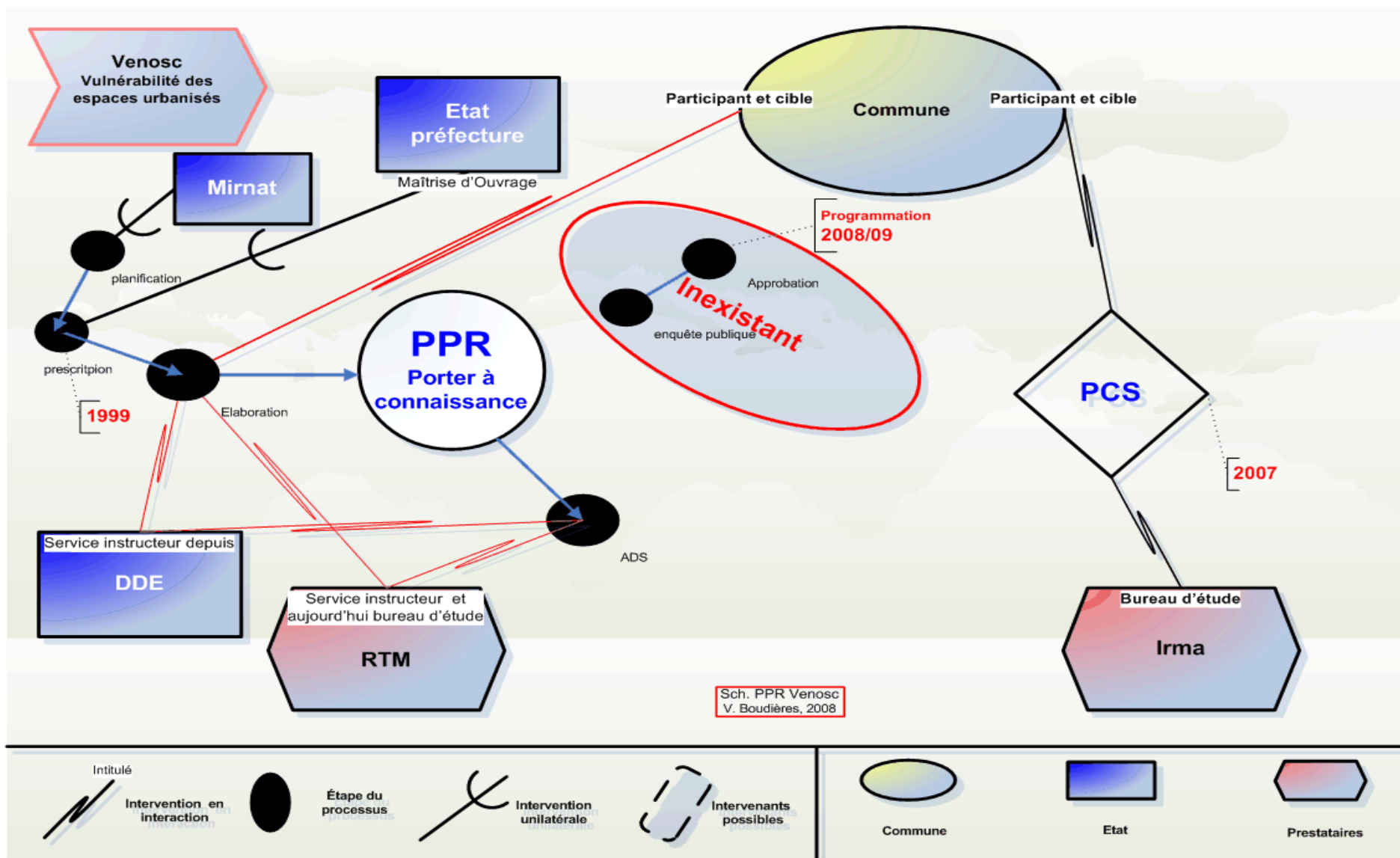


Figure 23 : Modèle du PPR de Venosc

Venosc est situé dans la partie basse de la vallée du Vénéon, au cœur du massif de l'Oisans. Historiquement le village est donc implanté dans la vallée à une altitude de 1000m. Depuis la création de la station des Deux Alpes avec la commune limitrophe de Mont-de-Lans au niveau de l'Alpe de Venosc et de l'Alpe de Mont-de-Lans à 1650 m d'altitude, la commune présente sur un plan urbanistique deux secteurs (le village en vallée et la station en altitude). Par rapport aux avalanches, les deux secteurs et ce quel que soit leur altitude sont concernés par le phénomène³⁵⁴. Ainsi, cette commune dispose en termes de document d'urbanisme, un POS pour la partie de son urbanisation située en altitude, c'est-à-dire au niveau du domaine skiable et d'un Marnu (règle d'application du règlement national d'urbanisme) pour la partie située en vallée³⁵⁵. Si comme pour Val d'Isère, 1999 fut l'année de prescription du PPR de Venosc, en 2006, le PPR n'est par contre toujours pas approuvé sur cette commune iséroise support de la station des Deux Alpes. Cette situation s'explique, non pas par le contexte local d'application du PPR, mais par la politique de mise en œuvre du PPR en Isère. En matière de risques majeurs, l'Isère a été un département pilote. Dès 1967, les premiers documents sur les risques voient le jour en Isère. En 1986, sous l'égide d'H. Tazieff, une cellule de coordination des services d'Etat sur les risques naturels est mise en place dans le département. La Mission Interservices sur les Risques Naturels (MIRnaT) rassemble alors la DDE, la DDA et le RTM. Son rôle est d'expérimenter des actions nouvelles en matière de prévention des risques, actions qui pouvaient, le cas échéant, être généralisées au plan national. Dans ce contexte, la politique risques naturels en Isère fut notamment caractérisée par la réalisation de PPR de type "porter à connaissance". Effectivement, sur des communes sujettes à une forte pression foncière, comme peuvent l'être les communes supports de station, la MIRNAT a souhaité que l'Etat remplisse le plus rapidement sa mission de "dire le risque". C'est ainsi, qu'à partir des documents cartographiques déjà existants (PER, R 111-3, PZEA)³⁵⁶, mais aussi de nouvelles investigations du service RTM, la MIRNAT a instruit des projets PPR qui furent l'objet d'une procédure de "porter à connaissance". Cette procédure permet à l'Etat de communiquer le risque rapidement aux communes pour qu'elles puissent par la suite planifier leur urbanisation au regard du risque. Néanmoins, les autorisations de droit des sols (ADS) délivrées par les services de l'Etat ne peuvent se reporter aux prescriptions du PPR (celui-ci n'étant pas approuvé). Ces services doivent par conséquent motiver leurs avis au nom de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme³⁵⁷ et pour cela s'appuyer exclusivement sur la carte des aléas et non sur le zonage de risque final, ou sur le règlement afférent (utilisé néanmoins à titre indicatif). Cette procédure est encore aujourd'hui en vigueur à Venosc. Sur un plan juridique la procédure du "porter à connaissance" rend le maire responsable de la prise en compte des éléments qui lui sont ainsi communiqués. Dans les faits et surtout dans l'esprit de la

³⁵⁴ A titre indicatif se reporter à l'annexe 6 : *Extraits de la CLPA Oisans-Grandes Rousses : Venosc, 2 Alpes et village* (source : Cemagref).

³⁵⁵ Le passage du POS en PLU en 2007/08 englobe les deux secteurs.

³⁵⁶ Il s'agit des Plans d'Exposition aux Risques naturels prévisibles (P.E.R.) créés par la loi du 13 juillet 1982 (art.5) ; des périmètres de risques prévus par l'article R111-3 du Code de l'Urbanisme ; du Plan des Zones Exposées aux Risques Naturels (PZERN) dont les avalanches (PZEA des Deux-Alpes - Arrêté Préfectoral du 31 janvier 1980).

³⁵⁷ Article R 111-2 du code de l'urbanisme : le permis de construire peut-être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

commune, le PPR à l'état de projet n'est ni plus ni moins qu'un document, un outil qui reste sous la responsabilité et dans les mains de l'Etat. En effet, le PPR "porter à connaissance" n'est pas approuvé et n'a donc pas fait l'objet d'une enquête publique qui lui donne une véritable légitimité d'exécution, avec un transfert de l'Etat à la commune sur la prise en compte et la traduction de cette IAP dans les politiques communales d'aménagement. La procédure est amputée de sa phase administrative, et démocratique et requiert au quotidien, un investissement important des services d'Etat. Le service instructeur (qui en Isère n'est plus exactement la MIRnat, mais la DDE seule³⁵⁸) ne peut pas se baser, dans le cadre des ADS, sur les prescriptions contenues dans ce PPR non approuvé et doit préciser les dispositions pour chaque projet urbanistique³⁵⁹.

Une des conséquences directes de cette politique départementale en matière de PPR "porter à connaissance" réside dans le fait que la commune reste particulièrement dépendante de l'action des services d'Etat, notamment dans le cadre de son développement et sa planification urbanistique. Les services d'Etat ont parallèlement de moins en moins les moyens d'être aussi impliqués sur la question de l'urbanisation des communes (compétence décentralisée). Cause à effet, ou simple coïncidence, la commune de Venosc ne possède pas de service d'urbanisme. Elle s'en remet donc pleinement à la subdivision de Bourg-d'Oisans pour instruire ses projets d'urbanisme. Une situation à contre courant de la mouvance actuelle en termes de décentralisation et qui ne peut durer pour les élus qui perçoivent cette forme de dépendance à l'Etat. La question de la prise en charge de la compétence urbanistique se pose alors à l'échelle l'échelon intercommunal pour garantir une plus grande impartialité dans l'instruction des ADS et ainsi préserver une certaine distance entre instructeurs et demandeurs. Néanmoins, nous n'en sommes qu'au stade de la réflexion et la situation actuelle témoigne d'une tout autre réalité. Avec un dispositif qui dans sa structure même ne permet pas à la commune et à ses administrés de véritablement prendre part au débat sur le risque et sa prise en compte sur leur territoire.

Pour être complet, il faut également expliquer en quoi la pratique des PPR "porter à connaissance" comporte des atouts pour les services d'Etat. Le premier enjeu pour l'Etat est de communiquer, dans un délai court, des premiers éléments cartographiques relatifs au risque, sur lesquels on puisse appuyer l'instruction des projets d'urbanisme en cours. Le second est d'ordre plus pratique. Il réside dans le fait de ne pas figer l'outil PPR et de lui conserver un caractère évolutif. Tant qu'il n'est pas approuvé, les services d'Etat ont ainsi la possibilité d'actualiser les cartographies des risques au gré des nouvelles études ou éléments relatifs aux aléas. Et ce de manière efficace et souple puisqu'il devient de fait inutile d'engager une procédure de révision administrative lourde et coûteuse et surtout potentiellement porteuse de nouveaux contentieux juridiques. La question de

³⁵⁸ Et ce depuis l'instauration des services de l'équipement comme seuls et uniques services instructeurs, en matière de prévention des risques naturels.

³⁵⁹ Pour rendre ses avis, la DDE Isère s'appuie néanmoins sur l'expertise et les avis du RTM Isère qui ont par le passé réalisé techniquement ces projets PPR. Les RTM sont donc aujourd'hui mandatés par la DDE en tant que prestataire pour actualiser et rendre les avis sur ADS, lorsque la subdivision locale de Bourg D'Oisans les sollicite. Le service RTM Isère fut d'ailleurs l'un des premiers en 2006 à demander à ce que soit instaurée une convention de contractualisation avec la DDE, pour la délivrance des avis techniques. Des avis que le service RTM rendait jusqu'alors, à titre gracieux, dans le cadre des missions de service public. En effet, la mutation et la refonte des missions entre services instructeurs de l'Etat et EPIC (ONF) a conduit notamment le service RTM à facturer une grande part de ses missions d'expertises auprès de l'Etat, comme des collectivités territoriales.

laisser ainsi les instruments de gestion ouverts aux évolutions est une question centrale en termes de rationalisation de l'action publique. Néanmoins doit-elle se faire au prix des procédures démocratiques relatives à la connaissance et à l'acceptation des risques pour les décideurs et les populations locales ? Ajoutons enfin, que la DDE a programmé pour 2008/09, la clôture et l'approbation de ce projet PPR de Venosc.

La spécificité départementale en matière de risque naturel tient également au fait que l'Isère s'est également dotée d'une structure, l'IRMa (Institut sur les Risques Majeurs de Grenoble) dont l'objectif est d'encourager et développer la sensibilisation et l'information sur le risque auprès du public et des collectivités locales. L'IRMa, forte de son expérience, fut notamment impliquée dans l'élaboration du guide méthodologique national relatif au PCS. A ce titre, l'IRMa a élaboré, en tant que prestataire de service, certains PCS sur le département, dont celui de Venosc.

3) La cartographie R 111-3 valant PPR à Saint-Christophe-en-Oisans

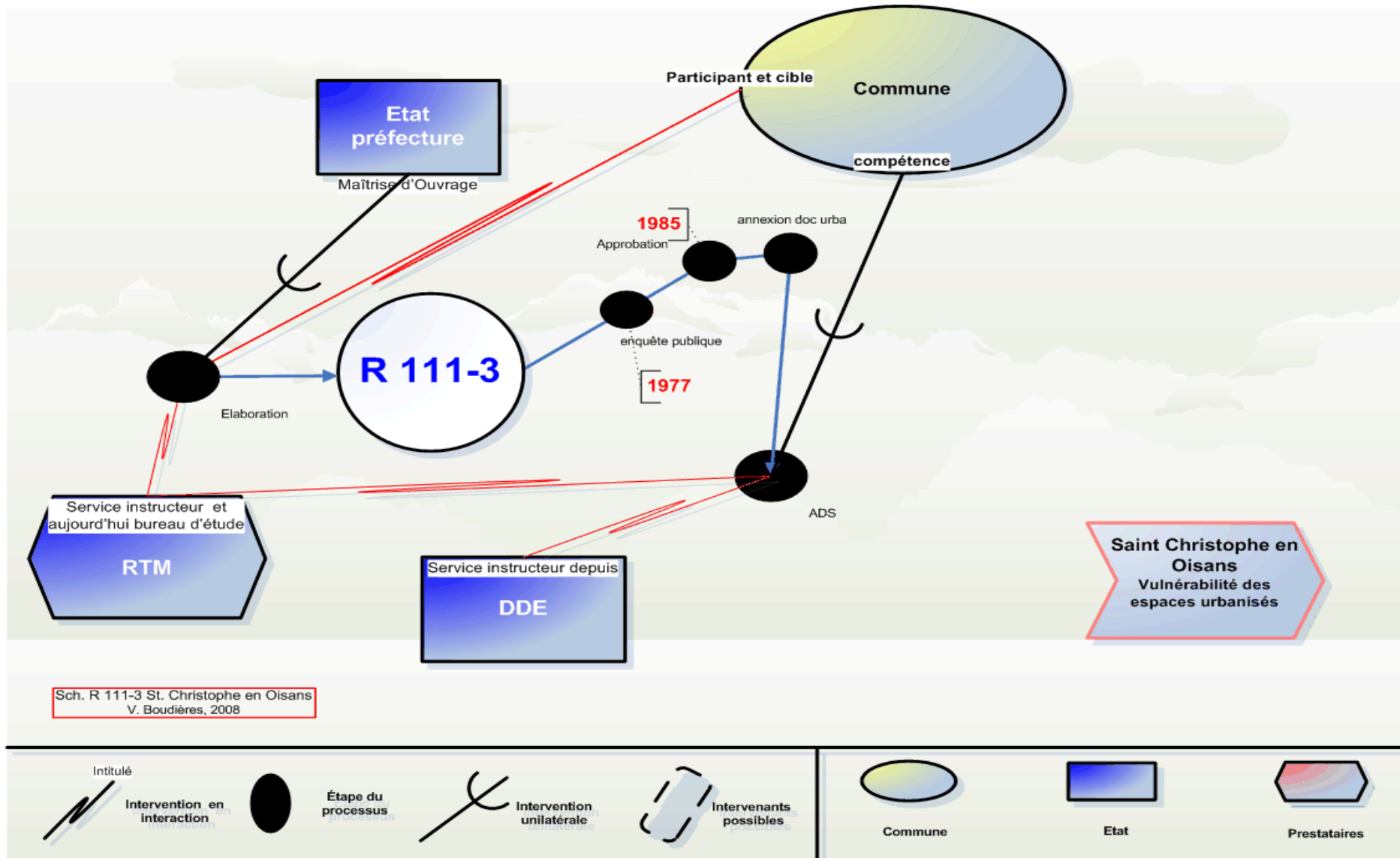


Figure 24 : Modèle du R 111-3 de Saint-Christophe-en-Oisans

La commune de Saint-Christophe-en-Oisans se situe plus en amont encore dans la vallée du Vénéon par rapport à celle de Venosc. Saint-Christophe est à ce titre le dernier village en fond de vallée, à l'instar de Val d'Isère dans la haute vallée de l'Isère. Néanmoins, les similitudes s'arrêtent là, puisque si Saint-Christophe est aussi l'une des trois communes supports par le glacier de la station des Deux Alpes (avec Venosc et Mont-de-Lans), elle n'a pas contrairement à Val d'Isère d'accès direct sur la station et n'a pas développé une activité touristique autour de l'économie des sports d'hiver. Ceci ne veut pas dire qu'elle n'en bénéficie pas pour autant, nous y reviendrons. Saint-Christophe-en-Oisans est donc un petit village qui s'il ne présente pas une forte urbanisation est en revanche pleinement concerné par les événements avalancheux compte tenu des fortes et grandes pentes qui le dominent tant en versant sud qu'en versant nord³⁶⁰. Pour cette commune, il n'existe pas de PPR à proprement parler, au sens de la procédure PPR instituée par la loi Barnier de 1995. C'est un zonage R 111-3 qui officie³⁶¹. Selon l'article R 111-3 du code de l'urbanisme : « *la construction sur des terrains exposés à un risque [...] peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales [...]. Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral [...]* ». Cet article abrogé donnait, par le passé, la possibilité au préfet de subordonner à des conditions spéciales la construction sur des terrains exposés à un risque tel que les avalanches. L'article R 111-3 n'était théoriquement applicable que si un périmètre de risque avait été pré-établi.

En Isère, le dossier du périmètre de risque était constitué d'une carte communale des risques naturels, notamment les PZEA pour les avalanches, d'un rapport de présentation et d'un règlement. Le périmètre de risque était arrêté par le préfet après consultation des services intéressés (RTM en l'occurrence) et enquête publique. Les PZEA (Plan de Zones Exposées aux Avalanches), comprennent des documents cartographiques à l'échelle 1/2000 ou 1/5000 qui décomposent le territoire communal en trois zones de trois couleurs différentes : la zone blanche représente la zone présumée sans risque d'avalanche ; la rouge, la zone estimée très dangereuse et la bleue, la zone exposée à des avalanches de moindre intensité. On retrouve ainsi la logique de représentation cartographique des PPR. Néanmoins, si juridiquement la cartographie des risques, issue du R111-3 de Saint-Christophe-en-Oisans, vaut aujourd'hui PPR, elle constitue néanmoins sur un plan technique, un document moins élaboré et dont l'enquête publique remonte quant à elle à 1977 pour cette commune. Pour autant et à l'instar du PPR, les dispositions édictées en vertu du R 111-3 s'imposaient aux documents d'urbanisme, en l'occurrence un POS pour ce qui est de Saint-Christophe-en-Oisans³⁶². La configuration topographique et géographique du territoire communal ne permet pas d'urbaniser au-delà des poches urbanisées et urbanisables identifiées. La pression foncière sur cette

³⁶⁰ A titre indicatif se reporter à l'annexe 7 : Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : Saint-Christophe-en-Oisans, village et route de la Bérarde (source : Cemagref).

³⁶¹ Aujourd'hui l'article R 111-3 est abrogé et toute cartographie de type R 111-3 vaut juridiquement PPR. Le décret n°95-1089 en application de la loi Barnier de 1995 stipule que tous les documents cartographiques relatifs à la prévention des risques antérieurs à la loi, auront valeur de PPR.

³⁶² Si les espaces urbanisés sont peu nombreux sur cette commune, cette dernière est la commune la plus étendue en superficie de France avec 26000 ha d'espaces montagnards, pour 1000 ha urbanisés et 5 ha urbanisables.

commune n'est pas importante et les élus locaux s'accommodent et se satisfont du zonage hérité du R 111-3 et ne souhaitent pas passer en PLU.

Néanmoins cette volonté de préserver une forme de statut quo ne doit en aucune manière être interprétée comme une absence de volonté de s'investir chez les élus locaux, sur ces questions du risque et de l'urbanisation. Si peu peuplée soit elle cette commune d'environ une centaine d'habitants possède et ce contrairement à l'ensemble des communes supports de stations de l'Oisans, son propre service d'urbanisme. Ceci dans le cadre d'une volonté affirmée de s'autonomiser par rapport à une tutelle, ou une intervention des services de l'Etat dans la gestion des affaires locales. Si les relations avec la subdivision locale de la DDE sont au beau fixe, ceci tient notamment au fait que la commune ne sollicite cette dernière qu'en termes de conseil et non d'avis relatif au droit des sols. Cette situation contraste pleinement avec celle de Venosc, commune voisine qui compte quant à elle environ un millier d'habitants, qui n'a pas de service communal d'urbanisme et dont les projets immobiliers et la pression foncière notamment au niveau du front de neige des Deux Alpes sont plus qu'importants.

La commune de Saint-Christophe-en-Oisans est de ce point de vue atypique à l'échelle du territoire de l'Oisans. Elle revendique sa spécificité, son autonomie et la responsabilité des décisions qui la concernent et concernent son développement par rapport auquel elle souhaite garder la main. Cette spécificité d'engagement se traduit aussi (nous le verrons plus tard) en matière de gestion des risques sur la route d'accès.

Du côté de l'Etat, ou plus précisément et sur un plan historique, du côté des RTM, on estime qu'il n'y a effectivement (et ce compte tenu des enjeux) pas d'urgence à réaliser un PPR sur cette commune. Néanmoins, on s'alarme quelque peu du fait que la commune prenne quelques libertés avec la réglementation sur les risques, du fait notamment de sa véritable autonomie acquise dans le temps³⁶³. Les services de l'Etat expliquent ainsi que la commune ne tient pas compte des actualisations et améliorations apportées par leurs soins sur les documents cartographiques. Pour l'Etat, la commune ne remplit pas pleinement sa responsabilité en matière d'instruction des permis de construire, en se contentant d'un zonage sommaire qui lui simplifie la tâche. Ainsi, le service RTM explique qu'en l'absence de prise en compte des nouveaux éléments qui sont communiqués à la commune, cette dernière délivre des permis à partir de zonages et de règlements "périmés".

4) Le rejet du PPR à La Grave

³⁶³ La commune de Saint-Christophe-en-Oisans est l'une des 3 communes supports de la station des Deux Alpes ; A ce titre, elle possède une délégation de service publique avec la société Deux Alpes loisirs qui exploite l'ensemble du domaine skiable. Cet opérateur reverse et ce conformément à la loi Montagne une redevance aux communes supports. Cette redevance compte tenu de la superficie et du nombre de remontées mécaniques situées sur le territoire communal de Saint-Christophe s'élève à 1 % du chiffre d'affaires généré. Une manne financière très importante pour cette petite commune quand on sait que le CA de cette société est d'environ de 30 millions d'€.

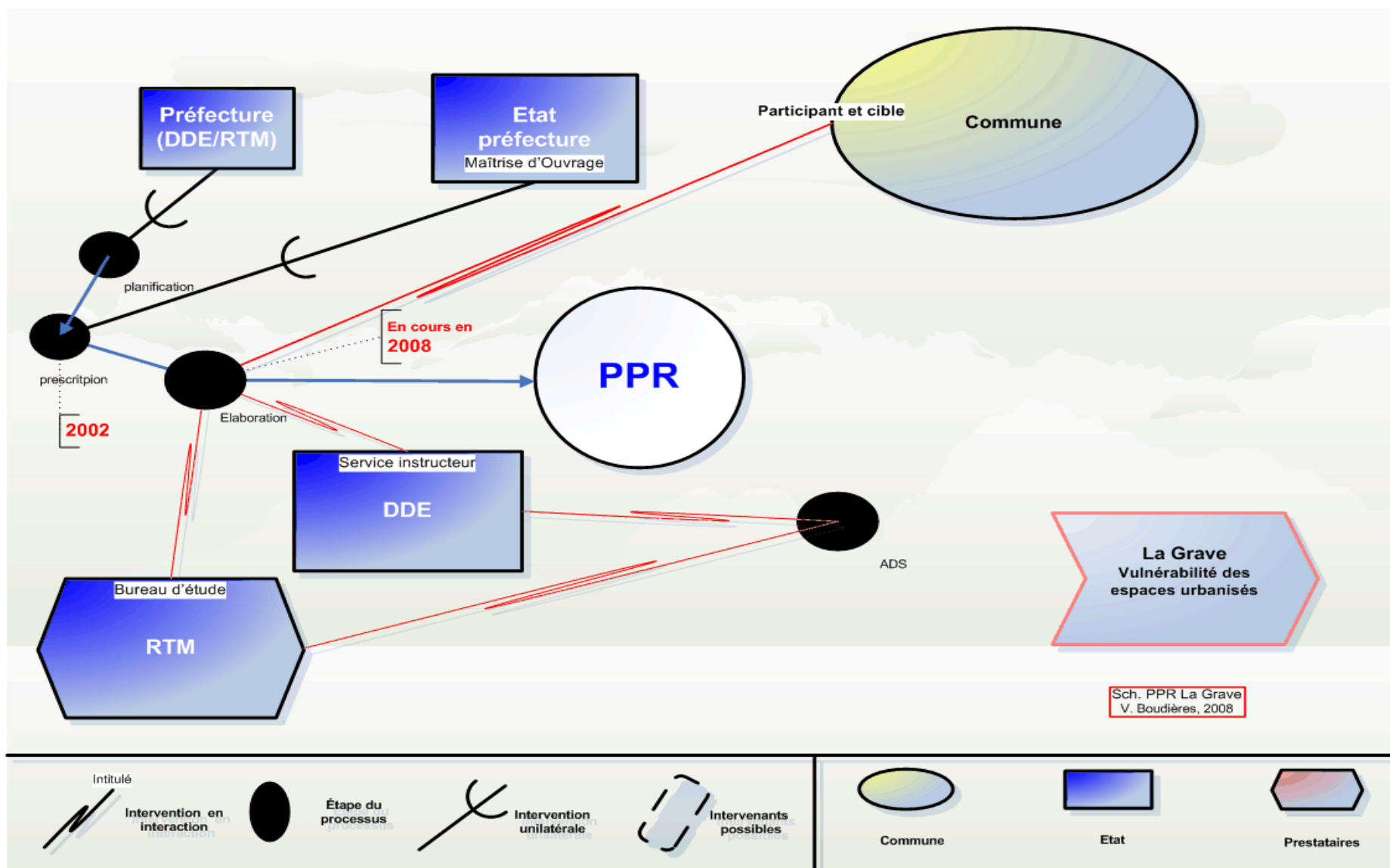


Figure 25 : Modèle du PPR de La Grave

Si Saint-Christophe-en-Oisans se situe au pied du versant Sud du sommet de la Meije³⁶⁴, le village de La Grave est lui aussi positionné sur l'adret mais au pied du versant Nord cette fois de ce même sommet mythique de l'Oisans et des Alpes. Compte tenu de sa situation géographique, La Grave avec ses hameaux est un village particulièrement exposé aux phénomènes gravitaires et en particulier aux phénomènes avalanches³⁶⁵. Néanmoins ce village bien que support du Téléphérique des Glaciers de la Meije n'est pas à proprement parler un village support de station, à *fortiori* comparé aux autres sites étudiés, tels que les 2 Alpes ou Val d'Isère. Le développement touristique et donc la fréquentation sont bien moindres à La Grave, où les enjeux urbanistiques et économiques ne sont pas ceux des grandes stations. Sur le plan urbanistique, La Grave possède un POS prescrit dès 1975, qui fut approuvé en 1979 et ayant fait depuis l'objet de nombreuses révisions jusqu'à ce jour. En plus des risques, il faut préalablement préciser que l'urbanisation sur ce village est notamment contrainte par des mesures de conservation et de protection du patrimoine architectural. Une forme de contrainte ou d'attention qui si elle n'est pas véritablement en lien direct avec celle du risque, vient se rajouter à la liste des limites et entraves à l'urbanisation.

Le PPR a été prescrit en 2002 sur cette commune et est actuellement en cours d'élaboration. Pour autant, la perspective d'élaboration d'un PPR ne manque pas de susciter la réaction des élus locaux. Le PPR est prescrit par la préfecture, instruit par la DDE et réalisé techniquement par le service RTM des Hautes-Alpes. Les élus de la commune rejetant le PPR boycottent la procédure. Pour ces derniers, la méthodologie d'élaboration du PPR n'est pas adaptée à des communes comme la leur, où le niveau d'aléa est fort, mais où les enjeux sont faibles. Ils estiment que l'Etat n'a pas les moyens d'opérer des analyses suffisamment précises pour parvenir à un zonage acceptable pour les deux parties. Toujours selon ces élus, l'application du principe de précaution au PPR, sur un territoire où la spéculation immobilière n'est pas importante, aurait pour conséquence de bloquer toute velléité de développement et condamnerait à moyen terme, la survie économique du territoire.

En cela, à La Grave, on ne conteste pas la présence du risque, mais on refuse la solution de gestion proposée par l'Etat. On considère ainsi un instrument PPR comme non adapté et automatique, et annihilant toute possibilité de négociation à l'échelle de chaque projet, c'est-à-dire de la parcelle. Cette modalité est jusqu'à présent appréciée des élus qui d'ailleurs avaient de très bonnes relations avec la subdivision locale de Briançon. De la même manière le rejet du PPR, n'est pas une critique du travail du service RTM. Ce rejet a pour but de signifier le manque de moyens de l'Etat pour réaliser un document qui ensuite ne le concernera plus, mais aura des conséquences lourdes pour ses destinataires. Le PPR est donc localement largement perçu localement comme une forme d'irréversibilité condamnant toutes discussions et négociations autour du risque. Une condition qui pour eux semble nécessaire pour que les rôles de chaque partie soient

³⁶⁴ C'est en 1877 que le guide Gaspard réalise la première ascension du sommet en partant du village de Saint-Christophe-en-Oisans. Aujourd'hui si ce village conserve une activité touristique, culturelle et sportive autour de l'alpinisme, il faut noter que c'est bel et bien celui de La Grave qui aujourd'hui communique et joue de la renommée de ce sommet non plus en termes d'ascension, mais davantage en termes de descente à ski de ses pentes avec le domaine La Grave-La Meije.

³⁶⁵ A titre indicatif se reporter à l'annexe 8 : *Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : La Grave, Le Chazelet et le village* (source : Cemagref).

pleinement remplis. C'est-à-dire des élus locaux qui soient en mesure de prendre leur responsabilité sur des choix qu'ils auront faits et une action de l'Etat en termes de soutien et d'accompagnement forts auprès de ces petites communes qui ne bénéficient pas de moyens pour planifier seules leur aménagement. Pour les élus, si l'Etat doit dire le risque, il doit le faire de manière plus précise à l'échelle de chaque projet, en dialogue avec la commune et non pas en se reportant à un zonage qu'ils qualifient de grossier et d'irréversible, amputant de fait toute responsabilisation et investissement des élus locaux sur la question des risques.

Pour l'Etat, ou plus exactement dans les Hautes-Alpes, la DDE en tant que service instructeur et le service RTM en tant que bureau d'étude, le PPR de La Grave débute dans un contexte départemental houleux en matière d'application et de mise en œuvre de la politique PPR. En effet, des antécédents douloureux précèdent le PPR de La Grave. Il s'agit notamment du PPR de la commune de La-Chapelle-en-Valgaudemar prescrit en 2000. Ce PPR a véritablement soulevé un "tollé" des élus locaux contre le projet PPR, entraînant un enlisement de la procédure. Plusieurs contre-expertises et recours vis-à-vis des zonages et préconisations des services d'Etat ont été demandés par les élus locaux. Certains d'ailleurs ont été financés par l'Etat. Au final les conclusions des contre-expertises en plus de confirmer dans l'ensemble le zonage PPR, ont eu un coût technique et politique lourd. Ce cas est de fait resté dans l'esprit des élus communaux du département comme une tentative hasardeuse et condamnable de la préfecture vis-à-vis des collectivités et communes de montagne. Une procédure PPR où l'Etat comme les élus locaux se sont enlisés, jetant quelque peu le discrédit sur cet instrument alors que la politique PPR dans le département en était encore qu'à ces débuts.

Depuis cet épisode, le contexte de mise en place de la politique PPR sur le département est délicat. La Grave est un nouvel exemple de recul d'une commune face à la prescription d'un PPR. De ce point de vue l'étude du calendrier est éloquent : le PPR fut prescrit fin 2002, la DDE conformément à ses modalités de mise en œuvre organise une réunion avec les élus et le service RTM pour présenter la procédure au printemps 2003. Une seconde réunion est organisée en automne 2004 pour présenter la carte des aléas, à la suite de laquelle une troisième réunion est prévue début 2005 pour recueillir les avis de la commune. Cette dernière réunion marque l'arrêt de la collaboration des élus de la commune qui rejettent cette carte³⁶⁶ et décident de boycotter la procédure. Les élus sont alors convoqués en sous-préfecture à l'automne 2005 pour s'expliquer. Ce que les élus ont fait à cette occasion remettant en cause la méthodologie et les moyens de l'Etat sur cet instrument et évoquant leurs craintes quant à la portée de tels zonages pour leur développement futur. Depuis, c'est le *statu quo*, le PPR de La Grave est toujours à l'étude et les élus refusent toujours de valider les étapes d'élaboration du PPR.

5) Le PPR volet avalanches de Chamonix, facteurs organisationnels et amplification des controverses, une élaboration douloureuse

³⁶⁶ Nous précisons que les points de litiges concernant le zonage aléa sur la commune de La Grave ne concernent pas seulement les avalanches, mais aussi les crues et les glissements de terrains sur le bourg centre, mais aussi et surtout sur les hameaux de La Grave : Le Chazelet, les Fréaux, les Terrasses.

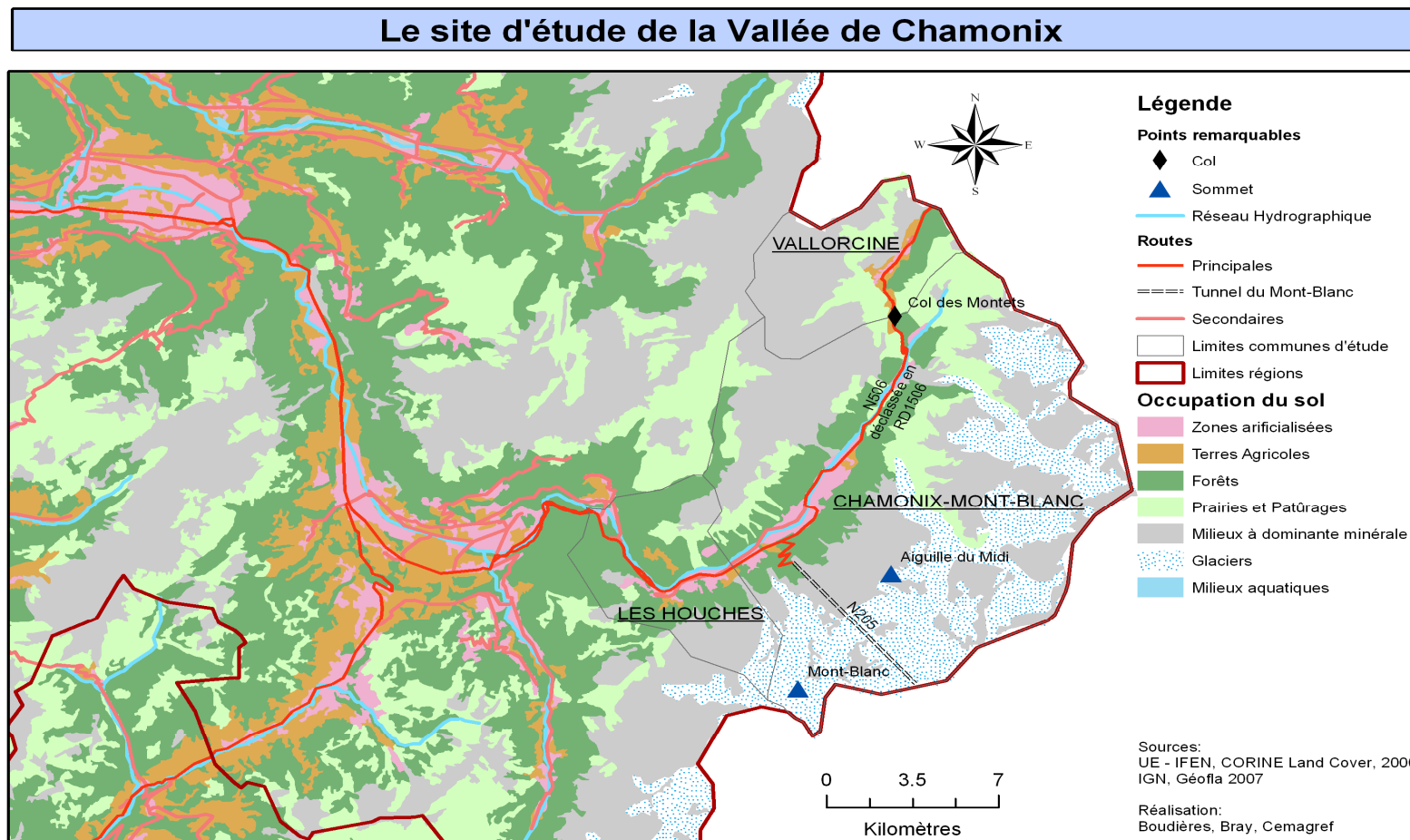


Figure 26 : Carte du site de Chamonix (Boudières, Bray, Cemagref)

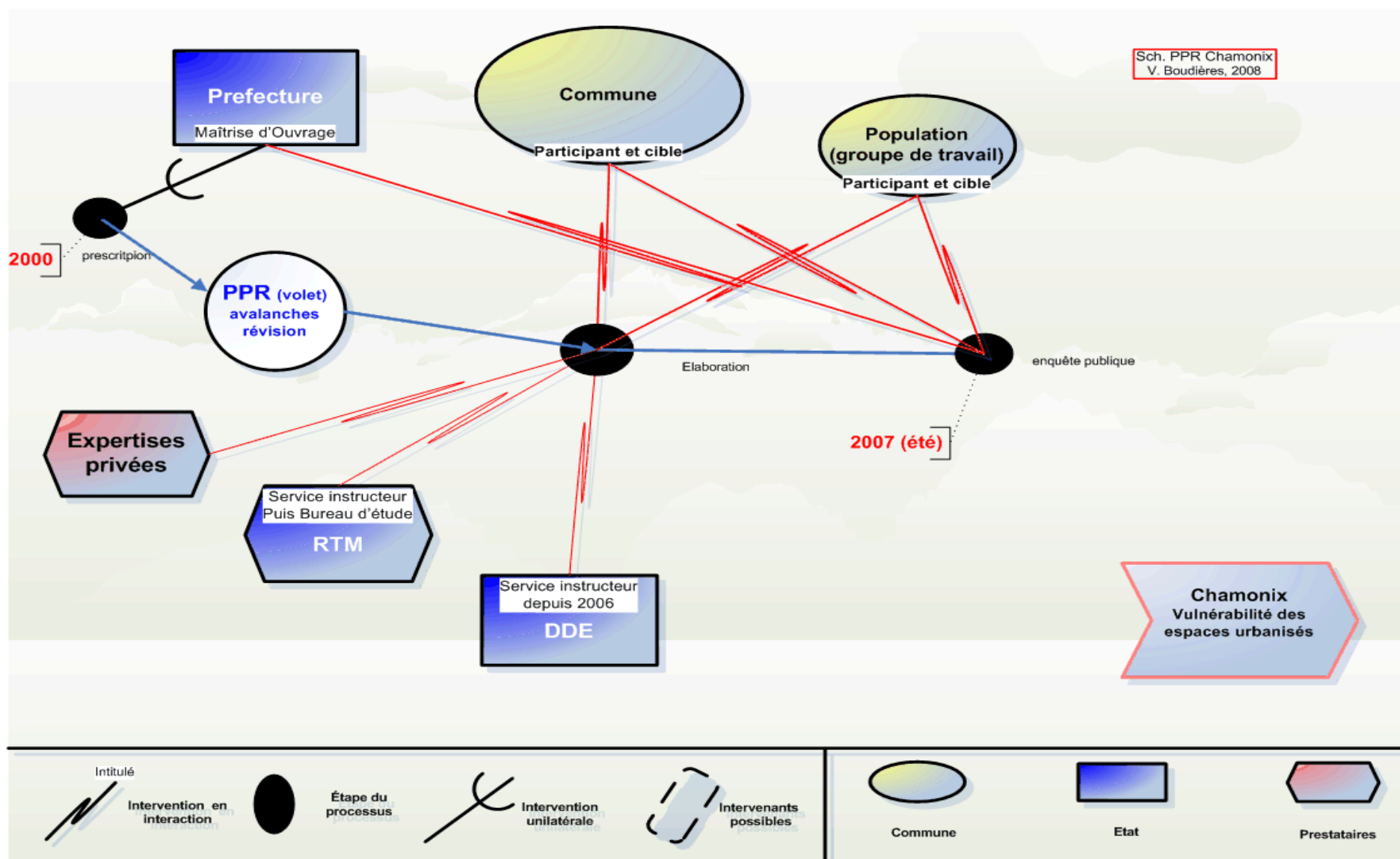


Figure 27 : Modèle de PPR de Chamonix

La commune de Chamonix, avec le massif du Mont-Blanc qui l'entoure est l'un des symboles mondiaux de la montagne et plus précisément l'un des sites les plus réputés pour la pratique des sports de montagne nous y reviendrons plus tard au cours de l'analyse relative aux cadres ascendants de gestion. Néanmoins, concernant les caractéristiques de la commune, précisons que celle-ci possède une superficie d'environ 250 km² et une population sédentaire et touristique pouvant atteindre 60 000 habitants en hiver. Cette fréquentation qui se répartit en vallée mais aussi en montagne soit de 1000 m jusqu'à 4810 m d'altitude (sommet du Mont-Blanc³⁶⁷).

Pour ce qui relève de la vulnérabilité des espaces urbanisés, ajoutons que l'urbanisation est concentrée en fond de vallée, sur environ 11 km² en aval de 130 couloirs d'avalanches. A Chamonix, les dernières années sont marquées par la catastrophe de l'avalanche de Montroc³⁶⁸. Si nous allons prendre appui sur cet événement, pour analyser la mise en œuvre du PPR "volet avalanches"³⁶⁹ à Chamonix, c'est parce qu'il est non seulement à l'origine de la révision de la cartographie avalanche au niveau local, mais aussi de nombreuses actions au niveau national. Il devient alors difficile de distinguer les enjeux tant le contexte depuis s'est largement "glocalisé"³⁷⁰ faisant de ce PPR un objet d'analyse particulièrement complexe compte tenu des chevauchements et intrications multiples. Nous tenterons néanmoins, pour les besoins de l'analyse de distinguer deux pistes de réflexions qui sont dans les faits pleinement imbriquées.

La première perspective d'analyse proposée est relative à la controverse politico-technique liée aux AMV (Avalanche Maximale Vraisemblable) et à la cartographie des "zones jaunes". Si cette question au départ technique n'est pas propre à Chamonix³⁷¹, sa mutation en controverse nationale est éminemment liée au contexte chamoniard.

La seconde perspective dans la lignée des autres descriptions de cas déjà menées sera organisationnelle et tentera de pointer les conditions chaotiques d'élaboration et de mise en œuvre du PPR. Nous renvoyons la première perspective d'analyse relative à l'AMV et aux "zones jaunes" en annexe³⁷² pour ne pas déséquilibrer notre développement. Néanmoins, rappelons que l'analyse organisationnelle dont nous allons maintenant rendre compte ne peut être dissociée de la controverse. Ces deux points caractéristiques du PPR de Chamonix semblent à ce titre s'autoalimenter, dans le sens où la controverse se nourrit des "ratés" du PPR et inversement.

³⁶⁷ Le sommet est partagé entre d'une part au Sud le territoire de la commune de Saint-Gervais et au Nord celui de la commune de Chamonix.

³⁶⁸ Sur la commune de Chamonix, le 09 février 1999, l'avalanche de Montroc (dénomination courante et locale, en référence au nom du hameau touché) ou de Peycleret (dénomination des cartographes et scientifiques, en référence au nom de la montagne qui constitue la zone de départ du phénomène) emporte la vie de 12 personnes, dans des chalets situés en zone constructible.

³⁶⁹ Sur Chamonix, le PPR est segmenté en plusieurs volets : « inondations, débordements torrentiels et mouvements de terrain » et « avalanches ». Le premier fut approuvé en 2002, le second est en cours depuis 2000. Les deux volets constituent une révision des cartographies issues du PER de 1992 ; approuvés par le Conseil d'Etat suite à des contentieux entre l'Etat et la commune, relatifs aux limites de secteurs avalancheux.

³⁷⁰ Nous emprunterons le néologisme glocalisme pour exprimer le fait qu'à travers la situation du PPR de Chamonix se jouent, en plus des enjeux locaux, des enjeux plus globaux relatifs à la gestion du risque d'avalanches.

³⁷¹ Des zonages similaires ont été réalisés dans d'autres communes de la Hautes-Savoie et des Hautes-Alpes. Néanmoins c'est dans le cadre de la mise en œuvre du PPR de Chamonix que ces zonages suscitent une importante controverse quant à leurs effets.

³⁷² Annexe 9 : Fiche : L'AMV et les zones jaunes, lecture d'une controverse politico-technique.

Le PPR "volet avalanche" de Chamonix succède à la révision du "volet inondation, débordements torrentiels et mouvements de terrain", d'un PPR approuvé en 2002. Un volet inondation qui fut l'objet de contestations de la part de la commune avec l'émission d'un avis défavorable lors de la phase administrative : « *je conteste ce risque car on a voulu appliquer à notre vallée de montagne des normes de plaine avec la référence de crue centennale alors que les situations ne sont en rien comparable (...) dès lors le PPR inondation est à la fois peu opérationnel et contraignant* » (le Maire de Chamonix)³⁷³. Le volet avalanche est donc entrepris dans un contexte de post-catastrophe et de mauvaise expérience de l'instrument. Lorsque ce dernier est prescrit le 28/03/2000 par la préfecture, c'est au service RTM 74 que revient la charge de piloter son élaboration. Pendant le déroulement des premières études, la commune demande au service pilote de former des groupes de travail avec des membres de la population chamoniarde correspondant à des secteurs géographiques de la commune. Une demande à laquelle le service accède d'autant plus volontiers qu'il pratique déjà ce type de méthode dans d'autres communes. Dix groupes de travail sont alors constitués parmi la population locale majoritairement sédentaire et volontaire. Les personnes sont proposées par secteur par l'élu référent du secteur en question.

Ces groupes doivent participer à la réalisation d'un bilan historique, à partir de collectes et de synthèses de documents historiques pour affiner l'évaluation des aléas³⁷⁴. Du côté de la commune on a retenu les leçons du passé et l'on souhaite mettre l'accent sur la concertation et l'information des élus et des citoyens, jugée insuffisante lors de l'élaboration du PPR Inondation. La démarche poursuit ainsi un objectif de concertation et l'on est en droit de se demander alors pourquoi le PPR fait fin 2007 l'objet de fortes réserves de la part de la commune, et de multiples remarques au cours de l'enquête publique de l'été 2007. Pour répondre à cette question, il nous faut poursuivre l'analyse du contexte de réalisation du PPR. Concernant les groupes de travail, le choix des personnes n'est pas explicite pour tout le monde et certains résidents, notamment secondaires se sentent exclus de ces réflexions tripartites entre la commune, l'Etat et une partie de la société civile locale. Cette dernière dont il faut souligner la forte structuration associative. Plusieurs associations de riverains existent à l'échelle de la vallée ou des quartiers. Les membres de ces associations sont actifs par rapport au PPR et comptent bien peser dans l'élaboration collective de la cartographie de risque. Ces associations qui ont des objets sociaux différents, poursuivent donc des objectifs distincts mais se retrouvent néanmoins sur un point : l'insatisfaction vis-à-vis de l'action de l'Etat, parfois de la commune et en général des zonages de risque jugés par certain trop sévères ou trop laxistes, selon les secteurs.

Ces associations font de la sphère civile locale un élément incontournable du processus d'acceptation des procédures dans le domaine des risques et de l'urbanisation. La mise en place des groupes de travail n'est d'ailleurs pas anodine de ce point de vue. Si les

³⁷³ Propos tirés de la référence suivante : 2003 Un laboratoire du risque : la vallée de Chamonix, un entretien avec Michel Charlet, maire de Chamonix, Propos recueillis par Vincent Jacques le Seigneur, expérience, Annales des Mines, Avril, pp. 25-36.

³⁷⁴ Une trentaine de réunions ont été menées avec les groupes de travail, autour d'éléments cartographiques, photographiques et autres témoignages relatifs à l'historique des avalanches dans la vallée. Chaque réunion qualifiée, par le service pilote, de travail de dialogue et non de négociation, fait l'objet d'un compte rendu.

membres de ces groupes alimentent effectivement le travail d'évaluation des aléas, en échange, le service instructeur présente lors des réunions des projets de cartes d'aléa provisoires permettant une forme d'appropriation dans le temps, des zonages définitifs. Circulent ainsi au sein de cette sphère civile des éléments d'avancement du projet PPR, mais le caractère non stabilisé et non accessible de la cartographie à l'ensemble de la population a pour effet de générer certaines tensions et suspicions. C'est donc l'effet inverse à celui poursuivi qui se produit. Si cette démarche se veut ouverte, toute la population n'est pas impliquée pour autant et les frustrations locales ne manquent pas de s'amplifier au fil du temps. Ceci tient au fait que certaines personnes ont connaissance des projets de zonages alors que d'autres ne sont pas habilitées à participer.

Citons par exemple l'absence d'implication de la communauté étrangère, notamment britannique particulièrement importante à Chamonix. De la même manière évoquons l'accentuation du clivage entre résidents principaux et secondaires, dû au déséquilibre de leurs participations respectives. Ainsi, l'objectif qui était d'ouvrir la participation pour atténuer les oppositions par appropriation de la démarche engendre un effet contraire compte tenu du contexte d'implication associatif particulier.

Du côté de la commune, les réunions avec le service pilote s'enchaînent également, jusqu'à ce que la controverse relative aux zones jaunes conduise le maire à refuser de siéger aux réunions. En revanche, l'adjoint chargé de la sécurité / montagne et le responsable du service aménagement et montagne de la ville poursuivent leur participation. Dans le même temps, facteurs d'accentuation des frustrations et de conflits, après deux ans de réunion avec les groupes de travail, le maire décide de stopper les réunions de ces groupes en clôturant leur participation avec une ultime réunion le 26/01/07 de présentation des dernières versions cartographiques. Les raisons de l'arrêt tiennent en deux points pour la commune. Le premier tient au fait que l'étape réglementaire ne concerne que les élus et l'Etat. Le second tient au fait qu'il faut accélérer le processus pour que le PPR se termine rapidement. Ce dernier constitue en effet un besoin pour cette commune qui continue à rendre des avis urbanistiques sur la base des anciennes cartes et règlements perpétuellement renouvelés par les expertises successives et aujourd'hui par le projet PPR³⁷⁵.

Vient s'ajouter à ce contexte de tension et de mutation, le changement d'interlocuteur au niveau de l'Etat en fin de procédure. L'instruction du PPR est transférée du service RTM, au service DDE dans le cadre de la réforme des services d'Etat et l'officialisation du Ministère de l'Équipement sur la thématique des risques, courant 2006. Ce passage de témoin vient s'ajouter au manque de lisibilité, puisque le service RTM 74 particulièrement investi s'est vu reléguer dans un rôle d'appui technique de la DDE. On touche ici à un point crucial qui tient au fait que parmi les membres des associations locales de résidents bon nombre sont en demande de lisibilité sur les méthodologies des services de l'Etat. En plus de ne pas comprendre le pourquoi de tel ou tel zonage vient s'ajouter une incompréhension sur le «*qui fait quoi*». Les questions fusent alors sur le plan de la cartographie avec la CLPA pour le Cemagref et l'AMV pour le service RTM 74 comme sur

³⁷⁵ Ajoutons que ce sont ces mêmes cartes non approuvées mais bien en vigueur au niveau de la pratique qui sont aussi utilisées pour la gestion de crise. Ainsi et sur ce plan les zones jaunes ne simplifient pas la tâche de la commission de sécurité amenée à évacuer, selon ces nouveaux zonages et les conditions, des milliers de personnes. L'hiver 2007/08 constitue donc une véritable inconnue sur ce plan.

celui de l'instruction avec une procédure qui manque de transparence et de lisibilité au moment crucial de son achèvement.

Dans ce contexte, certaines associations produisent de la contre-expertise et remettent en cause les méthodes et les résultats des zonages. Ce sont les méthodes et les résultats des cartographies et leurs auteurs qui sont ainsi incriminés. Certaines associations, alors que le PPR est à l'état de projet et n'est donc pas public n'ont pas accès aux dernières versions cartographiques. Elles contournent cette difficulté en jouant de leur agrément "environnement", pour obtenir ces cartes auprès des services de la DDE et pratiquer ce qu'elles nomment et invoquent comme : « *le double regard* ». Une pratique qu'elles souhaiteraient voir généraliser et qui témoigne pleinement d'un déficit de confiance grandissant, envers l'expertise d'Etat sur ces questions. C'est dans ce contexte de controverse généralisée que l'enquête publique durant l'été 2007³⁷⁶ se déroule et recueille de nombreuses remarques au sein de la population. Dans le bulletin municipal en septembre, le maire spécifie : « *le déroulement de l'enquête publique a confirmé les réserves que nous avons émises lors de la présentation du PPR avalanches lors du conseil municipal de juin dernier. ...Pour toutes ces raisons, nous avons demandé que ce PPR avalanches ne soit pas approuvé en l'état.* »³⁷⁷. Les griefs sont en effet multiples : manque d'investissement des services d'Etat en fin de procédure, notamment dans l'organisation de l'enquête publique et incompréhension du règlement et des zonages.

Il est ainsi reproché qu'au nom de la notion de « *limitation du risque* », pour un même niveau d'aléa, il puisse exister deux types de zonage réglementaire, selon si la parcelle est construite ou non construite³⁷⁸. Selon le maire, cette mesure est inacceptable pour des familles ayant conservé ces terrains pour leurs descendants et qui se voient signifier une interdiction à bâtir. S'ajoute aux raisons du rejet, la question liée et désormais nationale des AMV qui depuis a pris la tournure que l'on connaît³⁷⁹. Sur Chamonix, l'AMV traduite en zones jaunes se concrétise par la notion de limitation du risque sur le plan urbanistique, mais aussi et surtout par une complexification notable de la gestion de crise. Le PPR "volet avalanche" est loin de décrire une trajectoire de mise en œuvre apaisée. Au moment où notre analyse est retranscrite, la commune a fait une demande de conciliation et de réunion sur Chamonix auprès du préfet, pour informer la population de l'état des choses. Chamonix s'apprête donc à passer un nouvel hiver sans PPR approuvé et à clôturer le mandat de l'équipe municipale actuelle sur une procédure non achevée. Les éléments qui constituaient en théorie la force de la procédure sont devenus au fil des étapes d'élaboration des handicaps.

Les velléités de départ louables et courageuses d'ouvrir les boîtes noires techniques aux protagonistes par leur participation ne se sont pas tout à fait concrétisées dans les faits. Au contraire, plus l'élaboration du PPR avançait, plus les éléments techniques ont été supports de controverses et les procédures se sont refermées à la participation, engendrant une exacerbation des tensions. Si une partie de la population a été invitée à

³⁷⁶ Annexe 10 : *Photos enquête publique PPR de Chamonix été 2007* (photos :Boudières).

³⁷⁷Annexe 11 : *Editorial du bulletin N°26 (sept/oct. 2007) du Magazine de la ville de Chamonix Mont-Blanc* (Directeur de publication : M. Charlet).

³⁷⁸ Les zones bleues sont scindées en deux : zone bleue avec préconisation et zone "bleu dur" avec inconstructibilité pour des projets nouveaux.

³⁷⁹ Cf. annexe 9 : *Fiche : L'AMV et les zones jaunes, lecture d'une controverse politico-technique.* op.cit.

participer à l'évaluation des aléas, dans le même temps cette même évaluation s'est complexifiée notamment avec la pratique des zonages AMV. Ainsi, les boîtes noires si elles ont été approchées, ne se sont pas pour autant ouvertes, au contraire. Or, si tous les protagonistes sont d'accord pour dire que le risque d'avalanches sur Chamonix constitue une préoccupation première, l'unité s'effrite en revanche sur la manière dont il faut le prendre en compte et la question de l'aléa devient alors un sujet de conflit commun.

Le PPR de Chamonix, comme dans les autres cas étudiés incarne la complexité même de mise en œuvre d'un instrument qui tel qu'il se présente ne peut aboutir à un résultat satisfaisant. La stigmatisation forte autour de la dimension technique et de l'aléa rend caduques bon nombre d'entreprises de participation et de conciliation. L'absence d'acceptation endogène des menaces conduit à de nombreuses controverses et rejets du niveau de risque exprimé par l'Etat. Ce n'est donc pas la qualité du travail de ces services comme des communes qui pose question, c'est bien davantage la nature centralisée et rigide d'un instrument qui en revanche est mis en œuvre dans des contextes éminemment décentralisés. Ainsi, la volonté des populations de s'impliquer est dans certains endroits forte, mais les procédures ne sont pas adaptées pour répondre à cette donne. Pour les élus locaux, compte tenu du renforcement du caractère territorialisé de la gestion³⁸⁰, il devient alors plus difficile d'accepter des niveaux de risque auxquels ils ne souscrivent pas. A charge d'appliquer le PPR, ils réclament le corollaire c'est-à-dire plus de poids dans les arbitrages relatifs au seuil de risques.

II Vulnérabilité dans les espaces de pratiques sportives : analyse organisationnelle relative à la mise en œuvre du PIDA dans les domaines skiables

Cette analyse relative à la mise en œuvre du PIDA³⁸¹, propre aux domaines skiables dans diverses communes supports de station abordera de manière privilégiée la question organisationnelle liée à cette mise en œuvre. Ainsi, à partir des situations observées nous allons tenter de décrire le réseau lié à la mise en œuvre du PIDA. On s'attachera pour cela à décrire les configurations de gestion autour de la prise en charge et la mise en œuvre de cet instrument. Ce qui nous préoccupe ici n'est pas le tir ou l'opportunité du tir préventif, mais bien l'interaction et la répartition des rôles autour de l'action de tir préventif des avalanches dans le domaine skiable.

1) La mise en œuvre du PIDA DS de Venosc, pour les 2 Alpes

³⁸⁰ Si la loi Fauchon n° 2000-647 du 10 Juillet 2000, relative aux délits non intentionnels constitue une atténuation des recours pénaux envers les élus, les responsabilités civiles, mais aussi et surtout politiques demeurent accentuées. Cela parce que la gestion des risques s'inscrit dans un mouvement général de territorialisation des modes de gestion, mais aussi des échelles de responsabilité. L'évolution législative en termes de PCS depuis 2004 en est une illustration. La suite de l'analyse sur les risques dans les communes de montagne semble illustrer de manière accentuée cette évolution.

³⁸¹ Pour plus de précisions relatives au contenu et à la portée du PIDA à l'annexe 4 : *Fiche de synthèse sur l'analyse des logiques d'élaboration du PPR et du PIDA par l'angle de la vulnérabilité* et dans cette partie, à la section 2, chapitre 1, III.

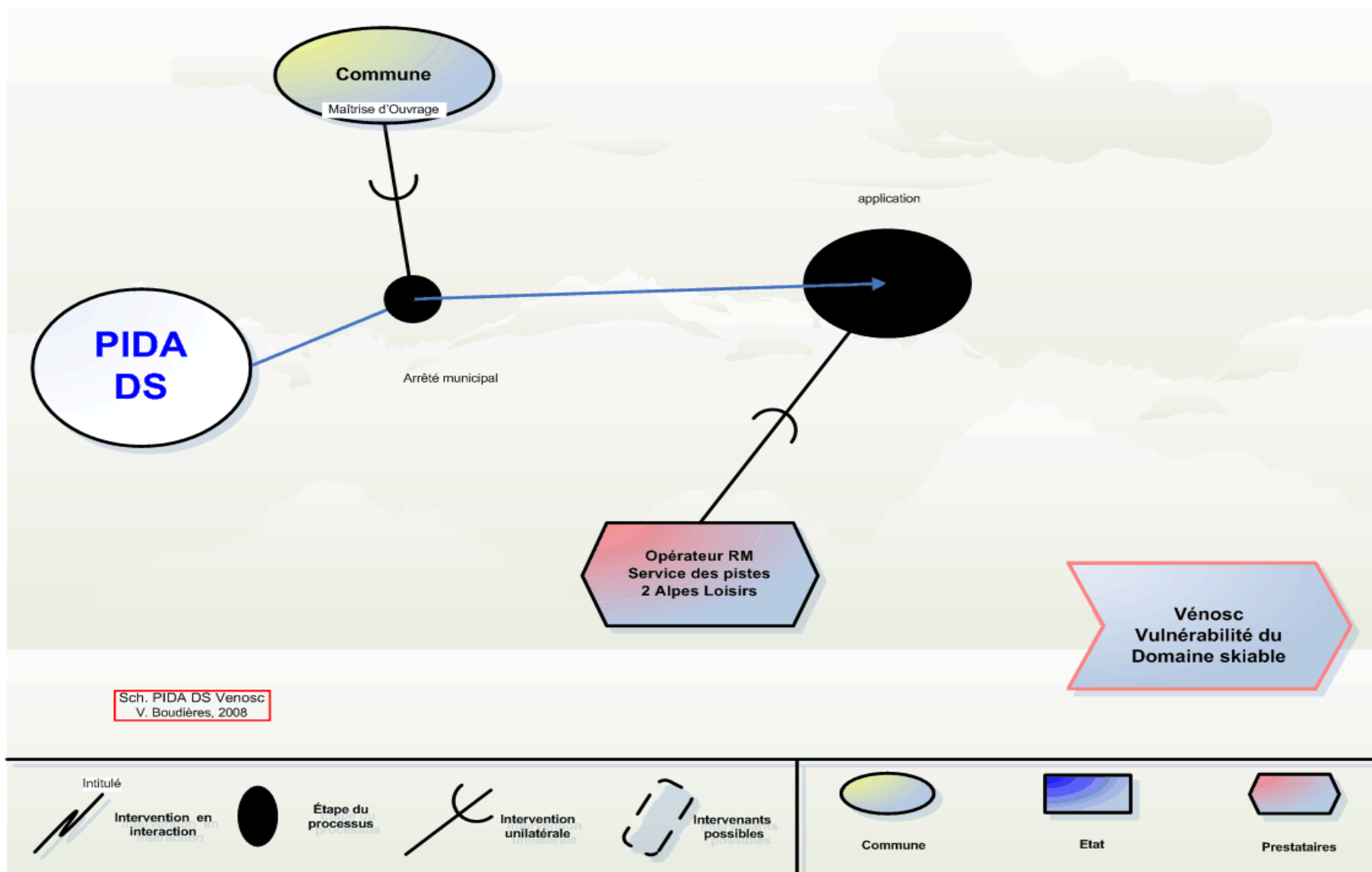


Figure 28 : Modèle du PIDA de Venosc

Comme évoqué dans la présentation du modèle théorique du PIDA DS³⁸², cet instrument est sous la responsabilité du maire, puisque faisant l'objet d'un arrêté municipal, sa mise en œuvre technique peut-être confiée à une tierce personne. C'est notamment le cas sur la station des Deux Alpes³⁸³ qui est située sur le territoire des communes de Mont-de-Lans, Venosc et Saint-Christophe-en-Oisans. Cette station grand public fait partie des dix plus grandes stations internationales (environ 35 000 lits marchands et 2 000 000 journées skieurs/an). La commune de Venosc possède 15% de la surface du domaine skiable de la station. A ce titre, elle a signé comme ses communes voisines un contrat de concession avec un même opérateur de remontées mécaniques, la société privée Deux Alpes Loisirs. Dans le cadre notamment de la sécurisation des pistes de ski, cette station bénéficie de déclenchements artificiels tout au long de la saison. Chacune des 3 communes a donc émis un arrêté municipal relatif à la mise en place d'un PIDA lequel est à la charge technique et financière du concessionnaire.

Par ailleurs, sur Venosc existe une commission de sécurité communale qui ne se réunit pas tout au long de la saison, mais en début de saison. Cette commission a pour objet de discuter les mesures de sécurisation relatives au domaine skiable (filets de protection, balisage, aménagements, travaux de protection,...) cette commission ne se réunit pas pour ce qui concerne le risque d'avalanche pendant la saison. La gestion de ce risque est techniquement totalement déléguée à l'opérateur.

Sur un plan contractuel, s'il existe trois arrêtés municipaux relatifs au PIDA, il existe en revanche une seule "DSP totale" pour les 3 communes. Pour rappel nous parlons de "DSP totale" pour signifier le fait que le concessionnaire, en plus d'être chargé d'assurer l'exploitation du transport par remontées mécaniques, se voit confier la sécurisation du domaine skiable, la mission de secours sur les pistes, l'aménagement et l'entretien du domaine. On parle ainsi de "DSP totale" pour évoquer le fait que les communes ont délégué l'ensemble des missions et des activités relatives à l'exploitation du domaine skiable : montée et descente des usagers. Cet interlocuteur unique pour les trois communes intervient donc seul sur le domaine skiable et les communes ne font qu'entériner administrativement la dimension technique du PIDA n'ayant aucun service ou régie des pistes sous tutelle communale pour en assurer la prise en charge. Les communes doivent régulièrement réactualiser le document à partir de modifications opérées par leur concessionnaire. Les élus et les responsables de services de la commune évoquent le fait qu'ils ne disposent pas de compétences, de moyens, ou d'expertise interne pour juger sur le fond ces réactualisations. De ce fait les élus, comme le personnel communal, s'en remettent à l'opérateur, tout en reconnaissant que le pouvoir de police et donc la responsabilité qui lui est liée ne se délèguent pas.

Remarquons dans le cadre de ces pratiques contractuelles de plus en plus courantes de délégations de service public totales, le fait que les communes s'engagent dans les faits

³⁸² Nous rappelons pour mémoire que le PIDA a pour objet d'encadrer la procédure de déclenchement artificielle des avalanches. Néanmoins, puisqu'il ne peut y avoir juridiquement de déclenchement artificiel de la part des gestionnaires hors cadre du PIDA celui-ci constitue de fait l'instrument central de la prévention du risque d'avalanches par déclenchement dans les domaines skiables.

³⁸³ Les caractéristiques touristiques de la station des 2 Alpes sont les suivantes (source Montagne Leader) : Altitudes du domaine skiable 1650m-3600m, 35 000 lits commerciaux, 1 400 000 journées skieurs par an, chiffre d'affaire de l'opérateur : 30 000 000 € (en moyenne sur les 5 dernières saisons). Le kilométrage de piste annoncé pour cette station est de 220km (source 2 Alpes Loisirs).

au-delà de la simple mission de transport public. Dans le cadre de l'exploitation des domaines skiables qui ne constitue pas aux yeux de la loi un ensemble ou un bloc de compétence véritablement défini ces communes au nom d'un impératif d'exploitation touristique diluent dans leur DSP de transport une partie des prérogatives régaliennes du maire, à savoir le maintien et la garantie de la sécurité sur sa commune. La responsabilité demeure celle du maire, mais celui-ci ne bénéficie pas d'une véritable lisibilité et maîtrise politique sur les pratiques de gestion. Nous verrons dans les autres exemples que les choses peuvent être différentes³⁸⁴.

2) La mise en œuvre du PIDA à Tignes

³⁸⁴ Pour compléter cette question du transfert de mission, voire de préoccupations sur ces questions sur ces questions du risque sur le domaine skiable, avec l'exemple de la mise en œuvre du PIDA, précisons un point. Ajoutons que l'office du tourisme sous tutelle communale encourage et soutient parallèlement l'association Free Respect qui œuvre dans le domaine de la prévention du risque d'avalanches dans les activités hors pistes. Cette association propose, depuis les années 2000, des actions de sensibilisation auprès des touristes. Selon les organisateurs de ces manifestations, il s'agit de répondre à un manque et une carence d'initiative collective sur ces questions du risque en station. Une préoccupation qui d'après les militants associatifs, n'en est pas véritablement une pour l'acteur principal gestionnaire unique du domaine skiable. Terminons en précisant que les représentants du concessionnaire n'ont d'ailleurs pas souhaité donner suite à notre demande d'entretien.

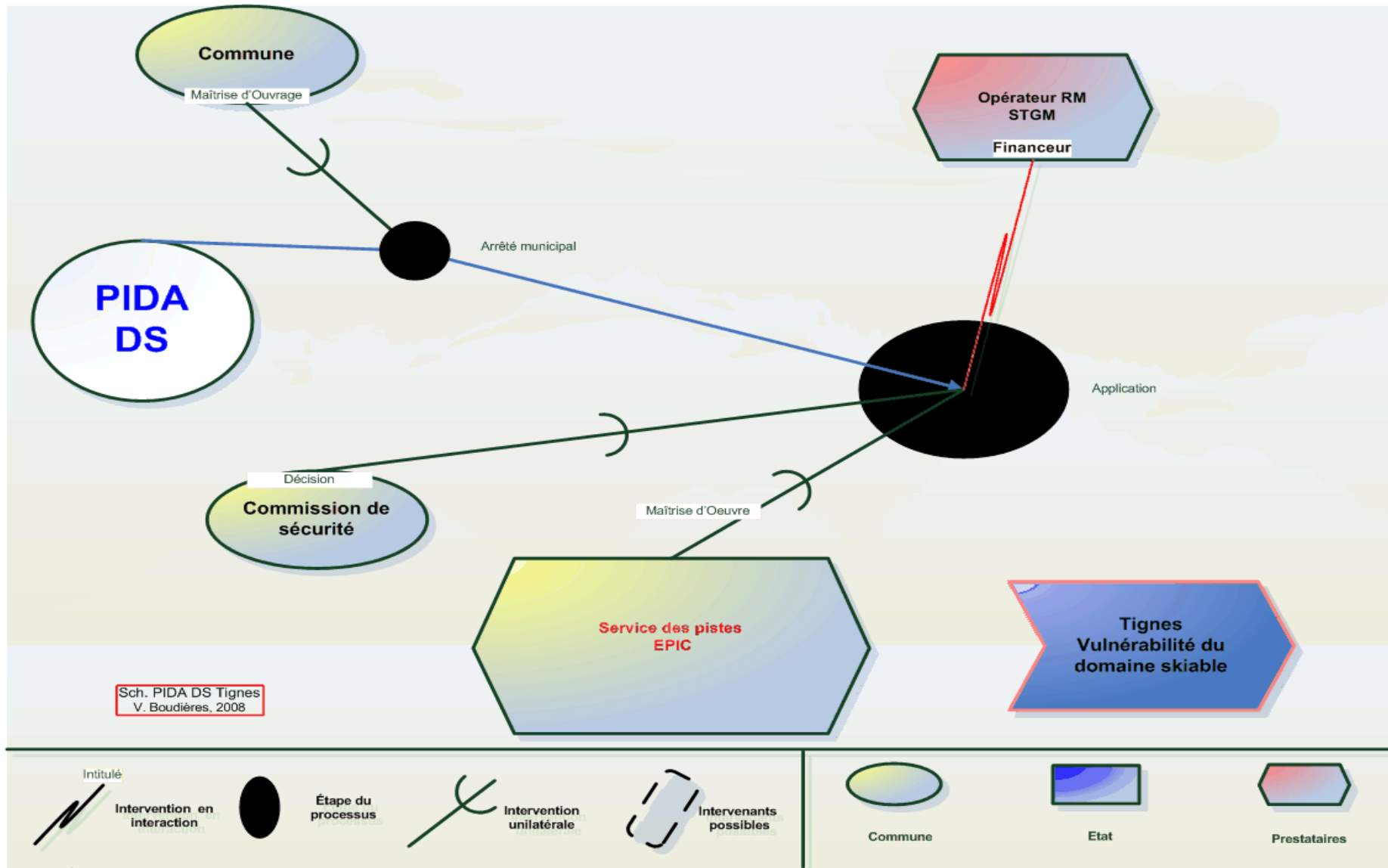


Figure 29 : Modèle du PIDA de Tignes

A Tignes, le modèle touristique³⁸⁵ est comparable à celui des Deux Alpes. Nous sommes également en présence d'une station grand public, de rang international et proposant un domaine skiable de grande superficie et d'altitude. En revanche, du point de vue organisationnel et notamment sur la question de la gestion des risques relatifs au domaine skiable, la station ne présente pas les mêmes caractéristiques que la station iséroise. A Tignes, s'il existe également un opérateur concessionnaire, la STGM³⁸⁶ (Société des Téléphériques de la Grande Motte), ses prérogatives en matière d'exploitation des domaines skiables se bornent bel et bien à la mission de transport (remontées mécaniques et transports collectifs). Les missions inhérentes à la descente des usagers (secours, sécurisation, aménagement, balisage, information, damage) ont quant à elles été confiées à un service des pistes qui fut d'abord une régie communale, avant de devenir un EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial) en 1999. Ceci afin d'assumer plus efficacement le caractère commercial relatif aux missions de secours sur le domaine skiable³⁸⁷, tout en maintenant un pilotage public de son fonctionnement, puisque le président de l'EPIC est un adjoint au maire. Néanmoins ajoutons que sur un plan financier, le service des pistes est également financé en grande partie par la STGM qui reverse une partie des recettes résultant de la vente des titres de transport et siège au sein du conseil d'administration de l'EPIC.

A Tignes, la commune n'a pas transféré le service des pistes (secours et sécurisation sur le domaine) à son opérateur dans le cadre de la DSP. Le service des pistes de Tignes n'est pas un service communal non plus, c'est un EPIC doté d'une autonomie de gestion, mais demeurant sous tutelle politique de la commune qui en contrôle ainsi le fonctionnement. Les questions relatives à la sécurité et à la gestion des risques sur le domaine skiable sont donc préalablement discutées en commission communale de sécurité. Puis une fois les arbitrages et choix réalisés et validés politiquement au sein de la commission de sécurité, la réalisation technique et donc celle relative à la mise en œuvre du PIDA sont confiées à l'EPIC. Ainsi, la phase technique de la gestion demeure sous tutelle politique compte tenu du statut juridique du service des pistes. Ce cette formule facilite l'implication de la commune dans le domaine des risques et plus largement lui permet de conserver une véritable légitimité d'action et de contrôle dans l'activité générale d'exploitation du domaine skiable.

3) La mise en œuvre du PIDA à Val d'Isère

³⁸⁵ Les caractéristiques touristiques de la station de Tignes sont les suivantes (source Montagne Leader) : Altitudes du domaine skiable 1500m-3450m, 31 000 lits commerciaux, 1 570 000 journées skieurs par an, chiffre d'affaire de l'opérateur : 37 000 000 € (en moyenne sur les 5 dernières saisons).

³⁸⁵ Le kilométrage de piste annoncé pour l'Espace Killy est de 300 km (Val d'Isère compris), (source STM et STVI).

³⁸⁶ La STGM est une filiale de la CDA (Compagnie des Alpes), société holding elle-même filiale de la Caisse des dépôts et consignations. La CDA est ainsi actionnaire majoritaire dans de nombreuses sociétés d'exploitation de domaines skiables. Cf. Annexe 12 : *Tableau des participations de la holding Compagnie des Alpes* (source : CDA).

³⁸⁷ Précisons en effet, que les secours réalisés par les services des pistes des stations sont facturés aux usagers et ce conformément à l'article 97 de la loi Montagne n°85-30 qui légalise une première atteinte au principe de gratuité des secours en montagne. Cet article donne la possibilité aux communes d'exiger aux usagers le remboursement des frais de secours engagés pour les activités de ski alpin et ski de fond (activités précisées par le décret n° 87-141 du 3 mars 1987 en application de la loi Montagne).

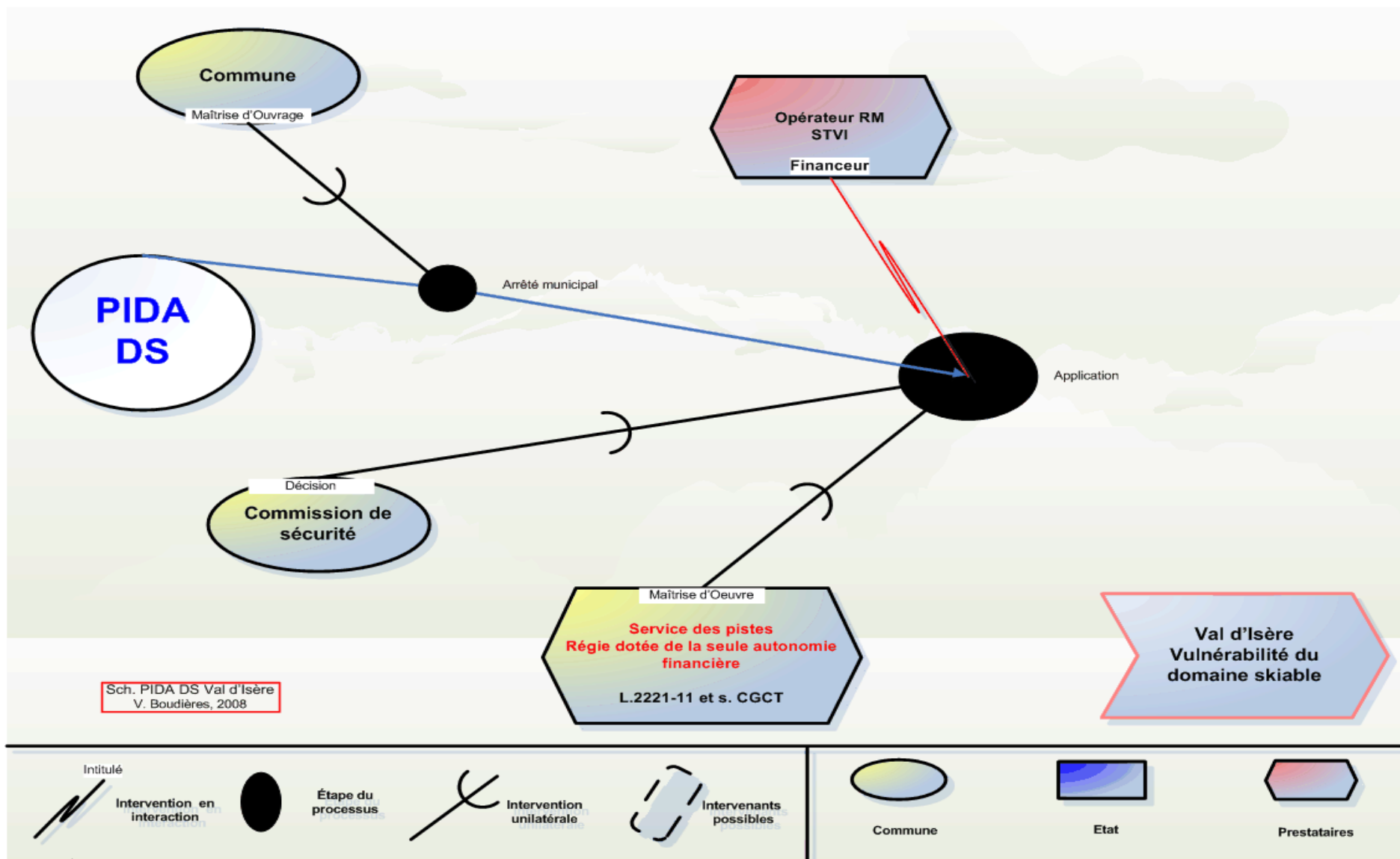


Figure 30 : Modèle du PIDA de Val d'Isère

Même si Tignes et Val d'Isère constituent en termes de domaines skiables une entité unique, l'Espace Killy, cette entité n'a de réalité que sur le plan de l'affichage touristique. Les deux stations possèdent en effet des fonctionnements, une organisation et des modes de gestion bien distincts. De plus les positionnements marketing de chacune des stations sont eux aussi bien différents.

Ainsi, si Tignes oriente sa communication et son effort de commercialisation vers une cible de clientèle grand public, jeune et sportive, Val d'Isère s'adresse à une clientèle à plus fort pouvoir d'achat, sportive également, mais plus familiale. En termes d'offre touristique, si Val d'Isère a certes fait sa renommée sur sa spécificité de station-village, sur un plan quantitatif les chiffres de la fréquentation et relatifs aux infrastructures d'accueil³⁸⁸ montrent que cette station se situe en terme de domaine skiable et non de station dans la même catégorie de station d'altitude grand public et internationale que Tignes ou Les 2 Alpes.

Sur le plan organisationnel, la situation semble à première vue en tout point semblable à celle de Tignes, dans la mesure où la commune de Val d'Isère a elle aussi confié l'exploitation de son parc de remontées mécaniques à un opérateur : la STVI (Société des Téléphériques de Val d'Isère). La création de cette société est à l'origine même de la station. De plus tout comme Tignes, la commune de Val d'Isère, comme d'ailleurs bon nombre de communes supports de station, antérieures au plan neige et au modèle de station intégrée avec opérateur unique, a toujours géré directement (service communaux ou régie) la descente des usagers (sécurisation, secours, damage, balisage, aménagement). En tout point la configuration organisationnelle semble identique à celle de Tignes, c'est-à-dire le modèle de la "DSP partielle", où la commune conserve la main sur la prise en charge des usagers à la descente. Pour être plus précis, ajoutons qu'en revanche le service des pistes de Val d'Isère n'a pas un statut d'EPIC, c'est une régie communale qui dispose d'un budget propre, mais qui est directement rattachée à la commune. Cette régie n'a pas de personnalité morale propre et dépend en cela bien plus de la commune qu'à Tignes. A Val d'Isère, depuis le 24 Mars 2000, si les structures et les statuts n'ont pas été modifiés, en revanche la répartition des compétences a quant à elle été changée, créant de fait une différence de taille avec la situation de Tignes précédemment décrite.

Cette date marque la signature d'un cinquième avenant à la convention qui lie la commune à la STVI. Cette convention qui concerne initialement l'exploitation du service public de transports. Ce cinquième avenant stipule que dorénavant « *accessoirement aux remontées mécaniques, la commune a concédé à la STVI la construction et/ou l'exploitation de la production de neige artificielle sur les pistes desservies par les dites remontées mécaniques* »³⁸⁹. De plus, la STVI doit « *prendre également à sa charge les travaux de création, remodelage des pistes, à l'exception des travaux de damage, balisage, signalisation et sécurisation du domaine skiable qui sont assurés par l'autorité*

³⁸⁸ Les caractéristiques touristiques de la station de Val d'Isère sont les suivantes (source Montagne Leader) : Altitudes du domaine skiable 1800m-3500m, 28 000 lits commerciaux, 1 600 000 journées skieurs par an, chiffre d'affaire de l'opérateur : 36 000 000 € (en moyenne sur les 5 dernières saisons). ³⁸⁸ Le kilométrage de piste annoncé pour l'Espace Killy est de 300km (Tignes compris), (source STM et STVI).

³⁸⁹ Art 2.4 avenant n°5 à la convention de concession de la construction et de l'exploitation d'installation de remontées mécaniques entre la commune de Val d'Isère et la STVI, 24/03/00.

concédante. Celle-ci prend à sa charge l'eau nécessaire à la production de neige »³⁹⁰. Pour la commune, l'enjeu d'un tel transfert est financier compte tenu du coût onéreux relatif à la production de la neige de culture³⁹¹.

Pour la STVI et d'un point de vue comptable, internaliser ces missions et exploiter l'ensemble des activités liées au domaine skiable, plutôt que financer une régie publique serait plus souhaitable. Ce transfert constitue donc un premier pas, une avancée qui si elle s'arrête là ne constitue pas pour autant une opération rentable. La situation est ainsi pour le moins atypique, avec un service des pistes (la régie communale) responsable de la sécurisation et du damage des pistes, qui n'a pas pour autant de moyen de contrôle sur la manière dont sont aménagées les pistes et sur la manière dont est produite la neige de culture. Ainsi en matière de prévention des risques, la régie qui a en charge cette mission ne contrôle pas pour autant l'ensemble des domaines d'activités qui pourtant influent largement sur cette mission.

A Val d'Isère une première étape avait déjà été franchie lorsque le service des pistes avait été changé, passant du statut de service technique communal, à un statut de régie à autonomie financière. A l'époque de la gestion en service communal, l'actuel directeur de la régie des pistes était non seulement directeur du service des pistes, mais aussi directeur, en tant que titulaire de la fonction publique territoriale, de l'ensemble des services techniques de la commune. Cette intégration des services permettait d'avoir un circuit de décision court et direct pour l'ensemble du territoire sur les questions inhérentes au domaine skiable, mais aussi des accès, de la voirie, des espaces publics de l'ensemble de la commune. Avec le passage en régie, le directeur actuel n'est plus que directeur du service des pistes et n'a plus de lien hiérarchique sur les services communaux, dirigés aujourd'hui par un secrétaire général de mairie.

Les raisons prépondérantes du passage en régie pour le service des pistes reposent sur des contraintes réglementaires qui font qu'une commune ne peut pas embaucher des pisteurs sur des contrats à durée indéterminée (non titulaires de la fonction publique territoriale), pratique contractuelle qui peut-être effective en revanche dans le cadre d'une régie, puisque le personnel est alors assujéti au régime de droit privé. Il faut savoir que le service des pistes à Val d'Isère emploie 98 personnes, sur ce total il y a 36 permanents, parmi eux moins d'une dizaine sont titulaires de la fonction publique territoriale.

Sur Val d'Isère, on peut dire que la pratique de la délégation et du transfert des missions relatives au domaine skiable s'accroît. Si le PIDA, comme l'ensemble des missions liées à la sécurité des usagers demeure encore aujourd'hui mis en œuvre par la régie, la légitimité de cette dernière, en matière de prise en charge des usagers à la descente, semble bel et bien s'amenuiser au fil des avenants. L'équilibre entre d'une part, préoccupations touristiques et d'autre part, préoccupations de sécurité semble remis en cause par les transferts de missions relatives à la gestion des risques. Effectivement sur un plan organisationnel, ces préoccupations qui peuvent parfois sembler antagonistes traduisent des arbitrages, qui selon les cas, sont réalisés par un seul et même acteur

³⁹⁰ Art 6.1 avenant n°5 à la convention de concession de la construction et de l'exploitation d'installation de remontées mécaniques entre la commune de Val d'Isère et la STVI, 24/03/00.

³⁹¹ En moyenne, le coût de production d'1m³ de neige s'élève à 0,8 € (source ODIT France).

dans le cadre des "DSP totales", ou peuvent être menés collectivement dans le cadre des "DSP partielles".

L'action et la place du service des pistes de Val d'Isère, qui permet pourtant à la commune de conserver (comme à Tignes) un droit de regard conséquent sur l'exploitation domaine skiable, est paradoxalement aujourd'hui mis à défaut par la commune. Ce poids stratégique semble en effet se diluer au profit d'autres préoccupations et stratégies communales relatives à l'externalisation de certains coûts d'exploitation. Ainsi, les capacités d'action et d'engagement politique dans le champ de la gestion des risques dans le domaine skiable s'amenuisent proportionnellement à l'intensification des pratiques de délégation dues aux transferts de prérogatives touristiques.

4) La mise en œuvre du PIDA à Chamonix

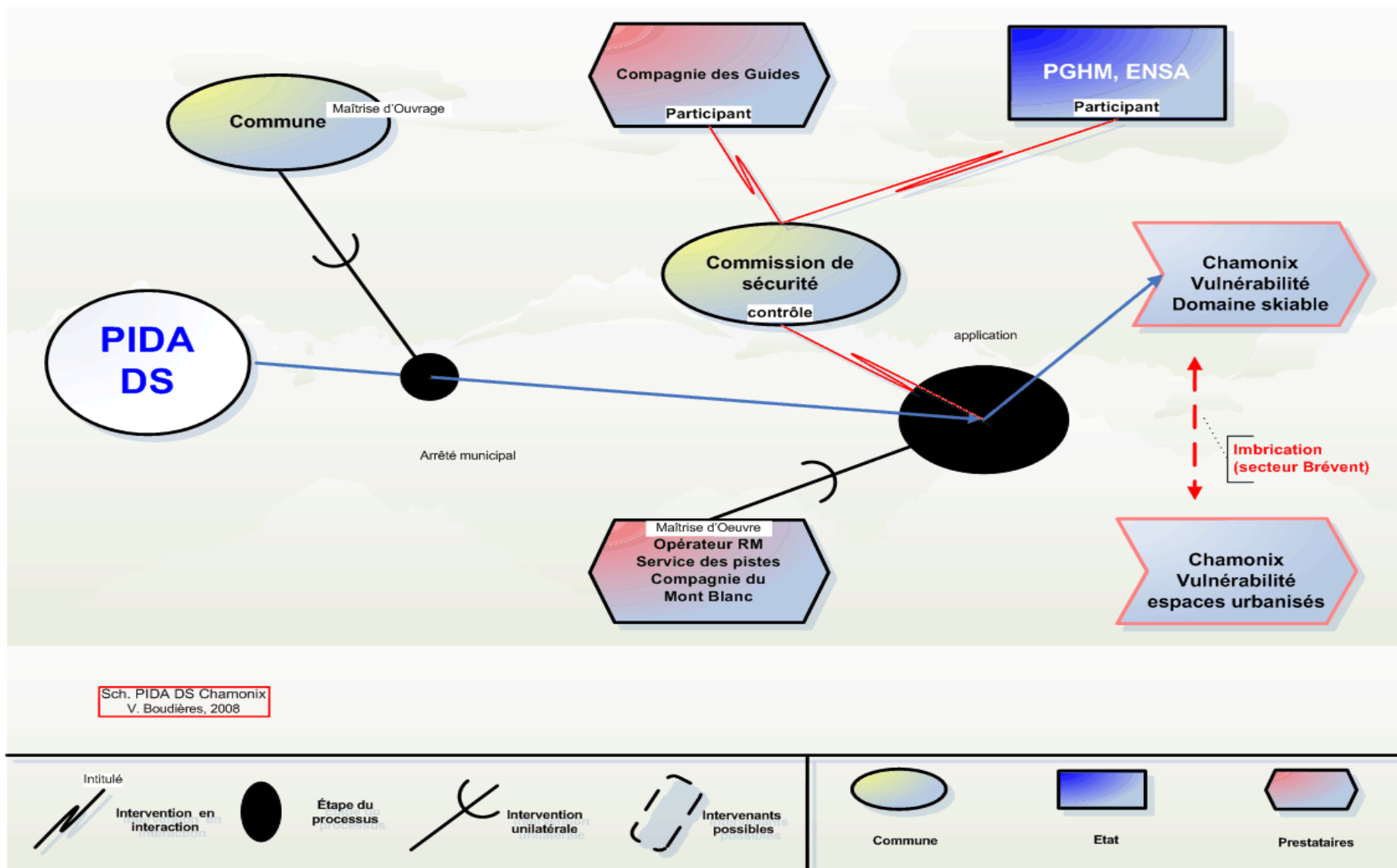


Figure 31 : Modèle du PIDA de Chamonix

La vallée de Chamonix³⁹² possède une offre multiple de domaines skiables³⁹³. On recense ainsi trois grands domaines : celui du Brévent-Flégère situé sur le versant Est des Aiguille Rouges en amont et surplombant en partie le centre ville de Chamonix ; le domaine de la Balme-Le Tour, situé au nord de la Vallée au niveau du hameau du Tour³⁹⁴ ; le domaine des Grands Montets en versant Ouest de l'aiguille Verte du massif du Mont-Blanc et en amont du village d'Argentière (commune de Chamonix). Trois domaines auxquels s'ajoutent des sites destinés aux débutants : La Vormaines, les Planards, les Chozalets, le Savoy. Ces domaines skiables sont exploités par un seul opérateur privé : la CMB (Compagnie du Mont-Blanc) filiale de la CDA, avec qui la commune de Chamonix a conclu une "DSP totale". Néanmoins si nous sommes en présence d'une délégation totale, il faut noter une particularité de taille.

La commune de Chamonix possède 16% du capital de la CMB ce qui lui permet de siéger au conseil d'administration de son opérateur et au-delà de participer aux décisions directement liées à l'exploitation commerciale des domaines skiables de la vallée. Ajoutons que cette participation au capital ne constitue pas le seul levier politique d'intervention pour la commune dans ce domaine. Les missions relatives à la sécurité, dont la mise en œuvre du PIDA, sont confiées au service des pistes qui est une des branches de la direction exploitation de la CMB au même titre que les remontées mécaniques. Le service des pistes basé à Chamonix chapeaute ainsi l'ensemble des annexes du service situées sur chaque domaine et s'apparente ainsi à l'organisation des grands domaines avec un découpage et des équipes par secteur du domaine. Si la gestion technique des risques dans les domaines est totalement confiée et internalisée au niveau de la CMB, les choix de gestion, le contrôle des dispositifs, la gestion des crises pendant la saison est quant à elle plus ouverte.

Chamonix, comme toutes les communes de montagne supports de station, possède elle aussi sa commission de sécurité. Néanmoins, son activité, son importance semblent ici prendre une tonalité particulière. Cette commission se décline sous deux versions : une première commission de type restreinte (15 personnes) et une seconde de type élargie (20 personnes). La première est la version régulière. Elle se réunit lorsque le risque s'accroît. La seconde se réunit lorsque le risque s'accroît et se maintient dans la durée. Dans les deux cas, cette commission sous la responsabilité du maire, est à Chamonix comme dans de nombreuses communes présidée en pratique par un adjoint chargé de la sécurité. Dans cette commission, siègent en plus de la commune, la CMB représentée par le directeur du service des pistes, la Compagnie des Guides de Chamonix, des représentants des moniteurs de ski, la Chamoniarde³⁹⁵. Voilà pour ce qui concerne les acteurs locaux. Néanmoins il est intéressant de constater que la liste s'étend à des acteurs étatiques ou départementaux tels que les pompiers (tunnel du Mont-

³⁹² Les caractéristiques touristiques de la vallée de Chamonix sont les suivantes (source Montagne Leader) : Altitudes du domaine skiable 1000m-3800m, 50 000 lits commerciaux, 1 200 000 journées skieurs par an, chiffre d'affaire de l'opérateur : 44 000 000 € (en moyenne sur les 5 dernières saisons). Le kilométrage de piste annoncé pour l'ensemble de la vallée est de 182 km (source Compagnie du Mont-Blanc).

³⁹³ Dans le cadre de l'analyse nous nous préoccuperons des domaines skiables situés sur la commune de Chamonix. Nous mettons ainsi à part le domaine des Houches qui est aussi exploité par la CMB (Compagnie du Mont-Blanc), mais situé sur un autre territoire communal.

³⁹⁴ Ce domaine est connecté avec le village de Vallorcine.

³⁹⁵ Nous détaillerons et présenterons par la suite cette structure sous tutelle communale chargée des infrastructures liées aux activités de secours.

Blanc), l'ENSA (Ecole Nationale du Ski et de l'Alpinisme), la SNCF, la Gendarmerie (peloton de haute montagne et brigade). Cette situation est atypique. Selon les textes rappelés par les directives des préfets³⁹⁶, dans les commissions communales de sécurité ne siègent pas les services ou représentants de l'Etat. A Chamonix, cette règle n'est pas appliquée, au nom d'une recherche d'efficacité dans la coordination des actions et la circulation de l'information relatives aux décisions prises lors des situations de crise. Les acteurs qui siègent à la commission se caractérisent avant tout comme des relais, plutôt que comme des participants à la décision, qui reste comme dans toutes les commissions dans les mains des élus locaux. Cette commission enfin est une pièce centrale de la gestion du risque d'avalanches sur Chamonix, puisque si elle intervient dans le domaine du déclenchement des avalanches sur les accès routiers et sur les domaines skiables, elle prend en charge surtout la sécurisation des personnes dans les espaces urbanisés. Or, nous verrons par la suite que les frontières entre ces différents espaces de vulnérabilité ont tendance à s'estomper sur Chamonix.

En matière de domaine skiable, cette commission se réunit en début de saison sur les sites pour visiter les équipements, les aménagements. Des journées terrain à la suite desquelles la commission émet des avis et des recommandations pour l'opérateur en vue d'améliorer la sécurisation de tel ou tel secteur. En cas de forte chute de neige la commission est réunie à la demande de la mairie, généralement le matin ou le soir. Le service des pistes communique les données météo (température, vent, hauteur de neige) observées par son personnel dans les différents domaines. Sont ensuite planifiées les mesures que doit prendre le service des pistes en termes de déclenchement notamment (sécurisation de tel ou tel secteur).

Evoquer la question de la commission de sécurité lorsque l'on évoque la question du PIDA relatif au domaine skiable, nous permet de pointer le fait que certains tirs de déclenchement relatifs à la sécurisation de pistes peuvent déclencher des phénomènes qui peuvent atteindre des secteurs urbanisés en vallée. Inversement en cas de forte chute de neige, certaines zones urbanisées sont protégées par les purges régulières de pentes situées en amont.

C'est notamment le cas au Brévent³⁹⁷, avec la sécurisation de la piste L. Bozon pour laquelle on effectue un déclenchement sur des pentes en amont de la piste, mais aussi des quartiers situés 1500 m en aval. Ainsi et de ce point de vue le PIDA domaine skiable du Brévent dont l'objet reste centré sur les pistes, concerne indirectement et en pratique les espaces urbanisés³⁹⁸. C'est le service des pistes qui dans ces conditions émet un avis sur l'opportunité des tirs en fonction de la situation nivologique et avalancheuse. Un avis

³⁹⁶ Extrait de la note du préfet des Hautes-Alpes intitulé : Sécurité en montagne - Saison 2004/2005 : Domaines skiables des stations de sports d'hiver « *Les services de l'Etat, dont la mise à disposition de la commune n'est pas prévue par les textes dans le cadre de l'exercice des missions de police conférées aux maires, ne peuvent pas être désignés en tant que membre de cette commission. Tel est le cas notamment du service R.T.M., du Service Interministériel de Défense et de Protection Civile à la Préfecture, de la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, de la Sous-Préfecture de Briançon. Toutefois, le concours de ces services peut toujours être sollicité dans le cadre d'un avis technique, mais sans participation aux réunions de la commission municipale de sécurité.* ».

³⁹⁷ Annexe 13 : Photo secteurs urbanisés, Combe du Brévent et périmètre de tir du PIDA DS du Brévent (photo : Boudières).

³⁹⁸ Précisons à ce sujet que les tirs de déclenchement pour les espaces urbanisés ne sont pas autorisés, mais que dans certains cas et en pratique ces tirs qui concernent d'autres enjeux de sécurisation sont réalisés à titre préventif.

sur lequel se base le président de la commission pour valider les tirs. Pour les secteurs évoqués, c'est la gendarmerie et les services de la commune qui sont alors chargés d'assurer l'évacuation de certaines routes ou espaces en vallée, pendant la durée de déclenchement.

Le dynamisme de la commission est notamment le fruit d'une volonté politique d'instaurer un véritable outil de gestion global à l'ensemble des préoccupations (sécurisation des domaines skiables, des routes, des personnes dans les espaces urbanisés) en temps réel et de l'ouvrir au-delà des frontières institutionnelles communales.

III Conclusions sur l'analyse pratique de la mise en œuvre des dispositifs nationaux réglementaires de gestion des risques en montagne

Pour conclure sur ce second temps d'analyse consacré non plus à la théorie réglementaire des instruments, mais aux conditions pratiques de leur mise en œuvre dans les territoires, nous souhaiterions aborder deux points essentiels. Le premier est celui qui concerne la variété et la disparité des situations et donc par conséquent des conditions de mobilisations des instruments. Le second concerne la question des enjeux organisationnels et politiques relatifs à telle ou telle configuration. Les considérations et les arbitrages managériaux sont porteurs d'effets importants en matière de pilotage de la gestion des risques par les instruments dans ces territoires.

1) La mise en œuvre des dispositifs entre parentés des territoires et singularités des contextes

Pour commencer évoquons le constat relatif à l'adaptation des cadres de gestion aux différents contextes territoriaux. Plus qu'une mise à l'épreuve face à la réalité de leur mise en œuvre, les IAP se moulent à la fois dans l'histoire et dans les enjeux territoriaux, qui conditionnent des tonalités étatiques d'intervention différentes au niveau des services déconcentrés.

a) L'adaptation délicate des cadres de l'action publique aux scènes locales

Quelles que soient les situations territoriales étudiées, on observe que les cadres de l'action publique que ce soit en matière de PPR ou de PIDA, s'adaptent aux contextes dans lesquels leur mise en œuvre s'opère. Cette adaptation est-elle le fruit des acteurs qui ont en charge cette mise en œuvre, ou au contraire est-elle le fruit des coups de butoirs portés par les acteurs qui s'opposent ou remettent en cause ces mêmes cadres ? Si l'analyse nous montre que les deux possibilités ne sont pas exclusives, néanmoins c'est la seconde qui prime. Dans bon nombre de cas peu importe la manière, seule la finalité compte. Il faut que la procédure aboutisse le plus rapidement possible pour ne

pas perturber d'autres formes d'enjeux. Ou bien faire en sorte que si elle n'aboutit pas ce *statu-quo* ne perturbe en rien le quotidien. Dans d'autres cas l'héritage historique des procédures et instruments antérieurs semble encore bien présent tant il procure pour l'une ou l'autre des parties une facilité et une maîtrise dans l'action. Peu importe la forme donc, seules les finalités et la poursuite des objectifs initiaux comptent.

Dans d'autres cas les instruments dans leur forme trop rigide se heurtent à un refus. Un rejet sur lequel nous reviendrons par la suite, mais qui fait que l'instrument s'apparente dans le cadre de sa mise en œuvre à une transplantation rejetée. Tel un greffon qui ne voudrait pas prendre sous l'action des anticorps émanant du greffé, l'instrument est rejeté sur la forme par les acteurs du territoire lors de sa mise œuvre. Dans ce cas les positions se radicalisent et l'instrumentation cristallise alors toute la rigidité de l'action publique quand elle se heurte véritablement à un déficit de moyen.

Dans d'autres cas encore (notamment pour les PIDA), les configurations organisationnelles locales jouent un rôle important dans la manière dont vont être mobilisés ces instruments. Ainsi, les politiques de management des stations qui répondent à des enjeux touristiques d'exploitation économique, ne répondent pas pour autant à des enjeux liés à la gestion des risques dans ces mêmes territoires. Or, d'une station à l'autre et pour un même instrument, les natures d'acteurs en charge de sa mise en œuvre peuvent être radicalement différentes et donc répondre elles aussi à des organisations et logiques d'actions différentes et parfois éloignées des préoccupations relatives aux risques.

b) Les tonalités départementales étatiques

S'il existe indéniablement une adaptation de l'instrumentation au contexte dans lequel s'inscrit l'action et si les raisons de cette adaptation sont pour une bonne part à rechercher au plan local, le poids des tonalités départementales de l'intervention étatique est aussi important. L'analyse en matière de PPR ne confirme qu'à demi l'idée selon laquelle s'opère un glissement entre une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques. Si effectivement il y a une réelle volonté d'ouvrir la négociation et le dialogue entre acteurs étatiques et acteurs locaux autour des procédures, ceci ne se traduit pas toujours dans les faits par une plus grande cohérence. Les différentes réformes relatives aux rôles et à la désignation du service instructeur sur les risques ces dernières années n'a pas eu pour effet de clarifier les choses pour les élus locaux ou les associations de riverains. Dans l'état actuel des choses, le service RTM par exemple, peut endosser plusieurs "casquettes" : bureau d'étude, assistant à maîtrise d'ouvrage pour les communes ou la DDE, mais aussi maître d'œuvre ou bien encore dans une moindre mesure maître d'ouvrage PPR (Savoie). Le service RTM est amené par ailleurs à développer son activité de bureau d'étude conformément au statut d'EPIC (de l'ONF). Il apparaît à ce titre aujourd'hui moins comme un service de l'Etat et davantage comme un prestataire de service. Deux modalités d'intervention différentes qui coexistent et de ce fait ne profitent pas toujours à la lisibilité de leur action et ce parfois malgré eux.

De plus nous l'avons vu, les méthodologies de mise en œuvre de certains services diffèrent fondamentalement d'un département à l'autre. Nous rappellerons la pratique des "porter à connaissance" en Isère ou celle des "groupes de travail" en Haute-Savoie. Cette forte variabilité provient non plus du contexte local, mais bel et bien des usages et pratiques des services étatiques déconcentrés qui d'une certaine manière formulent ainsi leur propre doctrine d'intervention départementale.

Au-delà des pratiques et méthodologies d'intervention des services c'est l'organisation entre services qui peut d'un département à l'autre s'avérer différente. Sur ce plan le cas savoyard est parfaitement illustratif avec un service de la protection civile pilote de la politique de prévention des risques sur le département et privilégiant malgré les circulaires le recours au service RTM avant les services DDE. En Isère, comme dans les Hautes-Alpes et plus récemment en Haute-Savoie c'est la DDE qui en collaboration avec la préfecture pilote effectivement la planification des PPR. Dans ces départements, le service RTM poursuit son action mais dans le cadre de conventionnement, à titre de prestataire.

2) Facteurs de vulnérabilité : les instruments, "patate chaude" ou objet d'implication politique

Nous souhaitons ici pointer un certain nombre de facteurs actifs de vulnérabilité lié aux pratiques même de gestion. Ces facteurs ne constituent en rien des éléments criants, ou *a priori* facilement palpables dans le cadre d'une évaluation de la gestion. Ils s'apparentent davantage à des tendances, des évolutions plus discrètes et pour autant pleinement intégrée dans ce qui pourrait s'apparenter au paysage de gestion. Pour bon nombre d'entre eux ces facteurs ne constituent pas pour bon nombre d'acteurs une faiblesse, dans la mesure où ils répondent à d'autres exigences de gestion contingents parallèles aux risques. Néanmoins et si ces évolutions ou tendances se poursuivent et se généralisent, c'est le pilotage et la prise sur le problème "risque" au sens collectif qui semble être menacée par ces facteurs de vulnérabilité.

a) Les pratiques de délégations

Une des observations importantes est celle relative aux pratiques de délégation. Dans le cadre de stratégies de management touristiques, notamment encouragées par l'article 42 de la loi Montagne, les communes supports de station ont la possibilité de transférer la gestion et l'exploitation des infrastructures et activités touristiques à des opérateurs privés. Ces stratégies s'avèrent payantes sur un plan financier et économique dans la mesure où effectivement les communes ne supportent plus le coût des investissements et de l'exploitation liées à ces activités que sont l'hébergement, l'animation, la promotion, la commercialisation de la destination, mais aussi et pour ce qui nous intéresse plus particulièrement l'entretien et le renouvellement du parc de remontées mécaniques, l'aménagement, la sécurisation et l'entretien des domaines skiables. Le transfert de ces missions semble d'autant plus impératif qu'il permet d'éviter l'endettement des communes, comme ce fut le cas par le passé dans l'histoire du

développement de certaines stations de sports d'hiver. Le risque économique est ainsi bien plus supporté par les opérateurs économiques que par les collectivités publiques. Néanmoins au nom de cette réalité de management, le poids du pilotage politique communal en matière de développement touristique semble dans le même temps entamé par les avenants et contractualisations successifs. Si l'article 42 de la loi Montagne donne la possibilité aux communes de contractualiser avec des tiers pour asseoir et conforter l'offre touristique de leur territoire, les objets de contractualisation dépassent parfois le domaine *stricto-sensu* des activités touristiques. Dans le cas des "DSP totales" notamment les concessions relatives à l'exploitation des remontées mécaniques englobent la gestion des risques dans le domaine skiable. Le fait qu'un opérateur prenne en charge techniquement cette gestion semble tout à fait concevable, le fait que cette mission fasse l'objet de simples avenants aux DSP relatives aux remontées mécaniques l'est peut-être moins.

La délégation totale et globale des missions relatives à l'exploitation des domaines skiables n'entraîne-t-elle pas un déficit d'investissement politique sur la question de la prévention des risques dans les domaines skiables ? Plus fondamentalement, les opérateurs chargés de commercialiser et d'exploiter des remontées mécaniques sont-ils toujours enclin à prendre en charge la question des risques sur le domaine³⁹⁹ ? En effet, le double statut d'un domaine skiable, en tant que produit de consommation touristique, mais aussi en tant qu'espace de risque pour les usagers, ne suffit-il pas à ce que l'on opte pour deux structures de gestion différentes ? C'est ce que l'on observe dans les communes qui n'ont pas délégué le service des pistes. C'est-à-dire une configuration de gestion où la structure en charge des risques est plus directement rattachée à l'autorité organisatrice, c'est-à-dire à la source de pouvoir et de responsabilité juridiques et politiques.

On remarque avec ces configurations organisationnelles que les commissions communales de sécurité sont aussi plus actives.

La pratique de la délégation ne concerne pas seulement les activités relatives à l'exploitation des domaines skiables. Elle ne concerne pas non plus seulement le fait de transférer du public au privé. La délégation peut en effet constituer une pratique entre acteurs publics. Ce qui semble particulièrement intéressant et remarquable c'est que les analyses ne donnent pas seulement à voir un mouvement de délégation de l'Etat vers les collectivités locales, dans le cadre du processus de décentralisation. Les analyses montrent également un mouvement inverse des collectivités vers l'Etat. C'est notamment ce que l'on observe dans le cadre de la prévention des risques dans les espaces urbanisés. Certaines communes n'ont pas toujours de service d'urbanisme et ne prennent pas pleinement en charge cette compétence qui pourtant a été décentralisée depuis une vingtaine d'années. Dans ces communes, les maires sont effectivement signataires des ADS (Autorisations de Droit du Sol), mais l'instruction des dossiers et donc l'internalisation globale de cette responsabilité ne sont pas véritablement effectives dans les faits. Ces communes s'en remettent donc aux services d'Etat pour des dossiers

³⁹⁹ Les entretiens auprès des opérateurs montrent que pour certains, ils s'accommodent de cette charge plus qu'ils n'en revendiquent l'activité et la responsabilité. Et ce d'autant plus que quelle que soit la configuration de gestion publique ou privée, les coûts relatifs à la prise en compte des risques sont dans tous les cas supportés par le concessionnaire qui les finance à partir des recettes d'exploitation des remontées mécaniques.

et des enjeux qui certes requièrent des vérifications et validations juridiques, mais aussi et surtout un portage politique, une vision d'ensemble que la commune est seule à pouvoir offrir. Ajoutons et nuancions le fait que cette externalisation et ses pratiques de délégations de la commune vers l'Etat ne relèvent pas directement et uniquement d'un manque de prise en charge de la commune. Elles sont aussi les conséquences des pratiques des services de l'Etat au niveau local.

Si les PPR demeurent sous maîtrise d'ouvrage étatique, le fait que certains PPR restent à l'état de projet ou de "porter à connaissance", ne favorise nullement l'autonomisation politique de ces questions avec une prise en compte du risque et une gestion de l'urbanisation par la collectivité elle-même. La commune ne peut se saisir de questions dont une partie est encore aux mains de l'Etat et ce sur un laps de temps important. Comme pour le cas des opérateurs privés pour les domaines skiables, la question qui est ici posée peut se résumer ainsi : La prise de responsabilité et l'investissement politique sur le risque (dans le cadre de leur politique de développement urbanistique) sont-ils véritablement possibles, lorsque les structures et les moyens d'intervention dans ce domaine sont totalement externalisés ?

De manière associée, dans le cadre des multiples transferts de compétences de l'Etat aux collectivités, ne serait-il pas préférable que l'Etat modifie la nature de son intervention ? En effet, la question cruciale de la montée en puissance de la responsabilité politique locale, indispensable dans le domaine des risques, ne devrait-elle pas bénéficier d'un accompagnement des services déconcentrés qui demeurent des relais techniques et experts de qualité. Il s'agirait ainsi de rompre avec le modèle de la dépendance régaliennne (de moins en moins envisageable dans un contexte de recul et donc de diminution des prérogatives des services déconcentrés), pour s'inscrire dans celui de l'accompagnement vers l'autonomie responsable des collectivités.

On le constate, la question ici posée n'est pas celle des compétences de l'Etat ou des opérateurs sur la question des risques. La question est davantage celle des effets indirects des dispositifs qui engendrent dans certains cas ne favorise pas l'implication des élus locaux dans des domaines qui réclament pourtant leur plein investissement. Les dispositifs actuels facilitent-ils, de ce point de vue, le pilotage politique des risques ?

b) La non ouverture des "boîtes noires" de l'instrumentation

L'instrumentation, lorsqu'elle rencontre des blocages et des obstructions lors de sa mise en œuvre, le doit notamment selon nous à l'exacerbation de sa dimension technique. Les conflits peuvent effectivement porter sur les méthodes de qualification des aléas, sur les définitions de telle ou telle zone ou amplitude de risque. Néanmoins et de manière sous jacente, ces rejets tiennent au fait que l'instrument, largement perçu dans sa caractéristique technique, constitue toujours une "boîte noire", opaque et donc suscite suspicion, pour des acteurs qui ne comprennent pas ou disent ne pas comprendre les résultats qui en ressortent et qui par contre en subissent les conséquences. Autrement dit et de manière plus générale, la gestion des risques comprise comme une activité d'abord technique renvoie à des choix pour lesquels on observe parfois un manque d'explicitation. Ces choix s'imposent et ce malgré les velléités législatives, d'ouvrir la

participation et la concertation. Nous sommes donc face à une situation paradoxale où la concertation n'a jamais été plus au cœur des préoccupations et où la communication semble pour le moins difficile.

Est-ce un camouflet pour les entreprises participatives et l'impératif délibératif qui caractérisent aujourd'hui bon nombre de procédures de gestion, ou est-ce dû à une mauvaise compréhension de ce à quoi renvoie le risque et plus précisément sa prise en compte in fine ? Nous pencherons pour notre part pour la seconde hypothèse.

En effet, quel que soit le degré d'implication des acteurs dans les procédures et il faut souligner les efforts réalisés dans le domaine de la concertation dans les textes, mais aussi dans les pratiques, les blocages demeurent et persistent. L'action publique dans ce domaine se trouve confrontée au fait que les acteurs quels qu'ils soient, occultent largement la dimension extra technique du risque et se crispent sur les manquements et imperfections inexorables des expertises et des techniques, dans un domaine où l'incertitude est prégnante. Dans certaines situations de blocage ou de controverse ne faut-il pas s'interroger sur le fait que le citoyen, face à un instrument qui s'apparente à un protocole technique prêt à l'emploi, fasse l'économie du détour par le politique en s'adressant directement à l'expert, pour que ce dernier lui explique et applique ses droits ?

Cette forme de détournement des rôles et du sens de l'instrumentation, par exacerbation de la dimension technique, crée une amplification de la controverse. Compris comme des verdicts et non comme une proposition de discussion, les résultats d'expertises, zonages, recommandations, mesures, préconisations sont le plus souvent balayés d'un revers de manche, par des acteurs locaux. Ces acteurs sont donc destinataires plus que partenaires dans le dispositif et semblent subir sa mise en œuvre.

Pour être en capacité de proposer une vision alternative du problème, à condition que celle-ci s'engage dans le champ de l'intérêt collectif et non particulier il faut accepter le corollaire de la remise en cause, c'est-à-dire accepter de prendre une responsabilité qu'elle soit politique, technique, juridique ou individuelle sur les conséquences de cette remise en cause. La remise en cause, le rejet, l'obstruction dans le domaine des risques renvoie au fait de demander à ce que soit revu et modifié le seuil d'acceptabilité du risque quels que soient les motifs avancés. La conséquence directe est l'impact sur le seuil d'acceptabilité, or on ne peut changer ce seuil sans en prendre la pleine conscience et responsabilité quel que soit l'acteur qu'il soit étatique, communal, civil ou économique. Les analyses nous montrent que dans certains cas de rejets des procédures et lorsque ces rejets sont basés sur des investissements politiques forts (et une revendication à plus de poids sur la question), alors les "boîtes noires" techniques sont ouvertes et débattues. Le débat sur le risque prend alors une autre tournure plus fondamentale sur les tenants et aboutissants de la gestion, et les considérations techniques sont replacées à leur juste valeur, celles de moyens et non de finalités.

Ainsi, l'instrumentation doit gagner en répartition et en partage des conséquences. Elle ne peut continuer à servir d'exutoire pour des acteurs qui n'engagent pas leur responsabilité. Inversement, elle ne peut écarter les velléités à s'engager sur la question du risque lorsqu'elles existent. L'instrumentation doit gagner, notamment dans sa dimension technique en lisibilité et traçabilité. Il est plus que jamais nécessaire de rendre

compte des étapes et des choix qui ont amené à tel ou tel résultat. La démarche nécessite un engagement au sens collectif du terme et donc au sens politique.

IV Facteurs de vulnérabilités liés à l'instrumentation et analyse des régimes d'engagement dans les cadres "descendants"

Le but est ici de revenir en l'état de l'analyse, sur nos hypothèses préalablement proposées afin de les confronter à nos premiers résultats. Si à ce stade de l'analyse, nous ne pouvons pas confronter entièrement l'hypothèse 1, nous pouvons, en revanche, apporter des éléments précis concernant l'hypothèse 2 et 3. Ce retour sur hypothèse constitue ainsi une mise en relief de résultats importants de cette recherche, à ce stade de l'analyse. Tout au long de ces retours nous poursuivrons notre analyse relative aux facteurs actifs de vulnérabilité liés aux modalités de gestion observées. Comme évoqué précédemment, ces facteurs de vulnérabilité ne sont pas "techniques", ou "mécaniques", mais s'apparentent davantage à des fragilités occasionnées par certains automatismes, non dits ou évolutions dans les pratiques de gestion au quotidien. Ces facteurs de fragilisation de la prise en compte des risques feront l'objet d'un développement dans le cadre de la confrontation de l'hypothèse 2.

1) L'hypothèse 2, IAP et acteurs : "qui pilote quoi ?" ou "quoi pilote qui ?"

Par rapport au fait de savoir si les modalités de gestions observées dans ces territoires sont porteuses de risque, nous avons formulé comme hypothèse : *La gestion des risques en montagne, fortement instrumentée, poursuit une logique technique, largement axée sur le traitement de l'aléa, en tant que menace externe et ce quels que soient les éléments vulnérables ou les espaces de vulnérabilité. Cette logique tout en étant incontournable et si elle est unique entretient une vision externalisant le risque, ayant pour effets de désincarner le pilotage de cette instrumentation.*

L'analyse nous montre que la gestion des risques en montagne repose sur des dispositifs, largement mobilisés et investis sous leur angle technique. Pour ne prendre que le PPR ou le PIDA, tous deux sont largement conditionnés par leurs volets aléa. Etape indispensable pour affiner la connaissance du phénomène dont on souhaite se préserver ou se protéger. Néanmoins, ces instruments sont moins développés lorsqu'il s'agit de prendre en compte le volet vulnérabilité. Une limite considérable, puisque l'évolution de ce risque se situe au niveau de la vulnérabilité. Sur les domaines skiables, le déclenchement préventif permet de sécuriser certaines pentes, mais ne peut contenir le problème lorsqu'il s'agit d'activité hors des pistes.

a) Pour ce qui concerne le PIDA

Les gestionnaires reconnaissent que la pratique évolue, se déplace et qu'il semble complexe de pouvoir assurer une purge efficace de toutes les pentes accessibles par

gravité à partir des remontées mécaniques. Le PIDA et donc les pratiques de tirs préventifs qu'il encadre ne peuvent constituer la seule réponse préventive, même si elle demeure une pratique indispensable pour assurer un niveau de sécurisation conséquent sur les pistes⁴⁰⁰. Néanmoins, la vulnérabilité évolue et le dispositif de gestion dont le fondement réside dans le traitement de l'aléa présente alors certaines limites. Ce dispositif centré sur le phénomène avalancheux doit impérativement être adossé et complété par une action préventive qui ne vise pas le traitement de l'aléa mais la vulnérabilité. Le risque d'avalanches demeure une réalité au sein même des domaines skiables et ce malgré les tirs préventifs dans le cadre du PIDA. Les avalanches qui ne sont pas déclenchées par les tirs, le sont naturellement (évolution de la structure du manteau neigeux) ou majoritairement, par les skieurs, en bordure des pistes balisées et damées⁴⁰¹.

En cela, l'action préventive doit être capable de développer des dispositifs qui placent l'utilisateur au centre de la préoccupation. En cela, la seule action d'aseptisation et de sécurisation du milieu de pratique, ne peut constituer la seule réponse, dans la mesure où elle est susceptible d'accroître la vulnérabilité. Le déclenchement artificiel présentant de réels résultats sur le plan de la lutte contre les phénomènes permet de sécuriser une majorité de pentes. Cette maîtrise du milieu agit directement sur les modalités d'expositions des usagers qui à partir d'un espace considéré comme pleinement sécurisé évolue sur l'ensemble des secteurs accessibles par remontées mécaniques. La maîtrise du milieu accentuent alors la vulnérabilité des usagers qui ne sont pas acteur "agissant" dans la gestion des risques, mais "agi" par un dispositif qui propose de prendre en charge, à leur place, la question du risque.

Or, seulement axé sur le milieu, ce type de gestion ne répond en réalité que partiellement au problème "risque" qui évolue par l'angle de la vulnérabilité et par celui de l'aléa. Précisons qu'aucune station ne se contente du déclenchement en termes d'action préventive. Néanmoins cette pratique constitue la réponse traditionnelle et prépondérante au problème des avalanches qui se pose pourtant chaque année, avec son lot d'accidents. Nous verrons par la suite que des alternatives de gestion sont envisagées et voient le jour dans certaines stations.

Néanmoins, considérons en l'état de l'analyse le fait que ce dispositif condense, dans sa forme et les solutions qu'il engendre, un état de représentation du problème. En cela, aucun dispositif n'est neutre, au contraire ils sont porteurs de sens sur l'action. De plus l'instrument PIDA se distingue de la pratique de déclenchement dans le fait qu'il n'est pas seulement un instrument technique mais comporte une charge politique importante. Le PIDA est sous maîtrise d'ouvrage communale et sous la responsabilité du maire. L'instrument en tant qu'objet politico-technique donne donc la possibilité aux acteurs politiques de s'interroger sur les effets de la pratique technique que l'instrument recouvre. En cela le recours au déclenchement bien qu'indispensable relève bel et bien d'un choix politique de gestion. L'instrument n'est pas imposé, mais constitue une modalité de réponse au problème. En tant que réponse possible, il semble fondamental,

⁴⁰⁰ Annexe 14 : *Avalanche par déclenchement dans le cadre du PIDA* (photos: Boudières).

⁴⁰¹ Annexe 15 : *Photo d'avalanches par déclenchement naturel ou au passage de pratiquants* (photos: Boudières).

que l'on s'interroge sur les implicites de telle ou telle réponse aussi bonne soit-elle. Une réflexion sur l'action qui ne peut être seulement dictée par la dimension technique du problème où la question du sens est souvent absente. En pratique, on constate que dans certains cas, les élus ne sont pas impliqués sur ces questions. N'étant pas impliqués et engagés sur des dispositifs dont ils ont pourtant la responsabilité, il semble difficile qu'ils en perçoivent les limites ou les effets. Il semble alors peu probable qu'ils soient en mesure de porter une réflexion sur la prise en compte des manquements ou des déviations et qu'ils puissent développer des réponses complémentaires. En cela, l'analyse relative à la mise en œuvre du PIDA ne constitue pas une stigmatisation relative à ce seul instrument, mais permet de révéler comment la dimension politique d'un instrument central de gestion est parfois peu présente. La mise en œuvre des PIDA doit selon nous, être l'occasion de penser plus globalement la question de la prévention du risque d'avalanches. De par son caractère politico-technique, le PIDA doit, en tant qu'instrument central et peut-être structurant de gestion, demeurer un moyen plus qu'une fin de gestion. De la même manière que l'approche du risque par les aléas doit être associée à des approches sur la vulnérabilité, le PIDA dans le cadre de l'action préventive ne peut répondre seul à la totalité d'un problème qui lui échappe parce qu'il évolue. Le déclenchement d'avalanches à titre préventif, doit notamment dans le cadre des domaines skiables être envisagé pour répondre au seul problème auquel il lui a été initialement demandé de répondre, à savoir la sécurisation des espaces ouverts au public. Tout ce qui dépasse cette capacité de réponse doit être pris en compte autrement et de manière complémentaire, afin de ne pas détourner cette pratique de gestion axée sur le milieu, de son objectif initial. Cette analyse relative aux modalités organisationnelles de mise en œuvre du PIDA nous a permis de caractériser la vulnérabilité active d'une gestion instrumentée et aléa-centrée exclusive. Ainsi et dans un second temps ceci nous permettra de constater si des actions préventives hors cadre réglementaire, hors IAP prennent parallèlement forme et pourquoi, afin de poursuivre la connaissance des différentes déclinaisons et facettes du problème "risque".

b) Pour ce qui concerne le PPR

Lorsque l'on regarde maintenant les conditions de mise en œuvre des PPR dans les territoires touristiques, il semble qu'au regard des acteurs quels qu'ils soient, cet instrument est considéré comme une simplification du réel au nom du fait que le réel est complexe et que la complexité ne facilite nullement l'action. Le PPR en tant qu'instrument de gestion, mais aussi de simplification, rend théoriquement l'action possible en constituant une règle sur laquelle on peut s'appuyer pour agir. Le PPR d'un point de vue théorique, et par essence, édicte des règles, apporte une méthode. Il formalise le monde réel en proposant dans le même temps définition et solution à un problème. Il rend les acteurs plus efficaces, introduit des principes de justice et organise les échanges. En pratique et en contrepartie nous avons observé d'autres effets. Ainsi dans le cadre de sa mise en œuvre, le PPR pouvait exprimer certains choix (partis pris) et donc restreindre l'horizon des acteurs, modifier le travail politique, en lui ôtant son rôle d'explication, constituer des filtres plus ou moins visibles entre conception et dimension du risque,

entraîner une forme de dépolitisation de certaines questions, qui par essence contiennent une véritable charge politique faire craindre une forme d'automatisme et des effets cliquets chez les destinataires de l'action. Le PPR dans le cadre de sa mise en œuvre est victime de ses atouts. Ainsi, à situation complexe le PPR constitue une solution simplifiée pour permettre néanmoins l'action, mais ceci entraîne une perte de sens et donc une dépolitisation par inscription technique exacerbée.

Le PPR en tant qu'instrument n'est pas remis en cause dans l'analyse, ce qui fait l'objet d'une critique, c'est la perte de capacité de pilotage et de lisibilité que la procédure parfois induit. La montée en puissance des instruments dans l'action collective explique largement, selon nous, le désarroi du politique (Lorrain, 2004). Dans une procédure, si le politique est habité de représentations qui tournent autour de schémas tels que la rupture, ou le volontarisme. Dans les faits, nombre de procédures réduisent au contraire les marges de manœuvre. Étonnante situation de décalage entre un politique qui ambitionne de changer le monde, parle au nom de la justice et de grands principes alors qu'il a délégué une partie de son travail à de multiples pilotes. Avec le développement de la règle, la multiplication des automates et des formats d'information, des pans entiers de l'action finissent par échapper aux acteurs politiques.

C'est en partie ce que l'on a pu constater dans certains cas où l'action procédurale échappe des mains du pilote politique. Aujourd'hui, le même acteur politique écoute, aiguille la demande qui lui est faite vers le dispositif ad hoc. L'action y a gagné en efficacité, c'est absolument indéniable dans certains cas, mais elle y a perdu dans la relation personnelle qui unit le sujet politique à ses représentants, comme le dispositif lui-même écartèle acteurs en charge de l'action et acteurs destinataires de l'action. Le pouvoir ne semble alors plus appartenir ni aux citoyens, ni aux gouvernants, il a été incorporé dans les instruments qui fonctionnent comme des systèmes techniques indépendants des acteurs qui les rejettent.

2) L'hypothèse 3, registres d'engagement des acteurs dans l'action.

Poursuivant notre objectif de comprendre comment les scènes de risques prennent formes et se structurent, nous souhaitons avec l'hypothèse 3 saisir les raisons, les motivations qui sous-tendent l'action. En effet, l'analyse discursive permet de comprendre comment les acteurs justifient leurs actes et considèrent l'action de gestion, notamment celle relative à l'instrumentation. C'est dans cette optique que nous avons proposé une analyse des régimes d'engagement des acteurs et que nous avons formulé l'hypothèse suivante : *Chaque tonalité de gestion du risque révèle des régimes d'engagement d'acteurs particuliers. Ces régimes dissociés du statut des acteurs sont déterminant dans la réalisation de l'action.*

Après une analyse discursive sur la base des entretiens réalisés sur l'ensemble des terrains d'étude, nous aboutissons à une typologie articulée autour de trois grands régimes d'engagement. Nous précisons que dans le cadre de cette analyse particulièrement, nous ne nous prononçons pas sur la véracité ou la justesse de tel ou tel propos. Chaque propos tiré *in extenso* des entretiens permet d'alimenter la typologie des

régimes. En cela, cette analyse a pour but de catégoriser les positions tenues par les acteurs et non pour objectif d'appuyer ou de relayer tel ou tel discours.

Le premier est ce que nous qualifierons d'engagement "*subi*", c'est-à-dire une implication dans la mise en place de l'instrument en termes de contrainte à l'engagement dans l'action. Sur ce type d'engagement, l'acteur s'implique sans volonté, *a minima* parce qu'il se sent dans l'obligation de s'engager, mais sans véritable motivation à le faire. Vient ensuite, ce que nous identifierons comme engagement "*stratégique*". Il s'agit ici d'acteurs qui développent une implication dans l'action de gestion des risques pour des raisons autres que celles directement liées aux risques eux-mêmes. Dans ce cas l'intensité dans l'engagement peut-être importante, mais elle répond à des motivations indirectement liées à l'objet de l'action et volontairement non explicites. On identifie pour notre part enfin, l'engagement "*militant*".

Il est question ici d'une implication dans l'action de gestion qui repose sur des systèmes de valeurs, de références supérieures à l'action en question, mais directement connectée à une conception, une vision engagée sur le risque et sa prise en compte. Cette dernière catégorie est en termes de gradation celle qui représente l'engagement le plus total et le plus cohérent dans le risque quelle que soit la vision portée. Nous précisons que si l'analyse nous a permis de qualifier ces types ou natures d'engagements, cela ne signifie en rien que ces catégories sont hermétiques. Un même acteur peut ainsi présenter plusieurs types d'engagement à la fois. De la même manière dans un même dispositif plusieurs acteurs peuvent s'engager selon une même catégorie d'engagement sans pour autant agir dans le même sens, ou être en accord sur la manière de mener l'action. Enfin d'un territoire à l'autre une même sphère d'acteurs ne révèle pas forcément les mêmes types d'engagements pour un même dispositif. Cette entreprise de catégorisation a pour but de comprendre quelles sont les raisons, motivations, et modalités d'investissement des acteurs dans l'action de gestion des risques.

a) Le régime d'engagement "*subi*"

Pour ce qui est du premier type de régime est celui de l'engagement "*subi*", nous remarquons que certains acteurs notamment et paradoxalement appartenant à la sphère politique subissent leur implication dans l'instrumentation. Paradoxalement car compte tenu de leur statut, on pourrait miser sur le fait qu'ils s'engagent dans l'action de gestion. Or, pour certains d'entre eux, l'exposition juridique constitue une préoccupation première. Ils reconnaissent ainsi qu'une implication forte pourrait représenter une exposition juridique et qu'inversement, une absence d'engagement pourrait avoir des conséquences sur leur mandat d'élu : « *le PPR pour ma part, il ne me pose pas de problème, les zonages me conviennent en l'état, de toute façon, les zones de risque, il ne faut pas y toucher, car sinon c'est notre responsabilité qui est engagée...* » (Élu local A). Face à cette contradiction ces acteurs s'engagent à demi, *a minima*, sur le strict minimum que leur impose leur rôle et leur responsabilité. S'engager plus pourrait être synonyme de remises en cause de leur action, d'émergence de controverses et de litiges vis-à-vis des procédures et de leur implication. Leur engagement est donc contraint, mais

il ne l'est pas seulement à cause des effets potentiels de leur implication. Il l'est aussi du fait que pour bon nombre d'entre eux, alors que leur statut les oblige à prendre part à l'action, ils ne maîtrisent pas toujours le pilotage de ces instruments. « *Dans notre cas, le PPR est encore aux mains de l'Etat, cette situation nous convient et nous suivons les recommandations et les autorisations ...* ». (Élu local A). N'ayant pas une vision précise ou globale des processus dans lesquels ils s'engagent, ils ne peuvent être pleinement investis dans l'action. En cela les instruments les dépassent et leur autonomie devient alors inversement proportionnelle à leur réticence à s'engager. Ce type d'engagement contraint et subi est aussi vérifiable dans la sphère économique, chez certains opérateurs touristiques au niveau des domaines skiables.

Pour ces acteurs le risque et sa prise en compte ne constituant pas leur cœur de métier, il leur semble qu'un engagement fort dans ce domaine pourrait avoir des impacts négatifs dans ce qu'ils considèrent en revanche comme leur cœur de métier. La question qui se pose à eux est de savoir si les activités d'exploitation, de commercialisation et de promotion des domaines skiables dont ils ont avant tout la charge sont compatibles avec les missions annexes qu'on leur confie sur le risque. Il pointe ainsi ce qui pour eux constitue *a priori* une opposition, à savoir le domaine skiable peut-il être exploité, pour un même opérateur en tant qu'offre touristique et également en tant qu'espace de risque : « *notre métier consiste à exploiter un équipement touristique, pour cela la question de la sécurité de nos clients est importante. Néanmoins, la qualité de nos prestations, de nos services, de notre offre commerciale constituent notre préoccupation sur un marché national et international de plus en plus concurrentiel...* » (Chef de service d'une société de remontées mécaniques B).

En effet, à l'échelle d'une même structure la vision de gestion est parfois qualifiée de "schizophrénique" et n'est pas toujours simple à assumer, puisqu'elle exige certains arbitrages managériaux et financiers entre promotion touristique et sécurité. Précisons ainsi, que sur l'un des sites étudié, la personne responsable des pistes et employé par l'exploitant des remontés mécaniques n'a pas accepté la demande d'entretien. Cette personne a renvoyé la demande vers la direction commerciale de l'entreprise, n'estimant pas pouvoir s'exprimer en dehors et sans l'accord de la direction commerciale sur ces questions. Cette direction, à son tour, n'a pas souhaité donner suite à cette requête. Cette situation est délicate pour certains opérateurs et ce d'autant plus lorsque sur la station ces opérateurs ont une position hégémonique. La faible implication de ce que la loi identifie comme autorité organisatrice conduit l'opérateur à arbitrer et à prendre seul certaines décisions relevant pourtant du domaine de responsabilité des autorités publiques locales.

b) Le régime d'engagement "militant"

En matière d'engagement "*militant*", nous faisons référence à l'implication volontaire, affirmée et assumée dans l'action de certains acteurs. L'acteur lorsqu'il s'implique, le fait au nom de principes supérieurs, d'une vision de l'engagement dans la scène publique ou sur des préoccupations collectives. En cela, nous ne pointons pas

nécessairement une vision particulière du risque, mais davantage une modalité particulière d'engagement.

Dans ce registre d'engagement nous retrouvons des acteurs issus de la sphère politique locale, bien que nous ayons préalablement souligné le fait que tous les élus ne développent pas un engagement affirmé et politique dans l'action. De plus et nous le verrons, les acteurs qui développent ce type d'engagement n'appartiennent pas tous à la sphère politique. Néanmoins, pour ces acteurs politiques le risque constitue parfois plus qu'une préoccupation sectorielle, et devient un véritable "cheval de bataille": « *Le PPR ne permet aucune solution si ce n'est pour se couvrir. Nous revendiquons une autre vision des choses... Le problème c'est l'acceptation de ces risques. Nous ce que l'on demande, c'est de pouvoir négocier ces risques.*» (Élu local C). Pour certains de ces acteurs, on s'engage sur la prise en compte des risques comme on s'engage sur un projet de société. Cela se traduit par une implication souvent conflictuelle animée par des valeurs supérieures auxquelles l'acteur se réfère pour guider son engagement sur la question. Lorsqu'on s'oppose à la mise en œuvre des dispositifs, on justifie sa position en invoquant des principes et enjeux relatifs au risque qui dépassent ceux véhiculés par le dispositif lui-même : « *Nous voulons éviter le côté automatique et à la louche du PPR. Or pour nous 1m² cela compte. Allant plus loin, ce qui nous dérange, ce n'est pas le PPR, à condition qu'il soit fait de manière plus fine or c'est impossible, car l'Etat n'a pas les moyens de parvenir à cette exigence, donc nous nous opposons au PPR. ... Le risque n'est pas une vérité en soi, c'est une réalité plus complexe qui dépend de la manière dont on le détermine et de la manière dont on vit l'exposition. Or du point de vue méthodologique lorsqu'on établit les aléas on s'appuie sur des témoignages où il y a souvent de la surenchère. Je n'ai jamais vu de carte de phénomènes qui au fil des actualisations ne s'intensifiait pas. De ce point de vue, la carte d'aléas même devrait être négociable*» (Élu local C).

Inversement, dans le cas d'une acceptation du dispositif, celle-ci n'est pas subie, mais correspond à une volonté de maîtriser la procédure et non l'inverse. L'instrument, est alors seulement considéré comme un moyen d'action et non comme une finalité : « *compte tenu de nos projets et ambitions touristiques pour les prochaines années, il fallait que nous puissions aboutir rapidement et de manière sereine à un PPR approuvé, pour être en mesure de débiter rapidement nos aménagements avec une connaissance stabilisée et reconnue des zonages risques...* » (Élu local D).

Dans ce cas, les acteurs considèrent que l'instrument dans lequel ils s'engagent ne doit pas être un obstacle, mais au contraire doit permettre d'asseoir leur vision plus large de l'action publique en associant différents instruments et en développant une approche globale du pilotage de l'action publique par les instruments : « *Ce qui est important ce n'est pas le PPR c'est le document d'urbanisme en l'occurrence pour nous il s'agit du PLU en cours d'élaboration...Le PPR est une servitude d'utilité publique qui s'impose au PLU, mais, en ayant un bon PADD⁴⁰², une connaissance précise de son urbanisation actuelle et future, on est en mesure de prendre plus facilement en compte la vulnérabilité dans*

⁴⁰² Le PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) est un des documents constitutifs du dossier du Plan local d'Urbanisme (PLU). Il définit les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain.

l'élaboration du PPR. Celui-ci, pose alors beaucoup moins de problèmes. » (Élu local D). Dans les deux cas, les acteurs politiques ont le sentiment d'engager leur responsabilité politique avant d'engager leur responsabilité juridique. Le risque constitue alors une forme de légitimation de leur statut et de leur engagement politique au sens général du terme.

Pour les acteurs qui ne font pas partie de la sphère politique, l'engagement de type politique peut caractériser aussi la nature de leur implication. Nous ne sommes plus en présence de valeurs liées à une fonction et une vision politique, mais bel et bien en présence d'un engagement qui est adossé à des principes supérieurs. Il s'agit dans la plupart des cas d'une référence à l'intérêt collectif ou général et ces principes sont souvent incarnés par l'institution à laquelle l'acteur appartient. Ainsi comparons différents types d'engagement de la part de différents services d'Etat en charge de la mise en œuvre des PPR, à l'échelle départementale.

Le responsable du premier service évoque ainsi : *« On fait porter la responsabilité totale de la prévention des risques sur l'État. Et après on se rend compte que cela ne peut marcher auprès de la population parce que l'intermédiaire est la commune. Comme la commune subit et qu'elle est rarement actrice de la prévention, elle n'est pas toujours un interlocuteur actif. Tant que le risque sera fortement étatisé, les communes continueront de subir largement les procédures. »* (Chef d'un service d'Etat E)

Dans ce cas si l'action de l'Etat est incontournable elle doit évoluer de manière à ce que l'Etat considère la commune comme acteur "agissant" dans la gestion et non comme acteur "agi" par la gestion. L'engagement pour ce premier service peut d'ailleurs aller plus loin, au-delà de ce que l'on pourrait penser pour un service en charge du PPR : *« Le PPR, ce n'est pas que de la technique et cela les préfets le comprennent bien. L'enjeu dans un PPR n'est plus seulement la technique, aspect d'autant plus stigmatisé par l'institutionnalisation du principe de précaution, mais réside dans la qualité de la régulation et dans le savoir vendre un PPR aux communes. »* (Chef d'un service d'Etat E). Dans ce cas, l'engagement de l'acteur incarnant l'Etat dans l'instrumentation dépasse la dimension technique de l'instrumentation. Pour cet acteur sa vision de l'action par l'instrumentation pointe le fait que les instruments ne sont pas axiologiquement neutres et que leur acceptation dépend fortement de la qualité d'engagement des parties impliquées : *« Pour moi le PPR c'est prévenir et traduire à la population les enjeux concernant son espace de vie (enjeux urbanisation). Pour qu'elle se les approprie et qu'elle puisse planifier. Si le PPR est trop régalien, trop drastique, la population locale ne peut se l'approprier et rejette l'intervention abusive de l'État, l'action est bloquée et c'est un échec pour tout le monde ».* (Chef d'un service d'Etat E).

Pour le second responsable de service d'un autre département, l'engagement dans l'instrumentation relève toujours d'une forme de militantisme, basée sur une vision supérieure de l'intervention d'Etat et des contraintes rencontrées par celle-ci. Des contraintes qui tiennent moins à la répartition des compétences entre Etat et collectivité, qu'à la formulation locale du problème "risque" lui-même : *« La question des risques en montagne est particulière...Nous distinguons dans notre service une double approche dans notre manière d'appréhender les territoires de montagne en matière de risque : celle relative à un espace attractif pour les supports d'activité économique touristique et*

modes de vie et celle d'un espace à risque où le même environnement peut sous certaines conditions être le siège de risque. » (Chef d'un service d'Etat F). Le risque est donc ici pour l'acteur un objet d'engagement particulier dans la mesure où il ne peut-être isolé des préoccupations et enjeux relatifs à l'aménagement des territoires, qui en montagne peuvent être des enjeux cruciaux en termes de survie économique.

Néanmoins, l'acteur considère que son engagement sur l'instrumentation relative au risque est spécifique et n'est pas anodin, à l'image du risque pour les acteurs locaux : « Le risque est une source de cristallisation des tensions au niveau local. Le risque c'est le côté sombre, c'est la face obscure, c'est la face qui n'est pas vendable du territoire. La vision de l'espace après catastrophe n'est pas vendable. Néanmoins, je ne peux m'empêcher de me poser la question de savoir pourquoi le PPR n'est pas considéré par les élus dans leur projet d'aménagement comme les autres servitudes ou contraintes sur lesquelles d'ailleurs ils n'opposent aucune résistance ?... or, la réponse que j'ai, c'est que par rapport à d'autres types de servitudes où il existe des solutions techniques, (obligations sanitaires par exemple), dans le cas du risque, la servitude n'est pas gérable puisqu'elle ne trouve pas toujours de solution technique, puisque notre capacité d'action sur des zones rouges n'est pas adaptée ni proportionnée pour contrer le phénomène.» (Chef d'un service d'Etat F).

Ce chef de service en charge de mettre en œuvre des PPR conçoit les limites de son action et les conséquences des résultats de l'instrumentation « Le rouge et donc la zone de non solution technique et la solution en matière de développement se situe donc à un niveau bien supérieur à celui des zonages seuls que l'on peut proposer. Un PPR c'est comme un iceberg, la partie émergée n'est pas la plus importante c'est celle qui est immergée qui est importante, c'est la négociation. » (Chef d'un service d'Etat F). Dans ce cas l'acteur croit en l'instrumentation tout en étant conscient de ses implicites. Son engagement est total parce qu'il est réaliste quant aux limites de l'exercice : « La négociation est une composante essentielle du PPR et dans le contexte actuel je ne vois pas une administration imposer cette procédure. Le fait qu'une position tranchée non négociable soit de moins en moins tenable tient au fait que le produit PPR ne constitue pas une exactitude, il est imparfait. On sait tous que le trait est perfectible. Cette marge d'incertitude implique une négociation. La réalité nous ne la connaissons pas et donc il est nécessaire d'en discuter. » (Chef d'un service d'Etat F).

L'analyse des engagements de ces acteurs opérationnels de l'Etat montre à quel point s'il existe une "doctrine PPR" nationale notamment incarnée dans les guides pratiques de la DPPR⁴⁰³. Cette doctrine constitue une base sur laquelle les acteurs greffent leur engagement et développe avec l'expérience leur propre vision du problème. S'opère donc un processus d'hybridation entre des valeurs communes supérieures et des valeurs plus intimes de l'ordre de convictions acquises au fil des expériences dans l'action de gestion. Le registre reste celui de l'engagement politique au sens qu'il n'est ni stratégique, ni subi, mais affirmé et inscrit dans une vision particulière du problème.

On retrouve également, sous une autre forme, ce type d'engagement dans la prise en compte des risques dans les domaines skiables. Un secteur où l'action est fortement

⁴⁰³ DPPR : Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques rattachée au ministère de l'Ecologie de l'Aménagement et du développement Durable.

conditionnée par la culture professionnelle des acteurs. La culture professionnelle des pisteurs-secouristes par exemple légitime un savoir faire et au-delà permet d'entretenir une identité de corporation : *« le métier a beaucoup évolué. Il reposait au départ sur une organisation fédérale, aujourd'hui la formation est professionnelle. Nous en sommes fiers, car cette formation est peut-être la meilleure du monde et que beaucoup d'autres nations d'ailleurs nous l'envient....La prise en compte du risque chez beaucoup de pisteurs est un atavisme, ils sont fils ou eux-mêmes moniteurs ou guides par ailleurs. La montagne est leur environnement de travail et de vie. C'est une vocation compte tenu des contraintes et des conditions parfois rudes de travail. »* (Responsable de service des pistes G). L'identité professionnelle forte est porteuse d'une conception du métier : *« Le pisteurs c'est une sorte de berger pour skieurs. Il a la charge en début de journée de s'assurer que l'espace est sécurisé et à la fin de la journée de ramener sain et sauf tout le monde en bas de la station, pendant la journée, il vient au secours des blessés »*. (Responsable de service des pistes H). On retrouve d'ailleurs cette dimension identitaire et culturelle dans la profession de guides de haute montagne. Or certains élus de communes de montagne sont aussi guides de profession. Leur engagement dans l'action de gestion est parfois influencé par leur métier qui entretient un certain rapport aux risques : *« la culture locale touristique notamment sur un site hors-piste avec des risques d'avalanches a considérablement alimenté une culture plus générale du risque lié à l'urbanisation. »*. (Élu local et guide de haute montagne I). Nous reviendrons sur ce point dans la seconde phase de l'analyse. Néanmoins, précisons que par rapport à notre catégorie de l'engagement politique et militant, cette double casquette est donc prise en compte dans l'analyse. Si leur action d'élu est conditionnée par la culture de leur profession, l'engagement est le fruit d'une hybridation entre l'identité professionnelle et leur fonction politique de son mandat : *« ici, nous partons du principe que la montagne doit rester un espace de liberté. A aucun moment nous n'accepterons des arrêtés interdisant le ski hors piste. Par conséquent nous prenons nos responsabilités en assumant notamment les devoirs liés à ces responsabilités... la notion de liberté fait tout simplement partie de la culture locale et de la culture des alpinistes. Nous n'avons rien inventé, mais nous en sommes aussi les garants. »* (Élu local et guide de haute montagne J).

La catégorie de l'engagement militant peut également caractériser l'implication de certains acteurs de la société civile, qui se sentent exclus du système de gestion. Certaines associations de victimes peuvent développer ce type de registre. Pour certaines la manière dont on gère les risques est insatisfaisante et demande à ce que les procédures et au-delà les instruments soient réformés. Ces acteurs ont été pour la plupart victimes de catastrophes. Leur engagement chargé d'affect est particulièrement actif et ce d'autant plus qu'ils ont le sentiment que rien n'est fait pour que les choses changent et que le drame qu'ils ont vécu ne se réitère pas : *« rien n'a été changé dans la manière de pratiquer l'évaluation du risque... On se bat pour que les cartes soient plus fiables que les gens soient mieux informés... Il s'agira de faire porter à connaissance peut-être pas dans le cadre de la procédure PPR où nous ne sommes pas entendu, mais par d'autres moyens tels que la presse pour évoquer le fait que l'État n'a pas les moyens de faire son travail »* Les raisons et motivations qui justifient leur engagement ne

renvoient pas à d'autres considérations contingentes au risque tel que le foncier ou le développement touristique. Leurs revendications sont pleinement axées sur la question de la sécurité et peuvent à ce titre aller à l'encontre même de certains de leurs intérêts personnels : « *Les groupes de travaux du PPR : nous n'en faisons pas partie. À quoi cela servirait nous ne sommes pas spécialistes de l'avalanche. Ils ne nous ont pas invités, ce qui se comprend parce que cela les aurait gênés. Ils ont fait des groupes de travail par secteurs avec des membres de la société civile locale mais pas des résidents secondaires. Comme nous demandons à être classés en zone de danger je ne pense pas que nos voisins sédentaires auraient souhaité que nous participions à ces groupes de travail et que nous proposons ce genre de mesures...* » (Responsable d'association K). On constate à quel point ces acteurs développent une défiance vis à vis d'une partie de la population locale ou des autorités qui ne reconnaissent pas leur combat, ou plus exactement qui ne l'abordent pas avec le même registre d'engagement.

C) Le régime d'engagement "stratégique"

En matière d'engagement "*stratégique*" évoquons maintenant l'implication d'acteurs pour qui le risque et les procédures de gestion sont un moyen, un intermédiaire pour investir ou porter leur action et leur engagement sur un autre enjeu. Un passage obligatoire, dans la mesure où une non implication pourrait avoir des conséquences négatives pour ce second enjeu, par rapport à des enjeux d'ordre économique par exemple, liés au développement touristique, aux projets futurs d'aménagements urbanistiques, ou bien encore à l'image commerciale et marketing de la destination. Ce type d'engagement stratégique et indirect sur le risque peut-être celui d'acteurs appartenant à toutes les sphères politique, opérationnelle, mais aussi civile. En cela certains acteurs politiques s'engagent dans les procédures en y recherchant de la maîtrise, du contrôle non pas des dispositifs eux-mêmes, mais des effets qu'ils sont susceptibles d'engendrer en termes de contraintes sur l'aménagement ou sur la maîtrise de gestion des domaines skiables par exemple. Comme nous l'avons dit aussi, le fait que certaines communes possèdent une tutelle politique sur le service des pistes permet aux acteurs politiques de maintenir une présence institutionnelle stratégique de la commune vis-à-vis des questions relatives au fonctionnement commercial plus global du domaine skiable. En cela, l'engagement est qualifié de stratégique car il est motivé par des raisons et des éléments qui ne sont pas directement liés au risque, mais pour lesquels le risque est un moyen ou un passage obligé pour parvenir à d'autres objectifs : « *Le responsable étant le maire, il a tout intérêt à garder les moyens s'il veut pouvoir avoir la main lors des négociations avec son opérateur. C'est une source de responsabilité plus importante car non déléguée, mais c'est aussi un moyen d'être impliqué et au fait de ce qui se fait sur le domaine skiable, une forme de pouvoir en quelque sorte.* » (Élu local L). Nous retrouvons cette catégorie d'engagement dans la sphère opérationnelle, au niveau des opérateurs de remontées mécaniques en charge de la gestion des risques et pour des raisons similaires à celles évoquées pour les acteurs politiques. Pour certains opérateurs, le fait d'avoir la charge de la gestion des risques dans le domaine skiable est un moyen d'occuper une place stratégique, non pas sur le champ des risques, mais sur

l'exploitation globale du domaine skiable. La gestion des risques constitue alors un domaine stratégique qu'il s'agit d'investir, ce qui nous l'avons dit peut entraîner une forme de désengagement des acteurs politiques : *« il y a des mandats de six ans où les maires sont tellement occupés (agriculture, société de pêche, de chasse, les commerçants, etc...) qu'ils ne savent plus ce qu'est un domaine skiable et ce qui s'y passe... il y a une perte de vigilance »*. (Élu local L). L'opérateur est seul à intervenir dans tous les secteurs d'activités relatifs au cœur de l'offre de la destination à savoir le domaine skiable. L'engagement sur le risque est donc stratégique du point de vue économique et touristique, tout en ne constituant pas une priorité d'action et d'investissement.

Certains acteurs de la société civile, mobilisés dans le cadre d'associations de riverains par exemple adoptent aussi ce registre d'engagement stratégique dans la mise en œuvre des instruments. Pour certaines associations, l'instrumentation telle qu'elle est élaborée a des conséquences directes sur leurs biens immobiliers. Ils souhaitent donc s'impliquer dans les procédures et participer à la mise en œuvre pour connaître et au-delà influencer sur ce qui ressortira des instruments notamment en termes de zonages et de réglementations associées. Pour ces acteurs, les motivations explicitées sont celles relatives à leur propre sécurité : *« si nos biens sont en zones rouges, cela veut dire que l'on est en danger... nous attendons donc des réponses sur la mise en sécurité des personnes dans ces zones »*. (Responsable d'association M). Une fois cette première justification exprimée, la question de la dévaluation des biens immobiliers semble alors plus évidente, tout en étant moins ouvertement exprimée : *« On ne répond toujours pas à la question de la sécurité des personnes, mais aussi à celle des propriétaires qui ont des terrains et qui souhaitaient construire sur ces terrains et qui ne peuvent plus le faire depuis 2001 »*. (Responsable d'association G). Une question qui alors dérive sur le versant technique de l'instrumentation, où ces acteurs qui subissent un trait de zonage certain, ont néanmoins conscience du fait qu'il existe paradoxalement une incertitude dans l'élaboration de ce trait : *« On (les services en charge d'élaborer les zonages) nous a bien dit le trait de crayon représente 30 à 40 m. Donc franchement on se questionne sur la véracité des zonages. L'amertume, elle est simple, c'est de voir qu'il y a un État qui est présent pour les "emmerdements" et qui est complètement absent pour résoudre les choses. »*. (Responsable d'association M). Une fois les considérations techniques pointées, le débat poursuit alors une trajectoire vers des considérations d'ordre organisationnel : *« Les administrations sont toutes des usines à gaz qui ne font qu'entraîner le report de problèmes sur les élus locaux. En Suisse l'État est très présent pour financer des ouvrages de protection pour venir en aide aux populations. L'État devrait être en mesure de nous financer aussi des protections. C'est effectivement une zone potentiellement à risque, mais bon nous vivons là, donc nous devons avoir des protections. »* (Responsable d'association M). Ces acteurs sont directement concernés par le problème "risque", néanmoins leur engagement dans l'action est directement orienté sur la menace que constitue non plus l'avalanche, mais la procédure de gestion vis-à-vis de leur patrimoine foncier ou économique. Leur engagement stratégique renvoie toutefois à des questionnements centraux sur l'instrumentation. Si la finalité de leur revendication n'a pas vertu à porter ou à améliorer la gestion, elle permet de pointer des

facteurs actifs de vulnérabilité propres aux démarches : « *certes, certains des membres de l'association ont pu participer à ces groupes de travail (dans le cadre du PPR), néanmoins ces réunions n'avaient pour autre but que de présenter l'avancement du travail et il était difficile pour nous de nous prononcer sur les résultats n'étant pas au courant des tenants et aboutissants de la démarche. À quoi cela sert-il de poser des questions, si au départ nous n'avons pas toutes les informations et qu'ensuite dans la phase finale de travail, les groupes de travail ne soient plus réunis.* » (Responsable d'association M).

L'analyse des régimes d'engagements dans l'instrumentation nous permet de pointer à quel point il s'agit de dépasser les statuts des acteurs pour comprendre pourquoi tel ou tel instrument rencontre telle ou telle difficulté dans sa mise en œuvre. Le risque est une préoccupation complexe qui n'engendre pas une action "rangée et académique" des acteurs. Dans cette perspective notre proposition de typologie constitue une montée en généralité. Les grands types de régimes proposés pourraient être recherchés sur d'autres scènes de risque. Une meilleure compréhension à ce niveau des situations de gestion pourrait alors contribuer à mieux identifier un des enjeux de recherches pointer dans le bilan du programme EPR (Evaluation et Prise en compte des Risques naturels et technologiques) : « *au-delà des visions formelles des organigrammes, quelles sont les grandes logiques et dynamiques au sein de chaque secteur (de gestion)* » (Gilbert, 2006, p. 12)⁴⁰⁴. Le risque en tant que source d'arbitrages, de positionnements, de stratégies, d'engagements ne colle pas toujours au "kit" pré-formaté de certains instruments. Le risque objet fluctuant, à géométrie variable se contente mal d'une prise en charge *a priori*. Le risque en tant qu'objet d'engagements pluriels se définit plus qu'il ne se décrète, se négocie plus qu'il ne s'impose.

Le caractère construit est par définition lié aux acteurs qui sont à l'origine de cette fabrique via leur modalité d'engagement. Acteurs multiples : publics, parapublics, économiques, civils, étatiques, départementaux, communaux. La scène du risque au sein de ces dispositifs apparaît plus que jamais composite et ouverte en termes d'échelon, même si les registres semblent quant à eux plus restreints et collectifs.

Corollairement à l'analyse des régimes d'engagement, L'analyse des facteurs actifs de vulnérabilité relatifs à la conduite de certains dispositifs pointent une évolution qui conduit vers une gestion "désincarnée", privée de sa charge politique, pourtant fondamentale à l'adaptation aux contraintes liées au risque. La rigidité, l'automatisme et le transfert de responsabilité présents sur certains dispositifs ne permettent pas toujours d'envisager une gestion apaisée et adéquate. Les questions techniques font facilement l'objet de controverses nombreuses qui alimentent les rejets des procédures. Les dispositifs incarnent alors une forme d'« *indiscutabilité supérieur de l'action publique* »

⁴⁰⁴ Gilbert C. 2006a. Préface actes du colloque Débat et prospective entre chercheurs, gestionnaires et décideurs du risque. Clôture du programme EPR. Paris : MEDD et Cemagref. 236 pp.

(Granjou, 2004, p.50)⁴⁰⁵ qui permet de stabiliser les pratiques, mais n'empêche pas l'adhésion de certains acteurs, pourtant destinataires de la gestion.

La réponse de gestion par l'instrument essentiellement orientée sur l'aspect technique, ne permet pas de contenir le problème dans son ensemble. Cette réponse instrumentale est débordée par les autres dimensions affectives, politiques et stratégiques du risque. La réponse apparaît partielle et parfois peu adaptée à un problème "risque" qui évolue et réclame au contraire plus d'adaptation et de réactivité de la part d'une offre de gestion "crispée" sur ces cadres de gestion descendants d'essence nationale et réglementaire.

Ces cadres qui structurent et symbolisent fortement l'action publique ne la résument pas pour autant. Le fait qu'ils ne répondent que partiellement au problème conduit certains acteurs à développer d'autres pistes et perspectives de gestion complémentaires, alternatives. Ces actions que nous qualifierons "d'ascendantes" sont à l'initiative du local dans la mesure où ils sont portés par des collectivités territoriales où des acteurs locaux impliqués dans le champ des risques. Sous la forme de dispositifs, de politiques, d'aménagements ou de procédures de gestion plus souples et moins formels ces actions préventives de type ascendantes n'en sont pas moins importantes. En effet, ces actions qui trouvent leur essence locale, viennent combler des vides ou proposer des compléments de réponse au problème "risque" auquel les cadres nationaux descendants ne parviennent pas toujours à répondre.

Néanmoins, pour analyser et appréhender ces démarches qui sont pour la plupart hors du champ réglementaire, il nous faut laisser de côté la lecture en termes de territorialisation de l'action publique, pour opérer une lecture en termes de territorialité de l'action, nous permettant de mieux saisir la spécificité de ces réponses issues du local. Cette lecture de type "bottom-up" permet de concentrer l'observation sur les nouveaux échelons intermédiaires d'intervention, sur la nature de ces démarches locales et sur leurs caractéristiques pratiques, techniques, comme politiques. Cette lecture privilégie par conséquent l'analyse des fondements et des logiques qui animent ces dispositifs, mais aussi des contextes dans lesquels ils se développent le jour. En cela, nous complétons notre entreprise d'analyse de l'offre de gestion globale en proposant désormais de compléter notre première lecture descendante par une lecture ascendante de l'action publique.

⁴⁰⁵ Granjou C. 2004. L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France: l'objectivité scientifique au service de la Précaution. In *Expertise et action publique, Collection Sociologie politique*, ed. S Jacob, J Genard, pp. 43-51: Editions de l'Université Libre de Bruxelles.

Section 3 Au-delà des cadres descendants, une action préventive ascendante : alternatives et reformulations territoriales du problème "risque".

Cette section constitue le pendant de la section précédente que nous avons consacrée à l'analyse des cadres de gestion nationaux et réglementaires. Cette lecture de type "top-down" a permis de pointer les décalages entre théorie et pratique de gestion dans la mise en œuvre de l'instrumentation. Nous avons par exemple pu constater le fort contraste entre d'une part, le canevas d'intervention et de responsabilité établi dans les textes et d'autre part, la diversité des registres d'engagements des acteurs. Dans cette section, nous ne nous intéressons plus aux dispositifs de source étatique, mais aux actions et démarches dont la source et le portage se situent au niveau des échelons décentralisés régionaux, départementaux et surtout communaux. Même si nous avons pu voir que ces échelons étaient déjà impliqués, précisons qu'ils étaient amenés et invités à le faire dans le cadre d'instruments dont la source était législative et nationale.

Dans cette section il est question de dispositifs de toute autre nature dans la mesure où ils sont véritablement le fruit d'initiatives locales ou de politiques territoriales portées par des échelons décentralisés ou des acteurs locaux. L'enjeu est ici de dépasser les cadres ascendants visibles, pour se pencher sur ce qui l'est peut-être moins et qui pourtant participent fortement à la réponse globale au problème "risque". Après nous être penché sur l'analyse du "cadre", nous allons maintenant compléter et poursuivre notre réflexion sur le "hors cadre", afin de mesurer quelles sont les raisons et les logiques d'action des acteurs qui les poussent à intervenir en marge des grands cadres déjà étudiés. Ainsi succède à l'analyse des cadres "descendants" de l'action publique, celle de l'action "ascendante" de gestion. Dans un premier chapitre, nous étudierons l'action relative à la prévention des risques dans les espaces urbanisés et sur les accès, tandis que le second chapitre nous permettra de décrire en détail des dispositifs locaux particuliers et alternatifs dans le champ de la prévention des risques dans les activités hors pistes en station et hors station. En effet, que ce soit la gestion des risques en montagne sur les infrastructures routières ou bien la gestion des risques liés aux activités hors pistes, nous souhaitons ici arrêter et détailler l'analyse sur des préoccupations actuelles et délicates de gestion. Dans un contexte de transferts accéléré, de l'Etat au Département, des missions liées à l'exploitation des infrastructures routières la question de la gestion des risques bien que n'étant pas au cœur de la réforme n'en est pas moins concernée et impactée. Pour ce qui est de la gestion de risques liées aux activités hors pistes, celle-ci se pose de plus en plus fortement avec une hausse de l'accidentologie dans les stations françaises ces dernières années. Ces différents contextes d'actualité nous donnent l'occasion d'observer au plus près la mutation des modes de gestion et donc le type de réponses qui se dégagent du local pour répondre à des problèmes eux aussi en pleine évolution.

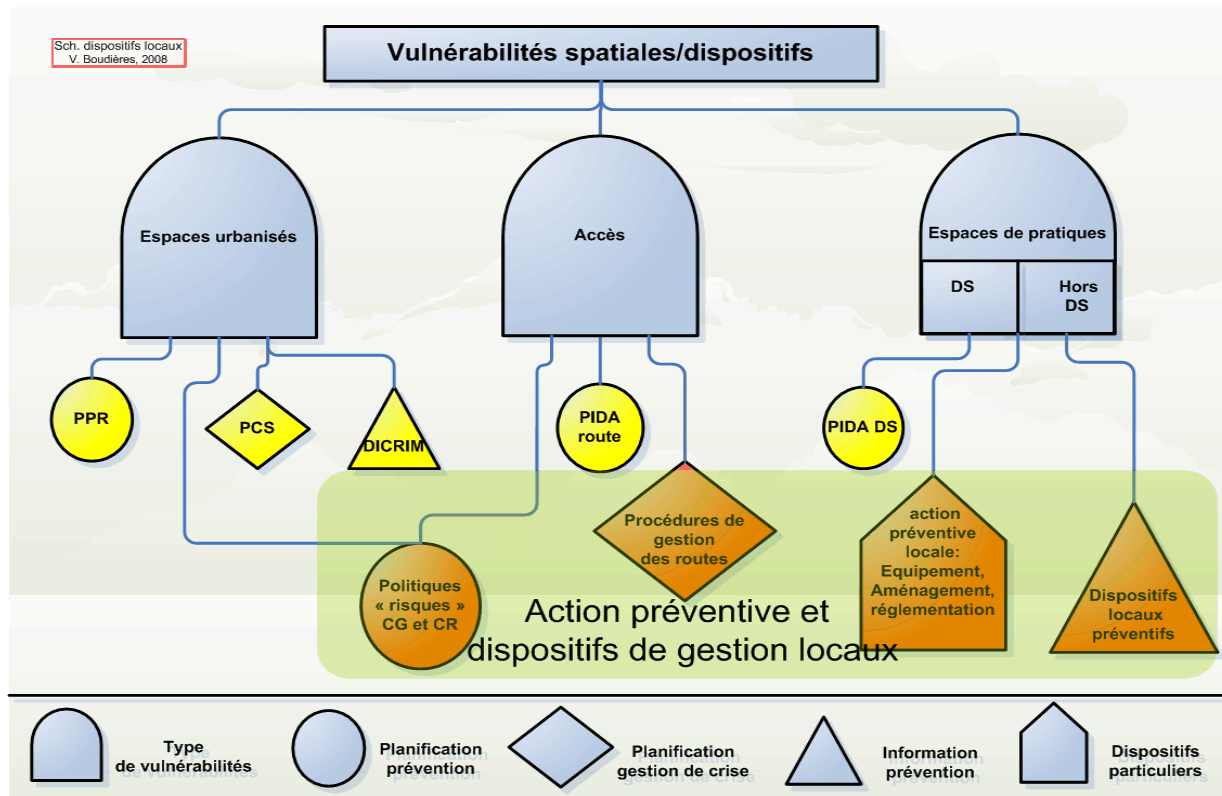


Figure 32 : *Espaces de vulnérabilité/dispositifs locaux : les cadres "ascendants" de gestion*

Chapitre 1 La prévention décentralisée des risques naturels, transferts de compétence et nouveaux rapports de forces

Dans ce chapitre nous allons procéder à un tour d'horizon des politiques et initiatives entreprises par les collectivités locales à l'échelon régional et départemental. L'objectif étant de recenser dans les deux régions étudiées les services, les actions, les stratégies développées par les acteurs décentralisés dans le domaine des risques. Partant du postulat selon lequel quel que soit l'institution régionale ou départementale, le risque ne fait pas partie de leur cœur de compétences. Néanmoins, si la gestion des risques ne fait pas partie des compétences centrales des conseils régionaux et généraux, la question des risques n'est pour autant pas absente de leurs politiques. Nous essayerons donc de voir pour quelles raisons et sous quelles formes ces collectivités territoriales s'impliquent dans ce domaine, en complément de l'Etat et surtout en soutien des communes. Quels sont les services au sein de ces institutions qui se chargent des risques et quelles sont les stratégies qu'elles sont en charge de mettre en œuvre ? Ce sont quelques questionnements auxquels nous essayerons d'amener des éléments de réponse et qui s'inscrivent dans notre lecture "bottom-up" de l'action publique, dans le domaine de la prévention des risques dans les espaces urbanisés et sur les accès. Cette lecture s'inscrit plus fondamentalement dans l'analyse du processus de décentralisation par l'angle des risques. Si le risque n'est pas directement concerné en tant que domaine de compétence

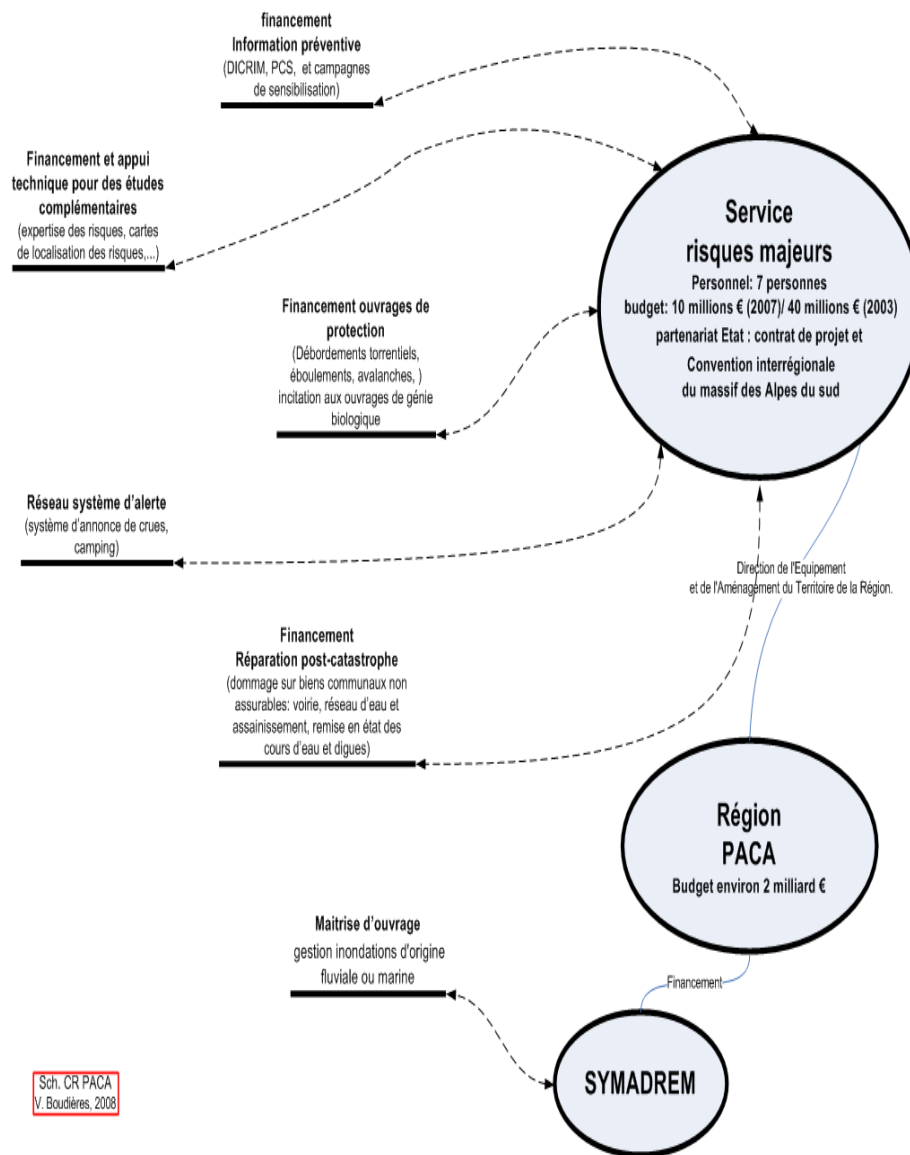
transféré, il l'est par contre de manière indirecte, notamment pour ce qui relève de la gestion des risques sur les routes.

I Les Régions et les risques naturels, de la solidarité post-catastrophe à la prévention, l'exemple des Régions PACA et RA

Notre analyse a pour but de pointer la "montée en puissance" de l'échelon régional sur la question des risques. Dans cette perspective, nous allons tenter de comprendre les raisons qui poussent certaines Régions, depuis une dizaine d'année, à se positionner politiquement dans ce domaine. Comprendre les motifs, mais aussi les visées de ces politiques qu'elles développent dans un domaine de compétences qui n'est pas à première vue le leur. Il s'agira donc de se pencher sur l'organisation et l'action des services de conseil régionaux Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) et Rhône-Alpes (RA), avant de décliner les logiques qui sous tendent cette mise sur agenda politique.

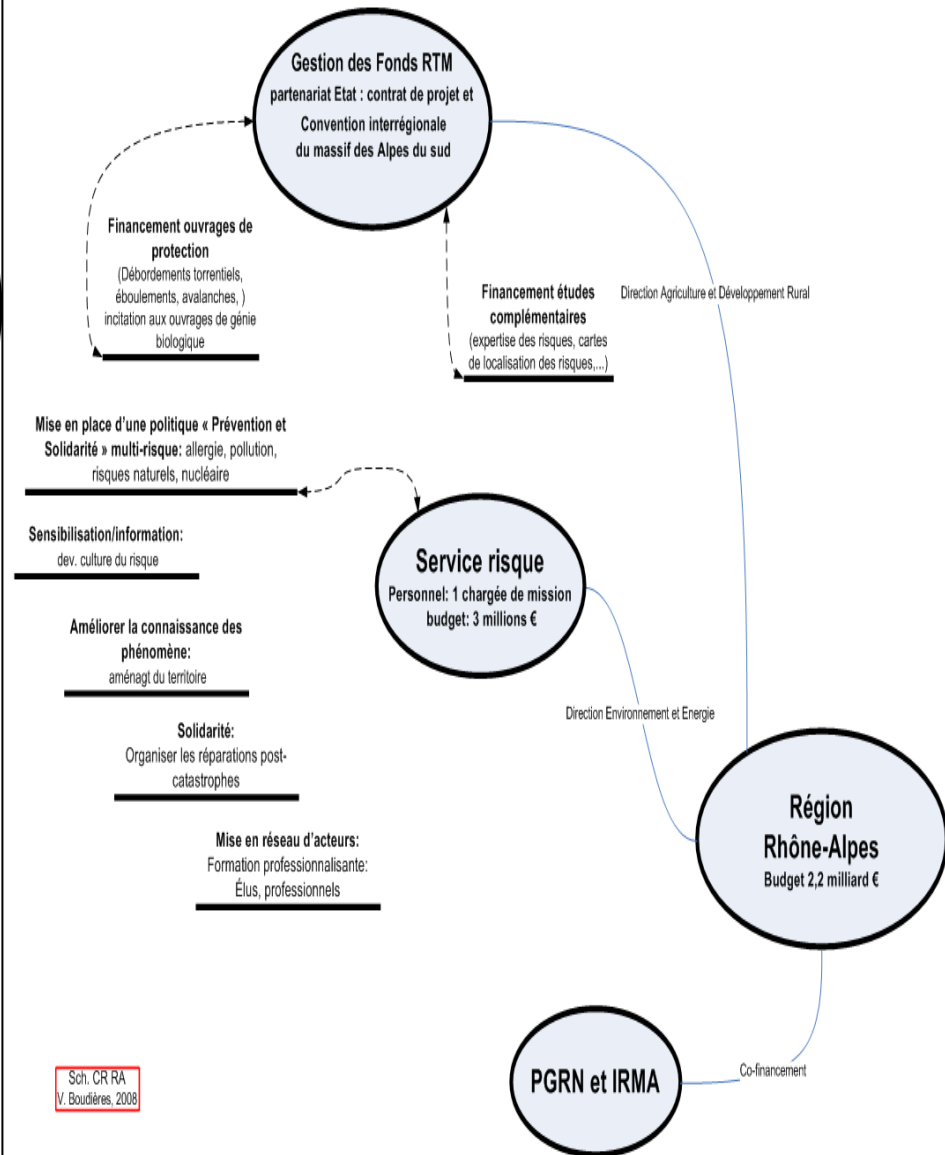
1) L'organisation des services risques régionaux

Considérons tout d'abord les deux schémas organisationnels relatifs à ces deux institutions, et sur lesquels apparaissent les services et les domaines d'intervention, mais aussi quelques données relatives aux moyens accordés par la Région sur la thématique.



Sch. CR PACA
 V. Boudières, 2008

Figure 33 : Les services "risque" en région PACA



Sch. CR RA
 V. Boudières, 2008

et Rhône Alpes

Nous observons ainsi que la Région PACA possède un service "risques majeurs" qui dépend de la Direction de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire de la Région. Au sein de la Région RA, deux services se partagent la question, l'un intitulé "risques" est rattaché à la direction Environnement et Énergie, tandis que le second est rattaché à la Direction Agriculture et Développement Rural. A la Région PACA, le service "risques majeurs" englobe l'ensemble des risques naturels, hormis le risque feu de forêt pris quant à lui en charge par la Direction Agriculture et Forêt.

A la Région RA, le service dit "risques" englobe plusieurs types de risques : allergie, pollution, nucléaire et se partage avec le second service les risques naturels. Ainsi le service qui gère les fonds relatifs à la restauration des terrains en montagne s'occupe du financement des ouvrages et des études, laissant la question de la prévention, de la mise en réseau de l'information et de sensibilisation au service risque. Une volonté de la Région RA de distinguer les missions classiques de financement de ce qui relève du post-catastrophe et du technique des politiques dans le champ de la prévention avec des démarches plus qualitatives et plus visibles pour les administrés (communication, sensibilisation éducation, formation,...). Ce second volet de la politique a donc été attribué à une direction qui a déjà la charge de mener des politiques innovantes en matière environnementale et énergétique. Le risque constitue dans ce cadre une perspective nouvelle de s'impliquer dans le confort et le développement durable des citoyens rhônalpins. En termes budgétaires, nous sommes encore sur des enveloppes modestes, proportionnées à l'âge de ce service risque (2006). Néanmoins, le conseil régional, qui de longue date, participe à l'effort post catastrophe, souhaite désormais positionner son action en amont, dans le champ préventif avec ce nouveau service et tant qu'à faire autant élargir l'action préventive à tous les risques.

Pour la Région PACA, la configuration est autre, le service risque possède en effet des moyens plus importants fruits d'une histoire plus ancienne entre la Région et le risque. Le positionnement et la place de ce service sont plus affirmés du fait de son antériorité, mais aussi d'une structuration plus compacte. En région PACA, les risques naturels constituent un objet d'intervention politique clair et balisé. Les risques sont clairement identifiés comme un problème, une nuisance pour la politique plus générale de développement et d'aménagement territoriale. Il s'agit de consacrer à cet obstacle des moyens pour notamment faire en sorte que ce ne soit pas l'État seul qui s'en charge. Il faut que la Région soit en capacité de participer à la définition du risque sur son territoire et non qu'on lui impose, nous y reviendrons.

2) Mises sur agenda et référentiels des politiques "risques" régionales

L'histoire de l'émergence de la politique "risque" rhônalpine est récente dans sa forme multirisque actuelle (2006). Néanmoins, l'implication de la Région dans le domaine des risques, via ses volets budgétaires RTM (restauration des terrains en montagne) et solidarité, est ancienne. L'action était alors exclusivement financière, dans une logique que l'on peut qualifier de "logique de guichet" pour les communes. Parallèlement et sur un autre plan, la Région RA est de longue date partenaire de structures iséroises telles

que l'Institut des Risques Majeurs de Grenoble (IRMa), en matière de promotion de l'information et de la prévention et le Pôle Grenoblois d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels (PGRN) dans le domaine de la coordination scientifique⁴⁰⁶. Ces structures jouent un rôle d'animation des réseaux scientifiques et institutionnels sur la question des risques dans leurs domaines respectifs. Mais la récente politique "risque" s'inscrit dans un tout autre référentiel. Depuis 2005/06, sous l'impulsion politique des élus écologistes, la Région RA propose d'agir autrement et de manière distincte de son intervention traditionnelle financière relative à la réparation post-catastrophe. Il s'agit d'une politique dont le référentiel est environnemental, préventif et surtout citoyen.

Ce référentiel idéologique et stratégique permet de positionner cette politique, dont l'objet ne fait pas partie des prérogatives traditionnels, au cœur des compétences de la Région : l'éducation, la mise en réseau, la formation... La politique est encore dans une phase pionnière et cherche encore une impulsion pour gagner en lisibilité. Néanmoins cette politique préventive et citoyenne sur les risques marque une volonté de la collectivité de se positionner sur une préoccupation collective⁴⁰⁷ des rhônalpins.

En région PACA, la politique est plus ciblée et plus ancienne. La structuration et la montée en force du service "risques majeurs" sont portées directement par la présidence de Région qui souhaite faire de ce domaine une priorité du conseil régional. Le président de Région est aussi maire d'Arles, qui fut ces dernières années, le théâtre de nombreux épisodes d'inondation. La sensibilité à ces questions est donc grande et explique en partie pourquoi la Région PACA fut pionnière dans ce domaine. Explicitons cette mise sur agenda, par la chronologie suivante :

- 1992 : solidarité régionale suite à la crue de Vaison-la-Romaine
- 1993 : solidarité suite aux inondations de Camargue et du bassin de la Durance
- 1994 : solidarité inondation : Camargue, Alpes-Maritimes, Alpes-de-Haute-Provence (Verdon)
- 1995 : première affectation de budget dans le domaine de la prévention et création de la mission risques naturels
- 1996 et 97 : fréquence et ampleur des catastrophes en baisse qui permettent un renforcement budgétaire du volet prévention.
- 1998 : campagne de promotion de la politique de prévention de la Région auprès des collectivités locales.
- 2000-03 : solidarité : glissement de terrain (Alpes-Maritimes) départ du précédent contrat de plan et contractualisation avec l'Etat notamment sur le volet risques gravitaires en montagne politique RTM. Mise en place, à la demande de la présidence, d'un fonds de prévention et un fonds de solidarité (un budget de 15 millions d'euros : 10 millions en prévention et 5 millions en solidarité). Lancement d'un programme d'études techniques sur les données, les connaissances et les informations relatives aux aléas et

⁴⁰⁶ La création de ces structures n'est pas le fruit d'une initiative régionale, mais celle du département de l'Isère, sous l'impulsion du volcanologue Haroun TAZIEFF, à la fin des années 80.

⁴⁰⁷ L'un des slogans du conseil régional est : « *Rhône-Alpes, la citoyenne* », appuyant ainsi une volonté politique de développer une action de la collectivité au quotidien, au plus près des individus et de leurs attentes, dont le risque et sa prévention font pleinement partie.

aux enjeux. Ces études ont notamment permis l'élaboration de cartographies avec le BRGM (cartographies géologiques et sismiques) et le Cemagref (CLPA).

2003-05 : action solidarité consolidée avec un investissement de 28 millions d'€ et passage du statut de mission au statut de service avec affectation de personnel. Mise en place d'un premier programme de solidarité pour Arles (événements en décembre 2003). Budget de 40 Millions d€

2007 : budget du service en baisse (10 millions d'euros), en raison des restrictions budgétaires pour assurer le remboursement du plan lycée engagé en 87.

Contrairement à la Région RA, où le risque est pris en charge par des directions Environnement et Agriculture, en région PACA le référentiel est bien celui de l'équipement et de l'aménagement du territoire : *« La Région n'a pas de compétence sur les risques à proprement parler. Ce sont les communes et l'État qui sont impliqués en premier lieu. Néanmoins la Région intervient au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire et nous considérons que l'on ne peut pas faire d'aménagement du territoire sans prendre en compte les risques. »* (Agent du service "risques majeurs" PACA). Cette différence de titre se traduit par une tonalité d'intervention différente. En région RA, l'action de la nouvelle politique risque est axée sur le développement de la culture du risque par des actions de sensibilisation, de formation et de mise en réseau. Pour la Région PACA, si le volet financement post catastrophe est le même que celui géré par le service Agriculture de la Région RA, en revanche la prévention est ici synonyme de soutien aux élus locaux dans les procédures réglementaires. Ainsi la Région PACA propose le financement d'études complémentaires afin d'aider les élus dans la connaissance du risque sur leur commune, mais aussi pour leur permettre de se présenter avec plus d'arguments dans les procédures PPR avec l'Etat : *« La prévention des risques est une stratégie d'aménagement du territoire et il est de notre ressort d'aider les collectivités locales à prendre en compte cette question des risques dans la gestion de leur territoire et leur planification urbanistique. »* (Elu PACA). La logique n'est pas celle de la contre expertise, mais du soutien aux élus communaux dans la connaissance plus fine des risques sur leur territoire : *« Notre action se situe de la cartographie et des données sur les aléas et les enjeux jusqu'à la réalisation de travaux et la solidarité, en passant par un certain nombre d'études qui viennent compléter ce que les communes font sur les PPR. Notre action a pour but de leur donner des clés pour prendre en compte les risques naturels dans leur stratégie d'aménagement du territoire »*. Sur le PPR en particulier le soutien se situe au niveau de la préparation à la procédure : *« Nous leur apportons les éléments d'explication relatifs à ce futur zonage et à la manière de le produire. L'enjeu est de placer les élus locaux en position de négociation. Le but n'est pas de pousser à la construction mais de donner aux maires des clés pour qu'ils soient en mesure d'intervenir, notamment lorsque les zonages semblent trop rigoureux »* (Agent du service "risques majeurs" PACA.)

En RA, l'optique diffère : *« Nous sommes soucieux de l'efficacité de nos politiques. Il est vrai que les financements post catastrophes coûtent beaucoup et l'effort semble aujourd'hui normal. Nous souhaitons pour cela agir en amont et au plus près des destinataires ; les élus locaux qui attendent à court terme un soutien de la Région ont du*

mal à entendre parler de politique de prévention à long terme. Qui plus est sur des aspects immatériels... » (Agent du service "risques" RA). En région RA, l'action de soutien envers les élus locaux n'est donc pas de même nature. De plus la lisibilité relative à la politique régionale souffre du fait qu'il n'y ait pas vraiment de centralité de la question sur un seul et même service. Le facteur organisationnel pèse ainsi sur l'enjeu même de la politique régionale : « Plus philosophiquement par rapport à la politique de la Région sur le risque je dois dire que le risque n'existe pas, ce qui existe en revanche ce sont des enjeux, une certaine vulnérabilité. Ces enjeux, ils sont partout dans les autres directions de la Région sauf dans celle des risques. C'est pour cela que l'on souhaite s'appuyer sur les compétences propres de la Région pour développer notre action (les lycées, l'information, la sensibilisation, la formation, l'environnement). Aller au-delà du réglementaire et aborder la question du risque de manière qualitative c'est aussi procéder de la sorte et se permettre d'apporter un autre regard sur notre rapport aux risques... Mais pour arriver à un tel résultat il faut que la culture de travail interservices se développe encore» (Ibid.)

Ainsi, les deux Régions interviennent de manière croissante sur le risque. Ne partageant pas le même processus de mise sur agenda, elles ne disposent pas non plus des mêmes moyens organisationnels et financiers ; néanmoins toutes deux entendent renforcer leur intervention dans le champ de la prévention, même si pour cela elles ne développent pas là non plus les mêmes stratégies.

II Les Départements et les risques naturels, infrastructures routières et risque d'avalanches.

La décentralisation, notamment dans le domaine de la gestion des infrastructures routières a eu pour conséquence indirecte de modifier les rapports de force en matière de gestion des risques sur les accès. Les conseils généraux à qui revient la charge de la gestion et de l'entretien du réseau sont ainsi devenus des acteurs centraux sur cette question. Néanmoins le risque d'avalanches qui comme nous l'avons observé implique la commune et son représentant au premier chef, constitue une particularité par rapport aux autres risques tels que ceux liés aux chutes de blocs, ou aux coulées de boue. En effet, et ceci constituera l'objet de notre analyse, la question du traitement du risque d'avalanches sur les accès s'appuie sur des procédures de gestion diverses, mettant en jeu des modalités d'intervention croisées révélant des difficultés lorsqu'il s'agit de les mettre en pratique. Ainsi, nous constaterons à quel point l'avalanche dévalant la pente bouscule sur son passage la répartition des compétences, ne manquant pas de déborder et de mettre à mal le cadre rigide des procédures et des instruments qui avaient pour but de la contenir. Nous rendrons compte de cette analyse en précisant dans un premier temps les enjeux, les responsabilités de chacun des acteurs sur cette question avant d'illustrer cette réflexion sur la base de cas empiriques.

1) Risque d'avalanches et routes : totalité du risque et segmentation des responsabilités

La décentralisation dans le domaine des infrastructures routières n'est pas sans conséquences dans le domaine des risques. Si le transfert de compétences répond à un principe de subsidiarité, il a pour conséquence inverse dans le domaine spécifique du risque d'avalanches de multiplier et d'entrecroiser les niveaux de responsabilité. Après avoir rappelé la manière dont se présente le problème dans sa forme renouvelée, nous tenterons de présenter schématiquement la diversité des situations potentielles auxquelles sont confrontés les protagonistes de ce type de gestion, dans la pratique.

a) Routes de montagne et avalanches, "chassé croisé" des responsabilités

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les conseils généraux se sont vus attribuer des compétences dans de multiples domaines tels que l'action sociale, l'enseignement, les transports, le développement économique, le patrimoine, la culture, le logement. L'acte II de la décentralisation, depuis 2003, a amplifié ce processus de transfert et d'autonomisation des Départements avec un renforcement des missions et des responsabilités des collectivités⁴⁰⁸. Les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétence sont alors redéfinis. Les modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités sont à cette occasion évoquées. La gestion du patrimoine routier jusqu'alors à la charge de l'Etat fait partie du lot de compétences transférées aux conseils généraux. Sont ainsi plus précisément concernées, certaines routes nationales⁴⁰⁹ qui viennent de fait s'ajouter au réseau routier départemental déjà transféré depuis 1992⁴¹⁰. Depuis 2006, à quelques exceptions de portions de routes d'intérêt national et international, les Départements sont donc officiellement en charge de l'entretien et de la gestion du réseau routier sur leurs territoires respectifs. Ils sont à ce titre chargés de la sécurisation de ce réseau et de la gestion des risques qui lui sont liés.

Cette responsabilité prend tout son sens et son importance dans le cadre des routes de montagne. Les Départements se sont plus ou moins récemment dimensionnés techniquement et budgétairement parlant pour assumer cette mission sur laquelle le Département voit engager ses moyens, mais aussi sa responsabilité. Effectivement, au titre des pouvoirs de police spéciaux du président du conseil général celui-ci est responsable de la sécurité des usagers sur le réseau. Or, si en matière de risque de chute de blocs sur la route par exemple le conseil général intervient unilatéralement sur la question (identification du danger, fermeture de la route, traitement du danger, remise en condition de l'accès et réouverture de la route) en matière de risque d'avalanches les

⁴⁰⁸ Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*.

⁴⁰⁹ Extrait du conseil des ministres du 4 avril 2007 sur la thématique Transport, Politique, Territoire et aménagement : « *Désormais, l'État se concentre sur le réseau structurant d'intérêt national ou international. Le maillage fin du territoire dans le domaine routier relève des départements et des communes à qui l'État a transféré près de 18 000 kilomètres de routes. Près de 30 000 emplois ont été transférés aux départements ainsi que 191,5 millions d'euros de dotation annuelle à titre de compensation...* »

⁴¹⁰ Loi n°92-1255 du 2 décembre 1992, *relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge des dépenses de ces services*.

choses semblent bien plus complexes. Effectivement, comme nous avons eu l'occasion d'en parler dans notre analyse théorique des IAP, le risque d'avalanches sur les accès routiers multiplie les intervenants et les dispositifs de gestion.

b) Configurations de gestion multiples et éléments de synthèse

Citons tout d'abord le PIDA route qui permet le déclenchement préventif de l'avalanche en vue de purger une pente en amont de la route. Le PIDA n'est pas sous la responsabilité du conseil général, mais du maire puisque la zone de déclenchement ne se situe pas sur la route mais sur une pente appartenant au territoire communal. Le PIDA route, comme celui relatif au domaine skiable est donc sous la responsabilité du maire. Néanmoins si le déclenchement n'est pas réalisé manuellement ou à partir d'une installation fixe, il peut l'être de manière exceptionnelle à partir de moyen aérien, comme l'hélicoptère. Dans ce cas de figure, la décision de mise en œuvre du PIDA est dépendante d'une autorisation de la préfecture, donc de l'Etat. Posée en ces termes, nous comprenons que la question du risque d'avalanches est particulière sur les accès et engendre un chevauchement considérable des responsabilités qui complique grandement la gestion. ce chevauchement est admis et plus encore affirmé par une décision du conseil d'Etat⁴¹¹ explicitant le fait que le président du conseil général n'est pas en responsabilité sur le déclenchement préventif d'un phénomène qui concerne pourtant bel et bien un enjeu dont il a la responsabilité.. Ajoutons au passage un extrait du rapport de l'observatoire de la décentralisation présenté au sénat en 2006⁴¹² : « *Le transfert de la majorité des routes nationales aux Départements a été présenté comme résultant de l'application du "principe de subsidiarité". Il est aussi supposé rendre plus aisé l'identification de l'autorité responsable et permettre une meilleure prise en compte des besoins des usagers. Pour mesurer l'importance accordée à cette réforme, il suffit de se reporter au discours du 9 décembre 2004, devant les préfets, de M. Gilles de Robien, alors ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, qui avait déclaré vouloir "faire de la décentralisation dans le domaine routier un exemple" ».*

Si pour la majorité du réseau routier, ces conclusions peuvent convenir, elles semblent plus discutables lorsqu'il s'agit de la gestion du risque d'avalanches relatif à ce réseau. En cela, le risque constitue une réalité d'action contingente à des réformes plus sectorielles qui dans des contextes particuliers perturbe considérablement l'application de ces réformes. Pour nous en expliquer, détaillons la diversité de situations que cette imbrication de responsabilités peut engendrer. Nous présentons cette diversité de cas à partir des éléments tirés des entretiens réalisés auprès de différents acteurs impliqués : élus communaux, responsables des services des conseils généraux, ou services préfectoraux.

⁴¹¹ Avis du Conseil d'Etat du 23 juillet 1996 *relatif à la responsabilité de la mise en œuvre des PIDA routes*. Par cet avis, le Conseil d'Etat conclut que seuls le maire et le représentant de l'Etat sont compétents « *pour décider et mettre en œuvre le déclenchement préventif d'une avalanche destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voirie routière départementale* ».

⁴¹² Dolige E. 2006. Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE), n°62, Sénat, Paris.

Néanmoins et dans le but d'appréhender tous les cas de figure pratiques potentiels, il nous faut distinguer et croiser plusieurs éléments. Ainsi, pour le même cas de routes menacées par une avalanche, il nous faut distinguer,

Le cas n°1 où existe un PIDA "permanent" (Le terme "permanent" signifie le fait que le PIDA fait l'objet d'un arrêté municipal, dans lequel est précisé le point de tir, la technique de tir, le chef des opérations...)

Le cas n°2 où l'on autorise, dans certains cas, un PIDA "exceptionnel", (le terme "exceptionnel" permet d'évoquer des PIDA autorisés de manière ponctuelle, dans des périodes de crise et dans des endroits non sujets à des PIDA "permanents". Ces PIDA "exceptionnels" nécessitent dans la majorité des cas des moyens hélicoptés et donc sont soumis à autorisation préfectorale.)

Enfin, le cas n°3 où il n'y a pas de tir et donc pas de PIDA même si la route est menacée. Plusieurs cas de figure se présentent en termes de pratique de gestion, que nous avons synthétisés dans le tableau suivant.

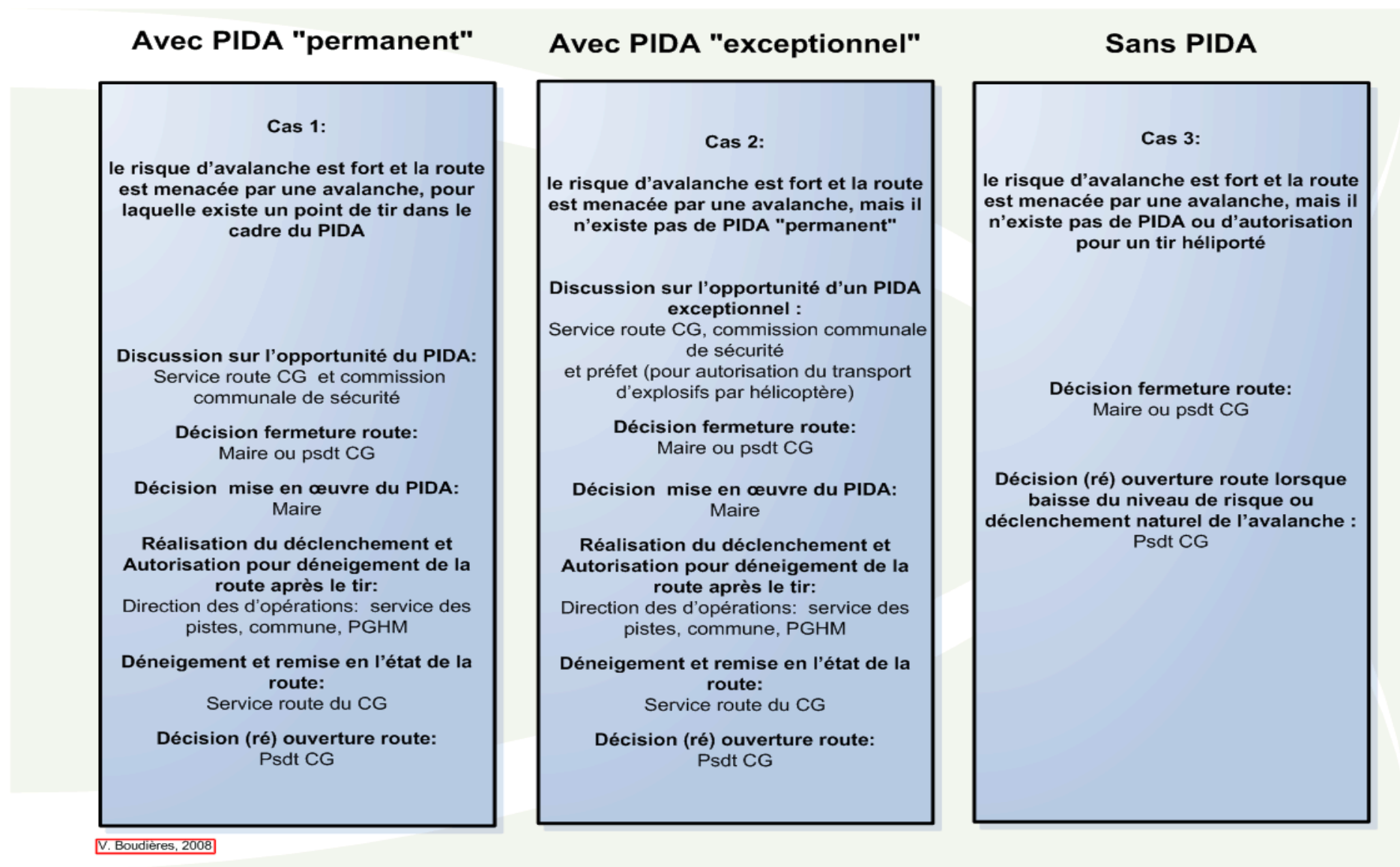


Figure 34 : Gestion du risque d'avalanches sur les routes

Ce qu'il semble intéressant de constater, c'est la diversité de possibilités de cas par rapport à un même risque. Derrière la question de la gestion du traitement des avalanches sur les routes de montagne, l'existence d'instruments et de responsabilités ne semble pas pour autant entraîner une simplification de l'action. Ces cas pratiques potentiels qui résultent d'analyse d'expériences de terrain relatées ont parfois donné lieu à des rapports de force importants entre différents protagonistes. De plus la diversité des cas se caractérise et nous allons le voir par des procédures de gestion contrastées d'un territoire à l'autre.

2) Quelques illustrations de procédure de gestion du risque d'avalanches sur les routes

Nous baserons notre analyse empirique sur trois cas d'étude : celui du col des Montets sur la RN 506, déclassée RD 1506 entre Chamonix et Vallorcine ; celui de l'accès à la Bérarde avec la RD 530 ; enfin celui de l'accès à Tignes et Val d'Isère avec les RD 902 et 87⁴¹³. Trois exemples présentant des configurations de gestion différentes, mais aussi des cas de blocages inhérents à l'enchevêtrement des compétences et des intérêts liés à l'ouverture ou la fermeture d'une route touristique.

a) La gestion du risque d'avalanches au niveau du col des Montets, sur la RN 506

La RN 506 qui fut déclassée en 2006 en RD 1506, bénéficie d'un PIDA permanent au niveau du col des Montets⁴¹⁴, dont le schéma ci-dessous présente les caractéristiques de mise en œuvre.

⁴¹³ Toutes ces routes sont représentées sur les annexes de localisation cartographiques des terrains d'étude.

⁴¹⁴ Précisons que la commune de Chamonix possède d'autres PIDA, notamment au niveau de la route d'accès au tunnel du Mont-Blanc.

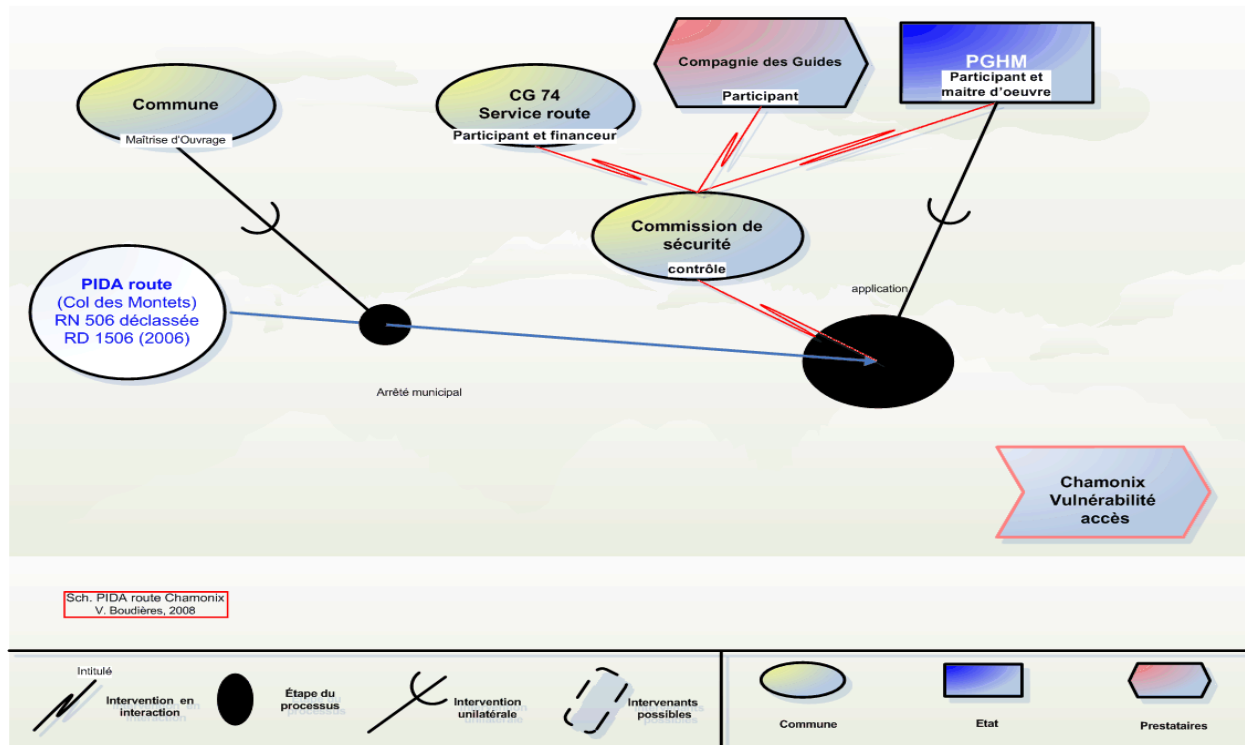


Figure 35 : Modèle du PIDA Route du col des Montets

La RD 1506 qui permet la liaison avec la Suisse est à la charge du conseil général de Haute-Savoie qui a pris la suite de la DDE en 2006⁴¹⁵, néanmoins la main en matière de gestion des risques sur cet axe est bien communale. L'ouverture et la fermeture sont dans ce cas directement adossées aux décisions de la commission de sécurité qui est aussi maître d'ouvrage du PIDA, ou plus exactement devrions-nous dire des deux PIDA. Il existe deux arrêtés municipaux, celui de la mairie de Chamonix et celui de la commune de Vallorcine. Le PIDA comme dans les autres Départements alpins est intégralement financé par le Département qui siège à la commission de sécurité de Chamonix.

Si la décision de fermeture ou de déclenchement du PIDA appartient à la commune via la commission de sécurité, à Chamonix, la commune conserve aussi la main pour décider la réouverture de la route. Nous sommes ici dans une exception puisque comme nous l'avons déjà exposé, selon la jurisprudence, c'est au président du conseil général que revient la responsabilité de cette décision de réouverture. Ce détail montre à quel point la commission communale de sécurité chamoniarde est particulière, conjuguant l'ouverture à des acteurs extra communaux (Etat et CG), avec un renforcement de son pouvoir. On peut relever comme autre particularité, le fait que la gestion des risques de ce tronçon de route soit dépendante de deux maires, n'ayant pas toujours d'ailleurs le même avis sur l'opportunité du PIDA. Il est intéressant de constater qu'à partir d'une même expertise⁴¹⁶ sur le risque d'avalanches, les avis communaux relatifs à la mise en œuvre du PIDA divergent. Ceci tient notamment au fait que cet axe constitue aux dires

⁴¹⁵ Annexe 16 : Arrêté préfectoral n° 2005/1041 du 12 décembre 2005, portant constatation du transfert des routes nationales au conseil général de la Haute-Savoie.

⁴¹⁶ Les deux communes se sont dotées d'un même bureau d'étude METEORISK pour leur livrer une estimation du risque d'avalanches au niveau du col. C'est sur la base de ces informations que les deux commissions communales de sécurité statuent.

des membres de la commission seulement 5% des préoccupations de gestion. S'il ya risque, la décision est simple : on ferme. Du côté de Vallorcine, les choses semblent moins tranchées et ce parce que bon nombre d'habitants viennent quotidiennement travailler sur Chamonix. La fermeture de la route est alors plus contraignante et explique les divergences d'opinion dans certains cas. De ce fait toute la fermeture ne s'accompagne pas de PIDA. Parfois, l'évolution rapide des conditions de stabilité du manteau neigeux suffit à diminuer le risque et donc à envisager une réouverture sans tir. Toutefois, si la décision de déclencher le PDA est prise, c'est le PGHM qui est chargé des opérations.

L'exemple chamoniard est représentatif du cas n°1 avec une particularité néanmoins compte tenu non pas du caractère pluri-communal qui ne facilite pas toujours la décision et en revanche la pratique d'une commission communale de sécurité élargie. Ceci permet au Département responsable de la voirie de ne pas être externe aux discussions relatives au déclenchement. Enfin ajoutons le fait que ce sont les services de l'Etat qui procèdent au tir et non le service des pistes du concessionnaire local. Une situation qui tranche aussi par cet élément, avec d'autres territoires.

b) La gestion du risque d'avalanches sur la RD 530, dans la vallée du Vénéon

La gestion du risque d'avalanche sur cet accès présente des caractéristiques différentes du cas chamoniard. S'il existe depuis 2007 un PIDA financé par le Département de l'Isère, celui-ci est hélicoptéré et nécessite à ce titre l'implication préfectorale. C'est la commission de sécurité qui statue sur l'opportunité du PIDA. A Saint-Christophe-en-Oisans cette commission rassemble peu de personnes : le maire, les adjoints, les employés communaux, un nivologue prestataire. Une fois la décision prise de mettre en œuvre la PIDA, l'autorisation est demandée à la préfecture pour le transport hélicoptéré. Le chef des opérations est le responsable des pistes de la station des Deux-Alpes. Néanmoins les déclenchements sur cette route ne sont pas toujours réalisés par hélicoptère. La procédure n'en est que plus allégée. En effet, l'un des employés communaux est aussi artificier, il réalise lui-même certains tirs. Le circuit de décision et de mise en œuvre est alors si rapide que parfois, les décisions sont prises entre élus et employés.

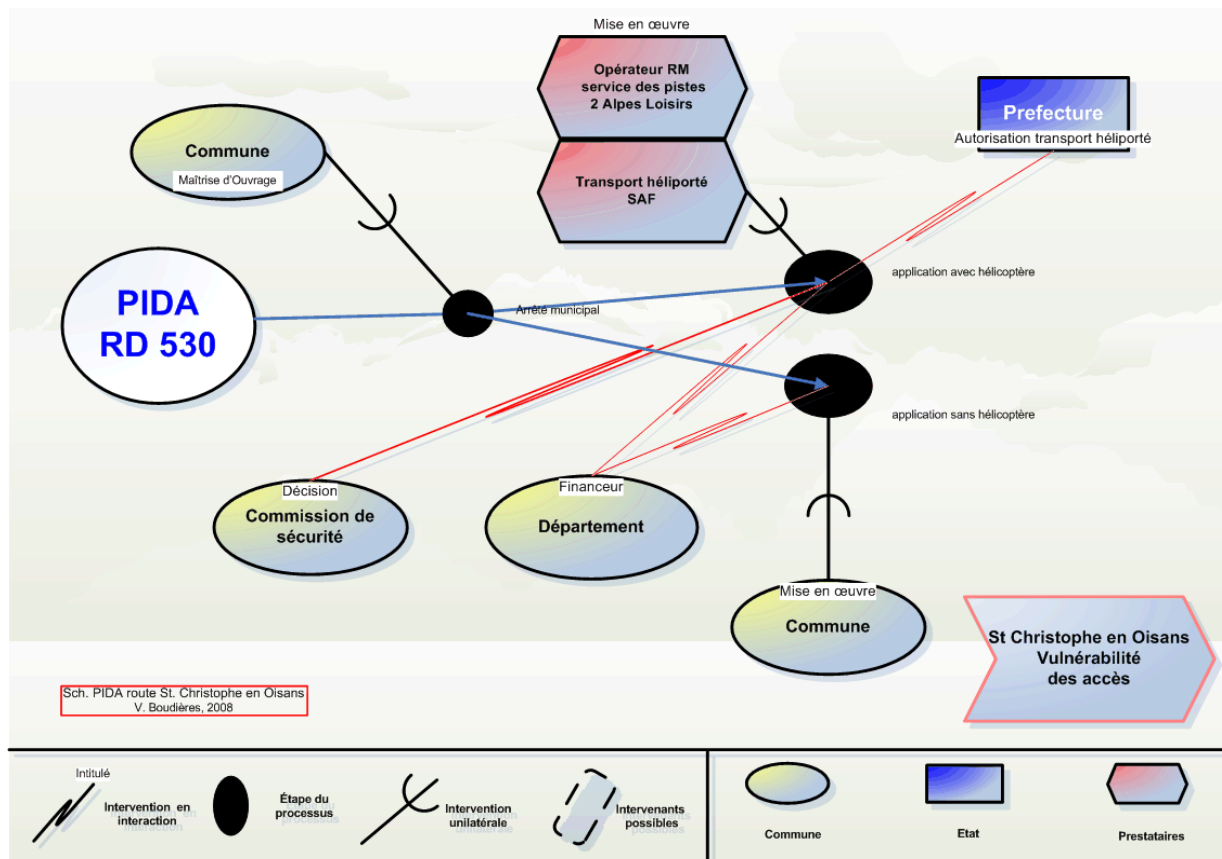


Figure 36 : Modèle du PIDA RD 530 sur Saint-Christophe-en-Oisans

La particularité locale ne réside pas tant dans le circuit court du PIDA sans moyens hélicoptérés. Elle se situe dans la gestion de la route, puisque dans ce cas, le CG de l'Isère a signé une convention qui délègue à la commune la charge de la viabilité hivernale (dénéigement de la route). Néanmoins le CG reste maître de la décision de réouverture de la route. Ainsi, la commune décide du tir, le réalise par ses services dans une majorité de cas, déneige la route et rend compte de la situation au CG qui lui prend la décision de (ré)ouvrir la route. Dans les faits, le CG fait reposer la décision de réouverture sur le résultat du tir et le déneigement de la route pour statuer sur la réouverture. Toutes ces étapes de gestion appartiennent à la commune. On constate dans ce cas un circuit de décision plus complexe que la réalité des pratiques sur le terrain. Il est à noter que l'on retrouve sur le plan opératoire et pour la commune de Saint-Christophe-en-Oisans les caractéristiques de gestion que nous avons observées pour sa gestion des risques relative aux espaces urbanisés. Il s'agit notamment, d'une certaine autonomie de la commune en matière de gestion des risques et surtout de la revendication de cette dernière à ce que cela reste ainsi, au prix peut-être parfois de certains raccourcis ou "courts circuits" dans les circuits même de décision.

c) La gestion du risque d'avalanches, sur les routes de Haute-Tarentaise, le cas des RD 902 et 87

Terminons notre analyse de cas avec la gestion du risque d'avalanches sur les accès des grandes stations tels que Val d'Isère et Tignes en Haute Tarentaise. Cet accès

emprunte la RD 902 dans un premier temps, puis la RD 87 (pour la station de Tignes, au niveau du barrage du lac du Chevril).

Sur ces accès, le risque peut-être important pas tant pour des raisons liées aux phénomènes, mais davantage pour des raisons liées au trafic de touristes durant la saison hivernale. Or, si la RD 87 bénéficie d'un PIDA faisant l'objet d'un arrêté municipal du maire de Tignes, la RD 902 quant à elle ne fait l'objet d'aucun PIDA. La RD 87 possède un PIDA qui dépend en termes de décision et de mise en œuvre de la commune, puisque c'est la commission de sécurité et le service des pistes sous tutelle de la commune qui décident de l'opportunité et de la mise en œuvre du tir. Le PIDA est financé par le CG de Savoie. Ce dernier a été pionnier en matière de prise en compte des risques naturels sur le réseau routier. Bénéficiant d'une politique affirmée sur la gestion du réseau routier, le CG de Savoie a lancé dès la fin des années 90 son Plan Qualité Route⁴¹⁷, lui permettant de se doter de moyens importants.

C'est notamment de cette politique qu'est issu le service "risques naturels" du CG, service d'étude sur le traitement des aléas auquel est exposé le réseau départemental. Le Département possède via ce service une véritable expertise technique sur les aléas, les ouvrages de protections, la surveillance et la sécurisation des voies d'accès. De ce fait, il constitue en matière de risque un interlocuteur de poids⁴¹⁸ puisqu'il ne se limite pas au financement d'ouvrage ou de PIDA, mais s'apparente à une véritable structure de gestion préventive et dans la crise des routes de montagne. Une place centrale que le CG souhaite pleinement occuper. Les communes touristiques de Haute Tarentaise supports de station ne souhaitent quant à elle voire leur capacité de décision sur la gestion de leurs accès diminuer. Cette situation peut parfois se traduire par des oppositions, nous allons le voir, compte tenu des divergences d'intérêts sur les délais de fermeture et de (ré)ouverture de ces accès stratégiques.

Pour ce qui est de la RD 87, la commune de Tignes a souhaité créer au maximum les conditions de son autonomie sur l'accès de ses touristes. Le fait de bénéficier d'un PIDA participe grandement à ce but. Le maire garde la main sur la fermeture de la route, sur la mise en œuvre du PIDA tant du point de vue de la décision que de la réalisation technique. De plus la commune de Tignes réalise aussi une bonne partie du déneigement de la route. Seule la décision de réouverture ne lui appartient pas, mais revient au CG. Ainsi la commune est dépendante de cette décision pour la reprise du trafic entre son territoire et la vallée. Cette autonomie semble encore plus réduite lorsque l'on évoque la gestion du risque d'avalanches sur la RD 902 avant la bifurcation sur la RD 87 au niveau des hameaux des Brévières et du Chevril. En effet, cette route ne bénéficie pas de PIDA parce que les avalanches qui sont susceptibles de la concerner concernent aussi les hameaux situés de part et d'autre de la route. Or, la législation n'autorise pas de tir d'avalanches pouvant concerner des bâtiments. La seule gestion possible en cas de risque fort est l'évacuation de ces zones jusqu'au retour à un niveau de risque plus faible. Néanmoins, pour la route, l'urgence est parfois palpable d'une part, parce que le risque

⁴¹⁷ Le Plan Qualité route est un programme de financement de la gestion des routes sur l'ensemble du département et notamment pour les accès aux stations savoyardes. Il implique le CG, les communes supports de stations et les opérateurs de remontées mécaniques qui reversent dans le cadre d'une taxe 3% de leur chiffre d'affaire au département.

⁴¹⁸ Ce service compte plus d'une vingtaine de personnes.

est fort et d'autre part, parce que l'axe est vital pour le flux de vacanciers, mais aussi l'alimentation des stations. Si l'évacuation d'une petite zone peut-être contraignante pour les habitants, elle ne l'est que pour ces personnes. En revanche, la fermeture prolongée du seul accès possible à deux grosses stations de la Tarentaise constitue un gêne nettement plus important.

Cette situation de crise fut relativement aiguë durant le week-end des 4 et 5 mars 2006, où lors d'un chassé-croisé de vacances scolaires, la décision de fermer la route le dimanche oblige 2500 touristes à passer la nuit sur Bourg-Saint-Maurice⁴¹⁹, où suite à de fortes chutes de neige la décision de fermer la route fut prise par le maire et le CG. Néanmoins, une fois cette décision de fermer la route prise, les avis quant à la suite des opérations n'ont pas été concordants entre d'une part, la commune et d'autre part, le CG. Le premier propose de purger la pente, les seconds préfèrent attendre une baisse du niveau de risque. Une fois la route coupée, la main est au conseil général, lui seul détient le pouvoir de décision relatif à la réouverture. Or, pour la commune l'option du déclenchement permettrait de purger la pente pour (ré)ouvrir l'accès au plus vite, de manière à ne pas mécontenter davantage une clientèle qui débute son séjour dans les gymnases et structures d'accueil communaux de Bourg-Saint-Maurice.

Pour qu'il y ait tir, il faut qu'il y ait un PIDA. Sur ce secteur et cette route, il n'existe pas de PIDA. S'entament alors des phases de discussions et de négociations tripartites entre la commune, le CG et la préfecture pour convenir d'une solution rapide à donner à une situation de crise. L'Etat qui n'est pas directement acteur de cette gestion se trouve dans l'obligation de jouer le rôle d'arbitre contre son gré, puisque du point de vue du droit c'est au CG que revient la décision de rétablir le trafic. Le maire prend alors la responsabilité d'un "tir politique"⁴²⁰, c'est-à-dire qu'il demande à son service des pistes de réaliser un tir de déclenchement sur la zone. Dans les faits, le tir se révèle négatif et conduit le maire à demander expressément au Département l'ouverture de la route. La situation se dénoue au matin du lundi avec l'ouverture de la route par le CG. Ce récit de crise n'est qu'un exemple parmi d'autres de la difficulté d'agir et de prendre des décisions sereines en matière de gestion des risques lorsque les enjeux sont importants et que les procédures sont complexes. Si la concertation semble alors de fait indispensable, pour huiler les rouages de certaines mécaniques procédurales rigides, elle ne suffit pas toujours pour parvenir à une gestion apaisée.

Depuis cet épisode, le conseil général élabore des protocoles d'accords avec les communes où ce type de situations peut se produire. Ces protocoles ont pour objet de stabiliser les manquements de la loi et surtout ce que les instruments contingents à ces procédures (le PIDA) sont venus perturber. L'enjeu du CG est de parvenir à une explicitation claire des démarches à suivre selon tel ou tel cas. Une manière de faire en sorte qu'à l'incertitude de l'avalanches ne s'ajoute pas celle des procédures où se superposent les rôles et les compétences. Une procédure qui caractérise pourtant la gestion du risque d'avalanches sur les routes.

⁴¹⁹ Chiffre et information issues de la note du Ministère du Transport, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, en date du 06 Mars 2006 et relative au « *Bilan du weekend du 4-5 mars 2006* » (annexe 17).

⁴²⁰ Expression employée par certains acteurs interviewés.

Les analyses concernant les Régions comme les Départements nous montrent à quel point ces collectivités qui n'ont pas de cœur de compétences sur les risques sont pourtant pleinement engagées sur ces questions. Elles le sont d'ailleurs au titre de compétences contingentes telles que la gestion des routes, l'aménagement du territoire, l'environnement. Ces compétences leur permettent d'investir le champ des risques. La logique d'appui aux communes peut parfois, notamment dans le cas des Régions, caractériser les raisons de leur engagement. Parfois c'est parce que le risque concerne leurs propres intérêts et préoccupations de gestion que ces collectivités s'impliquent. C'est ce que nous observons pour les Départements et les routes⁴²¹.

Dans tous les cas, l'engagement sur le risque est stratégique pour reprendre notre catégorisation. Il permet d'agir ou d'intervenir sur des enjeux annexes. Il est un moyen d'asseoir la place de l'institution et de générer une forme de légitimité dans des régulations où on ne l'attend pas à première vue. Ce décalage ou cette implication de plus en plus forte sur les risques est largement le fruit de la décentralisation, mais ils correspondent aussi à une véritable volonté d'investir ce champ, avant de devoir subir les conséquences d'une carence d'implication. Néanmoins, la gestion des risques comme nous l'avons largement répété est fortement "procéduralisée" et instrumentée. Ces cadres ne s'adaptent pas toujours aux mutations de l'action publique, notamment caractérisées par des formes d'engagements nouvelles de la part d'acteurs tout aussi nouveaux. La capacité d'adaptation est inversement proportionnelle à la formalisation de cadre d'action que la pratique met à mal, multipliant le recours aux compromis, aux conflits, pour faire valoir sa place et sa définition du problème "risque".

⁴²¹ Précisons que certains départements comme celui de l'Isère ne se bornent pas à la question des risques pour les accès routiers. Le risque est également présent dans le cadre de leur politique environnement, dans des actions de sensibilisation et de prévention notamment.

Chapitre 2 La prévention des risques liée aux activités hors pistes, démarches et alternatives locales de gestion

Dans ce chapitre nous laissons les espaces urbanisés et routiers, pour nous consacrer aux risques dans les espaces montagnards de pratiques sportives au sein et au delà des domaines skiables. S'il est principalement question du risque d'avalanches, nous élargirons la réflexion aux risques liés à ces pratiques (risques liés à la pratique de glisse en secteur non aménagé) qui s'ajoutent à l'avalanche et qui engendrent une offre particulière de gestion. Il s'agit ainsi d'interroger comment le risque se définit, s'identifie et les modalités de réponse qu'on lui apporte pour chacun des cas étudiés. Dans un premier temps nous évoquerons le cas des risques liés aux activités hors pistes dans ou en marge des domaines skiables, pour dans un second temps nous intéresser à ces mêmes risques en domaine de haute montagne, mais accessible par remontées mécaniques.

I Risques d'avalanches et activités hors pistes au sein des domaines skiables : vers une prise en compte de la vulnérabilité, les initiatives de Tignes et de Risoul

Avec les cas de Tignes et de Risoul, nous proposons une analyse sur des dispositifs de gestion émergents et dont l'initiative est locale. Ces dispositifs qui correspondent à une formulation particulière du risque sont riches d'enseignements quant à la manière dont émergent les modalités de prise en compte alternatives au sein de l'offre de gestion du risque dans les domaines skiables.

1) L'espace free ride de Tignes

A Tignes, le "free ride" a désormais son S.P.O.T.⁴²². Ce nouvel espace de pratiques sportives est une tentative nouvelle de réponse au dilemme auquel sont confrontées aujourd'hui les stations de sports d'hiver : glisse et prévention. Le S.P.O.T. a justement pour objectif de répondre à ce dilemme en constituant à la fois une action préventive et un nouveau facteur d'attractivité touristique. Le S.P.O.T. entend donc répondre à une préoccupation dans le champ de la prévention, en sensibilisant les pratiquants aux risques des pratiques hors pistes en station. Pour ce cas et après avoir précisé de quoi il retournait, nous tenterons d'analyser le décalage qui peut exister entre l'intention de gestion et la réalité de gestion par rapport au S .P.O.T.

⁴²² Définition du S.P.O.T.: Skiing the Powder Of Tignes ; « *Nouvel espace d'apprentissage et de sensibilisation, le S.P.O.T. vous donne les clés de la compréhension de la montagne.* » source site web de Tignes (www.tignes.net).

a) Les "espaces free ride", le mariage de la préoccupation touristique et de la prévention en station

Ces espaces sont des secteurs hors pistes du domaine skiable sur une pente ou dans une combe, plus ou moins parsemés d'obstacles (barres rocheuses, rupture de pente, végétation). Sur ces secteurs, la neige n'est pas damée et à quelques exceptions près, aucun itinéraire n'est signalé. Au quotidien, la décision d'ouvrir le site au public est prise par le service des pistes qui statue en fonction des conditions nivologiques du moment. L'accès au site est régulé par une remontée mécanique qui ne dessert que le secteur en question. Si cette remontée mécanique permet d'accéder à d'autres pistes adjacentes au secteur, la régulation peut prendre plusieurs formes. Ainsi, à Zinal⁴²³ en Suisse, ce sont des portails automatiques qui donnent accès au secteur. Dans ce cas, si l'espace est ouvert par le service des pistes, son accès est rendu possible par la détection de l'émission de l'ARVA⁴²⁴ porté par le pratiquant qui déclenche l'ouverture du portail. Dans la majorité des autres cas, la présence ou non de filets au départ de l'espace constitue le moyen de matérialiser l'ouverture ou la fermeture du secteur. A proximité de ces espaces, certaines stations ont mis en place des zones d'entraînement pour les recherches ARVA. Ces zones permettent aux pratiquants de se familiariser aux techniques de recherche d'une victime d'avalanches. Un des enjeux premiers de ces zones est de faire prendre conscience aux pratiquants occasionnels de la nécessité de porter l'ARVA, et, au-delà, de savoir s'en servir. Ces espaces free ride bénéficient également d'une information spécifique, ciblée sur le secteur (consignes de sécurité, présentation du secteur, obstacles présents) et les conditions de pratique du moment (conditions nivologiques, risque avalanche). L'action préventive est donc "*in situ*" et permet de sensibiliser au moment de la pratique. Ces espaces résonnent donc comme une manière d'agir sur un problème celui du risque d'avalanches dans les domaines skiables des stations grand public. Néanmoins, si les espaces free ride constituent une réponse innovante en matière d'offre touristique d'une part et d'action préventive d'autre part, ils ne manquent pas de susciter quelques interrogations.

⁴²³ La station de Zinal dans le Valais fut l'une des premières stations à mettre en place ce type d'espace au sein de son domaine skiable.

⁴²⁴ A.R.V.A. : Appareil de Recherche des Victimes d'Avalanches.

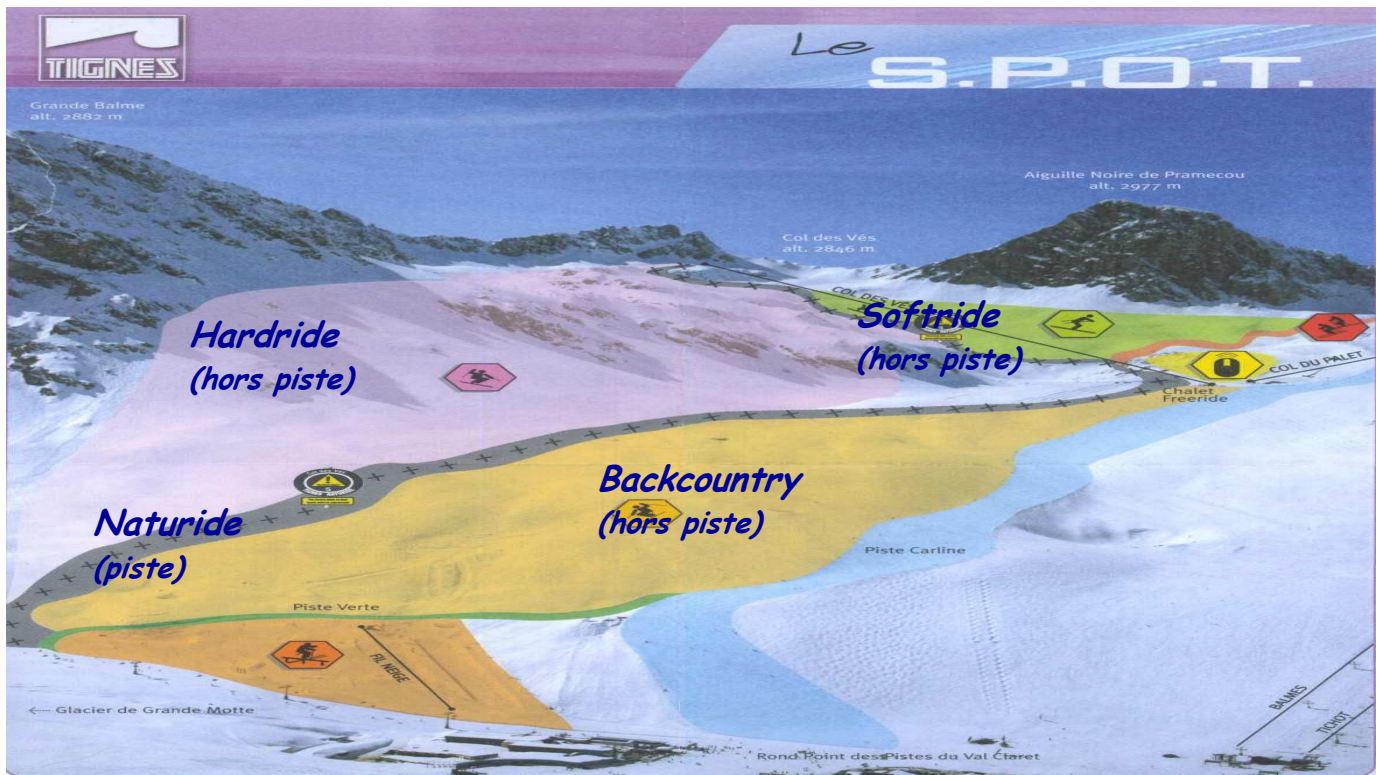


Figure 37 : Le S.P.O.T., d'après Tignes.net (noms des secteurs hors pistes reportés)

Le S.P.O.T. de Tignes est accessible par le télésiège du Col des Vés et propose différents secteurs orientés vers différentes pratiques free ride (hors pistes) et free style (sauts, figures et courses). Si les espaces consacrés aux activités free style sont nombreux dans les stations, les espaces officiellement ouverts aux pratiques "free ride", c'est-à-dire hors des pistes le sont nettement moins, compte tenu de l'exposition au risque d'avalanches que cela pourrait représenter.

C'est ce dernier espace qui retiendra donc notre attention. Ainsi, on identifie 3 secteurs hors pistes : le Hardride, le Softride et le Backcountry. Un détail, qui n'en est pas un pour la suite de l'analyse, réside dans le fait que le S.P.O.T. est traversé de part en part par une piste noire, non damée, d'où sa dénomination : la Naturide (itinéraire grisé sur la figure). Cette piste balisée sépare deux secteurs hors pistes : le secteur Hardride en amont et le secteur Backcountry en aval. Le S.P.O.T. est également doté d'une zone d'entraînement pour les recherches ARVA située au départ du télésiège.

Pour les responsables des pistes de la station, le ski hors pistes est une réalité qui impose une action de leur part : « *Le hors piste, si nous n'avons pas chiffre précis, nous constatons chaque année qu'après une chute de neige, les pentes hors des pistes sont tracées de plus en plus rapidement et par un nombre de skieurs plus important ... Tignes possède un domaine très vaste et les locaux, comme les touristes réguliers connaissent les potentialités hors pistes de la station.* » (Gestionnaire du domaine skiable).

Pour les gestionnaires, le free ride ne peut plus être seulement un support de promotion même s'il l'a été pendant longtemps et le demeure. Ainsi, le premier numéro de Skieur Magazine, en 1996 titrait «*Tignes version free ride*»⁴²⁵, presque dix ans plus tard, la station lance le S.P.O.T., en précisant «*sortir des pistes, ça s'apprend à Tignes*»⁴²⁶. D'ailleurs le concept du S.P.O.T. a été développé par la SEM⁴²⁷ Tignes Développement de la station et non par le service des pistes, qui fut par contre, dès le départ partenaire du projet. Le S.P.O.T. est initialement un produit touristique de la station qui répond à des attentes en matière de diversification de l'offre de glisse, mais qui rencontre une préoccupation éducative et préventive. Concrètement, en matière de gestion des risques sur cet espace, les moyens et les dispositifs sont graduels. Ces dispositifs sont le fruit d'une réflexion portée par le service des pistes. Ainsi, si le secours est assuré sur l'ensemble de l'espace S.P.O.T., en revanche la sécurisation n'est en théorie pas la même selon les secteurs. De manière évolutive, nous pouvons distinguer au regard de la sécurisation deux types d'espaces : les espaces qui bénéficient d'une sécurisation du manteau neigeux dans le cadre du PIDA. Ce sont les secteurs dédiés au "free style", mais aussi la Naturide (piste noire, non damée). Les autres types d'espaces sont les secteurs hors pistes (Hardride notamment) où le manteau neigeux n'est donc pas sécurisé spécifiquement. Enfin, l'accès est régulé par la remontée mécanique qui n'est en fonctionnement que lorsque le risque d'avalanches⁴²⁸ est inférieur à 3 ou 4. En théorie donc, l'espace a pour objectif de sensibiliser le grand public aux risques d'avalanches en station. L'information et la présentation du fonctionnement du site ont pour objectif de faire prendre conscience aux usagers que ce site est un site qui présente des secteurs hors pistes qui ne bénéficient pas de mesures de sécurisation semblables à ceux des pistes du domaine (absence de damage, de balisage et de sécurisation des pentes).

b) De l'intention préventive à la réalité de gestion : la sécurisation implicite du S.P.O.T.

Comme nous l'avons largement évoqué, le PIDA a pour vocation d'encadrer la procédure de tir préventif des avalanches, en vue de sécuriser les espaces destinés à être ouverts au public. Ces espaces doivent être précisément identifiés et signifiés dans l'arrêté municipal relatif au PIDA. En Savoie, qui fut le Département pionnier en matière d'expérimentation des techniques de sécurisation des domaines skiables, les services de la préfecture historiquement impliqués sur ce dossier sont à la base d'une doctrine PIDA. Une doctrine relative à la pratique de cet instrument et reprise par l'ADSP sur son site et qui précise notamment : « *Le pida n'a de raison d'être uniquement parce qu'il sécurise un espace géographique destiné à être ouvert au public, bien déterminé et délimité dans l'espace et dans le temps : pistes de ski alpin ou de fond, remontées mécaniques, routes*

⁴²⁵ Bertrand B. 1996. Tignes Station. *Skieur Magazine* 1:84-93.

⁴²⁶ Source site internet tignes.net, rubrique SPOT.

⁴²⁷ SEM : Société d'Economie Mixte dont le capital est en majorité détenu par une personne publique, en l'occurrence dans ce cas la commune.

⁴²⁸ Selon l'échelle européenne de risque d'avalanche qui compte 5 niveaux.

ou voies ferrées, chantiers, événements sportifs exceptionnels. En aucun cas les espaces hors pistes ne sont sécurisés par un PIDA. »⁴²⁹

Suivant cette doctrine d'application, les secteurs hors pistes ne sont donc pas spécifiquement sécurisés dans le cadre du PIDA. La question qui se pose est donc triviale : Est-ce qu'en pratique Tignes met à disposition de ses usagers un secteur par rapport auquel pour des raisons marketing et préventives on explique qu'il est hors pistes et donc non sécurisé ? Autrement dit est-ce qu'une station peut commercialiser et communiquer sur un secteur de pratique de son domaine sans pour autant le sécuriser ? Poser en ces termes le concept de Tignes semble périlleux, mais témoigne d'une volonté de replacer le pratiquant au cœur du dispositif en tant qu'acteur de ce dispositif. Si la réponse à la question est positive, alors le pratiquant qui prend la décision de s'y rendre doit prendre les dispositions qui s'imposent, pour qu'il prenne lui-même en charge sa sécurité. Une logique à contre courant des modes de gestion classiques dans les stations où la sécurisation du milieu permet justement de limiter le risque, en agissant sur l'aléa et en développant une offre de sécurité pour le pratiquant. Le symbole du S.P.O.T. est donc fort puisqu'il marque en station une vision alternative du risque et de sa gestion, par l'angle de la vulnérabilité. Une vision alternative par rapport aux dispositifs classiques de gestion davantage orientés sur l'aseptisation du milieu. Ces derniers ont indirectement réduit la conscience du risque chez des pratiquants qui parallèlement se sont affranchis de la barrière technique que représente l'évolution dans la poudreuse, grâce notamment aux évolutions du matériel. La symbolique et le message sont forts tout comme l'initiative semble osée pour une station grand public de ce type. Néanmoins, nous allons voir qu'en pratique le S.P.O.T. bénéficie d'une sécurisation importante. Une sécurisation indirecte qui atténue les risques pour les pratiquants et pour les gestionnaires. Il s'agit pour ces derniers de ne pas s'exposer à des risques d'ordre juridique si d'aventure un accident d'avalanche venait à survenir sur le site. Pour comprendre de quoi il retourne, il ne faut plus s'en tenir à l'initiative incarnée par le projet et il faut aller plus loin et étudier les modalités pratiques de la gestion du S.P.O.T. Celles-ci ne sont pas toujours explicitées, alors qu'elles permettent de contenir les contraintes et de rendre viable un tel projet.

Reprenons pour cela la photo du S.P.O.T., sur laquelle nous ajoutons les modalités de sécurisation effectives du S. P.O.T., en l'occurrence les zones de tir pour déclenchement.

⁴²⁹ Site de l'ADSP : rubrique *Avalanche et PIDA*, paragraphe *champ d'application du PIDA* (<http://www.adsp.org/pidaadsp.php>).

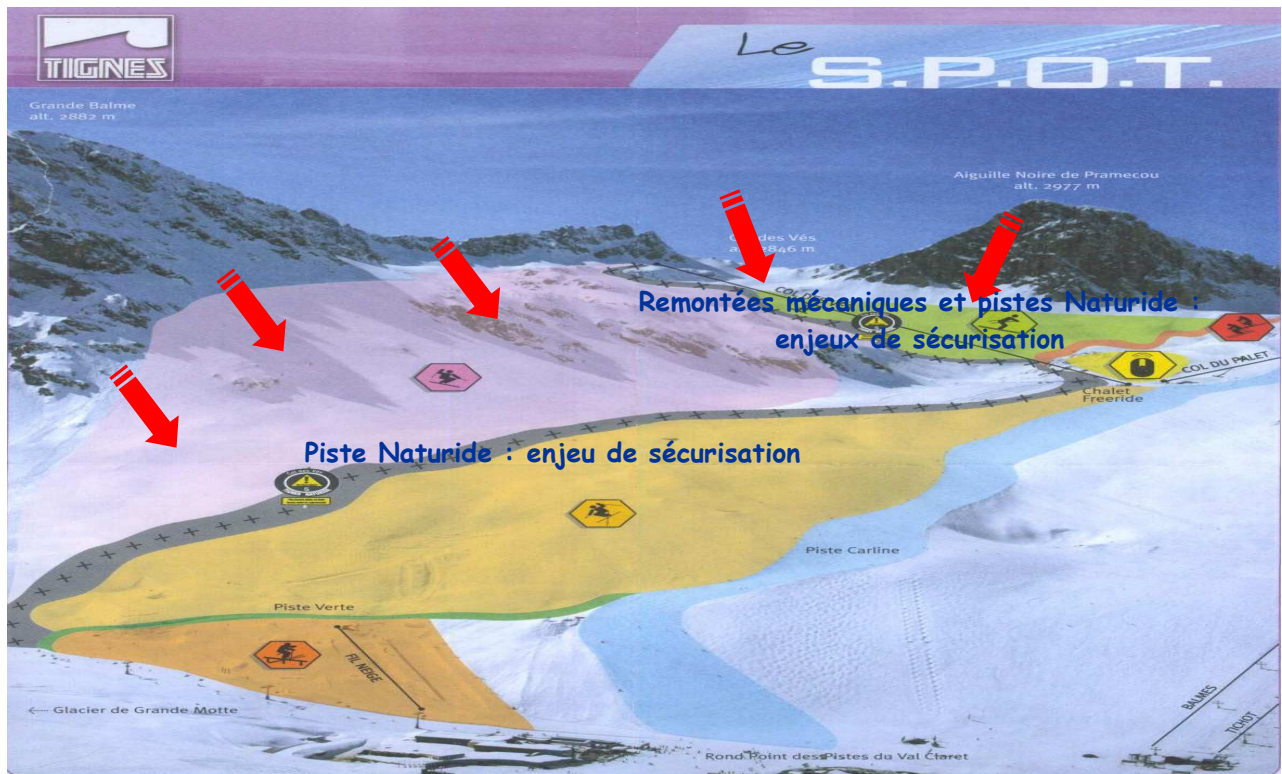


Figure 38 : Le S.P.O.T., d'après tignes.net, avec zones de tirs et enjeux de sécurisation reportés

Nous remarquons que tout en respectant la doctrine selon laquelle les hors pistes ne peuvent bénéficier d'une sécurisation spécifique, le S.P.O.T. bénéficie lui d'une sécurisation indirecte importante grâce à sa configuration topographique. En effet, la piste Naturide et la remontée mécanique peuvent dans le cadre du PIDA, bénéficier d'une sécurisation et donc de tir préventif d'avalanches en amont. En sécurisant ces enjeux (pistes et remontées mécaniques), on sécurise par la même occasion et par gravité les zones situées en aval, tel que le secteur Backcountry. De plus les tirs sont effectués au niveau des pentes supérieures à ces enjeux et permettent donc indirectement de sécuriser les secteurs Hardride et Sofride situés eux aussi en amont des enjeux et en aval ou au niveau des zones de tir.

En pratique encore, les responsables qui statuent sur l'ouverture de la remontée mécanique prennent le maximum de précaution compte tenu du caractère grand public de la fréquentation. Le S.P.O.T. n'est donc ouvert que lorsque le manteau présente de grandes garanties en termes de stabilité.

Comme nous l'observons, il existe donc un décalage entre l'intention affichée en matière de prévention, avec une action alternative que certains observateurs⁴³⁰ qualifient d'ailleurs de courageuse et la pratique avec les obligations et le niveau de sécurité auxquels s'astreignent les gestionnaires. Ce décalage existe et nous renseigne sur le glissement en termes de "tout sécurité" vers lequel les dispositifs de gestion des risques se sont dirigés. Le décalage marque alors la difficulté entre une prise de conscience au sein de l'offre de gestion et les difficultés à pouvoir l'assumer véritablement en pratique,

⁴³⁰ Le juriste de l'ANENA, M. Allibert, parle du S.P.O.T. comme d'« un grand pas dans la gestion du hors piste » (p. 43) dans : Ruffier N. 2004. Sécurité, Tignes prend les devants. *Montagne Magazine* 287:38-45

dans le contexte de gestion par le milieu actuellement prédominant en station. Par ailleurs en termes de prise de conscience chez l'utilisateur lui-même, on peut se poser la question des effets indirects de tels espaces. Est-ce que développer une action visant à ce que le pratiquant développe une auto-prise en charge de son activité, peut passer par un espace, où il ne juge pas lui-même si les conditions sont bonnes ou mauvaises ?

C'est donc un dispositif où le pratiquant n'exerce pas nécessairement son libre arbitre vis-à-vis des choix inhérents à son engagement face au risque. De ce point de vue, s'en tenir au simple feu vert d'une remontée mécanique ou d'un portail et à des conditions de pratiques aseptisées permet-il de développer de véritables réflexes chez les pratiquants et une véritable conscience de leur vulnérabilité ? Ce sont des questions que soulève ce type de dispositifs qui marquent néanmoins une évolution significative de la gestion des risques dans les stations, en tentant de replacer le pratiquant acteur de sa gestion et en axant l'action de gestion (de manière symbolique dans un premier temps nous l'avons vu) sur la vulnérabilité, pour traiter le risque d'avalanches.

2) Le zonage hors piste de Risoul

La station de Risoul, dans les Hautes-Alpes est située sur les territoires communaux de Risoul et de Saint-André-d'Embrun⁴³¹. Son domaine skiable est exploité dans le cadre d'une DSP totale par l'opérateur Sermont. Cet opérateur, dans le cadre de la gestion du risque d'avalanches auprès des usagers, a mis sur pied un dispositif de gestion particulier que nous proposons d'analyser. Cette station ne possède pas comme à Tignes un espace free ride, mais un zonage hors piste sur l'ensemble du domaine skiable. La différence est de taille puisque contrairement à Tignes, le but pour Risoul n'est pas de mettre sur pied un projet "touristico-pédagogique", mais bien davantage de développer un règlement relatif à la pratique du hors piste, à l'échelle globale du domaine. En matière de gestion des risques notamment ceux relatifs aux avalanches par rapport aux activités hors pistes, la démarche et les intentions à Risoul semblent donc quelque peu différentes de celles de Tignes. S'il existe bel et bien une volonté d'appréhender autrement ce risque et notamment en tentant de replacer comme à Tignes le pratiquant au cœur du système de gestion, les mesures prises semblent quant à elles bien distinctes.

⁴³¹ Cf. Figure **Erreur ! Document principal seulement.** : Carte du site de Risoul (Boudières, Bray, Cemagref)

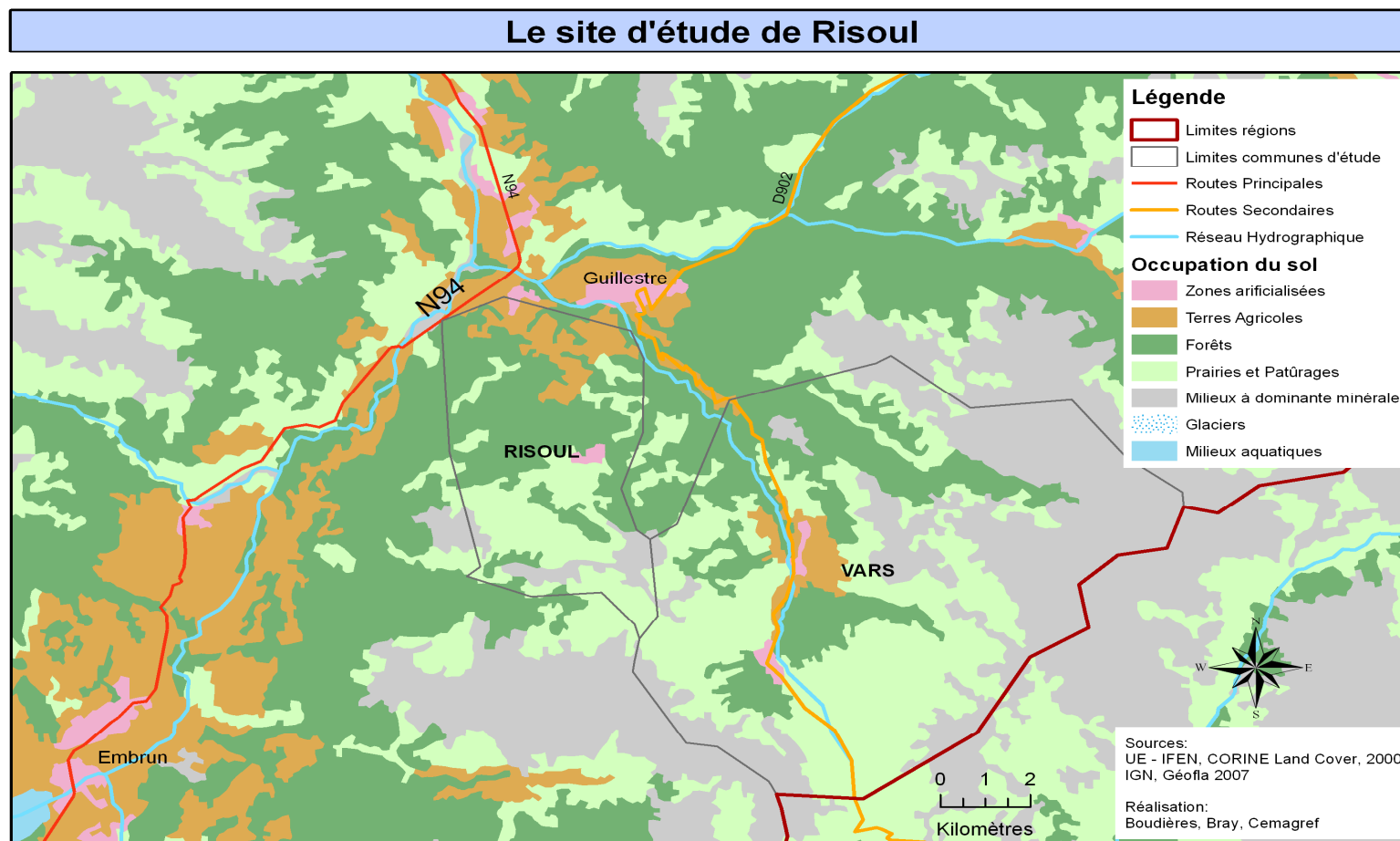


Figure 39 : Carte du site de Risoul (Boudières, Bray, Cemagref)

a) Le risque d'avalanches en forêt, incertitude et casse tête chinois pour la sécurisation des pentes sur Risoul

Cette station située entre 1650 m et 2750 m d'altitude présente de par son relief accidenté et complexe, mais aussi ses forêts de mélèzes, des qualités certaines en matière de glisse hors des pistes notamment. Le domaine skiable relié à celui de la station voisine de Vars constitue à elles deux le Domaine de la Forêt Blanche très prisé des clientèles du quart Sud-Est de la France, mais aussi des tours opérateurs touristiques d'Europe du Nord. Néanmoins le succès touristique de ce domaine, notamment chez la jeune clientèle ne présente pas que des avantages touristiques. Il s'accompagne aussi comme dans bon nombre de stations d'une augmentation des pratiques hors des pistes. Les moniteurs de ski sur la station constatent que ce qui représentait une pratique ancestrale, régulière, mais d'initiés est aujourd'hui une activité à part entière pratiquée par un nombre d'utilisateurs du domaine de plus en plus important chaque saison. Pour les professionnels locaux, le domaine de Risoul, « *sous ses airs méditerranéens et débonnaires, avec ces forêts de mélèzes* » (moniteurs A), cache en réalité des pentes dangereuses sur le plan des avalanches.

Ces pentes sont le siège de phénomènes avalancheux récurrents et dont le déclenchement par explosifs ne constitue pas toujours une science exacte, compte tenu de ce même couvert végétal qui joue un rôle ambigu. La forêt de mélèzes a un double impact que l'on peut qualifier d'antagoniste sur la sécurisation des pentes par déclenchement. Les forêts peuvent, dans certaines conditions, participer à la stabilisation du manteau neigeux, faisant office d'"ancrage"⁴³². Néanmoins, cette forêt peut compliquer la pratique de tir dont les résultats peuvent selon les conditions s'avérer négatifs⁴³³. Ainsi, le fait que certains tirs demeurent négatifs⁴³⁴, constitue dans cette station un véritable problème pour le service des pistes. Certains secteurs de forêt dense peuvent en réalité avoir été stabilisés sous l'effet d'ancrage de la forêt, mais avoir tout autant subi une première fragilisation importante sous l'effet de la déflagration. Cette

⁴³² L'effet d'"ancrage" qui a été évoqué lors de nos entretiens ne doit pas pour autant être compris comme un mécanisme systématique et particulier à toutes les pentes en forêt. En effet, et en nous référant au « *petit traité de nivologie* » de l'ANENA, si la forêt est utilisée comme élément de protection des villages et des habitations en montagne, contre les avalanches, la protection qu'elle offre aux skieurs est beaucoup moins nette. A tel point que l'on dit souvent que la seule forêt sûre est la forêt qui est tellement dense qu'il n'est pas possible d'y pratiquer le ski. Précisons pour le cas qui nous intéresse, que nous sommes en présence d'une forêt de mélèzes, donc d'un conifère dont la particularité est de perdre ses aiguilles en hiver. L'interception de la neige pendant sa chute est donc quasiment nulle, et le manteau neigeux qui se trouve sous de tels arbres est très semblable à celui qui se dépose en terrain découvert. En effet, à l'opposé les autres résineux tels que les épicéas et les sapins interceptent la neige pendant sa chute. Sur ces arbres, lorsque la quantité de neige devient trop importante sur les branches, celles-ci se plient et déposent la neige au sol. Si la température n'est pas trop basse, ce sont donc généralement des paquets de neige déjà transformée, qui viennent s'accumuler au sol. Cette neige est donc le plus souvent relativement bien stabilisée, surtout si la forêt est constituée d'un peuplement dense. Dans notre cas la forêt n'empêche pas systématiquement le départ d'une avalanche, puisque la neige au sol est fraîche. De plus, en termes d'activité hors piste, être pris dans une avalanche en forêt peut-être beaucoup plus grave que sur un terrain non boisé, à cause des chocs potentiels contre les arbres, dans la coulée. Enfin, dans ces forêts, certaines clairières peuvent aussi favoriser la formation de plaques instables.

⁴³³ Sont appelés tirs négatifs : les explosions n'ayant pas entraîné de résultat, c'est-à-dire de phénomènes avalancheux. Au cours d'un PIDA tous les tirs ne se traduisent pas par une purge de la pente et toute la question est de savoir si l'absence de résultat signifie que le manteau est très stable au point de ne pas céder sous la déflagration, ou si au contraire il a subi une fragilisation qui sera accentuée sous le passage futur du skieur hors piste.

⁴³⁴ Annexe 18 : *Photo Tirs de déclenchement positifs et négatifs au PIDA* (photos: Boudières).

fragilisation pourrait entraîner une avalanche quelques heures plus tard sous le poids d'un skieur.

Compte tenu de ses particularités locales, le problème "risque d'avalanches" apparait et se présente différemment des autres stations d'altitude qui n'ont pas ou peu de végétation. Si le déclenchement par avalanches ne constitue pas de manière générale une science exacte, il présente ici certaines limites qu'il s'agit de prendre en compte et de compenser en développant d'autres modalités de réponse.

b) Le zonage hors piste et l'arrêté municipal : un dispositif de gestion robuste

Si l'intervention sur le milieu ne suffit pas pour endiguer dans sa globalité le risque d'avalanches tel qu'il prend forme localement, il s'agit donc de s'orienter vers une action axée sur la source de déclenchement de l'avalanche, à savoir et en l'occurrence le skieur hors piste. Les avalanches peuvent se déclencher naturellement, sous la contrainte du poids du manteau neigeux et les caractéristiques de sa structure. Mais lors des accidents hors pistes, la source de déclenchement est majoritairement le passage du skieur lui-même. Pour le service des pistes, la source du problème "risque" ne devient donc plus le phénomène naturel, mais bien la vulnérabilité qui endosse aussi le statut de source du risque⁴³⁵.

Un risque pour les pratiquants, mais aussi et surtout pour les autres usagers du domaine qui eux pratiquent et demeurent sur les pistes damées et balisées. Nous touchons ici à une idée forte de l'esprit du dispositif que nous allons maintenant analyser.

Ce dispositif, prend la forme d'un zonage où sont recensés, catégorisés et hiérarchisés les secteurs hors pistes du domaine skiable impliquant chacun, au regard de leur localisation, des modalités de pratiques différentes pour les usagers.

⁴³⁵ Comme le précise W. Munter : « Dans de nombreux cas, une avalanche ne se déclenche qu'au passage d'un skieur. C'est ainsi que dans plus de 90% des accidents d'avalanches répertoriés, les victimes ont-elles mêmes déclenché "leur" avalanche. » (1997, 2006, p. 11).

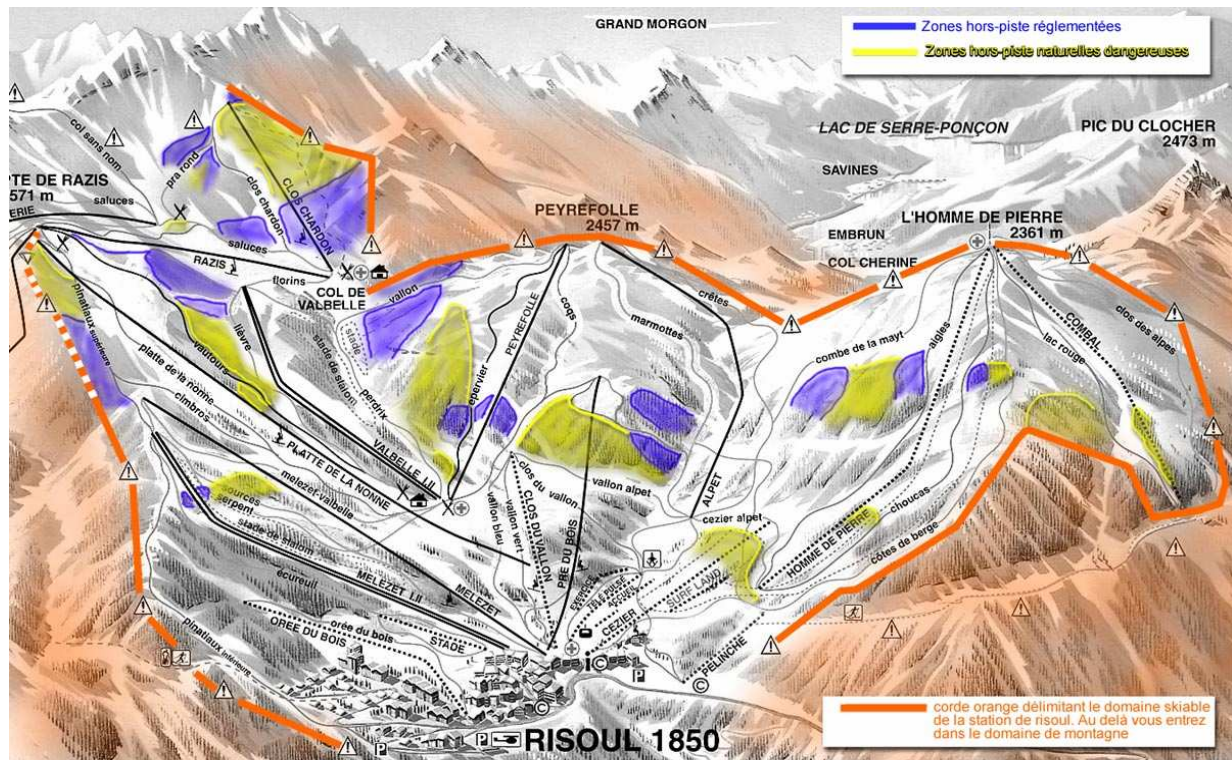


Figure 40 : Dessin du zonage hors pistes de Risoul, d'après extrait de l'arrêté municipal en date du 31/12/02

Sont donc ainsi présentés sur ce schéma représentant l'intégralité du domaine skiable de Risoul, quatre types de secteurs définis comme tels :

Les zones sans risque majeur (secteurs non colorés et hors des pistes) : « vous entrez dans ces zones simplement en sortant des pistes balisées et ouvertes... Ces zones sont sans risques majeurs d'avalanche, sauf à l'aval des pentes fortes, mais où subsistent tous les dangers des zones vierges (obstacles, ruptures de pentes, etc...). En dehors des pistes balisées ouvertes les éventuels obstacles ne sont pas matérialisés par le service des pistes. La montagne regorge de pièges que la neige parfois dissimule... (Torrents, souches, creux, etc...) » (Extrait du site de l'exploitant : risoul-ski.com, rubrique hors pistes)

-« Les zones naturelles dangereuses » (secteurs hors pistes colorés de couleur jaune) : « ces zones sont dangereuses, non contrôlées, non aménagées comportant de fortes pentes. La connaissance des dangers de la montagne est indispensables pour pénétrer dans ces zones "et mec ! il faut savoir renoncer"... Ces cordes jaunes vous guideront vers les portes où des informations sur les risques d'avalanche sont données. ... Ces "portes"⁴³⁶ sont des passages obligatoires pour pénétrer dans ces zones. » (Ibid.). Ces secteurs sont intégralement encerclés sur le terrain par des cordes et ce de manière à ce que le pratiquant ne puisse y pénétrer sans s'en rendre compte. L'entrée dans ces zones constitue de ce point de vue une intention délibérée de la part du pratiquant.

⁴³⁶ Annexe 19 : Photos : porte, corde et panneau zone jaunes (zones dangereuses) (photo : Boudières).

-« Les zones réglementées » (secteurs hors pistes colorés de couleur bleue) : « *Un départ de coulée dû au passage d'un ou de plusieurs de skieurs, créant ainsi une surcharge dans ces zones, peut avoir des conséquences graves pour les usagers de pistes situées en aval...Zones délimitées par des cordes bleues avec des portes d'information. Ces portes sont fermées tant que subsiste un risque d'avalanche. L'accès à ces zones ne relève pas d'une simple décision des usagers mais de l'appréciation du Service des Pistes.* » (Ibid.). Ces zones constituent la clé de gestion du dispositif, puisqu'elles désignent certaines pentes situées juste au-dessus des pistes. A ce titre, le déclenchement d'une avalanche dans ces secteurs peut représenter un risque pour les autres usagers. Nous verrons dans la suite de l'analyse, que s'aventurer dans ces zones lorsque leur accès n'est pas autorisé représente un double risque pour le pratiquant l'un lié aux avalanches, l'autre d'une toute autre nature puisqu'il est juridique. Tout comme pour les zones dangereuses, ces zones réglementées sont encerclées par des cordes bleues⁴³⁷ qui ne permettent pas aux pratiquants de s'y aventurer par inadvertance.

-« *La zone de montagne* » (secteurs hors pistes colorés de couleur orange) : « *Hé mec, un bon rider est un rider vivant...Des cordes oranges et des indications sur les supports de corde vous informent qu'au-delà vous entrez dans une zone non aménagée et que vous quittez le Domaine Skiable de la station de RISOUL ...Le secours n'est plus assuré par le service des pistes de la station.* » (Ibid.). Cette dernière zone signifiée au pratiquant par de larges panneaux⁴³⁸ marque la limite officielle et réglementaire du domaine skiable. Alors que nous l'avons vu, sur un plan juridique cette frontière semble floue, à Risoul, la délimitation du domaine skiable est précisée et annexée à un arrêté municipal en date du 31 décembre 2002. L'objet de cette arrêté est multiple nous allons le voir, néanmoins et pour ce qui concerne cette dernière zone, l'arrêté permet de signifier réglementairement la frontière du domaine skiable. Cette frontière est d'importance pour les gestionnaires de la station puisqu'elle marque où se termine la responsabilité du secours incombant aux services des pistes et où les services de secours en montagne prennent le relais.

Ce zonage à l'initiative du concessionnaire du domaine skiable, plus exactement de son service des pistes ne constitue en l'état qu'une simple tentative de gestion pour organiser et tenter d'encadrer les activités hors pistes de plus en plus nombreuses. Dans les faits, ce zonage est annexé au règlement local. Le schéma et le détail des zones présentées sont intégralement repris dans un arrêté municipal⁴³⁹ depuis 2002. L'objet de cet arrêté est de définir avec précision les différentes zones du domaine skiable, les modalités de pratiques et les aménagements (cordes, panneaux) mis en place sur le domaine. L'enjeu est donc de stabiliser localement une définition précise du domaine et plus encore de spécifier une réglementation en matière de pratiques hors pistes au sein du domaine.

⁴³⁷ Annexe 20 : Photos : Aménagements, cordes et panneau zone bleue (zones réglementées) (photo: Boudières).

⁴³⁸ Annexe 21 : Photos : panneau délimitation zone de montagne (photo: Boudières).

⁴³⁹ Annexe 22 : Extrait du registre des arrêtés du maire de Risoul : Réglementation sur le domaine skiable de Risoul : hors pistes et espaces réservés à des activités.

Ce dispositif (zonage, dispositions par zones, aménagement, balisages) ainsi repris et précisé dans un règlement administratif, dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire perd son statut de simple recommandation ou action "touristico-préventive" émanant de l'opérateur. Il s'agit d'un dispositif dont la portée juridique a des conséquences majeures sur le plan juridique. Tout d'abord, nous l'avons dit, la délimitation du domaine skiable permet de stabiliser la répartition des compétences et par voie de conséquences des responsabilités des gestionnaires. Mais la détermination spatiale, par le zonage, des responsabilités concerne aussi les usagers. L'évocation de l'article 223-1 du nouveau code pénal constitue une première en France, faisant du droit pénal une composante maîtresse de système de prévention local.

c) Prévention ou répression... des avalanches à Risoul ? : l'art. 223-1 du nouveau code pénal sur la mise en danger de la personne

Annexer à l'arrêté municipal les zonages et surtout les limites géographiques de l'entité domaine skiable n'est pas anodin en termes de responsabilité. Comme nous avons eu l'occasion de l'analyser juridiquement en première partie, l'évolution des pratiques notamment hors des pistes met à mal les définitions juridiques somme toute déjà floues. Rappelons ainsi que deux circulaires sont en vigueur dans ce domaine. L'une en date de l'année 1978⁴⁴⁰ précise que le « *domaine skiable de la station*⁴⁴¹ » se situe « *en deçà de ses remontées mécaniques, c'est-à-dire dans la partie où les skieurs redescendent à ski au point de départ* ». Ce domaine est composé par deux types d'espaces : le « *domaine des pistes balisées* » et le « *domaine hors piste* ». Le domaine des pistes balisées doit être défini par arrêté municipal du maire selon le modèle fourni par la circulaire de 1987. Celui-ci prévoit qu' « *est considéré comme piste de ski alpin, tout parcours de neige balisé...* » et protégé (art.5). Quant au domaine « *hors piste* », il renvoie selon la circulaire de 1978, « *à la partie non balisée située entre les pistes ou en bordure de celles-ci [et] il peut englober certains itinéraires et comporter des panneaux directionnels* ». ⁴⁴² Néanmoins l'étude de la jurisprudence a montré que le juge, dans la recherche des responsabilités, ne se borne pas aux définitions réglementaires relatives au domaine skiable et s'attache à constater la réalité des pratiques.

Ainsi, si le maire est responsable des accidents survenus sur les pistes (définies dans l'arrêté municipal imposé par la circulaire), le juge administratif étend volontiers la responsabilité du maire aux parcours « *habituellement empruntés par les skieurs* »⁴⁴³, même si ceux-ci ne sont ni balisés, ni définis dans l'arrêté municipal. Ces parcours que l'on dénomme « *piste de fait* », mais qui aujourd'hui vont au-delà du simple espace entre deux pistes, sont assimilés à des pistes et requièrent par conséquent aussi une attention de la part des gestionnaires. La jurisprudence fait ainsi évoluer la question des

⁴⁴⁰Source réglementaire : circulaires du 4 janvier 1978, « *relatives à la sécurité et aux secours dans les communes où se pratiquent les sports d'hiver* » et du 6 novembre 1987 dites « *arrêtés municipaux relatifs à la sécurité sur les pistes de ski alpin et de ski de fond* ».

⁴⁴¹ Pour la suite du propos nous utiliserons le terme de domaine skiable pour évoquer celui de la station (et non celui de la commune comprenant en plus le domaine de la haute montagne).

⁴⁴² Se reporter à (Gourbinot, 2006) (op. cit.)

⁴⁴³ Arrêt du Conseil d'Etat du 22 décembre 1971, « *Commune de Mont-de-Lans* », Lebon, p. 789, JCP 1973, II, 17289, note W. Rabinovitch.

responsabilités et de la définition des espaces au sein du domaine skiable. Cette évolution se caractérise par l'extension spatiale des responsabilités.

L'arrêté de Risoul a justement pour but d'anticiper une possible interprétation du juge sur ce qui est ou n'est pas le domaine de responsabilité du maire, du préfet, mais aussi de l'usager. Pour cela la définition des zones est primordiale puisqu'elle permet de dépasser la simple information relative aux pistes et précise également le périmètre du domaine skiable et des règles d'usages dans ce périmètre. La pratique est réglementée et ce règlement est officialisé renvoyant les acteurs impliqués face à la responsabilité de leurs espaces, ou de leurs actes. « *Les règles sont dites et explicites, il revient à chacun de s'y conformer et ce, en toute connaissance de cause* » (employé de la station B). Si la définition des espaces de pratiques du domaine skiable, avec une telle précision, est rare dans les arrêtés municipaux il est alors plus inédit encore de trouver des panneaux d'information avec la mention suivante : « *zone de hors piste...vous mettez en danger autrui... Article 223-1 du nouveau code pénal.* »⁴⁴⁴. Or si ce type d'inscription retient l'attention par son caractère répressif quelle en est la portée et pourquoi affiche-t-on cet article du code pénal dans le cadre d'une signalétique de station ?

L'article 223-1 du nouveau code pénal est défini dans le chapitre III Mise en danger de la vie d'autrui, section 1 Des risques causés à autrui. Cet article précise ainsi que « *le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.* »⁴⁴⁵. Les panneaux sur lesquels figurent les informations relatives à l'article 223-1 sont les panneaux concernant la délimitation des zones réglementées, c'est-à-dire des zones hors pistes situées en amont de pistes et sur lesquelles le déclenchement d'une avalanche pourrait entraîner des victimes sur la piste située à proximité. Le manquement manifestement délibéré d'une obligation particulière de sécurité imposée par le règlement se traduit pour les usagers par le fait de s'aventurer sur ces zones lorsqu'elles sont explicitement fermées, puisque le fonctionnement de ces zones est spécifié dans le règlement local (arrêté municipal). Le skieur hors piste, à Risoul est averti, « *il doit se rendre compte que ses actes peuvent avoir des conséquences pour les autres usagers qui eux restent sur les pistes. Ce serait un comble qu'ils subissent alors un accident d'avalanches... l'article du code pénal a une vertu dissuasive et doit responsabiliser le pratiquant qui passe trop souvent sous la corde sans réfléchir sur les conséquences de ses actes pour lui mais surtout et dans ce cas pour les autres* » (Gestionnaire C).

La menace du recours en justice ne concerne pas toutes les zones du domaine skiable. Néanmoins, l'évocation de moyen de répression juridique, sous cette forme marque une nouveauté dans les domaines skiabiles français, où l'information de ce genre s'en tenait au fait de dire que derrière la corde, la responsabilité des gestionnaires ne pouvait être engagée en cas d'accident. Or, dans notre cas, le risque n'est pas celui d'un recours d'un usager contre la commune ou le gestionnaire, mais bien l'inverse. Ce renversement des

⁴⁴⁴ Cf. Annexe 20 : Photos : Aménagements, cordes et panneau zone bleue (zones réglementées) (photo: Boudières) Op. cit.

⁴⁴⁵ Selon Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002.

rapports juridiques s'il semble nouveau dans l'hexagone est plus courant aux Etats-Unis. Dans le cadre des politiques de prévention du risque d'avalanches dans les stations du Colorado les gestionnaires ont aussi interdit le ski hors pistes dans certaines zones et mis sur pied des zonages et des règlements précis.

Le dispositif de gestion mis en place sur Risoul répond au problème tel qu'il semble se poser aux gestionnaires locaux. Le risque d'avalanches ne peut-être seulement traité par intervention sur le milieu compte tenu des caractéristiques géographiques du domaine et le curseur de gestion se positionne donc sur le pratiquant. Néanmoins, l'action préventive entreprise endosse une dimension pénale visant à placer le pratiquant face à ses actes. Le problème "risque d'avalanches" est donc formulé localement comme un enjeu collectif où gestionnaires, élus et pratiquants sont logés à la même enseigne, celle de devoir prendre en compte individuellement leurs précautions. Dans ce cadre, le zonage stabilise les rôles et orientent les conduites.

Les exemples de Tignes et de Risoul sont particuliers et innovants. Ils ne sont pas représentatifs de l'action préventive classique en station, mais témoignent en revanche d'une évolution dans les stations par rapport à l'action préventive. La question du risque devient de moins en moins taboue à condition (et c'est ce que nous observons que ces dispositifs émergents) qu'elle puisse être intégrée à l'offre touristique elle-même. De la même manière que la poudreuse continue à faire vendre, l'action préventive et le risque deviennent aussi supports de communication et de promotion. L'imbrication entre risque et tourisme semble plus forte et permet l'allocation de moyens plus importants sur des questions jusqu'alors quelque peu délaissées. Il est heureux que certains gestionnaires innoverent sur ce point et proposent de nouvelles pistes de réponse, là où ils identifient des dysfonctionnements ou des carences. On observe alors que la définition du risque évolue, que les systèmes bénéficient plus facilement de remises en causes par les acteurs qui en ont la charge. Les réponses semblent moins standardisées et répondent plus fidèlement à la manière dont localement on formule les choses. Dans ces deux exemples l'usage de la carte, des zonages du plan jouent un rôle central en tant que représentation stabilisée du dispositif, mais aussi en tant que médiateur de gestion entre acteurs de l'offre de gestion et destinataires de cette offre. Nous retrouvons des éléments d'analyse proposés par P. Lasoumes et J. P. Le Bouhris lorsqu'ils évoquent le poids et l'influence des cartes, en tant qu'instruments de stabilisation de l'état des choses et de conditionnement de l'action pour leurs auteurs (2007)⁴⁴⁶. Le zonage à Risoul est une règle construite par l'offre de gestion et incarnée par le zonage auquel le pratiquant doit se conformer. Alors que la définition et la délimitation des domaines skiables constituent un flou juridique et spatial, Risoul remédie localement à ce problème par une organisation spatiale rigoureuse de son domaine. La poursuite de notre analyse va se pencher sur d'autres types d'espaces moins standardisés et aménagés. Des espaces sur lesquels et pour autant la question du risque d'avalanches et des activités hors pistes, constitue une préoccupation collective tout aussi vive.

⁴⁴⁶ Lasoumes P. 2007. Gouverner par les cartes. *Genèse* 68:02-3 et Le Bouhris JP. 2007. Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). *Genèse* 68:75-96.

II Risques liés aux activités hors pistes en secteurs haute montagne accessibles par remontée mécanique : l'exemple de La Grave et de Chamonix

Pour ces cas de figure, la question peut se résumer ainsi : est-il nécessaire et/ou possible de prendre en compte collectivement (gestion pour le pratiquant) un risque qualifié d'individuel (exposition et autogestion des pratiquants) ? Nous faisons ici référence aux activités de glisse⁴⁴⁷ en secteur de haute montagne, mais toujours accessibles par l'intermédiaire de remontées mécaniques. Nous ne sommes pas dans le cas de pratiques alpines tels que l'alpinisme ou le ski de montagne où les pratiquants accèdent au domaine haute montagne par leurs propres moyens. Les sites comportent ainsi une ambiguïté du fait qu'ils constituent bien des domaines de haute montagne, mais sont accessibles par transport câblé. Cette ambiguïté ne permet plus de se reposer sur les définitions juridiques de ces espaces. L'évolution des pratiques et de la fréquentation amène les communes et les gestionnaires en charge de ces sites à développer leurs propres démarches qui entre raisons éthiques et succès touristiques, constituent des modalités de prise en compte des risques sous tension. C'est ce que nous proposons d'analyser maintenant en prenant appui sur les exemples de La Grave-La Meije et celui de l'Aiguille du Midi à Chamonix.

1) Définitions juridiques stabilisées versus pratiques touristiques évolutives

Ces sites ne sont pas aménagés pour les activités de glisse, mais aujourd'hui la fréquentation et la notoriété de ces sites sont indissociables pourtant de ces activités. En matière de gestion des risques, le problème est cornélien puisque naît de fait un paradoxe entre la nature juridique de ces espaces et la réalité d'utilisation qui en est faite. Rappelons ainsi que d'un point de vue juridique nous pourrions qualifier ces espaces de haute montagne comme ceux où s'atténue fortement la responsabilité des autorités publiques et des gestionnaires et où par conséquent s'amplifie celle des pratiquants. En effet, selon la circulaire du 4 janvier 1978, le domaine de haute montagne est celui des espaces non aménagés où l'on « *accède généralement avec des peluches (peaux de phoques) ou des raquettes* ». Ces espaces sont situés, et ceci constitue leur caractéristique principale, au-delà des remontées mécaniques, plus haut en altitude. Dans ces domaines, le ski se pratique « *sous l'entière responsabilité du skieur lui-même qui prend en charge sa propre sécurité* », les secours restant sous la responsabilité des autorités publiques « *toutes les fois qu'il n'y a pas impossibilité* ». Une répartition des rôles semble se stabiliser ainsi : au pratiquant la prévention et la gestion des risques qu'il choisit d'encourir et aux autorités l'obligation d'assurer le secours en cas

⁴⁴⁷ Il est pour ces nouveaux cas plus difficile d'utiliser le terme d'activité hors piste (même s'il est toujours utilisé dans le langage courant pour évoquer la pratique sur ces sites), puisque nous ne nous situons plus dans des domaines skiables. S'il s'agit toujours d'activités de descente à partir de remontées mécaniques, elles ne s'exercent plus au sein ou à la frontière des domaines skiables, mais bien au-delà dans ce qui est considéré comme le domaine de haute montagne. Néanmoins compte tenu de la fréquentation de ces sites et de l'accès facilité, le questionnement relatif à la prise en compte des risques ne peut-être le même que pour des activités tel que l'alpinisme ou le ski de montagne, pour lesquelles l'autonomie de gestion est plus importante.

d'accident. Le domaine de haute montagne paraît donc bien déterminé. Néanmoins, l'évolution des pratiques (engouement pour la pratique de glisse, notamment hors des espaces aménagés), mais aussi du matériel, a rendu ces espaces plus attractifs et plus accessibles à une proportion plus importante de pratiquants, surtout lorsque ce domaine est accessible par remontée mécanique.

Alors cette frontière auparavant relativement nette, entre une pratique sur les espaces aménagés et une pratique en domaine de haute montagne « *zones situées au deçà de certaines remontées mécaniques, lorsque le relief (rochers, voire déclivité trop forte) les rend inaccessibles par gravité au ski normal...* » tend à disparaître sur certains sites. De là, la responsabilité de la commune pourrait être mise en jeu sur la base de ses obligations sur le domaine hors-pistes, alors même qu'elle estimait la zone concernée du domaine haute montagne. Pour expliciter et argumenter cette thèse, évoquons l'affaire "*Duchatel-Mazoyer / commune de La Grave*" dont l'analyse de la jurisprudence montre une évolution nette en matière d'extension du domaine hors-piste vers le domaine haute montagne. Nous présenterons plus en détail le cas de La Grave dans la suite de notre propos. Néanmoins et pour illustrer la problématique, précisons que dans le cas "*Duchatel-Mazoyer*", la responsabilité de la commune de La Grave était mise en jeu suite à une avalanche déclenchée sur le domaine des Vallons de la Meije ayant emporté un skieur. Les Vallons de la Meije ont toujours été perçus comme relevant du domaine de haute montagne.

La cour administrative d'appel, dans son arrêt en date du 1er février 1995, a qualifié, dans un premier temps, le parcours utilisé comme un itinéraire de ski de haute montagne. Jusqu'à cette date, aucune jurisprudence n'avait sanctionné une quelconque obligation de sécurité de la part de la commune sur de tels espaces. Cependant, dans un second temps, le juge continue sa définition des itinéraires des Vallons de la Meije et ajoute « *desservi par les téléphériques des Vallons de la Meije au dessus de 2000 mètres d'altitude* ». Le juge, qui prend en compte l'existence des remontées mécaniques définit dans ce cas (qui demeure un cas d'espèce), les Vallons de la Meije non pas comme un domaine de haute montagne mais plutôt comme un site hors-pistes, considérant l'existence de remontées mécaniques et la fréquentation du site. La responsabilité de la commune a donc été engagée sur la base des ses obligations en matière de ski hors-pistes, en l'occurrence une obligation d'affichage du risque d'avalanches. Le domaine de haute montagne paraît donc bien déterminé. Néanmoins, l'évolution du matériel, des pratiques mais aussi de l'utilisation de certains téléphériques de haute altitude ont rendu plus accessibles et plus attractifs certains espaces.

Suivant l'évolution de la jurisprudence, le maire en plus d'être pleinement responsable de la sécurité sur les pistes de ski se voit étendre sa compétence au ski hors-piste, mais aussi à des itinéraires accessibles par remontées mécaniques, qui appartiennent aux domaines de haute montagne. Néanmoins, ajoutons que s'il y a bien une extension des responsabilités du maire, les obligations selon les espaces ne sont pas de même importance. Ainsi sur les pistes et les « *pistes de fait* »⁴⁴⁸, le maire a une obligation de

⁴⁴⁸ Les « pistes de fait » selon la jurisprudence (CE 22 décembre 1971, *Commune de Mont-de-Lans*, Lebon, p. 789.) définissent des parcours non damés mais régulièrement fréquentés et situés au cœur du domaine skiable, entre les pistes.

signalisation, de protection et d'entretien des pistes (information des usagers des dangers d'avalanches, fermeture des pistes dangereuses, déclenchement d'avalanches...). Pour les hors pistes, éloignés des pistes et des remontées mécaniques et *a fortiori* concernant les grands itinéraires en haute montagne, demeure une obligation de signalisation des dangers encourus par les skieurs. Pour les itinéraires de montagne, la seule obligation est celle qui concerne l'information aux pratiquants. Ce point et cette synthèse juridique faits, nous allons maintenant analyser, comment la gestion prend forme en pratique.

2) Le domaine hors piste de La Grave

Comme le détail de la jurisprudence précitée le laisse penser, le site de La Grave-La Meije est atypique puisqu'il associe caractéristiques relatives au domaine skiable et caractéristiques relatives au domaine de haute montagne. Si effectivement le village est support d'une infrastructure de remontées mécaniques (le Téléphérique des Glaciers de la Meije) le domaine auquel il donne accès n'est pas à proprement parler un domaine skiable grand public comportant des pistes balisées, damées et sécurisées. Si aujourd'hui et depuis les années 80, le téléphérique est en grande majorité utilisé par des skieurs, celui-ci fut au départ construit pour le transport des alpinistes au niveau des glaciers, départs des courses du massif de La Meije. Le téléphérique donne ainsi accès à un site de haute montagne et à un dénivelé exceptionnel de descente, dans un milieu non sécurisé, non damé et non balisé comportant des passages sur glacier, dans des grandes pentes et aux milieux d'obstacles multiples (barres rocheuses, séracs, forêts...). Cette spécificité a fait la renommée du site tant par les qualités montagnardes de pratiques que pour la culture et la conception de la gestion du risque que l'on peut qualifier d'hétérodoxes par rapport aux modalités classiquement observées dans les stations grand public. Cette conception du risque particulière est animée par des convictions engagées sur la montagne, les pratiques en montagne et plus généralement la vie. Cette conception du risque enfin est intéressante pour le processus de (re)formulation du problème "risque" auquel elle donne lieu.

a) La Grave-La Meije, ou l'approche de la gestion du risque par la vulnérabilité des pratiquants

Avec le domaine de La Grave-La Meije, nous sommes donc en présence d'un site situé en haute montagne mais accessible par gravité du téléphérique. Le téléphérique qui est exploité dans le cadre d'une concession de service public par la société des Téléphériques des Glaciers de la Meije. Il prend pied à 1450 m d'altitude, au niveau du village et permet d'acheminer les usagers à 3200 m d'altitude au bord du glacier de la Girose⁴⁴⁹. Pourquoi parler d'un site à part ? *« Une station unique qui offre ski sauvage ..., qualité de la neige et du domaine hors-pistes attirent depuis longtemps une clientèle éclairée. ... La Grave-La Meije offre un domaine skiable unique au monde et l'une des*

⁴⁴⁹ Annexe 23 : Plan du domaine de La Grave (source : Société d'exploitation des Téléphériques des Glaciers de la Meije).

plus prestigieuses descentes à ski en Europe avec 2150 mètres de dénivelé non-stop ... ». Tel est présenté le domaine sur le site internet du concessionnaire⁴⁵⁰. Néanmoins, les choses se précisent ou semblent plus nuancées lorsque l'on clique sur la rubrique « *Mode d'emploi* » de ce même site : « *En accédant au domaine de La Grave - La Meije, vous n'êtes pas dans une station de ski, vous êtes en haute-montagne, sur un site non sécurisé où les conditions météo peuvent changer brutalement et où vous devez gérer votre insécurité* ». La précision peut sembler anecdotique, mais elle est en réalité de taille. La Grave, n'est pas une station au sens où on l'entend et derrière cette question du vocable les implications tant touristiques que juridiques sont importantes. Sur le plan touristique, c'est une tout autre conception de l'offre de pratique qui est proposée avec ce domaine de La Grave-La Meije, une offre en rupture culturelle et touristique avec l'offre plus classique des stations grand public⁴⁵¹, puisque sur ce site il n'existe pas de pistes aménagées et sécurisées⁴⁵². La station ne dispose pas non plus de service des pistes chargé d'assurer la sécurité des usagers. Ce qui implique qu'il n'y a pas d'intervention ou de sécurisation sur le milieu : damage, balisage, ou déclenchement préventif du domaine, ou de secours assuré par l'opérateur ou la commune. Les secours sont donc assurés par les services de secours en montagne.

Néanmoins, l'absence d'intervention sur le milieu et de service des pistes ne signifie pas pour autant une absence de prise en compte des risques par la commune et par l'opérateur. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence précédemment décrite, les élus locaux mettent en jeu leur responsabilité et doivent se conformer aux obligations d'informations notamment.

C'est ainsi qu'à La Grave, un dispositif préventif, dont la clé de voute est l'information et l'implication des pratiquants, a été mis au point. On identifie ainsi deux actions qui articulent ce dispositif.

La première action est l'évaluation des risques. Elle est prise en charge quotidiennement par une commission d'évaluation des risques. Une commission, qui comme son nom l'indique, est chargée d'évaluer les risques et non d'organiser la sécurisation du domaine. La dénomination est d'importance à La Grave on ne parle pas de commission communale de sécurité, puisque le but n'est justement pas d'assurer ou d'organiser la mise en sécurité du site ou de la pratique, mais bien de mettre en place les conditions nécessaires

⁴⁵⁰ Cf. <http://la-grave.com/station-unique.php>.

⁴⁵¹ L'histoire de ce domaine est intimement liée à celle de l'alpinisme dans ces montagnes. Une histoire que retrace le géographe chambérien, L. Laslaz (2007). Cette histoire débute sur le plan alpin avec la conquête des sommets locaux tels que celui de La Meije et du Râteau. L'histoire des pratiques sur les versants de ces montagnes se poursuit bien après avec le ski de montagne dans les Vallons de la Meije et l'ascension du Dôme de la Lauze, par le Glacier de la Girose. Ce site présentait à cet égard, un dénivelé et un environnement montagnard (mélézin, haute montagne, glacier) exceptionnel. La pratique de l'ascension a été relayée avec la construction du Téléphérique en 1975/76 par celle de la descente. Cette pratique, depuis la fin des années 80 et un renouveau managérial constitue la pratique majoritaire sur le site, alors que cette période marque le développement des grandes stations de Tarentaise et le couronnement du tourisme d'hiver grand public français. La Grave cultive sa spécificité territoriale entérinant son image de site de haute montagne, où se pratique un autre ski, hors des pistes où l'utilisateur avant d'être un client est pratiquant d'un sport comportant des risques inhérents à la montagne. On touche ici aux fondements culturels du modèle touristique de La Grave et à cette capacité du territoire à générer sa marque de fabrique, une ambiance, un esprit du lieu qui propose de vivre autre chose au sein d'un « *ailleurs compensatoire particulier* » (Bourdeau, 2003). Une culture collective s'est ainsi forgée localement avec le temps et anime depuis l'offre touristique, comme celle relative à la gestion du risque.

⁴⁵² Pour être tout à fait précis, il existe 2 pistes damées et balisées situées sur le glacier de la Girose, mais non sécurisées par déclenchements préventifs d'avalanche. En dehors de ces deux exceptions, le domaine ne propose pas de piste. Nous focaliserons donc notre analyse sur cette offre de glisse hors des pistes.

à ce que les pratiquants prennent eux-même en charge leur sécurité. Cette commission est composée de membres du bureau des guides local, du directeur d'exploitation du téléphérique. elle est présidée par un élu de la commune chargé spécifiquement des risques. La particularité est que chaque membre et ce quel que soit son statut est par ailleurs guide de haute montagne. La commission se réunit après chaque épisode neigeux pour réaliser une évaluation des risques sur le domaine et statuer sur un niveau de risque essentiellement relatif aux avalanches. La pratique d'évaluation se déroule donc avant l'ouverture du téléphérique au public et consiste à monter avant en téléphérique au sommet du domaine, pour parcourir en deux groupes les deux itinéraires principaux du domaine : les Vallons de la Meije et le Vallon de Chancel.

Une fois en bas, les membres se réunissent et établissent collectivement un diagnostic sur l'état du manteau neigeux et les conditions de pratiques plus générales (niveau et qualité de l'enneigement), une évaluation relative aux conditions de pratiques que vont rencontrer les pratiquants sur ces 2 itinéraires. La particularité de cette évaluation est qu'elle n'est pas déléguée. Au delà du fait que la commission soit présidée par un élu, cet élu réalise l'évaluation. De ce fait, la pratique est donc techniquement et politiquement validée par un représentant de la commune. L'évaluation est qualitative et repose sur l'expérience du milieu et du site de chacun des participants. Cette subjectivité assumée par les membres qui ne cherchent pas à confirmer ou infirmer le BRA⁴⁵³, mais a se forger une opinion et un avis collectif et empirique sur le risque dans un domaine qu'ils connaissent parfaitement. Une fois l'évaluation effectuée, la commission statue sur l'ouverture du téléphérique au public (une ouverture qui peut-être décidée avec un risque d'avalanches marqué), puis rend compte aux pratiquants, des conditions de pratiques par une communication écrite, mais aussi orale au départ du téléphérique. Nous sommes alors dans la seconde action de ce dispositif, celle relative à la communication du risque.

Ce second temps du dispositif constitue une démarche de gestion basée sur une proximité relationnelle entre pratiquants et gestionnaire. C'est un temps fort et caractéristique de ce dispositif, puisque dans les autres stations, il débute par une intervention sur le milieu afin de réduire le risque pour les pratiquants. Or à La Grave, aucune intervention sur le milieu ne succède à l'évaluation. L'action qui succède à l'évaluation est celle relative à la transmission au pratiquant de la connaissance du risque sortie de l'évaluation. A première vue anodine et logique, la communication du risque se révèle être en réalité une phase active de la prévention active, singulière et incontournable dans le dispositif. Si l'on comprend l'objectif qui est de responsabiliser le pratiquant en lui mettant à disposition tous les éléments qu'ils n'ont pas puisqu'il n'est pas encore sur le site, sur la forme la délivrance de l'information constitue en réalité la clé de voute du dispositif.

⁴⁵³ BRA : (les) Bulletins d'estimation du Risque d'Avalanches sont élaborés par les centres départementaux de Météo-France en liaison avec les points focaux de Saint-Martin-d'Hères et de Tarbes et le Centre d'Etudes de la Neige (CEN). Les observations effectuées par les 140 postes d'observation nivométéorologiques ainsi que par quelques stations automatiques situées à plus haute altitude permettent de fournir aux utilisateurs des BRA une information relative aux conditions météorologiques, à la structure et à l'évolution du manteau neigeux à l'échelle des massifs. Le BRA est accompagné d'une estimation chiffrée du risque d'avalanches en référence à l'échelle européenne du risque d'avalanches.

Une fois cette information communiquée au pratiquant, celui-ci est symboliquement placé au centre de sa pratique. Pour que ce glissement et ce processus aient lieu, il faut créer les conditions favorables. Ces conditions sont analysables lorsque l'on se penche sur la manière dont est délivrée l'information, avec un effet conditionnant fort et unique. Cette communication est orale. Chaque matin avant l'ouverture du téléphérique, le patrouilleur⁴⁵⁴ rend compte des conclusions de la commission auprès des pratiquants amassés devant les caisses de la remontée mécanique. Une forme de briefing⁴⁵⁵ avant l'action qui derrière le but logique de transmission d'un message, permet de créer une forme de conditionnement. La transmission orale permet une sorte de valorisation de l'information composée d'éléments clés directement appropriables (niveau de risque, état général de la neige, secteurs dangereux, évolution de la météo, évolution des conditions au cours de la journée).

L'enjeu de ce temps de gestion est certes de diffuser le plus activement une information, mais au-delà de générer une forme de conditionnement auprès des pratiquants au moyen d'un double effet : la cohésion et la prise de conscience. Par rapport à la cohésion, la proximité entre informateur et informé, mais aussi et surtout le climat informel de partage crée une ambiance humaine forte entre les personnes, dont le sentiment d'appartenir à un même collectif, une même communauté, susceptible de partager une même conception de la pratique et du fonctionnement du site. Le message n'est donc pas automatisé et sans chaleur, mais volontairement direct et proche : *« bon aujourd'hui, c'est tendu dans certains secteurs...Le soleil va taper sur le retour à P2, il sera donc fortement déconseillé de chercher à relier la gare intermédiaire à partir du milieu de journée... Le BRA annonce 3, nous, on constate dans certaines pentes un risque supérieur...Voilà c'est dit, prenez vos précautions, sortez couverts...Bonne journée et restez prudent... »*. L'équilibre du discours est étudié, ni complaisant, ni alarmiste. Le but est d'atteindre le second effet : la prise de conscience. Allant du renoncement, aux précautions oubliées ou minimisées. A plusieurs reprises, nous avons pu constater qu'à la suite de l'oral du patrouilleur, des pratiquants non équipés sortent de la queue des caisses du téléphérique, pour regagner le village et les magasins de location pour louer pelles, sondes et ARVA ou se présenter au bureau des guides et s'offrir leur accompagnement.

Fréquents sont alors, à la suite de l'oral, les conciliabules entre pratiquants venant pour la première fois et prenant subitement compte de la spécificité du site. Les questions fusent alors sur leurs capacités, leur équipement, leurs envies et motivations et in fine leur décision de monter ou pas dans les bennes du téléphérique. Le discours du patrouilleur est parfois un choc, puisqu'il est celui du gestionnaire et qui pour autant ne leur propose pas de la sécurité et leur demande même de s'en charger. Ce deuxième effet de la prise de conscience est grandement produit par la forme orale que nous venons de décrire. La cohésion couplée à la prise de conscience sont les rouages d'un tel

⁴⁵⁴ Le patrouilleur est un employé de la société du téléphérique dont la mission est de communiquer à l'oral et par voie d'affichage l'évaluation du risque le matin et ensuite de se tenir à la disposition des pratiquants sur le site pour des éventuelles questions ou interrogations sur les itinéraires ou des difficultés rencontrées. La mission de patrouilleur n'est pas celle d'un pisteur secouriste. Sa mission est une mission de conseil et de relais d'information. Il propose également des formations gratuites sur l'utilisation de l'ARVA sur site.

⁴⁵⁵ Annexe 24 : *Photos départ du téléphérique* (photos: Boudières).

dispositif de gestion qui ne peut fonctionner que si le pratiquant devient acteur et prend part à l'action préventive. Le pratiquant passe ainsi du stade "agi" par le dispositif, au stade "agissant" dans le dispositif.

Certains spécialistes de la sécurité en station qualifient cette approche d'élitiste. Une approche à contre courant des démarches classiques qui a pour but de repositionner le pratiquant en face de ses responsabilités. La Grave pour les gestionnaires doit demeurer un espace de liberté responsabilisant et responsable. On touche ici à la dimension éthique du dispositif, une éthique dans laquelle le risque a une place centrale. « *Le risque c'est la vie... La Grave est un asile à ciel ouvert... Non pas que l'on y fasse n'importe quoi, mais justement pour que le pratiquant puisse se sentir vivant, maître de ces choix, dans une société qui a tendance justement à affaiblir ses réflexes, sa capacité de libre arbitre par la multiplication de dispositifs entretenant l'illusion de la sécurité* » (élu A). Cette éthique et cette culture de gestion correspondent à celle des sports des montagnes et non à celle des sports d'hiver. La culture de la pratique en montagne caractérisée par l'engagement moteur, cognitif, mais aussi et surtout affectif dans la pratique.

Cette conception de l'autogestion, de l'autonomie fait de la prise de risque un élément « *inscrit en puissance dans toute pratique de nature, c'est même ce qui la fonde* » (Bourges P., Mezrahi R., 1979, p. 179)⁴⁵⁶, constituant même une source fondamentale de motivation, non pas au sens morbide du terme, mais au sens de la gestion du risque justement. La prise de risque n'a d'intérêt que si on lui oppose une réponse de gestion individuelle comme collective (groupe de pratiquant).

Or la course en montagne par exemple constitue justement la résolution du problème "risque", par les choix, moyens, options, et modes préparatoires qui vont être réalisés. La pratique des sports de montagne détermine ainsi le risque et émet en même temps le mode fondamental de sa résolution. On comprend alors la logique et l'esprit du dispositif de La Grave et l'éthique dans laquelle il s'inscrit. Sur le plan éthique, culturel et surtout politique se dispositif requiert un engagement fort des élus locaux. La Grave est forcément comparée au paysage de gestion classique, notamment lorsque des accidents surviennent sur son domaine et malgré le fait que les gestionnaires s'évertuent à cultiver leur différence de conception du risque. L'argumentaire de type politique, éthique, voire existentiel relatif au risque n'est pas toujours accepté par les tribunaux ou les autorités. En cela, le dispositif de gestion de ce site peut-être perçu comme sous tension en tant que modèle hétérodoxe, puisque axé sur le versant de la vulnérabilité du problème "risque". Les gestionnaires doivent composer avec cette tension pour espérer pérenniser l'activité touristique sur le site.

b) Entre compromis et compromissions, une démarche de gestion sous tension : la colonisation des marqueurs du risque

Cette tension, nous l'évoquons à propos du caractère hétérodoxe du dispositif. Ainsi, l'activité de descente et la présence de remontées mécaniques tranche avec le fait que l'on se situe dans un environnement de haute montagne non sécurisé. Cette situation peu banale prête alors à discussion au sein même des institutions préfectorales

⁴⁵⁶ Op. cit.

ou dans les tribunaux. Nous avons dans ce cadre évoqué la jurisprudence "*Duchatel-Mazoyer / commune de La Grave*" où la responsabilité de la commune de La Grave a été mise à l'index suite à une avalanche déclenchée sur le domaine des Vallons de la Meije ayant emporté un skieur. La décision en cour d'appel a estimé qu'il était difficile de considérer La Grave comme un site différent des autres compte tenu des caractéristiques précitées. La préfecture départementale des Hautes-Alpes de son côté est plus nuancée. Plus proche du terrain et surtout faisant cas de l'offre touristique du lieu et du respect de la culture montagnarde, elle est elle aussi tiraillée entre d'une part, encourager à plus de sécurité et d'autre part, maintenir la spécificité et l'attrait de l'offre touristique de La Grave parce que le succès de cette offre tient notamment au fait qu'elle se détache du reste des autres stations et qu'elle conditionne de ce fait la survie économique du territoire en question. Néanmoins, comment l'institution représentante de l'Etat et responsable de la sécurité sur le territoire départemental peut elle valider et cautionner un tel dispositif ?

La réponse réside dans le compromis de gestion que les gestionnaires de La Grave et les services de la préfecture sont amenés à faire pour que chacun puisse être cohérent avec ses obligations et engagements mutuels sur la question des risques. Ces compromis, ces arrangements les amènent aux frontières de leurs convictions ou de leurs responsabilités. Le but commun est le maintien d'une activité spécifique, mais sans que cette spécificité ne soit entamée. Il faut alors composer et développer des infléchissements dans le dispositif, sans que cela ne le remette en cause et que cela soit trop coûteux sur le plan éthique. Nous proposons maintenant d'étudier ces infléchissements et autres compromis de gestion.

Nous l'avons dit sur un plan juridique et selon la jurisprudence, le caractère totalement "haute montagne" du site est remis en question ; même s'il demeure d'un point de vue géographique. Les responsabilités sont les mêmes que pour un domaine skiable comportant des secteurs hors piste, où l'obligation d'information est donc de ce point de vue renforcée. Elle ne peut se limiter à une information écrite au départ du téléphérique, aux gares intermédiaires⁴⁵⁷, mais aussi à sa sortie⁴⁵⁸. Se limiter à ces panneaux pour autant indispensables et essentiels dans la logique d'information et de responsabilisation du pratiquant, ne constitue pas au regard des obligations des mesures suffisantes à même de répondre à l'impératif de signalisation des dangers encourus par les skieurs. Cette information doit être située au niveau des dits dangers. Cela signifie qu'il faut signaler les dangers du domaine et pour cela mettre en place des aménagements spécifiques que nous qualifierons de marqueurs du risque⁴⁵⁹. Ces Aménagements constituent de fait une première entaille à l'éthique de non intervention sur le milieu et au fait que la gestion du risque doit venir du pratiquant et non des gestionnaires. Nous demeurons encore dans une logique de l'information, mais celle-ci ne se cantonne plus

⁴⁵⁷ Annexe 25 : Photos : Panneaux et informations en sortie du téléphérique (photos: Boudières).

⁴⁵⁸ Cf. Annexe 25.

⁴⁵⁹ P. Pigeon dans son ouvrage : *géographie critique des risques* (2005) évoque en premier lieu le terme de « *marques spatiales de l'endommagement* » (p. 151), puis de « *marques territoriales du risque* » (p. 152). Pour cette deuxième expression, il s'agit d'identifier bien plus que les dégâts après que le risque se soit concrétisé en catastrophe. Il s'agit d'identifier des éléments matériels, situés (aménagements, délimitations, travaux, panneaux,...) qui incarnent le risque et matérialisent une forme de prise en compte de ce dernier. Ces sous cette acception que nous mobiliserons l'expression au sens d'un témoignage de la prise en compte du risque.

aux téléphériques, mais colonise désormais le domaine lui-même. Sans que l'on puisse parler de mesure automatique, mais la présence d'une corde, d'un panneau, d'une indication sur un danger marque le fait qu'il y ait eu à cet endroit un accident.

Les services préfectoraux et le peloton de gendarmerie demandent alors aux gestionnaires d'installer un marqueur du risque à l'endroit⁴⁶⁰ de l'accident pour qu'il ne se réédite pas. Ces marqueurs sont comme des "crève cœur" pour les gestionnaires qui sont conscients de trahir en partie leur éthique de gestion et au-delà de s'engouffrer dans une logique d'aménagement les rapprochant petit à petit d'un modèle de gestion qu'ils condamnent. Si ces aménagements font partie du compromis de gestion, en tant que condition à la poursuite de l'exploitation du site, les gestionnaires entendent eux aussi réfléchir à la manière de se plier à ce qui pour eux s'apparente à une compromission. Or le positionnement de certaines cordes est de ce point du vue stratégique. Prenons l'exemple du retour des skieurs sur la gare intermédiaire P1. Ce retour depuis le vallon de Chancel se réalise par une longue traversée d'Ouest en Est dans la forêt. Cette traversée est matérialisée par une trouée dans la forêt correspondant au sentier d'été d'accès au refuge de Chancel. Néanmoins en aval de cette trouée la forêt plonge sur des falaises tombant directement dans le lit de la Romanche.

Or l'une des logiques d'aménagement des cordes constitue à les rendre non visibles depuis la traversée au niveau de la trouée. La facilité aurait été de disposer les cordes le long de la traversée, mais ces marqueurs de risque auraient alors été visibles par les pratiquants qui se seraient alors laissés guider, ne se posant plus alors de questions sur leur itinéraire, ou leur sécurité. L'effet serait induit par la présence des cordes et auquel les gestionnaires se sont refusés. Les cordes ont donc été placées en contre bas de la trouée, au bord de la falaise. Le but recherché est d'éviter de guider le pratiquant, pour que celui-ci conserve son attention, continue à se poser des questions et garde conscience de sa vulnérabilité. Les cordes ainsi situées ont pour but de parer à l'ultime situation : celle où, un jour de brouillard, un pratiquant se dirigeant vers les falaises, puisse en dernier recours s'apercevoir de son erreur en rencontrant devant lui la corde. Ce type de stratégie est loin de représenter une anecdote, plus que ça cette réflexion permet aux gestionnaires de respecter leur engagement vis-à-vis du risque. Le compromis de gestion est un fait auquel ils se plient et qu'ils qualifient de prix à payer pour que leur activité touristique demeure et que leur conception des choses du risque puisse encore être une pratique de gestion.

Sur le plan organisationnel, un tel dispositif demande une coordination et un investissement important de la part des acteurs notamment locaux dans le dispositif. Ce dispositif axé sur la communication du risque doit multiplier les relais d'information auprès des pratiquants, notamment par l'intermédiaire des acteurs locaux impliqués dans la démarche : office du tourisme, bureau des guides, De plus et comme nous l'avons dit le compromis de gestion, même tacite bénéficie d'un aval préfectoral. Ainsi la préfecture valide la pratique de l'évaluation, l'information sur le risque et demande également, comme nous l'avons dit, que le risque soit marqué dans le domaine à des endroits précis.

⁴⁶⁰ Annexe 26 : Photo équipement corde et panneau de dangers en amont des couloirs Trifides (photos: Boudières).

Le schéma du modèle de prévention des risques sur La Grave apparaît de ce fait complexe multipliant les interactions et les modalités d'action. Néanmoins cette complexité organisationnelle révèle en réalité certes une multiplication des interactions et participations, mais aussi et davantage un engagement collectif sur le risque chez ces acteurs locaux. Cet engagement de type militant permet de rendre solide la démarche auprès des autorités publiques qui acceptent et valident le dispositif dans son ensemble. Ajoutons que le cœur de gestion est incarné par la commission d'évaluation des risques, véritable poumon du dispositif, mais aussi et c'est ce qui constitue sa richesse et son efficacité, véritable lieu d'échanges et de décisions entre acteurs locaux publics mais aussi privés sur la mise en œuvre du dispositif. Il s'agit d'une forme de volonté collective locale d'assumer une conception militante de la prévention et de la concrétiser en s'engageant dans sa mise en pratique.

c) De la complexité organisationnelle, à l'atout organisationnel

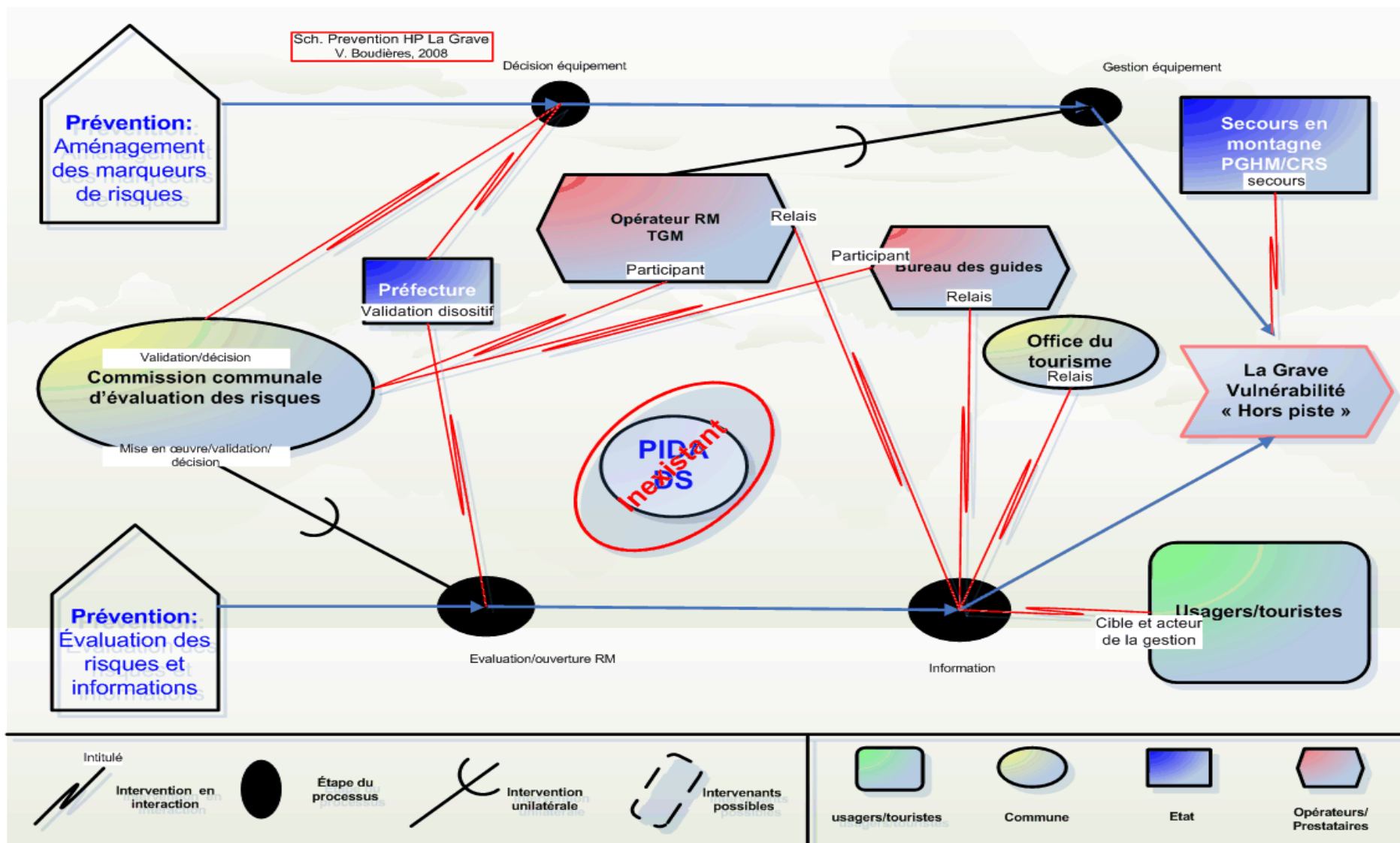


Figure 41 : Modèle du dispositif de prévention des risques de La Grave

Sur le plan organisationnel, des acteurs multiples sont impliqués autour de ce dispositif de prévention. L'intensité dans la coordination est particulièrement importante. Ces coordinations sont inscrites dans une convergence des engagements dans le dispositif, par rapport à une conception du risque partagée. Ce dispositif axé sur la communication du risque repose de fait sur la multiplication des relais d'information auprès des pratiquants notamment par l'intermédiaire des acteurs locaux particulièrement investis dans la démarches : exploitant du téléphérique, commune, office du tourisme, bureau des guides, Tous se font porte-parole du dispositif et de la conception locale de prévention. De plus et comme nous l'avons dit, les compromis de gestion même tacites conduisent à obtenir l'aval préfectoral, pour que le site puisse fonctionner. Ce sont des arrangements à la marge, non pas au sens de l'illégalité du terme, mais plutôt du respect des parties dans leurs obligations ou convictions sur l'action.

Des solutions hybrides sont atteintes, solutions médianes ne renvoyant pas chaque partie dos à dos, mais au contraire les rapprochant autour d'un but, faire que le système puisse tenir dans le temps. Ainsi la préfecture valide la pratique de l'évaluation, l'information sur le risque et demande également comme nous l'avons vu, que le risque soit marqué dans le site à des endroits précis. Le schéma du modèle de prévention des risques sur La Grave apparaît de ce fait complexe puisqu'il multiplie à la fois les interactions et les agencements d'intérêts qui au départ peuvent apparaître comme non associables et qui en pratique finissent par s'accorder, se stabiliser.

Ce qui apparaît, en première lecture comme une complexité organisationnelle constitue dans ce cas et sous cet angle un véritable atout organisationnel pour contrer et contenir un facteur actif de vulnérabilité du dispositif même. Un facteur lié à l'isolement et à l'hétérodoxie de ce dispositif local, dans le paysage de gestion traditionnel et dominant. Les engagements collectifs locaux, partagés, militants et politiques sur le risque permettent en réalité de développer une capacité à faire tenir dans la durée l'esprit et la pratique de prévention locale.

Cette capacité à faire tenir permet de crédibiliser la démarche auprès des autorités publiques qui acceptent et valident le dispositif dans son ensemble, en échange d'un certain nombre de compromis à la marge. Le dispositif bien que vulnérable par son hétérodoxie, n'en est pas moins solide et crédible. La question est de savoir si cette démarche contre-culturelle aura toujours une place dans l'univers de gestion. En cela la vulnérabilité du dispositif dépend alors de facteurs bien moins internes qu'externes.

3) Risques et fréquentation de la haute montagne, le cas de Chamonix

La vallée de Chamonix propose une offre de domaines skiables importantes : Le Brévent-Flégère, le Tour, Les Grands Montets,... Pour l'analyse qui va suivre, nous allons nous intéresser à d'autres types d'espaces qui sont tout autant constitutifs de l'offre de glisse de la vallée, mais qui comme à La Grave sont situés en secteur haute montagne et sont accessibles par remontées mécaniques. Nous évoquerons ainsi le cas tout aussi symbolique de la descente de la Vallée Blanche, depuis l'aiguille du Midi. Un itinéraire érigé au rang de mythe et qui connaît de fait un succès, en termes de fréquentation

important. Bien que situé en haute montagne, cet itinéraire constitue un point de préoccupation important de l'offre de gestion des risques, au niveau du grand public. Une préoccupation par rapport à laquelle différents éléments viennent s'ajouter qu'ils soient relatifs à la sécurité, aux responsabilités et obligations, à la culture et à l'évolution des pratiques montagnardes, mais aussi à l'activité touristique de la vallée.

Un site qui s'il constitue une exception cristallise néanmoins bon nombre d'éléments d'achoppement ou de questionnements, qui le rendent particulièrement fécond pour notre analyse. Ce site et plus particulièrement le haut de cet itinéraire est intéressant dans la mesure où le caractère haute montagne évident et indiscutable, ne suffit plus en tant qu'argumentaire pour justifier une "non implication de gestion" des autorités publiques. Un site où le risque est en pleine mutation du fait qu'il se situe en haute montagne, mais qu'il soit de plus en plus fréquenté par une clientèle grand public de bons skieurs, mais qui ne sont pas pour autant tous aguerris aux pratiques élémentaires de l'alpinisme. Nous prendrons donc appui sur cet exemple pour tenter d'analyser la question délicate de l'offre de gestion des risques en haute montagne, c'est-à-dire dans l'espace théorique et éthique de l'autogestion.

a) Dilemmes et compromis de gestion : l'accès à la Vallée Blanche par le téléphérique de l'aiguille du Midi

L'aiguille du Midi qui culmine à 3842 m d'altitude est accessible depuis 1955 en téléphérique, un téléphérique qui depuis ne cesse de contribuer à la renommée du massif. En effet, permettant les excursions panoramiques, mais aussi un accès plus rapide à certaines courses en haute montagne, le téléphérique est devenu au fil du temps un outil et une ressource touristique incontournable⁴⁶¹. On lui doit notamment le succès actuel de la descente de la Vallée Blanche à ski, descente continue de plus de 2700 m de dénivelée permettant de skier successivement le glacier du Tacul, du Géant et la Mer de Glace, avant de regagner la vallée de Chamonix. Comme à La Grave, la descente à laquelle le téléphérique donne accès est située dans le domaine de haute montagne. La pratique de gestion visant à informer les pratiquants sur les risques et sur la nature du site est de ce point de vue similaire. Ainsi, au départ du téléphérique les pratiquants sont informés aux caisses et par des panneaux et de la documentation sur la spécificité du site⁴⁶². Cette information s'amplifie à la sortie du téléphérique, où le pratiquant après avoir traversé un tunnel se trouve face à un portillon et un panneau⁴⁶³ matérialisant le fait qu'à cet endroit le statut de l'espace change radicalement, passant du domaine sécurisé au domaine de la haute montagne. Le portique comme le panneau

⁴⁶¹ Les chiffres de fréquentation annuelle du téléphériques sont les suivants (nombre de titres vendus/an, ODT France) : 445 624 en 1999, 497 577 en 2000, 497 507 en 2003, 418 330 en 2005, enfin 402 644 en 2006. La saison estivale constitue le gros de la fréquentation du site (alpinistes et excursionnistes), avec des pics de fréquentation allant jusqu'à 4000 pers/jour pour le mois d'août.

⁴⁶² Annexe 27 : *Photos et informations départ téléphérique et Vallée Blanche* (photos: Boudières, doc: La Chamoniarde, CMB).

⁴⁶³ Annexe 28 : *Photos de l'arête, sortie du téléphérique* (photos: Boudières, Huet, Maion).

constituent des passages obligés pour le pratiquant. Ils sont le fruit d'une réflexion menée par un groupe de travail local⁴⁶⁴.

L'objectif de ce groupe de travail est de conduire une réflexion sur l'information préventive, mais aussi sur l'opportunité et le niveau d'équipement et d'aménagement des sites. Or, et nous touchons ici à une distinction de taille, par rapport au cas de La Grave et l'accès à la descente des Vallons de la Meije, l'accès à la Vallée Blanche présente quant à lui un accès plus technique. A La Grave, les pratiquants prennent pied sur un secteur plat et peuvent chausser leurs skis pour entamer leur descente dès la sortie du téléphérique. A l'Aiguille du Midi, l'accès à la descente à skis se présente autrement. Effectivement, et c'est sur ce point que nous allons cibler notre analyse, l'accès au glacier du Tacul, c'est-à-dire à l'endroit où l'on peut chausser ses skis et débiter la descente à ski, n'est pas situé directement après la sortie du téléphérique. Une fois le tunnel et le portillon franchis, le pratiquant doit emprunter une arête de neige⁴⁶⁵ avant de chausser ses skis. Il est interdit de parcourir cette arête skis aux pieds, compte tenu de son exigüité et de sa fréquentation importante, lors de la pleine saison d'hiver. L'interdiction est signifiée au pratiquant par un panneau⁴⁶⁶ au départ de l'arête. Ce panneau n'est pas un marqueur du risque, puisqu'il n'a pas pour objet de signaler tel ou tel danger, mais plutôt d'instaurer une règle, de signifier une interdiction. Si effectivement au-delà du portillon commence le domaine de haute montagne, débute aussi l'espace de liberté⁴⁶⁷, selon ce principe qualifié d'éthique au sein de la communauté chamoniarde et montagnarde, en général. Il est de ce fait curieux d'observer que sur ce site emblématique du massif du Mont-Blanc, le pratiquant, une fois cette frontière passée, se voit confronter à une interdiction.

Comment expliquer un tel paradoxe ? Comment expliquer cette contradiction à laquelle sont confrontées les autorités locales. Pour ces dernières, ceci ne constitue pas une contradiction mais une nécessité de gestion, notamment au regard de la fréquentation qu'elle engendre. La fréquentation est telle que les responsables locaux sont amenés à équiper (nous allons le voir) et à édicter des règles au-delà des espaces classiques et traditionnels pour ce type d'intervention. La gestion de l'accès à la Vallée Blanche est en ce sens « *l'exception qui confirme la règle* » (Elu local).

Ceci constitue à notre sens une raison de plus pour analyser cette exception qui marque une évolution, dans la mesure où elle incarne le processus complexe de (re)formulation locale d'un problème "risque". Nous pointons ici une préoccupation sous tension entre d'une part, des valeurs et considérations éthiques et culturelles forgées dans le granit de ses montagnes, mais aussi et d'autre part, des impératifs de gestion et de sécurité qu'impose un tel succès touristique. Un véritable dilemme auquel sont confrontés les gestionnaires locaux pour parvenir à un équilibre de gestion tenables. Dans ce cas, nous

⁴⁶⁴ Ce groupe de travail animé par un élu local (qui comme à La Grave est aussi guide de montagne). Y participent les compagnies locales de guides, l'Office de Haute Montagne, Les organismes de secours et l'opérateur de remontées mécaniques de la vallée.

⁴⁶⁵ Annexe 29 : *Photos Aiguille du Midi* (photos: Boudières).

⁴⁶⁶ Cf. Annexe 28.

⁴⁶⁷ Citons une phrase tirée du document : *L'ascension du Mont Blanc est affaire d'alpiniste*, édité par les communes de Chamonix et de Saint-Gervais : « *objectif : préserver la liberté d'accès à la montagne et éviter la mise en place d'une réglementation restrictive* » p. 3.

observons comme à La Grave, que les contraintes relatives à la fréquentation massive⁴⁶⁸ obligent les responsables locaux à composer entre d'une part, leur refus de s'inscrire dans une logique du tout sécuritaire et d'autre part, le refus de fuir leurs responsabilités. Ce dilemme anime la question de l'équipement et la sécurisation de l'arête. Pour le cas de l'arête de l'Aiguille du Midi, il existe un équipement dans l'espace de la haute montagne. Effectivement et nous entrons désormais dans la catégorie des marqueurs de risque, le tracé de l'arête est aussi aménagée d'une main courante durant la saison hivernale⁴⁶⁹. Cet équipement permet de sécuriser la progression des pratiquants jusqu'à ce qu'ils puissent prendre pied sur le glacier. Le choix d'installer à demeure cet équipement fut débattu au sein du groupe de travail, qui par une première décision avait retenu le non équipement de l'arête pour ne pas favoriser l'accès à des personnes sans véritables connaissances de la montagne. Néanmoins suite à une visite sur site les responsables ont rapidement révisé leur jugement face aux risques encourus lors des fortes périodes d'affluence. L'absence d'équipement couplée à une forte affluence augmente considérablement le niveau de risque. Face à une telle situation, l'officialisation de cet équipement et le choix d'en faire un aménagement à demeure tout au long de la saison se sont donc imposés aux gestionnaires.

L'équipement de l'arête date en réalité des années 60. A l'époque l'équipement se limitait à une corde qui était installée par intermittence, les jours où l'arête était en condition de neige dure. Aujourd'hui la décision concerne un équipement à demeure d'une main courante avec poteaux et un tracé entretenu pendant l'intégralité de la saison. En mai, l'arête est déséquipée pour la saison estivale. La fréquentation est alors essentiellement celle d'alpiniste et non de skieurs. Les alpinistes sont équipés en conséquence et pour eux l'arête ne constitue nullement une difficulté technique. Il y a donc deux types de fréquentation de l'arête : les skieurs l'hiver et les alpinistes l'été, deux populations pour qui les mesures de gestion s'adaptent. Le choix d'équipement en secteur de haute montagne est difficile à accepter : *« Nous aurions dans l'idéal préféré laisser cet espace vierge car il est en haute montagne et qu'il s'agit aux pratiquants de se prendre en charge, néanmoins, en réalité, le problème c'est que nous sommes victimes de la fréquentation. Les gens viennent tout de même sur l'arête prendre des risques puisqu'ils ne sont pas équipés. Se créent alors des bouchons et des problèmes de congestions du site qui sont préjudiciables alors pour la sécurité collective des pratiquants. »* (Membre du groupe de travail A). Se greffe aussi et donc une question relative à la régulation de la fréquentation de l'arête : *« L'équipement a pour but d'augmenter la sécurité du parcours mais aussi et surtout de fluidifier la fréquentation sur ce site. »* (Membre de la commission B).

Or, les responsables observent une évolution dans les pratiques. La question récurrente durant l'hiver dans les structures d'accueil du public telles que l'office du tourisme ou l'Office de Haute Montagne⁴⁷⁰ est : *« la seule et unique question que l'on pose sur la vallée blanche, en début de saison, c'est est-ce que l'arrête de l'aiguille du Midi est*

⁴⁶⁸ En hiver la fréquentation de l'arête peut atteindre le chiffre de plus de 2000 pratiquants/jours. Les gestionnaires observent même un report de fréquentation cette année 2007, compte tenu du manque de neige en basse altitude (source entretien CMB).

⁴⁶⁹ Cf. photo main courante en annexe 28

⁴⁷⁰ Structure d'information et de prévention au public directement rattachée à La Chamoniarde.

équipée ? Ce n'est pas est-ce qu'il y a des avalanches, comment sont les crevasses, ou est-ce qu'il y a assez de neige pour aller jusqu'en vallée ? Non les questions sont concentrées sur l'équipement de l'arête...nous sommes là dans un véritable effet pervers de l'équipement». (Membre de la commission A). Les acteurs de la prévention locale observent une tendance lourde : *« les pratiquants hivernaux peuvent être de bon niveau technique en ski, ils savent de plus en plus se servir d'un ARVA et ils savent plus ou moins évoluer sur un glacier, mais en revanche progresser une centaine de mètres sur une arête de neige à pied, skis sur le sac à dos, cela en revanche ne fait pas partie de leur bagage technique »* (membre de la commission C).

Les responsables locaux constatent ainsi une autonomisation des pratiquants en hors pistes, mais une dépendance forte lorsqu'il s'agit pourtant de compétences de bases pour évoluer en haute montagne. De ce fait, l'information préventive évolue aussi avec la mutation du problème et lorsque l'arête n'est pas équipée, ceci est signalé par affiche au départ du téléphérique⁴⁷¹. La présence de l'équipement conditionne aujourd'hui grandement la fréquentation de l'arête.

Si le problème du risque sur l'arête évolue, d'autres risques viennent plus récemment s'y greffer, conduisant potentiellement à une telle (re)formulation du problème, qu'il est envisagé d'y répondre de manière opposée. Lors de la descente à ski de la Vallée Blanche, certaines portions de l'itinéraire classique présentent depuis peu un risque accru d'avalanches de séracs dû à l'évolution du glacier de l'Envers. L'une des options envisagée par les pouvoirs publics est le déséquipement de l'arête, pour limiter la fréquentation de la Vallée Blanche et donc limiter les passages et les flux en aval de la zone dangereuse.

La prise en compte des risques sur ce site montre à quel point le risque est au carrefour d'enjeux et de préoccupations parfois difficilement conciliables. Cette analyse met à jour les compromis de gestion auxquels les acteurs doivent parvenir pour rendre les choses possibles et tenables. Ces compromis réclament un investissement fort des acteurs pour compenser l'absence de vérité sur ces questions. Cet investissement permet de créer du lien dans l'action de gestion en perpétuelle mutation, à l'image du problème auquel elle tente de répondre.

Néanmoins, l'équipement n'est pas la seule réponse apportée par les acteurs locaux en charge de la gestion et de la prévention sur ces sites. Conscients que l'équipement apparaît de fait comme contre nature, il s'agit pour ces mêmes acteurs de développer une action en amont de l'équipement visant à développer une prise de conscience chez le pratiquant.

b) Le dispositif local de prévention des risques sur Chamonix : l'exemple de l'OHM-Chamoniarde

A Chamonix existait depuis 1948, une société civile de secours : la Société Chamoniarde de Secours en Montagne ayant comme son nom l'indique pour objet d'organiser le secours en montagne avant que ceux-ci soient pris en charge par l'Etat. En 1972, la commune de Chamonix créait l'OHM (Office de Haute Montagne), une forme de

⁴⁷¹ Photo affiche « arête non équipée » en annexe 27.

structure relais d'information et de prévention pour les pratiquants. En 2000, les deux structures fusionnent en une et même association : La Chamoniarde. Les locaux ouverts au public, situés sur la place de l'église à Chamonix ont gardé néanmoins le nom de l'OHM, plus connu auprès des pratiquants. La Chamoniarde-OHM est aujourd'hui une structure impliquée dans le domaine du secours, mais qui a donc élargi son domaine de compétence à l'information et à la prévention. L'association regroupe des membres de nature diverse tels que la commune de Chamonix, la Compagnie des Guides, les écoles de ski, les pisteurs secouristes, les secours en montagne,... Ainsi plusieurs missions incombent à cette structure unique en son genre :

-Le secours : La Chamoniarde a pour mission de fédérer, dans certaines conditions, les moyens destinés à la recherche ou au sauvetage des personnes égarées ou victimes d'un accident de montagne. Elle assure cette mission en totale collaboration avec la chaîne de secours définie sur le plan national. Elle participe à la recherche et au développement d'équipements de secours. Elle gère certaines infrastructures destinées au secours⁴⁷² sur la commune de Chamonix Mont-Blanc. Elle est l'instigatrice et la gestionnaire du réseau radio sécurité Alerte Mont-Blanc⁴⁷³. La Chamoniarde est donc une structure centrale de coordination entre la commune et les secours d'Etat. Dans ce cadre, elle attribue et répartie les dotations financières allouées aux différents organismes de secours (PGHM, sécurité civile, moyens hélicoptés publique, médecins secours en montagne). De plus impliquée dans le programme Interreg ALCOTRA, la Chamoniarde contribue à l'échange d'expérience entre pays européens sur le secours en montagne⁴⁷⁴. De ce fait et par l'intermédiaire de la Chamoniarde, la commune de Chamonix est très investit sur les actions de modernisation des secours. Enfin, la Chamoniarde dans les moments de crises joue un rôle d'organisation du secours dit de second rideau. Il s'agit pour des acteurs tels que le personnel de l'Ecole Nationale du Ski et de l'Alpinisme, de l'Ecole Militaire de Haute Montagne, ou de la Compagnie de Guides de Chamonix, d'être mobilisables lorsque les secours classiques ont besoin de renfort. Cette implication de la Chamoniarde constitue une particularité locale dans la mesure où le secours en montagne demeure une mission assurée par l'Etat. Paradoxalement à Chamonix pourtant théâtre historique du transfert des secours à l'Etat⁴⁷⁵, les acteurs locaux ont conservé une implication forte dans ce domaine.

-La prévention : partant du principe que « *la connaissance de l'environnement alpin et la prise en compte des conditions sont un gage de sécurité en montagne* » (membre de la

⁴⁷² On peut citer certains locaux comme la DZ hélicoptère des Bois, mis à disposition du PGHM par la maire et gérés par la Chamoniarde.

⁴⁷³ La radio (secours alerte Mont-Blanc) est un réseau radio qui date de 1995 et permet de relayer l'information sur les secours dans le massif, via différents relais : Aiguille du Midi, Mont Buet, Mont Joly et les balises refuge de l'ensemble du massif. Ce réseau radio couvre 5 communes : Passy, St Gervais, les Houches, Chamonix, Vallorcine. C'est donc la Chamoniarde, sur le plan associatif qui s'occupe et prends en charge l'entretien de ce réseau radio. Aujourd'hui, 47 % des alertes se font par téléphone, 47 % par le réseau radio, 6 % par le réseau Emergency (réseaux préfecture SDIS). Le réseau radio constitue donc « les yeux et les oreilles du massif du Mont-Blanc » (Membre de La Chamoniarde).

⁴⁷⁴ Ainsi, dans le cadre de ce programme ont été co-développés des équipements de secours tels que le traîneau *franco-guarda* dont la particularité est de flotter, d'être hélitreuillable, démontable en trois parties et d'être léger (15kg).

⁴⁷⁵ Agresti B. 2007. In *extremis, l'épopée du secours en montagne dans le massif du Mont Blanc*. Paris: Guérin. 320 pp.

Chamoniarde A), la Chamoniarde s'implique aussi au niveau préventif. La prévention et le secours à l'échelle de la structure constituent deux préoccupations indissociables localement⁴⁷⁶. Nous avons évoqué la question du secours, évoquons maintenant celle relative aux outils⁴⁷⁷ de prévention et de sensibilisation aux risques inhérents aux sports de montagne et aux risques liés aux activités hors pistes en particulier développée par la Chamoniarde. Nous retrouvons dans ces outils des éléments classiques et généralistes tels que des illustrations, des conseils de prudence, des informations de première urgence, des consignes de sécurité... Néanmoins nous nous intéresserons plus particulièrement à un outil particulier : le « *questionnaire d'aptitude* » qui est couplé au « *flyer Vallée Blanche* ». Par rapport à notre questionnement relatif à la vulnérabilité, ce questionnaire nous semble constituer un élément caractéristique de l'évolution de l'action préventive locale. Ce questionnaire distribué par l'OHM et disponible sur son site internet⁴⁷⁸ se présente en deux parties : les questions⁴⁷⁹ que doivent se poser les pratiquants avant d'envisager de réaliser seuls la descente de la Vallée Blanche et les réponses⁴⁸⁰ aux questions, apportées par l'OHM. Ce questionnaire nous semble symptomatique d'une prise de conscience des acteurs de l'offre de gestion sur le lien de causalité entre d'une part, des préoccupations de gestion visant à sécuriser les sites et d'autre part, l'accoutumance des pratiquants à une prise en charge de leur sécurité par un tiers. Ce questionnaire vise à ce que le pratiquant se questionne sur ses capacités à évoluer dans des espaces où justement la sécurité n'est pas prise en charge par une autre personne que lui. « *Aujourd'hui, nous posons les questions autrement auprès du public en leur demandant est-ce que vous avez une corde pour vous encorder, est-ce que vous avez un sac qui vous permet d'attacher les skis ? Est-ce que vous avez des crampons ? Est-ce que vous connaissez les techniques pour ressortir d'une crevasse. Savez-vous vous orienter dans le brouillard ? En fonction de ces différentes questions et de leurs réponses c'est à vous de prendre votre décision...Le rôle de l'OHM, ce n'est pas de mâcher le travail pour les gens, mais de faire en sorte qu'ils se posent les bonnes questions. Sinon, nous ne sommes plus dans notre rôle.* » (Responsable de l'OHM). A Chamonix, l'expérience acquise dans le domaine de l'information au grand public a permis à ces structures locales telles que l'OHM, ou l'Office du Tourisme d'être sensibles au fait que la communication constitue un enjeu tout aussi important que délicat : « *on ne peut pas communiquer n'importe quoi et n'importe comment sur la montagne et les pratiques sportives. Il y a un souci de communiquer de manière responsable et d'attirer l'attention des touristes sur la réalité que supposent les activités de montagne. Chamonix ne peut pas se permettre de vendre simplement de la sensation et de la liberté sans associer l'obligation de prudence et de prévention qui va avec* » (Responsable de l'OHM).

⁴⁷⁶ C'est pour respecter cette logique propre à la Chamoniarde qu'il nous a semblé important de détailler la question du secours, même si ce temps de gestion n'est pas l'objet central de notre recherche. L'enjeu étant ici de restituer une action locale partenariale et intégrée.

⁴⁷⁷ Annexe 30 : *Cartes postales et brochures préventives* (document site internet OHM-La Chamoniarde)

⁴⁷⁸ ohm-chamonix.com.

⁴⁷⁹ Annexe 31 : *Questions et réponses du questionnaire d'aptitude Vallée Blanche* (document sur site internet OHM-La Chamoniarde).

⁴⁸⁰ Cf. Annexe 31.

Cette politique de prévention et d'information est largement financée par la commune⁴⁸¹ et la Compagnie du Mont-Blanc⁴⁸². Pour ces acteurs, il est plus que nécessaire d'intervenir en amont de l'équipement et de replacer le pratiquant au cœur de la gestion. Cette stratégie vient compenser la contrainte d'intervention liée à l'équipement et traduit une forte réflexivité locale sur ces questions qui comme nous l'avons dit interconnectent des considérations touristiques, éthiques sur la sécurité et l'accès libre à la haute montagne.

L'engagement des acteurs locaux sur la question des risques est important à Chamonix. La Chamoniarde en tant que structure fédérative bénéficie d'un portage politique communal conséquent et de partenariats financiers solides : « *Le service apporté par l'OHM est gratuit. Il est à mettre au compte d'une véritable volonté politique communale de s'investir dans ces domaines, pour que le massif ne soit pas l'objet d'interdictions⁴⁸³, mais reste un espace de liberté* » (Membre B de la Chamoniarde). En termes de régime d'engagement dans l'action, les acteurs locaux développent un engagement de type militant. Les considérations et les préoccupations éthiques ne sont pas sous-jacentes mais bel et bien centrales dans la manière de concevoir l'action. En cela la place donnée à des structures telles que la Chamoniarde-OHM est symptomatique d'une volonté d'agir au plan local et de se saisir du problème "risque" tel qu'il se pose localement. L'engagement n'est donc pas subi mais volontariste au nom d'une certaine conception du risque et de la montagne. Néanmoins cet engagement se traduit parfois par des compromis, des digressions incontournables compte tenu du succès touristique de la vallée et de l'attrait hivernal de la haute montagne. Comme pour le dispositif de La Grave, la question de la prévention des risques sur Chamonix multiplie les coordinations d'acteurs dans l'action. Commission, structure fédérative constituent autant de lieux d'échange et de confrontation, mais aussi de moyens d'implication sur ces questions qui comme nous l'avons dit font l'objet de tensions. Les modalités de coordination et les interactions complexes offrent dans ce contexte une structuration forte autour de ces questions qui ne laissent personne indifférent tant elles sont associées à l'identité locale montagnarde, aux ressources touristiques. Ces dernières développent un engagement massif sur tous les fronts encourageant l'action préventive et l'organisation du secours, mais aussi la pose de main courante en secteur de haute montagne et la mise au point d'un questionnaire d'aptitude pour en contrepartie responsabiliser le pratiquant.

La destination chamoniarde est-elle victime de son succès ou innove-t-elle dans la démarche préventive ? Notre analyse ne tranche pas sur la question, mais fait plutôt un constat en termes de contradiction locale révélatrice de la tension sur la question du risque, comme dans d'autres territoires. Ce qui néanmoins est intéressant, c'est que l'objet de préoccupation risque à Chamonix ne constitue pas un tabou, au contraire il est objet de fortes implications. De la même manière, les réflexions et les remises en cause

⁴⁸¹ La commune finance les salaires des employés de l'OHM (directeur + 4 employés temps partiel), met à disposition les locaux et apporte une subvention de 15 000€, auxquels s'ajoutent des dons (10 et 15 000€).

⁴⁸² La Compagnie du Mont Blanc accorde un financement à hauteur de 75 000€.

⁴⁸³ L'interviewé fait référence à l'arrêté du préfet de Haute-Savoie de l'hiver 1999, interdisant toutes pratiques en montagne à la suite d'accidents et compte tenu d'un risque d'avalanche fort persistant. Cet arrêté a entraîné des réactions vives au sein de la communauté montagnarde et chamoniarde s'opposant à une réglementation perçue comme abusive et inappropriée, attentant directement au principe supérieur de la liberté d'accès à la montagne, cher à cette communauté.

sont nombreuses localement, mais elles donnent lieu à des débats, plus qu'à de véritables rejets ou oppositions. Preuve s'il en est qu'il existe localement une vitalité et une réactivité des acteurs de la gestion vis-à-vis de ces questions qui font pleinement partie de la culture locale. Les arbitrages et choix demeurent fragiles et les compromis nombreux. Ici aussi dans la capitale de l'alpinisme, les réponses au problème "risque" dans les pratiques de montagne ne trouvent pas de réponse universelle et dépendent bel et bien de la manière dont on conçoit le problème au niveau local. Le risque à Chamonix est de ce fait une préoccupation de premier plan, une source d'investissement politique majeure qui comme ailleurs est le fruit d'une (re)formulation locale particulière du problème.

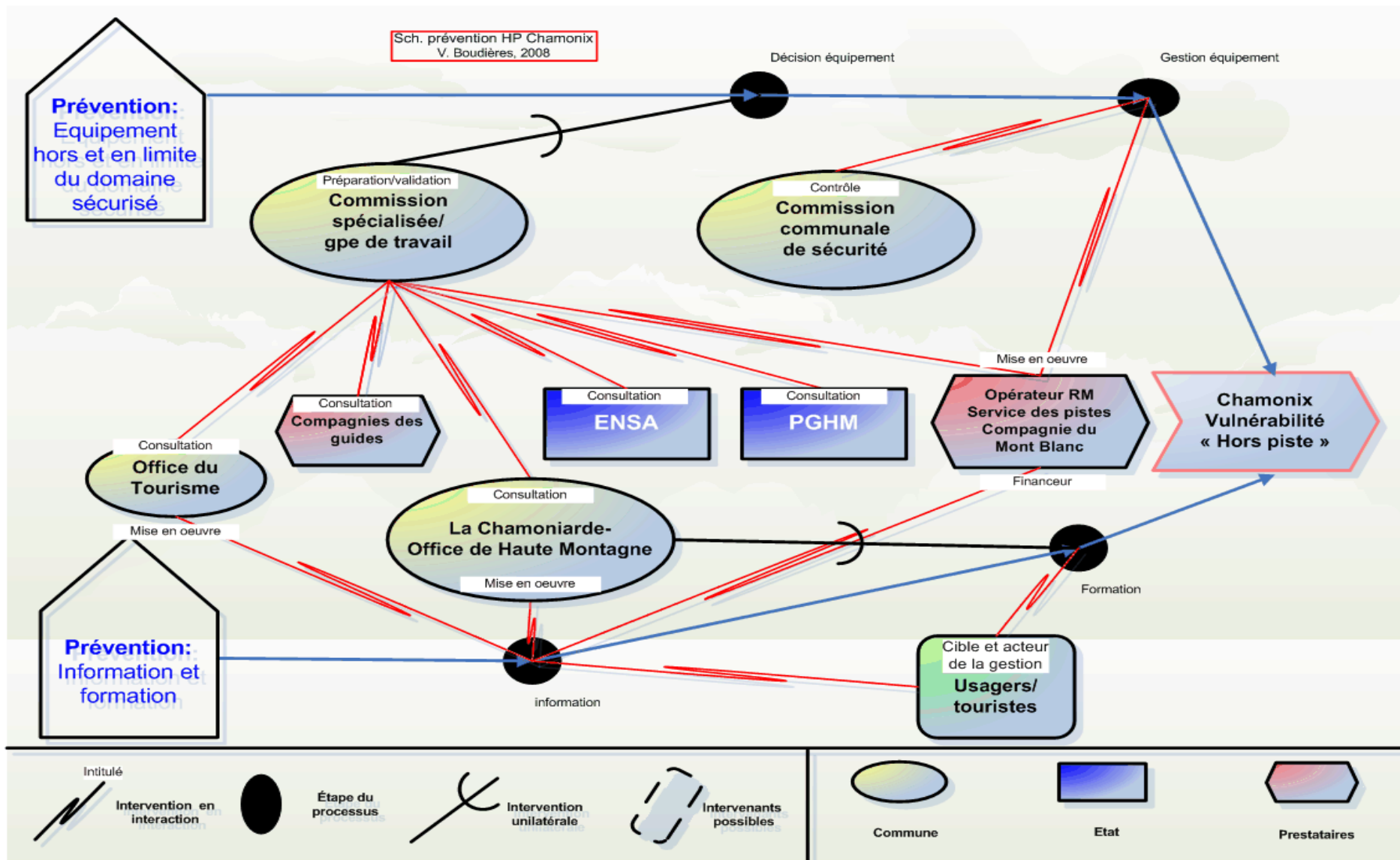


Figure 42 : Modèle du dispositif de prévention de Chamonix

Ces analyses relatives à La Grave et Chamonix nous donnent à voir à quel point le domaine de la haute montagne est loin de constituer un domaine de virginité en termes de débats. Le caractère "wilderness" classiquement attribué à cet espace sur le plan environnemental ne caractérise pas vraiment les initiatives qui sont liées à ce même espace. Pour autant, c'est au nom de la préservation de tels espaces et de la liberté de pratique dans ces espaces que la question du risque implique quelques transgressions et compromissions. Le succès de fréquentation de cet espace notamment en termes d'activités de glisse appelle une nécessaire implication de l'offre de gestion, une forme de mal pour un bien.

La "non action", le "non investissement" dans ces espaces pourraient engendrer en retour un risque de "légifération généralisée" qui pourrait alors constituer une menace pour la liberté d'accès. C'est donc pour ne pas courir un tel risque que les acteurs locaux préfèrent intervenir et s'impliquer au prix de certaines concessions à leur culture ou à leurs convictions sur la question. Intervenir, plutôt que subir, telle pourrait être cette philosophie de l'intervention pour des acteurs qui cumulent des statuts (élu, mais aussi guide, gestionnaire, mais aussi pratiquant, ...). Agir dans le compromis pour que l'essentiel soit préservé et que leur conception du risque puisse trouver une place et surtout une existence empirique dans la mise en œuvre des solutions préventives qu'ils proposent.

Chapitre 3 (Re)formulation locale du problème "risque" et essai de définition de la vulnérabilité

Nous souhaitons ici compléter le retour sur hypothèse préalablement entrepris, mais aussi proposer en cette fin d'analyse un retour sur la notion de vulnérabilité, qui fut comme nous l'avons précisé dans notre approche, un prisme d'analyse à part entière du risque. Ainsi, sur la base des dernières analyses relatives aux dispositifs et démarches locales de gestion, nous allons discuter plus particulièrement l'hypothèse relative au processus de (re)formulation locale du problème "risque" pour en préciser la nature. Ensuite le dernier point sera l'occasion de revenir sur la vulnérabilité, en tant que concept opératoire d'analyse pour aborder le risque. Nous proposerons à cette occasion notre définition que nous pouvons dégager de cette expérience de recherche.

I La (re)formulation sous contraintes

Par rapport à la question de savoir comment comprendre, dans ces territoires touristiques, la manière dont le risque en tant que problème collectif est pris en compte, nous avons proposé l'hypothèse suivante : *Le risque qui bénéficie d'une définition générale, ne renvoie pas, à l'échelle de chaque territoire, à un mode unique de prise en compte. Le risque bénéficie donc, d'un territoire à l'autre, d'une (re)formulation locale du problème, que l'on peut comprendre par l'analyse de la réponse territoriale.* Au regard des résultats obtenus, nous pouvons largement confirmer l'hypothèse. Nous l'avons abondamment observé, au-delà de la définition générale ou générique du problème, chaque territoire (re)formule le problème de manière particulière. Cette requalification du problème est nécessaire pour rendre l'action possible et ce parce que le caractère construit du problème à l'échelle globale, se retrouve aussi à l'échelle locale. En effet, au niveau local existent également de nombreuses contraintes d'ajustements et d'agencements fortes qui influent, conditionnent et participent à cette (re)formulation. Ce processus, nous l'avons appréhendé indirectement à partir des réponses collectives locales au problème (re)formulé. Ces réponses incarnent la teneur de cette construction et représentent la partie émergée, observable de l'iceberg qu'il nous est possible d'approcher par l'analyse de terrain. Or, ces analyses nous montrent combien cette (re)formulation est conditionnée par des contraintes dont les sources sont tout autant globales que locales.

Ainsi, nous remarquons que les démarches entreprises se trouvent être au carrefour de tensions multiples. Au niveau global, le poids de la définition générique du problème pèse sur la (re)formulation comme une forme de contrainte de conditionnement. De ce point de vue, il nous semble que les réflexions liées au « *poids des contraintes* » sur la question du retour d'expérience (Gilbert, 2001)⁴⁸⁴ trouvent aussi un certain écho dans

⁴⁸⁴ Gilbert C. 2001. Retours d'expérience : le poids des contraintes. *Responsabilités et Environnement, Annales des Mines* 22:9-24.

nos analyses relatives aux dispositifs de prévention locaux. Quelles que soient les démarches que nous avons pu étudier dans les domaines skiables ou en domaine de haute montagne, elles s'alimentent et sont soumises par des éléments de contexte éthiques, économiques, politiques, culturels forts qui autour de la question du risque entraînent une exacerbation des positions. Les démarches sont ainsi mises sous tension de positions qui s'affrontent.

Les contraintes ont aussi une source locale. La gestion des risques est en relation directe avec l'image, la qualité de la destination touristique que représente sur un plan économique le territoire en question. De la même manière, le risque en tant qu'objet d'investissement des acteurs constitue un enjeu de positionnement, de pouvoir, d'affirmation, de légitimation pour certains. Enfin, sur le plan organisationnel, la prise en compte des risques bien que bénéficiant d'une structuration particulière interagit ou interfère avec d'autres types de régulation tels que le fonctionnement d'un domaine skiable, d'un site, d'un équipement. L'ensemble de ces éléments constituent alors à leur tour des contraintes qui vont peser sur la (re)formulation.

II La (re)formulation : la contrainte comme ressource

Le fait que des contraintes aient du poids sur la (re)formulation locale du problème "risque" ne signifie pas que le processus soit amoindri, il est simplement conditionné. On peut même dire que ces contraintes alimentent la (re)formulation. Elles créent une tension, des conflits, des débats, mais permettent aussi de générer une réflexivité importante dans les démarches de préventions collectives analysées. Les contraintes sont à la base des innovations que représentent certaines démarches préventives. C'est parce que la définition globale du problème ne contente pas les acteurs locaux que ceux-ci s'opposent, s'allient pour proposer une autre conception des choses. Les contraintes qui entrent en jeu qu'elles soient locales ou globales prennent des configurations à géométrie variable d'un territoire à l'autre. Ces configurations différentes vont considérablement singulariser chaque démarche, selon les positions en présences. Une des caractéristiques communes à l'ensemble des (re)formulations analysées est justement celle relative au changement de point de vue sur le problème.

Toute ces (re)formulations marquent ainsi, le glissement d'une conception exogène de la source du problème à une conception endogène sur la manière d'y répondre. C'est une forme de réaction par rapport à la contrainte générale incarnée par une vision unifiée du risque. C'est parce que cette définition ne convient pas que les acteurs s'animent pour en proposer une autre. Le glissement constaté est celui qui fait que l'on passe d'une conception externalisant la menace à des considérations sur les limites et faiblesses des systèmes de gestion classiques. Ainsi, dans les démarches de gestion étudiées, on constate que ce qui fait débat ce n'est pas le phénomène physique avalancheux à traiter, mais bien les préoccupations, les enjeux éthiques, culturelles relatifs aux pratiques de montagne, aux limites de l'intervention aménagiste, ou bien encore à la place du risque dans l'offre touristique,...

Nous sommes donc ainsi assez éloignés des considérations techniques relatives aux aléas étant accepté que le problème dans ce cas se situe aussi et surtout ailleurs. Nous observons donc une (re)formulation locale au plus près des pratiques, dans un sens nouveau. Une certaine preuve ou épreuve du terrain qui encourage à ouvrir de nouveaux chantiers de réflexion et d'action. Le fait que l'on accepte de remettre en cause certains socles de la gestion rend possible une nouvelle appropriation, dans la mesure où le problème se dévoile sous un nouveau jour.

Nous rejoignons ici les fondements de la Gestald psychothérapie, citée par R. Amalberti⁴⁸⁵ et qui consistent à réordonner les éléments qui composent le problème jusqu'au moment où, avec un autre point de vue et avec un réagencement différents, ces éléments vont prendre sens et donner une explication. C'est une forme de remobilisation sur la question qui redonne du sens à l'action et de la prise sur le problème. La contrainte globale d'uniformisation du risque devient alors indirectement une ressource puisqu'elle déclenche en réaction un investissement nouveau des acteurs locaux. Ces démarches préventives sont le fruit d'un vécu empirique et font souvent suite à certains échecs dans les réponses classiques de gestion et donc à un constat de "non prise" sur le problème. En somme les (re)formulations locales que nous observons s'apparentent à une autocritique. Cette critique ne s'accompagne pas d'un évitement des questions (par l'intermédiaire d'une formulation technique désincarnée), mais conduit davantage à une réflexion sur l'adéquation de la réponse au problème.

III La (re)formulation dans une structuration forte

L'acceptation endogène du risque dans les démarches observées permet de mettre à jour la toile immense de contraintes et de ressources qui ne peut concerner l'action unilatérale d'un seul opérateur ou d'un seul élu. L'un des moyens adoptés par ces dispositifs pour répondre à ce constat fut dans la plupart des cas, de se structurer autour d'engagements collectifs. Ainsi dans chaque territoire s'opère une forme de stabilisation des démarches autour de compromis partiels portés par une pluralité d'acteurs. On peut ainsi évoquer l'existence de « *modèle de compromis* » (Amalberti, 1997, p. 23), qui ébranlent les paradigmes dominants sur la sécurité (Gilbert et al, 2007, p. 969)⁴⁸⁶. Les acteurs assument ainsi plus facilement le caractère délicat de ces démarches et le fait qu'elles se structurent autour d'ajustements d'impératifs pluriels et potentiellement antagonistes. C'est notamment le cas à La Grave où les compromis ne sont plus totalement considérés comme des échecs, mais au contraire comme des conditions indispensables pour agir collectivement et garantir la viabilité du dispositif.

Ces compromis de gestion s'installent autour d'un certain nombre de dimensions contingentes qu'il s'agit de relier, d'accorder, de faire tenir entre elles, pour parvenir à l'équilibre le plus acceptable. Contrairement à nos analyses sur les régimes

⁴⁸⁵ Amalberti R. 1997. Notion de sécurité écologique : le contrôle de l'individu et l'analyse des menaces qui pèsent sur ce contrôle. Approche psycho-ergonomique. In *Séminaire du programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. C Gilbert, p. 153: CNRS.

⁴⁸⁶ Gilbert C, Amalberti R, Laroche H, Paries J. 2007. Errors and failures: towards a new safety paradigm. *Journal of Risk Research* 10:959-75.

d'engagement dans les dispositifs instrumentaux, nous n'avons pas ici de cas apparentés aux « *modèles de l'évitement de la menace* » (Amalberti, 1997, p. 25). Au contraire le fait que la menace soit aussi identifiée comme endogène encourage l'action et ce contrairement à la gestion des risques naturels dans les espaces urbanisés ou l'extériorisation de la menace constitue toujours la posture dominante des cadres d'action descendants. Dans les cas étudiés, la tendance générale est inverse et les questionnements relatifs aux poids des contraintes dans les choix ou les non choix effectués sont posés. C'est une forme de reconnaissance et de "décomplexation" sur le fait que « *le risque est un élément de la normale imperfection du monde* » (Ibid., p. 10). Or, c'est parce que ces démarches bénéficient de structurations partenariales fortes que l'acceptation de l'endogénéité du problème et la "décomplexation" peuvent advenir et constituer un plus pour libérer l'action de gestion. Certes les partenariats sont négociés, les conflits demeurent et les compromis restent fragiles, mais la structuration, c'est-à-dire la diversité des interactions et des participations conditionne fortement la cohérence de ces dispositifs pour la plupart alternatifs.

IV Retour sur la vulnérabilité comprise comme prisme d'analyse

Après ce second temps d'analyse consacrée à l'action préventive locale, il nous faut revenir sur notre approche de la vulnérabilité proposée dans la problématique et que nous rappelons :

Vulnérabilité : F (Aléa, éléments exposés, facteurs actifs de vulnérabilité)

Nous avons alors précisé à cette occasion que selon notre approche du risque compris comme une réalité collective construite, l'ordonnancement, le classement, la hiérarchisation des paramètres qui composent cette vulnérabilité étaient traduits par la fonction (F). Cette fonction révèle donc d'une "opération"⁴⁸⁷ que seuls les acteurs politiques⁴⁸⁸ en charge de piloter la gestion des risques peuvent entreprendre, dans la mesure où le niveau de vulnérabilité est le fruit d'arbitrage, de priorisation.

Au regard de ce second temps d'analyse, on remarque par exemple à quel point (pour ce qui concerne l'offre de gestion des risques liés aux pratiques sportives), l'action préventive locale (pour les cas que nous avons étudiés) témoigne d'une évolution dans l'approche du risque, en allant au-delà de la définition classique du risque : $R : A \times V$. Les démarches s'orientent sur la vulnérabilité, sont structurées de manière d'une part, à mieux intégrer la vulnérabilité au sens des enjeux passifs et d'autre part, à contenir certaines fragilités d'ordre organisationnel. C'est ainsi que l'on peut souligner la place nouvellement accordée aux pratiquants à qui l'on propose de devenir un acteur "agissant" et non agi" dans le dispositif. De plus ces dispositifs reposent sur des

⁴⁸⁷ Il ne s'agit évidemment pas d'une opération au sens mathématique du terme.

⁴⁸⁸ Nous entendons ici, les acteurs politiques mais aussi et parfois civils, démocratiquement ou collectivement désignés comme « *autorité de la décision* » (Noiville, 2003) en charge du versant politique de la décision.

structures de coordinations et de participations importantes et bénéficient d'une implication importante des élus et autorités locales. Des autorités qui par conséquent agissent au niveau de l'opérateur (F) pour arbitrer et mettre en place des réponses nouvelles en termes de lutte contre la vulnérabilité et donc le risque.

Par rapport à notre approche plus précise en matière de facteurs actifs de vulnérabilité, l'analyse relative à la dissonance, à l'imbrication et à l'enchâssement des responsabilités et des rôles des acteurs (dans le domaine de la gestion du risque d'avalanches sur les routes), témoignent de la nécessité de mettre à jour la dimension organisationnelle de la vulnérabilité. A l'instar d'autres facteurs actifs de la vulnérabilité, les aspects organisationnels sont peu mis en avant, alors qu'ils participent parfois à la fragilité de gestion. On constate ainsi à quel point la question de la gestion, au départ axée sur l'avalanche et le trafic routier menacé, dérive ensuite sur d'autres considérations économiques, mais aussi institutionnelles et politiques. De ce point de vue, cette gestion du risque d'avalanches sur les routes de montagne montre à quel point un questionnement en termes de vulnérabilité intrinsèque des modes de gestion peut véritablement recentrer le débat, en pointant les nœuds ou les obstacles à l'action.

Au terme de nos analyses, la proposition de définition de la vulnérabilité que nous avons faite semble convaincante pour aborder autrement le risque. En effet, parce qu'elle privilégie une pleine lecture endogène, elle permet d'intégrer et de considérer toutes les composantes du risque (même celles liées aux aléas) comme des éléments où l'action est possible et surtout modifiable. Nous nous dégageons ainsi de toute forme de déterminisme lié au phénomène, pour recentrer l'effort de connaissance et d'analyse du risque sur le sens, les limites et les perspectives liés à sa gestion.

Avec cette définition enfin, la vulnérabilité n'est plus un concept, mais s'apparente à une grille de lecture. A cet égard qualifiée de paradigme, la vulnérabilité nous permet de renouveler notre regard sur le risque.

Conclusion

L'introduction annonce une entreprise de recherche nouvelle sur un sujet qui de prime abord pouvait être perçu comme traditionnel. Cette nouveauté réside dans l'optique de recherche proposée pour aborder la question du risque dans les territoires touristiques de montagne. Le questionnement est décliné dans la triple perspective : épistémologique du constructivisme, paradigmatique de la vulnérabilité et méthodologique du territoire et des instruments d'action publique. Cette triple perspective nous a conduit pleinement vers la dimension endogène du risque. De ce fait, elle nous a engagé dans une réflexion délicate à mener tant celle-ci renvoie aux acteurs, à l'organisation, aux usages et par conséquent aux limites et aux failles de la réponse de gestion. Pour autant avec cette optique, nous ne faisons ni plus ni moins que tenter d'alimenter l'effort de recherche sur l'objet risque. Successivement et parallèlement, différentes approches interrogent le risque sous l'angle des phénomènes, des aléas, mais aussi des éléments vulnérables et enfin des facteurs de vulnérabilité liés aux contextes et processus de gestion. Si nous pensons tous ces différents angles d'analyse nécessaires, nous ne les considérons pas en revanche comme exhaustifs. Or, comme en témoignent la logique et l'organisation d'une grande part de l'offre de gestion étudiée, cette variété d'approche du risque ne fut pas toujours admise ou reconnue dans les milieux opérationnels. Cette recherche s'est donc attachée à rendre compte et restituer un certain paysage de gestion très contrasté, à condition qu'on l'appréhende dans sa globalité (en termes d'échelle territoriale), mais aussi dans ses particularités (en termes de pratiques de gestion).

Dans cette optique, nous avons proposé une définition de la vulnérabilité :

Vulnérabilité : F (Aléa, éléments exposés, facteurs actifs de vulnérabilité)

La vulnérabilité constitue ici davantage une approche analytique du risque et bien moins un concept associé au risque. Cette définition nous permet de rompre avec l'équation classique du risque $R : A \times V$ qui à notre sens entretient une vision segmentée du risque exprimant une dualité stérile entre la menace externe et la vulnérabilité interne. Notre définition de la vulnérabilité internalise l'ensemble des éléments qui caractérisent un à un le niveau de vulnérabilité et compose le risque. La différence est de taille puisque nous reconnaissons au niveau de chacun de ces éléments une construction scientifique, politique, culturelle, territoriale,... qui fait qu'ils ne peuvent être dissociés de l'action de prise en compte du risque. S'il demeure encore difficile d'établir quantitativement un niveau de vulnérabilité compte tenu de la diversité des variables, il nous semble que cette approche constitue une avancée dans une acception plus endogène du risque et donc de sa prise en compte. Dans cette recherche, nous avons volontairement circonscrit l'analyse et le questionnement au niveau d'un des paramètres de la vulnérabilité, au niveau de l'une des dérivées partielles de l'équation : les facteurs actifs de vulnérabilité. Il s'agissait alors de se pencher sur la réponse même, un objet qui ne fait pas toujours

l'objet d'analyse tant il semble "couler de source". C'est dans cette optique que nous avons proposé une déclinaison au niveau des facteurs organisationnels et contextuels de cette réponse encore trop peu considérés dans le champ des analyses du risque.

Pour ce faire, nous avons précisé dans un premier temps les modalités de cette gestion à l'échelle des territoires, avant d'entreprendre l'identification de certains facteurs actifs de vulnérabilité. Dans cette entreprise de recherche, nos analyses ne se sont pas contentées d'opérer un regard critique. En effet, au-delà de certaines évolutions et tendances de gestion qu'il nous semble important de mieux prendre en compte, les analyses nous ont aussi permis d'appréhender des pratiques de gestion alternatives, qui témoignent de la réflexivité de certaines scènes de risque.

Les régimes d'engagements des acteurs dans l'action, une typologie au-delà des catégories d'acteurs

Notre analyse comparative relative aux modalités de prise en compte du risque dans les territoires touristiques a permis d'aboutir à une typologie de grands régimes d'engagement. En effet, si la gestion des risques naturels est connue pour son caractère multi-acteurs et composite, en revanche l'identification des logiques ou dynamiques qui la structurent semble plus complexe à réaliser (et ce peut être contrairement au domaine des risques technologiques). C'est donc dans cette optique que nous avons travaillé avec notre approche des régimes d'engagement. L'analyse nous a ainsi amené à la constatation suivante : s'il existe une pluralité de statuts ou de catégories d'acteurs parmi les protagonistes de l'action, en revanche seulement trois grands types de régimes d'engagement sont ressortis les régimes "subi", "militant" et "stratégique". Il nous semble que ces trois grands régimes fruits de l'analyse comparative à l'échelle des sept terrains d'étude constituent des invariants de la gestion des risques dans les territoires touristiques et pourraient aussi être identifiés dans d'autres types de territoires ou de risque naturels. Nous avons ainsi pu constater que chacun de ces régimes est transversal à chacune des sphères d'acteurs. En cela, cette typologie et l'analyse qui lui est consacrée constituent des éléments de connaissance supplémentaires sur l'action de gestion collective complexe à aborder. Cette tentative de catégorisation des acteurs sous l'angle des raisons profondes de leurs actions permet de proposer une lecture différente des scènes de risque en proposant de renouveler l'approche classique par les statuts et les rôles que l'on détermine *a priori* en fonction de l'appartenance institutionnelle de l'acteur. Enfin, cette analyse nous a permis d'interroger le domaine des convictions des acteurs qui font l'action et d'associer à cette analyse essentiellement basée sur les discours notre analyse cette fois axée sur les usages et pratiques qui structurent aussi l'action de gestion.

L'action publique et le poids des contextes territoriaux sur sa mise en œuvre

Chaque situation ou contexte offre son lot d'opportunités, de ressources ou d'obstacles aux acteurs qui sont amenés à composer et à s'ajuster. L'analyse de l'action publique dans le cadre de sa mise en œuvre semble sur ce plan riche d'enseignements. La double approche complémentaire du territoire et des pratiques nous a permis de

proposer une analyse de ces situations singulières de gestion pourtant toutes relatives à des dispositifs classiques et communs. Il existe donc un écart important entre d'une part, l'académisme et la généralisation de ces dispositifs de gestion incarnés notamment par les instruments d'action publique sur tel ou tel espace (urbanisé : PPR, domaine skiable et route : PIDA) et d'autre part, la variété du panel constaté des configurations de mise en œuvre observé à l'échelle des territoires. La rigidité des cadres d'actions est ainsi mise à rude épreuve par les contextes locaux qui obligent à certaines "distorsions". Pour autant nous avons remarqué que ces distorsions ne témoignent pas d'une plasticité des instruments. Ces derniers ne bénéficient pas d'une véritable capacité d'adaptation aux situations dans lesquels ils s'inscrivent. Les controverses et les rejets sont nombreux lorsqu'il s'agit de mener telle ou telle procédure. Or, une des raisons pour lesquelles ces cadres présentent des carences en matière d'adaptation réside essentiellement dans un second décalage. Ce décalage concerne les tenants et les aboutissants de la gestion, c'est à dire entre d'une part, les acteurs en charge et donc en responsabilité sur la mise en œuvre des dispositifs et d'autre part, les acteurs qui en sont destinataires. Que ce soit pour l'exemple du PPR, comme du PIDA relatif au domaine skiable, un parallèle commun peut être fait. En matière de PPR, nous avons observé dans les situations de rejets la revendication de certains élus locaux à pouvoir peser plus fortement dans l'évaluation du risque dans les zonages, compte tenu des responsabilités qu'ils endossent et qu'ils estiment en revanche croissantes lorsqu'il s'agit ensuite d'appliquer le PPR sur leur commune. Le décalage exprimé dans la formule classiquement avancée : à l'Etat de dire le risque et à la commune de le prendre en compte, devient à ce titre de moins en moins tenable dans bon nombre de situations. De manière similaire, en matière de PIDA, le décalage observé entre d'une part, l'exercice du pouvoir de police du maire adossé à cet instrument et d'autre part son transfert technique total à des opérateurs touristiques qui ne considèrent pas tous, ce type de mission comme leur cœur de métier pose également question. L'analyse des pratiques de mise en œuvre nous a permis de pointer la réalité des situations et de mettre en exergue les conditions parfois difficiles et délicates que rencontre l'action de gestion dans les territoires. A cet égard les pratiques relatives à la gestion du risques d'avalanches sur les routes nous semble tout à fait révélatrice d'une action qui se cherche, se compose et se décompose et qui nous éloigne d'une lecture lissée et "procéduralisée" de la gestion. Notre analyse a de ce fait permis de mettre en lumière une réalité du risque et de la tâche complexe à laquelle les acteurs sont confrontés. Cette complexité s'accompagne d'une certaine perfectibilité de la réponse de gestion. Si aucune réponse ne peut être parfaite, les choses peuvent être améliorées et complétées. Or, les facteurs de vulnérabilité que nous avons pu identifier, pointent des tendances et des évolutions néfastes de gestion sur lesquelles, il nous semble possible d'agir facilement.

De la gestion des risques aux risques de la gestion, l'analyse des facteurs actifs de vulnérabilité

Parmi ces facteurs actifs de vulnérabilité, deux tendances de gestion retiennent plus particulièrement notre attention. Il s'agit d'une part, du recul de la dimension politique sous le poids croissant et écrasant de la dimension technique relative à la

gestion et d'autre part du manque de prise en compte de la vulnérabilité dans les logiques et les modalités de gestion du risque.

La montée en puissance des instruments dans l'action collective explique largement, selon nous, le désarroi du politique (Lorrain, 2004), cette affirmation semble pleinement se vérifier sur certaines scènes de gestion où le recours à l'instrument est systématique. Dans nombre de cas, l'instrument est délégué, transféré dans la mesure où son pilotage devient complexe et seulement technique. L'horizon des acteurs notamment politiques est réduit, le travail politique en est modifié et l'instrument ôte à l'élu son rôle d'explication, et d'animateur de la scène de risque. L'instrument compris seulement dans une acception technique désincarne la gestion de sa charge hautement politique. Le PPR dans le cadre de sa mise en œuvre est donc victime de ses atouts. Ainsi, à situation complexe le PPR constitue une réponse simplifiée qui permet l'action, mais entraîne parfois une perte de sens à cause d'une inscription technique exacerbée.

Le PPR en tant qu'instrument n'est pas remis en cause dans l'analyse, ce qui fait l'objet d'une critique, c'est la perte de capacité de pilotage et de lisibilité que la procédure parfois induit. Nous sommes donc face à un paradoxe entre d'une part une gestion des risques qui s'appuie de plus en plus sur le portage des autorités et représentants élus locaux et d'autre part la généralisation d'une instrumentation par rapport à laquelle le même acteur politique perd prise. Cette dépolitisation nous semble particulièrement inquiétante. L'accroissement des pratiques de transfert de missions ou d'activités relatives aux risques à des opérateurs qui ne sont pas pleinement en responsabilité sur ces questions constituent à notre sens un facteur d'aggravation de ce processus de dépolitisation du pilotage du risque.

Le second facteur n'est pas une tendance, mais s'apparente davantage à une constante. Il s'agit du manque de prise en compte de la vulnérabilité (comprise au sens des éléments vulnérables) dans les pratiques de gestion. Nous l'avons particulièrement observé en matière de gestion des risques liées au domaine skiable où dans leur majorité les pratiques de gestion sont axées et orientées sur le milieu et la menace qu'il représente. Ces pratiques répondent au risque par une aseptisation du milieu visant à le réduire en agissant sur l'aléa. Néanmoins, les pratiques sportives évoluent et les usagers sortent des seuls espaces sécurisés. C'est donc la vulnérabilité qui évolue et le risque avec elle. Le type de gestion exclusivement axé sur l'aléa ne répond par conséquent que partiellement au problème "risque" qui évolue par l'angle de la vulnérabilité. Si nous avons précisé qu'aucune station ne se contente du déclenchement préventif en termes d'action préventive, nous ajoutons néanmoins que cette pratique constitue la réponse de gestion traditionnelle et prépondérante. Certains exemples étudiés nous ont montré que les limites propres à ce canevas classique de gestion étaient de plus en plus prises en cause et que certaines stations proposaient des alternatives de gestion visant à étoffer la réponse au problème. Néanmoins, ces initiatives sont peu nombreuses et souffrent du poids du modèle de gestion classique qui a exclu involontairement et indirectement le pratiquant du système de gestion, lui conférant le statut d'acteur "agi" par la gestion, plutôt qu'"actant". On constate alors à quel point les modalités et logiques de gestion ont une empreinte forte et profonde qu'il n'est pas possible de modifier ou de corriger

aisément. C'est à ce titre qu'il nous semble essentiel que les contre modèle de gestion, ou les approches alternatives de gestion puissent trouver leur place dans le paysage de gestion afin que l'indiscutabilité supérieure ne soit pas la règle et que le risque soit toujours saisi comme un construit sur lequel les acteurs peuvent et doivent trouver prise par leur propre formulation.

De la définition globale du risque à la reconnaissance d'une (re)formulation locale du problème "risque"

Accepter un pilotage plus politique du risque, c'est accepter que le problème qu'il représente puisse territorialement prendre une autre déclinaison. Nous avons observé combien, dans des territoires où les cadres descendants présentaient des difficultés de mise en œuvre, se développaient en revanche parallèlement des alternatives de gestion sur la question des risques. Plus qu'une forme d'affirmation locale dans l'action, ne faut-il pas y voir le signe d'une action à nouveau rendue possible parce que renouvelée ? Les formes de (re)formulations locales du problème "risque" observées marquent toutes en ce sens un moyen pour les acteurs d'exprimer leur volonté d'agir autrement, mais plus fondamentalement d'agir tout court. Le problème dans sa formulation générale fait office de limite dans les marges de manœuvre puisque il fige et réduit le problème. Or, pour les acteurs locaux, avoir prise sur l'action de gestion, c'est d'abord avoir la possibilité d'exprimer leur propre formulation du problème qui leur permet d'entrevoir une tentative nouvelle de réponse même partielle et imparfaite. Or, rendre possible l'action de gestion fusse-t-elle incomplète, c'est donner une chance plus forte à la cohérence dans l'action. C'est aussi permettre et faciliter l'exercice des responsabilités de chacun par le fait que les modalités de gestion sont de fait mieux assumées. On brise ainsi la logique de la "patate chaude", où chaque maillon de la chaîne se renvoie la balle dans un processus subi, plus qu'accepté. En cela, la reconnaissance plus fondamentale des modalités de (re)formulation locale du problème "risque" dans la manière dont on gère les risques en montagne ne s'inscrit pas dans une culture du résultat et de l'efficacité de gestion, mais dans une recherche de sens, de repère et de cohérence interne et collective entre d'une part, la formulation d'un problème et d'autre part, la réponse qu'on lui apporte.

A l'échelle de tous les territoires, la question de l'égalité de traitement se pose alors puisque chaque territoire donnant un sens différent à sa gestion, peut de fait proposer une réponse distincte. Tout d'abord répondons au regard de nos analyses de terrain en précisant que cette situation est déjà actuelle. Ensuite ajoutons, que plus que l'égalité, c'est le principe d'équité qui devra être préservé entre territoires. En effet, chaque processus de (re)formulation doit s'accompagner d'un travail politique et collectif d'explicitation, d'information, d'argumentation, sur les choix et la direction arrêtés. Cet effort de porter à connaissance, mais aussi d'éducation doit constituer une condition indispensable à tout processus de gestion vis-à-vis des protagonistes et donc des destinataires de l'action. Ceci implique une animation des scènes de risque et donc une réflexivité collective active sur le sens de l'action. Même si nous avons pu constater que certains territoires et initiatives témoignent d'un engagement plus marqué dans cette direction, il s'agit encore d'une minorité.

Les limites de notre approche

Il nous faut maintenant faire état des limites de la démarche. Celles-ci se situent sur un plan théorique et méthodologique.

Evoquons tout d'abord le fait que l'objectif d'analyse, qui fut le nôtre, ne peut-être atteint de manière exhaustive. L'analyse des pratiques demande à ce que le chercheur soit confronté au maximum aux modalités de gestion, qu'il soit lui-même confronté à la prise en compte de ce risque. Sa posture extérieure, même adossée à des interviews auprès de protagonistes de l'action, à des observations de terrains ne remplace en aucun cas le fait d'être directement confronté au problème étudié⁴⁸⁹. Cette différence entre la recherche dite appliquée et la recherche dite "action" semble, sur ce type d'objet de recherche, constituer une limite ou tout du moins un enjeu de compréhension pour approcher plus intimement la question des choix et des arbitrages dans les décisions de gestion. En cela, la participation de la sphère scientifique en sciences sociales dans les scènes de risque à l'instar de nos collègues des sciences dites dures, nous semble constituer une perspective de recherche intéressante sur le plan opérationnel comme scientifique.

Une autre limite du travail tient à la richesse et à l'ampleur même de l'objet et de la démarche empirique associée. Malgré la phase d'enquête et d'observation importante, l'objet de nos questionnements nous semble encore propice à de nombreuses autres hypothèses. De la même manière, nos réponses et conclusions ne sont que partielles à leur tour et constituent des pistes de réflexion plus que des vérités irréfutables. L'approfondissement de certaines questions ou situations pourtant intéressantes, n'a pas toujours été possible compte tenu des délais impartis préalablement. S'il semble de toute évidence indispensable de clôturer une analyse, il est tout aussi frustrant de ne pas pouvoir multiplier davantage les enquêtes, les temps d'entretiens et les observations. Notre analyse si elle pointe un nombre important de résultats laisse de côté des pans entiers de réflexions et de questionnements.

Enfin, ajoutons le caractère délicat de la thématique des risques. Ce sujet apparaît comme particulier et peut rendre délicate une analyse comme la nôtre sur les pratiques et les acteurs de ces pratiques. L'accès au terrain, comme aux données notamment discursives n'est pas aisé. Les réserves ou les non dits dont font preuve certains acteurs limitent grandement l'accès à l'information. Ainsi, tous les résultats n'ont pu être retenus dans notre développement et nos conclusions, et ce par manque d'assises empiriques. Certaines analyses ont ainsi avorté par manque d'éléments ou au contraire par présence d'éléments trop contradictoires, sans possibilité de vérification ou de recoupement. Nous touchons ici à un point crucial puisqu'il incarne le décalage qui demeure entre notre objectif d'analyse et la teneur de nos analyses. Plus qu'un écart, il s'agit là d'une part de

⁴⁸⁹ Précisons à ce titre que sur un plan personnel, j'ai pu participer dans le cadre des expérimentations à la pratique de déclenchement d'avalanches sur le site expérimentale du col du Lautaret, au titre d'aide artificier avec l'équipe ETNA du Cemagref de Grenoble. Par ailleurs, je suis confronté à ce risque dans le cadre de ma pratique de la montagne. Le 15/12/2007, après avoir skié une plaque à vent j'ai déclenché et me suis fait emporter, puis ensevelir par une avalanche. Il serait faux de dire que j'ai été victime d'une avalanche tant la réalisation de ce risque, ce jour là, trouve sa cause dans une succession de mauvais choix et d'erreurs qui m'incombent. Néanmoins et même dans ces cas très pratiques de confrontation à mon objet d'étude, l'échelle de gestion est demeurée individuelle et non collective, contrairement à un élu, un professionnel, ou un gestionnaire pour qui les choix concernent le collectif.

connaissance non atteinte par notre entreprise de recherche, part dont nous avons conscience et qui constitue les limites de notre exercice.

Ouverture et perspectives de recherche sur le risque

Ce travail de recherche sur le risque s'appuie sur un corpus pluridisciplinaire circonscrit aux sciences humaines et sociales. Cette recherche n'est donc pas positionnée au carrefour pluridisciplinaire plus large des sciences humaines et sociales (SHS) d'une part, des sciences pour l'ingénieur (SPI) d'autre part, et enfin des sciences dites "dures" ou de l'univers (SDU). Cette recherche est donc plus complémentaire que plurielle sur le risque. Par son optique elle alimente la connaissance du risque sous un angle et avec des approches encore peu mobilisés. En ce sens, ce type d'analyses montrent à quel point la connaissance du risque est en pleine évolution et que pour un objet de connaissance aussi complexe, les pistes de réflexions, comme les approches disciplinaires doivent se compléter. En cela le terrain peut constituer cet espace commun de partage où des optiques de recherche différentes pourraient se développer sur une situation commune. Il nous semble dans cette perspective qu'un risque comme celui relatif aux avalanches pourrait se prêter à de telles approches, en vue d'alimenter la connaissance de ce risque particulièrement spécifique, mais aussi de contribuer à l'amélioration des pratiques de gestion en partenariat direct avec les acteurs de terrain. Comme évoqué dans le cadre de la récente étude sur la prise en compte des SHS et l'état de la recherche sur les risques en Rhône Alpes⁴⁹⁰ : au-delà du diagnostic et des obstacles, il nous faut maintenant penser les pistes d'actions souhaitables. Or, pour les auteurs de cette étude : « *Le caractère flottant voir "mou", de la notion de risque, aujourd'hui banalisé dans l'espace public, peut sur le papier permettre la fécondation croisée de nombreuses approches pluridisciplinaires, des sciences pour l'ingénieur, aux sciences de l'univers et aux sciences humaines et sociales. Mais elle produit aussi, en parallèle, tout un ensemble de difficultés que l'injonction de pluridisciplinarité, généralement comminatoire dans la plupart des appels d'offre de recherche contemporains, ne suffit guère à dépasser.* » (Coanus, Comby, Gilbert, 2007, p. 10).

Au-delà de cet enjeu pluridisciplinaire majeur et en guise d'ouverture pour cette recherche en sciences sociales, nous pouvons évoquer plusieurs pistes de travail : En matière de démarche de recherche tout d'abord, nous proposons le développement d'une recherche de type "impliqué". Le but est ici de répondre à une attente forte en termes de transfert des savoirs vers la société, les politiques ou les gestionnaires en général. Cette attente fut largement ressentie à l'occasion de cette recherche de type empirique. Nous entendons par là participer à la co-construction d'expériences à la fois scientifiques et opérationnelles entre chercheurs et acteurs des scènes de risque. Dans ce cadre, il nous semble qu'une piste scientifique pourrait être envisagée en termes de recherche partenariale, dans le cadre d'appuis dédiés aux acteurs du risque, au sein de situations et préoccupations de gestion territoriale identifiées.

⁴⁹⁰ Nous faisons ici référence à l'étude réalisée dans le cadre d'Envirhônalp, coordonnée par T. Coanus, J. Comby, C. Gilbert et menée par M. Lievois. Une étude publiée dans le Cahier Risques Collectifs et Situations de Crise, n°8 : *Les risques en Rhône Alpes, état de la recherche et prise en compte des sciences de l'homme et de la société* édité en déc. 2007 aux éditions de la MSH Alpes (144 pp.).

Une autre perspective d'ouverture pourrait être celle relative aux contextes et territoires. En effet, dans notre recherche la spécificité du statut de la commune de montagne, comme le modèle touristique français semblent constituer un paramètre explicatif central qui pèse sur la gestion. Il semble alors intéressant en termes d'analyses comparatives d'ouvrir le questionnement à d'autres massifs qui dans des contextes nationaux, régionaux et territoriaux différents permettront d'enrichir le regard sur les modalités de prise en compte du risque.

Enfin, en termes d'entrée d'analyse, il nous semble que l'approche des IAP et les questionnements que nous lui avons adossés pourraient être aussi déclinés sur d'autres types de risque. Le but ne serait alors plus d'alimenter la connaissance sur le risque d'avalanches, mais bien de comparer les offres de gestion. Il s'agirait par exemple de vérifier si les régimes d'engagements des acteurs ou les facteurs actifs de vulnérabilités sont similaires pour les scènes de risque liées aux inondations dans les territoires littoraux ou urbains.

Les perspectives ne manquent pas et toutes permettent d'approfondir l'effort de recherche sur le risque. Néanmoins, les attentes opérationnelles sont aussi nombreuses et l'un des enjeux futurs en sciences sociales sera de structurer une véritable capacité de réponse scientifique à ces attentes, tout en préservant l'autonomie des questionnements sur le risque.

Références bibliographiques

- Agresti B. 2007. *In extremis, l'épopée du secours en montagne dans le massif du Mont Blanc*. Paris : Guérin. 320 pp.
- Albouy F. 2002. *Le temps des catastrophes*. Paris: Descartes et Cie ed. 172 pp.
- Amalberti R. 1997. Notion de sécurité écologique : le contrôle de l'individu et l'analyse des menaces qui pèsent sur ce contrôle. Approche psycho-ergonomique. In *Séminaire du programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. C Gilbert, p. 153: CNRS
- Arvac. 2007. Compte rendu de l'assemblée générale de l'association des résidents de la vallée de Chamonix, le 8 août 2007. AG ARVAC. Chamonix : <http://arvac.info/pages/assemblee.php>
- Bailly A, Beguin H. 1996. *Introduction à la géographie humaine*. Paris: Armand Colin. 201 pp.
- Barrows HH. 1923. Geography as Human Ecology. *Annals of the American Geographers* 13:1-14
- Bayet C. 2000. Comment mettre le risque en carte ? L'évolution de l'articulation entre science et politique dans la cartographie des risques naturels. *Politix* 13:129-50
- Becerra S. 2003. *Protéger la nature, politiques publiques et régulations des cultures territoriales et des formes d'organisation sociale liées à sa gestion*. Université de Toulouse-Le Mirail et Université autonome de Barcelone, Toulouse. 576 pp.
- Becerra S. 2005. L'efficacité des politiques de la nature en question. Le cas de l'estuaire du fleuve Palmones (Andalousie, Espagne). In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, ed. D Filatre, G De Terssac, pp. 143-54. Toulouse : Octares
- Beck U. 2001. *La société du risque. Sur la voie de la modernité*: Flammarion Aubier. 521 pp.
- Bergevin J. 1992. *Déterminisme et géographie*. Laval: Presse Université de Laval. 204 pp.
- Bertrand B. 1996. Tignes Station. *Skieur Magazine* 1:84-93
- Bertrand G. 1992. La géographie physique revisitée. In *Encyclopédie de la géographie*, ed. A Bailly, R Ferras, D Pumain. Paris : Economica
- Bertrand N. 2007. Les relations urbain-rural en Europe : enjeux d'un partenariat au service du développement régional. *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation* III:37 – 43
- Bertrand N, Briquel V. 2006. Expertise ORATE 1.1.2. urbain-rural, référence au cas français, rapport d'expertise pour le compte de la DIACT/UMR RIATE, Cemagref, 25 pp.

-
- Besson L. 2005. *Les risques naturels. De la connaissance pratique à la gestion administrative*. Voiron: Editions Techni-cités. 592 pp.
- Boltanski L, Thevenot L. 1991. *De la justification les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard. 485 pp.
- Bonnefous S, Massuelle MH, Richard V. 1997. *Aspects sémantiques du risque. Vocabulaire lié au risque à travers une analyse bibliographique*: IPSN. 35 pp.
- Boudières V, Gerbaux F, Marcelpoil E. 2004. La difficile construction des politiques touristiques dans les stations de montagne. *Cahier Espaces* 82:104 -7
- Boudières V. 2004. *La territorialisation du mode de gouvernance de Val d'Isère, quelles conséquences dans la gestion des risques?* Mémoire de DEA Société et Environnement : Gestion des Espaces Montagnards. IGA Université Joseph Fourier, Grenoble. 84 pp.
- Boudières V. 2006a. Réflexion autour de la notion de gouvernance des risques, une application en termes de vulnérabilité des territoires touristiques de montagne. *Revue de géographie alpine* 94:53-64
- Boudières V, Gourbinot O. 2006b. *Cadre réglementaire des dispositifs de gestion des risques, dans les territoires touristiques de montagne*. Grenoble: Cemagref/ Fondation MAIF. 67 pp.
- Boudières V. 2007a. Chap. 10 : Risque d'avalanches et activités hors pistes : Entre attractivité touristique et gestion des risques, quelle voie pour la prévention dans les domaines skiables ? In *Les sports d'hiver en mutation : crise ou révolution géoculturelle ?*, ed. P Bourdeau, pp. 135-46. Paris : Hermès
- Boudières V. 2007b. La vulnérabilité, un autre regard sur le risque. *Revue Neige et Avalanches* 117:12615
- Boudières V. 2007c. De la gestion des risques aux risques de la gestion. Approche endogène du risque dans les territoires touristiques de montagne. *Revue Géocarrefour* 82:43-50
- Boudières V. 2008. Risque d'avalanches et territoires touristiques : l'instrumentation aux prises avec la territorialisation de l'action publique. In *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, ed. H Buisson-Fenet, G Le Naour, pp. 159-68. Toulouse: OCTARES
- Bourdeau P. 1996. Le statut ambigu du risque dans les sports de montagne. In *communication SAM*. Grenoble. 4 pp.
- Bourdeau P. 2003. *Territoires du hors-quotidien : une géographie culturelle du rapport à l'ailleurs dans les sociétés urbaines contemporaines ; le cas du tourisme sportif de montagne et de nature*. Diplôme d'HDR, IGA PACTE, UJF Grenoble 1, Grenoble. 267 pp.
- Bourdeau P, Mao P. 2004. Espaces sportifs de nature en montagne. Innovation spatiale et recomposition des systèmes touristiques locaux. *Cahiers Espaces* 81:125-45.
- Bourges P, Mizrahi R. 1979. La vision de la nature chez les pratiquants de loisirs de montagne, enquêtes de terrain et problème du risque, Rapport CORDES

-
- Bourrelrier PH. 1997. *La prévention des risques naturels, rapport d'évaluation*. Paris: La Documentation Française. 702 pp.
- Brugnot G, Cassayre Y. 2002. De la politique française de restauration des terrains en montagne à la prévention des risques naturels In *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, ed. R Favier, pp. 261-72. Grenoble : CNRS-MSH-Alpes
- Brunet R. 1980. La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *L'Espace géographique* 4:253-65
- Brunet R. 1986. La carte modèle et les chorèmes. *Mappemonde* 4:2-6
- Caille F, Deschamps D. 2002. Du partenariat à la controverse. Intervention des autorités judiciaires et remise en cause d'une 'auto-gestion' des risques : le cas des activités sportives de montagne. In *Risques collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 161-72. Paris: L'Harmattan
- Callon M. 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint Jacques dans la baie de Saint Brieux. *L'Année Sociologique* 36:169-208
- Carr L. 1932. Disaster and consequence-pattern concept of social change. *American Journal of Sociology* 38:207-18
- Chamonix., Gervais. S. *Brochure informative : L'ascension du Mont Blanc est affaire d'alpiniste*. 10 pp.
- Chateauraynaud F. 1991. *La faute professionnelle Une sociologie des conflits de responsabilité*. Paris : Métailié. 480 pp.
- Cicourel AV. 2002. *Le raisonnement médical, Une approche socio-cognitive*. Paris : Seuil. 234 pp.
- Claval P. 1984. *Géographie humaine, économique et contemporaine*. Paris : PUF. 442 pp.
- Claval P. 2001. *Épistémologie de la géographie*. Paris : Nathan. 266 pp.
- Coanus T, Comby J, Gilbert C. 2007. Avant-propos. In *Cahiers risques collectifs et Situations de crise: Les risques en Rhône Alpes, état de la recherche et prise en compte des sciences de l'homme et de la société*. ed. M Liegeois, p. 144. Grenoble: MSH Alpes
- Corcuff P. 1998. Justification, stratégie et compassion - Apports de la sociologie des régimes d'action. *Correspondances* 51:3-8
- Corneloup J, Bouhaouala M, Vachée C, Soulé B. 2001. Formes de développement et positionnement touristique des espaces sportifs de nature. *Loisir et société* 24:21-45
- Corneloup J, Bourdeau P, Mao P, Boutroy E. 2003. Sports de montagne et territoires : de l'interaction entre cultures sportives et espaces de pratiques. In *Permanence et changements dans les sociétés alpines*, pp. 231-43. Aix-en-Provence: Edisud
- Crozier M, Friedberg E. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil. 436 pp.

-
- D'Ercole R. 1991. *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*, Thèse de doctorat. Université Joseph Fourier, Grenoble. 460 pp.
- D'Ercole R. 1994. La vulnérabilité des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse. *Revue de Géographie Alpine* 4:87-96
- D'Ercole R, Pigeon P. 1999. L'expertise internationale des risques dits naturels : intérêt géographique. *Annales de géographie* : 339-57
- Dauphiné A. 2001. *Risques et Catastrophes : Observer - spatialiser - comprendre - gérer*. Paris : Armand Colin. 288 pp.
- Dauphiné A. 2003. *Les théories de la complexité chez les géographes*. Paris : Economica. 256 pp.
- De Singly F. 1992. La conception du questionnaire. In *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*, ed. F De Singly, pp. 27-41. Paris: Nathan
- De Terssac G. 2005. Les dynamiques intermédiaires au cœur de la fabrication d'un ouvrage collectif. In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, ed. D Filâtre, G De Terssac, p. 306. Toulouse : Octares
- Debarbieux B. 1995. *Tourisme et montagne*. Paris : Economica. 107 pp.
- Debarbieux B. 1997. L'acteur et le territoire. Chronique d'un rendez-vous souvent annoncé et toujours différé. *Montagnes Méditerranéennes* 5:65-7
- Debarbieux B. 2003. Le territoire en géographie et en géographie grenobloise In *Le territoire en science sociale*, ed. M Bernardy, B Debarbieux, pp. 35-54. Grenoble : MSH Alpes
- Decrop G. 2002. Expertise et négociation des risques : les "scènes locales de risque" ont-elles une quelconque pertinence ? In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 251-66. Paris : l'Harmattan
- Decrop G, Charlier C. 1995. De l'expertise scientifique au risque négocié : vers les scènes locales de risque. *Rapport de synthèse Futur Antérieur-Cemagref*
- Decrop G, Charlier C. 1997. *De l'expertise scientifique au risque négocié : le cas du risque en montagne* : Cemagref edition. 102 pp.
- Decrop G, Dourens C, Vidal Naquet P. 1997. Les scènes locales de risque, CERP/Futur Antérieur Lyon
- Devaux A. 2001. *Réglementation du déclenchement des avalanches : vers une nécessaire réforme ?* CDTM-UFR de Droit, Université P. Mendes France, Grenoble
- Di Meo G. 1990. De l'espace vécu aux formations socio-spatiales. *Géographie sociale* : 13-23
- Di Meo G, Buléon P. 2005. *L'espace social, lecture géographique des sociétés*. Paris. 303 pp.

-
- Dodier N. 1993. Les appuis conventionnels de l'action. *Éléments de pragmatique sociologique. Réseaux* 62:1-22
- Dolige E. 2006. Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE), n°62, Sénat, Paris
- DPPR. 2004. Guide de la concertation PPR p. 63 : Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
- Drabek T. 1986. *Human system response to disaster: an inventory of sociological findings*. New York : Springer Verlag. 509 pp.
- Dupuy J. 2005. Existe-t-il encore des catastrophes naturelles. *Responsabilité et Environnement, Annales des Mines* 40:111-7
- Duran P. 1999. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ. 212 pp.
- Eisen A. 1994. Survey of neighborhood-based, comprehensive community empowerment initiatives. *Health Education Quarterly* 21:235-52.
- Estèbe P. 2002. La décentralisation : 1982, acte I. Approche historique et critique. In *Demain, la décentralisation*, pp. 1-8 : Profession Banlieue
- Ewald F, Kessler D. 2000. Les noces du risque et de la politique. *Le Débat* 109:55-72
- Fabiani J, Theys J. 1987. *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*. Paris : Presse de l'École Normale Supérieure. 674 pp.
- Faugères L, Noyelle J. 1992. Risques naturels, paysages et environnement en France. *Information Géographique* : 194-209
- Faure A. 2007. Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la démocratie différentielle ? *Télescope* : 11-9
- Faure A, Douillet A. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : PUG. 300 pp.
- Faure A, Leresche J, Muller P, Nahrat S. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan. 380 pp.
- Favier R. 2002. *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*. Grenoble : CNRS-MSH-Alpes. 444 pp.
- Filâtre D, De Terssac G, eds. 2005. *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse : Octares. 306 pp.
- Foucault M. 1994. La gouvernementalité (1978). In *Dits et Ecrits, tome 3*, pp. 635-57. Paris: Gallimard
- Frampton S, al. 1996. *Natural hazards: causes, consequences and management*. Londres : Hodder et Stoughton Educational. 126 pp.
- François H. 2007. *De la station ressource pour le territoire au territoire ressource pour la station. Le cas des stations de moyenne montagne périurbaines de Grenoble*. Thèse de Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble. 352 pp.

-
- Fremont A. 1984. *Géographie sociale*. Paris : Masson. 381 pp.
- Gaillard JC. 2006. "Naturelles", les catastrophes ? Dossier N° 51. *Pour la Science* : 118-9
- Gerbaux F, Boudières V, Marcelpoil E. 2004. De l'utilité de la notion de gouvernance pour analyser les modes de management touristique locaux : l'exemple de la station des Arcs. *Ingénieries - E A T* : 75-85
- Gerbaux F, Marcelpoil E. 2003. Gouvernance et management local des villes et communes touristiques : le cas français. *Rencontres internationales démocratie et management local, Québec, CAN, 20-23 mai 2003*, p. 11
- Gerbaux F, Marcelpoil E. 2006. Gouvernance des stations de montagne en France : les spécificités du partenariat public-privé. *Revue de Géographie Alpine* 1:9-31
- Gilbert C. 1990. *La catastrophe l'élus et le préfet*. Grenoble: PUG. 221 pp.
- Gilbert C. 1998. Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert. *Politix* 44:29-38
- Gilbert C. 2001. Retours d'expérience : le poids des contraintes. *Responsabilités et Environnement, Annales des Mines* 22:9-24
- Gilbert C. 2002. Un tournant dans l'analyse des risques et des crises ? In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en science humaines et sociales*, ed. C Gilbert, pp. 7-38. Paris : l'Harmattan
- Gilbert C. 2003. Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques. *Pouvoirs Locaux* 56:48-52
- Gilbert C. 2005. Erreurs, défaillances et vulnérabilités : vers de nouvelles conceptions de la sécurité ? In *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique. Cahier n°3 du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. O Borraz, C Gilbert, P Joly, pp. 69-115. Grenoble : MSH-Alpes
- Gilbert C. 2006a. *Préface actes du colloque Débat et prospective entre chercheurs, gestionnaires et décideurs du risque. Clôture du programme EPR*. Paris : MEDD et Cemagref. 236 pp.
- Gilbert C. 2006b. La vulnérabilité, une notion à explorer. *Pour La Science* 51:116-20
- Gilbert C, Amalberti R, Laroche H, Paries J. 2007. Errors and failures: towards a new safety paradigm. *Journal of Risk Research* 10:959-75
- Givone P. 1995. Négocier le risque, une étape nécessaire. In *Revue Ingénieries EAT, N° spécial Risques Naturels : Inondation, du constat à la décision*, pp. 87-95 : Cemagref
- Godfrin V. 2004. Impact de l'information préventive sur l'évolution de la responsabilité dans le cadre des risques naturels majeurs, Le cas des Alpes-Maritimes. *Rapport programme EPR*, Ministère de l'Environnement
- Gotman A. 1985. La neutralité vue sous l'angle de l'entretien non directif de recherche. In *L'entretien dans les sciences sociales*, ed. A Blanchet, pp. 149-83. Paris : Dunod

-
- Gourbinot O. 2006. *La question de la responsabilité sur les pistes de ski, Répartition des rôles et enjeux. Mémoire de Master II Droit et Développement de la Montagne.* CDTM-UFR de Droit. Université P. Mendes France, Grenoble
- Granet-Abisset A. 2006. Mémoire et gestion des risques naturels. L'exemple des sociétés alpines (XIXe -XXe siècle). In *Les cultures du risque (XVIe-XXIe siècle)*, ed. F Walter, B Fantini, P Delvaux, pp. 117-38. Genève : Presses d'histoire suisse
- Granjou C. 2004. L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution. In *Expertise et action publique, Collection Sociologie politique*, ed. S Jacob, J Genard, pp. 43-51 : Editions de l'Université Libre de Bruxelles
- Grawitz M. 1993. *Méthodes des sciences sociales.* Paris : Dalloz. 402 pp.
- Guerin J. 1989. La signification des Alpes. *Revue de Géographie Alpine* LXVII : 267-78
- Gumuchian H. 1991. *Représentations et aménagement du territoire.* Paris : Anthropos-Economica. 144 pp.
- Gumuchian H, Grasset E, Lajarge R, Roux E. 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire.* Paris : Economica. 186 pp.
- Gumuchian H, Marois C. 2000. *Initiation à la recherche en géographie.* Paris. 425 pp.
- Hagget P, al. 1977. *Localisation Analysis in Human Géography.* Londres: Edwards Arnolds. 258 pp.
- Hall P. 1986. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France.* Oxford : Oxford University Press. 341 pp.
- Hasseteufel P, Smith A. 2002. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la Française". *Revue française de science politique* 52:53-73
- Hawley E, MC Whirter E. 1991. Empowerment in counseling. *Journal of Counseling & Development* 69:222-7
- Hennion A, Latour B. 1993. Objet d'art, objet de science. Note sur les limites de l'anti fétichisme. *Sociologie de l'art* 6:7-24
- Hewitt K. 1998. Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters *Transactions of the Institute of British Geographers* 23:534-6
- Hortefeux B. 2006. Intervention de Brice HORTEFEUX, Ministre délégué aux collectivités territoriales. *Conseil National de la Montagne, du 29 août 2006.* Sallanches, pp. 6
- Hubert F. 1994. *Essai de géopolitique urbaine et régionale.* Quebec: Le Méridien. 653 pp.
- Hubert T. 2003. *Les Plans de Prévention des Risques naturels PPR.* Paris : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 8 pp.
- Kant E. 1975. *Critique de la raison pure, Préface de la seconde édition (1787), traduction de A. Tremesaygues et B. Pacaud.* PUF, Paris. 284 pp.
- Kaufmann JP. 1996. *L'entretien compréhensif.* Paris : Nathan. 126 pp.

-
- Lajarge R. 2000 *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux. (Chartreuse et Monts d'Ardèche)*,. IGA, Grenoble. 663 pp.
- Larrere R. 1993. La restauration des terrains en montagne, de la prise en charge de la protection par l'Etat à la gestion négociée des risques. *Rapport final, contrat 2606 A*, Ministère de l'environnement
- Lascoumes P. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte. 465 pp.
- Lascoumes P, Le Bourhis J. 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix* 11:37-66
- Lascoumes P, Le Galès P. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Sciences po. 369 pp.
- Lascoumes P. 2007. Gouverner par les cartes. *Genèse* 68:02-3
- Laslaz L. 2007. *La Meije, un haut lieu alpin* : Gap éditions. 103 pp.
- Latour B. 1989. *La science en action*. Paris : La Découverte. 450 pp.
- Latour B. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris : La Découverte. 206 pp.
- Latour B. 1994. Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise. In *Séminaire du programme Risques Collectifs et Situations de Crise*, ed. C Gilbert, p. 131 : CNRS
- Latour B. 2006. *Changer la société - Refaire de la sociologie*. Paris : La Découverte. 400 pp.
- Latour B, Mauguin P, Teil G. 1991. Une méthode nouvelle de suivi socio-technique des innovations. In *Gestion de la recherche. Nouveaux problèmes, nouveaux outils*, ed. D Vinck, pp. 419-80. Paris : Bruxelles
- Le Bouhris JP. 2007. Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000). *Genèse* 68:75-96
- le Seigneur V. 2003. Un laboratoire du risque : la vallée de Chamonix, un entretien avec Michel Charlet, maire de Chamonix. *Annales des Mines*:25-36
- Lecas J. JB. 1980. le dépérissement de l'Etat, à propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg. *Revue française de science politique* 30:1125-71
- Lemieux C, Barthe Y. 1998. Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions. *Politix* 44:7-28
- Léone F, Vinet F. 2006. La vulnérabilité, un concept fondamental. In *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles : analyses géographiques*, ed. F Léone, F Vinet, pp. 9-26. Montpellier: Publications de Montpellier III
- Levina E, Tirpak D. 2006. *Adaptation to climate change, key terms*. Paris : OCDE. 21 pp.
- Levy J, Lussault M. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin. 1033 pp.

-
- Lievois J. 2004. Plus de couleurs pour les PPR. *Revue Neige et Avalanches* 106:18-21
- Loret A. 1995. *Génération Glisse. Dans l'eau, l'air, la neige ...La révolution du sport des « années fun»*. Paris : Autrement, collection Mutations. 244 pp.
- Lorrain D. 2004. Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? In *Gouverner par les instruments*, ed. P Lascoumes, P Le Galès, pp. 163-88. Paris : Sciences po
- Loubet del Bayle JL. 1978. *Introduction aux méthodes des sciences sociales*. Toulouse : Privat 235 pp.
- Mabileau A. 1997. Les génies invisibles du local. *Revue française de science politique* 47:340-76
- Marcelpoil E, Boudières V. 2006. Gouvernance touristique des grandes stations et durabilité, une lecture en terme de proximité. *Revue électronique Développement Durable et Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/sommaire44.html?format=dossiers>.
- Marcelpoil E, Boudières V. 2007. Climate change and mountain touristic territories' vulnerability: for an endogenous reading. *Conference Managing Alpin Futur* p. 8. Innsbruck
- March J, Olsen JP. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press. 227 pp.
- Margall G. 2006. *La commune et la neige*. Paris : Berger-Levrault. 336 pp.
- Martin C, Anctil H. 1992. Promotion de la santé vers l'adoption créatrice. *Les Cahiers Santé Société, La Promotion de la santé, une perspective, une pratique* 2:8-18
- Mériaux O. 2005. Le débordement territorial des politiques sectorielles. In *L'action publique et la question territoriale*, ed. A Faure, A Douillet, pp. 27-32. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble
- Meur Férec C. 2006. *De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral: un itinéraire de géographie, HDR*. Université de Nante, Nantes. 247 pp.
- Milet D. 1993. *The Loma Prieta, California Earthquake of October 17 1989. Public response*. Reston (Virginia) : US Geological Survey Professional Paper
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. 2001. PPR, une action concertée entre l'Etat et les Collectivités Locales. p. 16
- Morin E. 1999. *La tête bien faite*. Paris : Le Seuil, 154 pp.
- Munter W. 2006. *3x3 Avalanches. La gestion du risque dans les sports d'hiver* : Club Alpin Suisse CAS. 224 pp.
- Négrier E. 2007. Penser la contingence territoriale. In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critique de la territorialisation*, ed. A Faure, E Négrier, pp. 9-15. Paris : L'Harmattan

-
- Noiville C. 2002. Qu'est ce qu'un "risque acceptable» ? Quelques définitions juridiques. In *Risques Collectifs et situations de crise, Apports de la recherche en science humaines et sociales* ed. C Gilbert, pp. 279-93. Paris : l'Harmattan
- Noiville C. 2003. *Du bon gouvernement des risques*. Paris: PUF. 235 pp.
- North D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 159 pp.
- Offner J. 2006. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts *Revue française de science politique* 56:27-47
- Padioleau J. 2000. La société du risque, une chance pour la démocratie. *Le Débat* 109:39-54
- Pelling M. 2003. *The vulnerability of cities, natural disaster and social resilience*. london: Earthscan Publication. 256 pp.
- Peltonen L. 2005. *Coping Capacity and Adaptive Capacity, Centre for Urban and Regional Studies*. University of Technology,, Helsinki
- Périlhon P, Penalva J, Coudouneau L, Dos Santos J, Lesbats M, Dutuit Y. 1993. Développement d'un Modèle de référence en Sciences du Danger. *1er Colloque International des Cindyniques*. Cannes
- Pialat G. 1970. Urbaniser la montagne ? *Urbanisme* 116
- Pierret C. 1999. La géographie et la politique. *Acta géogr.* 171:143-5
- Pigeon P. 1998. Représentation cartographique du risque et vulnérabilité liée à la pression foncière touristique (Taconnaz, Les Houches et Vers le Nant, Chamonix). *Revue Communication et Organisation* 86:101-17
- Pigeon P. 2005. *Géographie critique des risques*. Paris : Economica-Anthropos. 197 pp.
- Piveteau V, Lardon S. 2002. Les représentations spatiales à l'épreuve de l'évaluation. In *Evaluation, action publique et collectivités. Tome 2, 2^o partie : Les pratiques territoriales de l'évaluation. Chapitre 6 : Evaluation des territoires et outils*, ed. M Baslé, J Dupuis, S Le Guyadec, pp. 207-60. Issy les Moulineaux
- Poizat D. 2001. Communication préventive et objectivation du risque : le cas des sports d'hiver. *Revue Communication et Organisation* 20
- Pontier J. 2005. La réforme de la sécurité civile et les communes. *Revue Administrative* 348:636-43
- Reghezza M. 2006. *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse de Géographie. Université Paris X-Nanterre, Paris. 382 pp.
- Rosenvallon P. 1981. *La crise de l'Etat-providence*. Paris : Seuil. 141 pp.
- Rousseau S. 2001. Capabilités, Risques et Vulnérabilité. *Pauvreté et Développement Durable*, p. 14 : Unesco

-
- Roux E. 1989. *De la gestion de l'espace à la gestion des territoires en montagne méditerranéennes. Des logiques d'acteurs différenciées. Thèse de géographie.* IGA-UJF, Grenoble. 373 pp.
- Ruffier N. 2004. Sécurité, Tignes prend les devants. *Montagne Magazine* 287:38-45
- Ruin I. 2007. *Conduite à contre-courant, Les pratiques de mobilité dans le Gard : facteur de vulnérabilité aux crues rapides.* Thèse de Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble. 362 pp.
- Sabatier P, ed. 2000. *Theories of policy process.* Boulder : Westview Press. 289 pp.
- Salamon L, ed. 2002. *The tools of government. A guide to the new governance.* Oxford : Oxford University Press
- Saunier J. 1980. 10 ans après la catastrophe de Val d'Isère, ou en est la lutte des avalanches en France. *Manuscrit* : 8
- Scheibling J. 1994. *Qu'est ce que la géographie ?* Paris : Hachette. 197 pp.
- Secrétariat Général du Comité Interministériel pour l'Information. 1970. Rapport de la commission interministérielle d'enquête sur la catastrophe de « Val d'Isère », p. 34. Paris
- Sen A. 1993. Capability and Well being In *The quality of life*, ed. M Nussbaum, A Sen, pp. 30-53. Oxford: Clarendon Press
- Sen A. 2000. *Repenser l'inégalité.* Paris : Seuil. 281 pp.
- Servoin F. 1993. *La commune de montagne.* Paris : Economica. 308 pp.
- Servoin F. 2002a. La gestion du risque d'avalanches. *Rapport de recherche "Thématiques prioritaires" Région Rhône Alpes*, CDTM, UFR de Droit de Grenoble, Grenoble, 135 pp.
- Servoin F. 2002b. *Les opérations d'aménagement touristique en montagne et conventionnement avec les communes (les conventions de l'article 42 de la loi montagne).* Grenoble : CDTM, Université P. Mendes France, UFR de Droit. 28 pp.
- Sivardière F. 2005. La prévention : une préoccupation ancienne. *Revue Neige et Avalanches* 111:2-23
- Sivardière F, Jarry F. 2006. Un hiver exceptionnel sur le front des avalanches. *Revue Neige et Avalanches* 114:6-10
- Soulé B. 2002. Les risques en station de ski alpin : d'une explication monocausale à une perspective d'analyse systémique. *Annales des Ponts et Chaussées* 104:65-74
- Soulet MH. 2005. La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique. *Pensée plurielle* 10:49-59
- Soulet MH. 2006. Reconsidérer la vulnérabilité. *Empan* 60:24-9
- Starr C. 1969. Social Benefit versus Technological Risk: What is Our Society Safety? *Science* 165:1232-6

-
- Swidler A. 1986. Culture in action : symboles and stratégies. *American Sociologie Review* 51:273-86
- Thevenot L. 1986. Les investissements de forme. In *Conventions économiques*, ed. L Thevenot, pp. 21-71. Paris : Presses Universitaires de France
- Thévenot L. 1990. L'action qui convient. In *Les formes de l'action*, ed. P Pharo, L Quéré, pp. 39-69. Paris: Editions de l'EHESS (Raisons pratiques n° 1)
- Thévenot L. 1993. Essai sur les objets usuels : Propriétés, fonctions, usages. In *Les objets dans l'action*, ed. B Conein, N Dodier, L Thévenot, pp. 85-111. Paris: Editions de l'EHESS (Raison pratique, n°4)
- Thevenot L. 2006. *L'action au plurielle sociologie des régimes d'engagement*. Paris : La découverte. 331 pp.
- Theys J. 1987. La société vulnérable. In *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*, ed. J Fabiani, J Theys, pp. 3-36. Paris : Presse de l'École Normale Supérieur
- Theys J. 2003. La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Revue Développement Durable et Territoires* dossier 2:1-35
- Thoenig J. 1987. *L'ère des technocrates*. Paris : L'Harmattan. 260 pp.
- Thoenig J, Duran P. 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46:580-623
- Thoenig J, Meny Y. 1989. *Politiques publiques*. Paris: PUF. 129 pp.
- Thouret JC. 1994. Les phénomènes naturels créateurs de dommage : diagnostic, inventaire et typologie. *Revue de Géographie Alpine* 82:17-25
- Thouret JC. 1996. Géographie physique appliquée, risques naturels. In *Composantes et concepts de la géographie physique*, ed. Derruau. M, p. 254. Paris : Armand Colin
- Thouret JC, D'Ercole R. 1996. Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines* 32:404-22
- Tricart J. 1978. *Géomorphologie applicable*. Paris : Masson. 204 pp.
- Veyret Y. 2003. *Les risques* : Armand Colin. 255 pp.
- Veyret Y, Garry G, Meschinet de Richemond N. 2004. *Risques naturels et aménagements en Europe*. Paris : Armand Colin. 254 pp.
- Veyret Y, Reghezza M. 2005. Aléas et risque dans l'analyse géographique. *Annales des mines* 40:61-9
- Viard J. 1994. *La société d'archipels ou les territoires du village global*. La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube. 124 pp.
- Vignal C, Laroche R. 2003. *Les événements dommageables en France et dans le Monde, en 2002*. Paris: Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. 28 pp.

-
- Vinck D. 1999. Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales *Revue Française de Sociologie* XL : 385-414
- Vinet F. 2003. *Crues et inondations dans la France méditerranéenne - les crues torrentielles des 12 et 13 novembre 1999*. Nantes: Editions du temps coll. Questions de géographie. 224 pp.
- Vinet F, Meschin de Richemond N. 2005. Territoires et acteurs du risque d'inondation torrentielle en France méditerranéenne. *Bulletin de l'Association des Géographes Français* 82:116-26
- Vlès V. 1996. *Les stations touristiques*. Paris : Economica. 111 pp.
- Vlès V. 2001. *Service public touristique local et aménagement du territoire*. Paris : L'Harmattan Collection "Logiques sociales". 222 pp.
- Vlès V. 2006. *Politiques publique d'aménagement touristique. Objectifs, méthodes, effets*. Pessac : PUB. 483 pp.
- Vogt H, Vogt T. 1978. *Erosion des sols en régions tempérés non méditerranéennes*. Strasbourg et Colmar : Laboratoire de géographie physique. 262 pp.
- Weller J. 1994. Le mensonge d'Ernest Cigare. Problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité. *Sociologie du travail* 1:25-42
- White GF. 1974. *Natural Hazards: Local, National, Global*. Oxford University: Press, Oxford. 288 pp.
- White GF, Colby CC. 1961. Harlan H. Barrows, 1877-1960. *Annals of the Association of American Geographers* 51:395-400
- White GF, Haas E. 1975. *Assessment of Research on Natural Hazards*. Cambridge: MIT Press. 487 pp.
- Wisner B, O'Keefe P, Westgate K. 1976. Taking the Naturalness out of Natural Disasters. *Nature* : 566-7

Références juridiques et sites internet

Sources législatives :

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985, *relative au développement et à la protection de la montagne*

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*

Loi n°92-1255 du 2 décembre 1992, *relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge des dépenses de ces services.*

Article L. 2212-1 et 2 du Code Générale des Collectivités Territoriales

Décret n° 90-918, du 11 octobre 1990, *relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs pris en application de l'article 21 de la loi de 1987*

Décret n° 2004-554, du 9 juin 2004, *relatif à la prévention du risque d'effondrement des cavités souterraines et marinières*

Décret n° 90-918, du 11 octobre 1990, *relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs*

Article R 111-2 du code de l'urbanisme

Décret n°95-1089, en application de la loi Barnier de 1995

Sources réglementaires

Circulaire n° 91-43 du 10 mai 1991, *relative à l'information préventive sur les risques technologiques et naturels majeurs.*

Circulaire n°80-268 du 24 juillet 1980, *relative au déclenchement préventif d'avalanche.*

Circulaire n° 78-003 du 4 janvier 1978, *relatives à la sécurité et aux secours dans les communes où se pratiquent les sports d'hiver*

Circulaire du 6 novembre 1987, dite des *arrêtés municipaux relatifs à la sécurité sur les pistes de ski alpin et de ski de fond.*

Circulaire du 20/06/88, dite *Équipement et risques majeurs.*

Circulaire interministérielle du 27 juillet 2005, *relative au rôle des services de l'équipement dans le domaine de la prévention des risques technologiques et naturels*

Circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006, *relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État*

Arrêté préfectoral du préfet de Haute Savoie n° 2005/1041, du 12 décembre 2005, *relatif à la constatation du transfert des routes nationales au conseil général de la Haute-Savoie*

Arrêté municipal du maire de Risoul, du 31 décembre 2002 : hors pistes et espaces réservés à des activités

Sources jurisprudentielles

Arrêt de la Cour de Cassation, du 9 novembre 1999, *SATA-Reverbel-Roderon*

Arrêt de la Cour d'Appel de Grenoble, du 25 février 1998 relatif à l'*Avalanche à l'Alpe d'Huez du 1er janvier 1996*

Arrêt du Conseil d'Etat, du 22 décembre 1971, *Commune de Mont-de-Lans*

Arrêt de Tribunal Administratif de Grenoble, du 18 mai 1995, *MAAF-Rambaldini / SIVOM Chamonix-Les Houches Avalanche du Taconnaz du 20 mars 1988*

Arrêt du Conseil Constitutionnel, n° 81-130, du 30 octobre 1981, *AJDA*

Arrêt du Conseil d'Etat, du 23 janvier 1959, *commune d'Huez*

Arrêt du Conseil d'Etat, du 23 juillet 1996, *relatif à la responsabilité de la mise en œuvre des PIDA route.*

Autres sources

Article 2.4 de l'avenant n°5 à la convention de concession de la construction et de l'exploitation d'installation de remontées mécaniques entre la commune de Val d'Isère et la STVI, 24/03/00

Article 6.1 de l'avenant n°5 à la convention de concession de la construction et de l'exploitation d'installation de remontées mécaniques entre la commune de Val d'Isère et la STVI, 24/03/00

Extrait des Questions/Réponses Sénat, du 6 novembre 2003, de M. Amoudry, à M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales relative à l'établissement de plan d'intervention pour le déclenchement des avalanches

Extrait des Questions/Réponses Assemblée Nationale, du 13 février 2007, de Mme Poletti à M. le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, relative à l'organisation de la sécurité des pistes de ski.

Extrait du conseil des ministres, du 4 avril 2007, sur la thématique Transport, Politique, Territoire et aménagement

Note du Ministère du Transport, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, du 06 Mars 2006, relative au Bilan du weekend du 4-5 mars 2006

Références sites internet

http://www.prim.net/citoyen/definition_risque_majeur/definition.html#definition

<http://www.anena.org/jurisque/jurisprudence/urba/rambal.htm>

<http://www.tignes.net>

<http://www.adsp.org/pidaadsp.php>

<http://www.la-grave.com/plan-du-site.php>

<http://www.odit-france.fr/>

Table des figures

Figure 1 : <i>Le système de vulnérabilité</i> , selon C. Meur Férec (2006).....	53
Figure 2 : <i>La société vulnérable</i> , selon J.C. Gaillard (2006)	57
Figure 3 : <i>Synthèse graphique des différentes approches d'évaluation des vulnérabilités</i> , selon F. Léone et F. Vinet (2006).....	62
Figure 4 : <i>Tableau sur justesse/justice/agapè/violence autour du double axe équivalence/hors équivalence et paix/dispute</i> , d'après L. Boltanski	93
Figure 5: <i>La diversification croisée Espaces-Pratiques</i> , selon P. Bourdeau (2004).....	105
Figure 6 : <i>Organisation contemporaine des activités sportives de montagne</i> , adapté d'après P. Bourdeau (2003) et J Corneloup et al (2004). (photo Boudières).....	105
Figure 7 : <i>Les territoires touristiques de montagne et le risque d'avalanches : un aléa, pour des vulnérabilités</i>	125
Figure 8 : <i>Espaces de vulnérabilité et dispositifs de gestion</i>	128
Figure 9 : <i>Carte de localisation des sites d'étude</i> (Boudières, Bray, Cemagref).....	138
Figure 10 : <i>Modèle de processus1</i>	158
Figure 11 : <i>Modèle de processus 2</i>	159
Figure 12 : <i>Modèle acteur institutionnel</i>	161
Figure 13 : <i>Espaces de vulnérabilité/dispositifs nationaux réglementaires : les cadres "descendants" de gestion</i>	163
Figure 14 : <i>Modèle théorique du PPR dans les communes de montagne</i>	165
Figure 15 : <i>Modèle théorique du DDRM et du DICRIM</i>	170
Figure 16 : <i>Modèle théorique du PCS dans les communes de montagne</i>	175
Figure 17 : <i>Modèle théorique du PIDA Route</i>	179
Figure 18 : <i>Modèle théorique du PIDA Domaine Skiable</i>	183
Figure 19 : <i>Modèle de procédure d'aménagement et d'information dans les domaines skiables</i>	186
Figure 20 : <i>Cartes des sites de la Haute Tarentaise : Val d'Isère et Tignes</i> (Boudières, Bray, Cemagref).....	194
Figure 21 : <i>Modèle du PPR de Val d'Isère</i>	195
Figure 22 : <i>Carte des sites de l'Oisans : Venosc, Saint Christophe en Oisans et La Grave</i> (Boudières, Bray, Cemagref).....	198
Figure 23 : <i>Modèle du PPR de Venosc</i>	199
Figure 24 : <i>Modèle du R 111-3 de Saint-Christophe-en-Oisans</i>	203
Figure 25 : <i>Modèle du PPR de La Grave</i>	206
Figure 26 : <i>Carte du site de Chamonix</i> (Boudières, Bray, Cemagref)	209
Figure 27 : <i>Modèle de PPR de Chamonix</i>	210
Figure 28 : <i>Modèle du PIDA de Venosc</i>	216
Figure 29 : <i>Modèle du PIDA de Tignes</i>	219
Figure 30 : <i>Modèle du PIDA de Val d'Isère</i>	221
Figure 31 : <i>Modèle du PIDA de Chamonix</i>	225
Figure 32 : <i>Espaces de vulnérabilité/dispositifs locaux : les cadres "ascendants" de gestion</i>	249
Figure 33 : <i>Les services "risque" en région PACA et Rhône Alpes</i>	251
Figure 34 : <i>Gestion du risque d'avalanches sur les routes</i>	259
Figure 35 : <i>Modèle du PIDA Route du col des Montets</i>	261
Figure 36 : <i>Modèle du PIDA RD 530 sur Saint-Christophe-en-Oisans</i>	263
Figure 37 : <i>Le S.P.O.T.</i> , d'après Tignes.net (noms des secteurs hors pistes reportés)..	269
Figure 38 : <i>Le S.P.O.T.</i> , d'après tignes.net, avec zones de tirs et enjeux de sécurisation reportés	272
Figure 39 : <i>Carte du site de Risoul</i> (Boudières, Bray, Cemagref).....	274
Figure 40 : <i>Dessin du zonage hors pistes de Risoul</i> , d'après extrait de l'arrêté municipal en date du 31/12/02.....	277
Figure 41 : <i>Modèle du dispositif de prévention des risques de La Grave</i>	292
Figure 42 : <i>Modèle du dispositif de prévention de Chamonix</i>	302

Table des annexes

Annexe 1 : *Tableau d'analyse des vulnérabilités et des facteurs en milieu urbain exposé aux risques naturels*, d'après J. C. Thouret et R. D'Ercole (1994, 1996).

Annexe 2 : *La grille d'entretien générale*

Annexe 3 : *Tableau des enquêtes de terrain*

Annexe 4 : *Fiche de synthèse sur l'analyse des logiques d'élaboration du PPR et du PIDA par l'angle de la vulnérabilité*

Annexe 5 : *Extraits de la CLPA Haute Tarentaise : Val d'Isère, la Daille et village* (source : UR ETNA, Cemagref)

Annexe 6 : *Extraits de la CLPA Oisans-Grandes Rousses : Venosc, 2 Alpes et village* (source : UR ETNA, Cemagref)

Annexe 7 : *Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : Saint-Christophe-en-Oisans, village et route de la Bérarde* (source : UR ETNA, Cemagref)

Annexe 8 : *Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : La Grave, Le Chazelet et le village* (source : UR ETNA, Cemagref)

Annexe 9 : *Fiche : L'AMV et les zones jaunes, lecture d'une controverse politico-technique*

Annexe 10 : *Photos enquête publique PPR de Chamonix été 2007* (photos : Boudières)

Annexe 11 : *Editorial du bulletin N°26 (sept/oct. 2007) du Magazine de la ville de Chamonix Mont Blanc* (Directeur de publication : M. Charlet)

Annexe 12 : *Tableau des participations de la holding Compagnie des Alpes* (source : CDA)

Annexe 13 : *Photo secteurs urbanisés, Combe du Brévent et périmètre de tir du PIDA DS du Brévent* (photo : Boudières)

Annexe 14 : *Avalanche par déclenchement dans le cadre du PIDA* (photos : Boudières)

Annexe 15 : *Photo d'avalanches par déclenchement naturel ou au passage de pratiquants* (photos : Boudières)

Annexe 16 : *Arrêté préfectoral n° 2005/1041 du 12 décembre 2005, portant constatation du transfert des routes nationales au conseil général de la Haute-Savoie*

Annexe 17 : *Note du Ministère du Transport, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, en date du 06 Mars 2006 et relative au « Bilan du weekend du 4-5 mars 2006 »*

Annexe 18 : *Photo : Tirs de déclenchement positifs et négatifs au PIDA* (photos : Boudières)

Annexe 19 : *Photos : porte, corde et panneau zone jaunes (zones dangereuses)* (photo : Boudières)

Annexe 20 : *Photos : Aménagements, cordes et panneau zone bleue (zones réglementées)* (photo : Boudières)

Annexe 21 : *Photos : panneau délimitation zone de montagne* (photo : Boudières)

Annexe 22 : *Extrait du registre des arrêtés du maire de Risoul : Réglementation sur le domaine skiable de Risoul : hors pistes et espaces réservés à des activités*

Annexe 23 : *Plan du domaine de La Grave* (source : Société d'exploitation des Téléphériques des Glaciers de la Meije)

Annexe 24 : *Photos : départ du téléphérique* (photos : Boudières)

Annexe 25 : *Photos : Panneaux et informations en sortie du téléphérique* (photos : Boudières)

Annexe 26 : *Photo équipement corde et panneau de dangers en amont des couloirs Trifides* (photos : Boudières)

Annexe 27 : *Photos et informations départ téléphérique et Vallée Blanche* (photos : Boudières, doc : La Chamoniarde, CMB)

Annexe 28 : *Photos de l'arête, sortie du téléphérique* (photos : Boudières, Huet, Maion)

Annexe 29 : *Photos Aiguille du Midi* (photos : Boudières)

Annexe 30 : *Cartes postales et brochures préventives* (document site internet OHM-La Chamoniarde)

Annexe 31 : *Questions et réponses du questionnaire d'aptitude Vallée blanche* (document sur site internet OHM-La Chamoniarde)

Annexes

Annexe 1

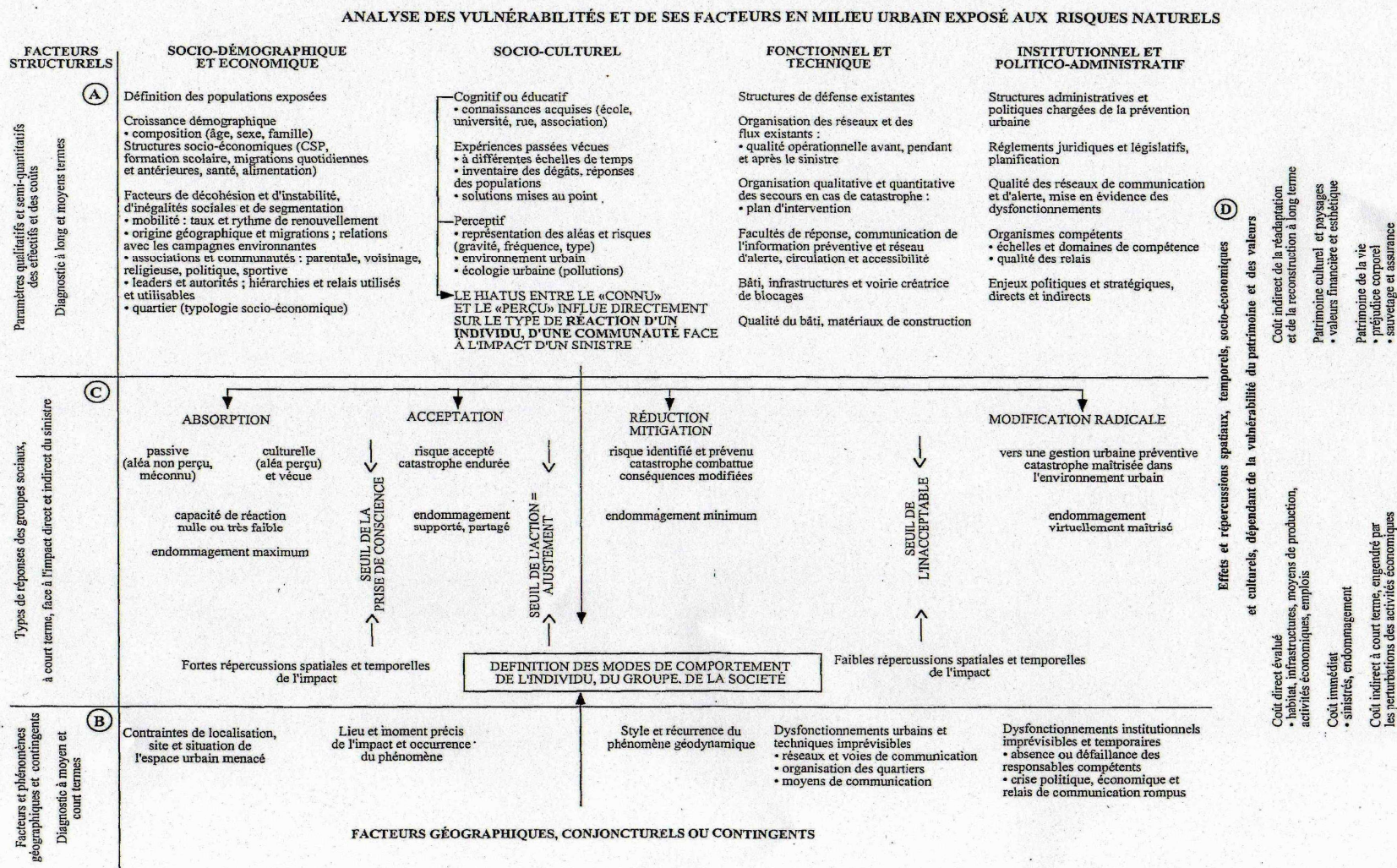


Tableau d'analyse des vulnérabilités et des facteurs en milieu urbain exposé aux risques naturels, d'après J. C. Thouret et R. D'Ercole (1994, 1996).

Annexe 2 : La grille d'entretien générale

Question : Présentez-vous : qui êtes-vous et quelle est votre fonction et quel est votre parcours professionnel ?

Question : Présentez-moi votre structure/organisme/institution

Question : Qu'est ce que le risque pour vous ?

Question : Décrivez-moi la manière dont il est pris en compte localement. Quels sont les dispositifs de gestion mis en œuvre

Question : Quel rôle jouez-vous dans ces différents cadre de gestion ?

Question : Quels sont, selon vous, les forces et les faiblesses de ces dispositifs ?

Question : Où situez vous les limites de votre action ?

Question : Quels sont les effets indirects de ces dispositifs ?

Question : Quels problèmes rencontrez-vous directement dans votre mission ?

Question : Parmi les acteurs et les organismes que vous m'avez cités, avec lesquels êtes-vous en relation et sur quel point ?

Question : De quelle nature sont ces relations ?

Question : Dans ces dispositifs de gestion que vous m'avez décrit, comment se prennent les décisions, qui décide ?

Question : Certaines décisions sont-elles dures à prendre, si oui pourquoi ?

Question : Estimez vous qu'il existe un décalage entre la manière dont vous considérez le risque et la manière dont vous y répondez collectivement ? Si oui, sur quoi ?

Question : Existe-t-il une conception locale particulière en matière de gestion du risque ? Si oui, comment la définiriez-vous ?

Question : S'il existe différentes conceptions, à quoi attribuez-vous ces différences ?

Question : Identifiez-vous une évolution en matière de gestion des risques ou de contexte de gestion ? Si oui, sur quoi porte-t-elle ?

Question : D'après vous, quelles personnes dois-je rencontrer sur ce sujet et pourquoi ?

Annexe 3 :
Tableau des enquêtes de terrain

Sites	acteurs	date entretien
Vénéon/Bérarde		
	Mairie St Christophe en Oisans1	20/03/2006
	Mairie St Christophe en Oisans2	20/03/2006
	Mairie de Vénosc1	10/03/2006
	Mairie de Vénosc2	10/03/2006
	Mairie de Vénosc3	11/06/2007
	DDE Isère	28/06/2006
	DDA Isère	27/06/2006
	RTM Isère	13/06/2006
	CG 38 service environnement	03/10/2006
	CG 38 direction des routes	04/04/2007
	Association prévention risque	20/10/2006
	Opérateurs remontées mécaniques et Service des pistes 2 Alpes	refus
La Grave/ Risoul		
	Bureau des guides de La Grave	03/02/2006
	Mairie de La Grave	03/02/2006
	Opérateur Remontées Mécaniques1	02/02/2006
	Opérateur Remontées Mécaniques2	03/02/2006
	OT La Grave	03/02/2006
	Guide Risoul	22/04/2007
	Ecole de ski Risoul	28/07/2006
	RTM Htes Alpes	13/03/2006
	RTM Htes Alpes	13/03/2006
	DDE Htes Alpes	14/03/2006
	DDE subdivision Briançon	02/03/2006
	CG 05 service RN	10/11/2006
	CG 05 direction du Tourisme	24/07/2006
Chamonix		
	Mairie de Chamonix 1	18/12/2007
	Mairie de Chamonix 2	05/04/2007
	Service des pistes	22/03/2007
	Ecole de ski	21/11/2005
	ENSA SNOSM	21/11/2005
	Association résident 1	27/03/2007
	Chamoniarde/OHM	05/04/2007
	Association résident 2	14/08/2007
	RTM Hte Savoie	27/03/2007
Haute Tarentaise		
	Service des pistes Tignes	17/11/2004
	Ecole de ski Tignes	19/11/2004
	maison des saisonniers Tignes	29/11/2004

	SEM touristique 1	02/12/2004
	SEM touristique 2	02/12/2004
	Opérateur remontées mécaniques Tignes	01/01/2005
	Mairie de Tignes	08/02/2005
	Opérateur touristique Tignes	01/11/2004
	Mairie de Val d'Isère 1	11/06/2004
	Mairie de Val d'Isère 2	11/06/2004
	Mairie de Val d'Isère 3	30/06/2004
	Club des sports Val d'Isère	09/03/2004
	Opérateur Remontées Mécaniques Val d'Isère	30/06/2004
	Service des pistes Val d'Isère	28/06/2004
	Résident Val d'Isère	27/02/2004
	Radio Val d'Isère	21/06/2004
	Association saisonnier val d'Isère	09/03/2004
	Bureau des Guides Val d'Isère	04/06/2004
	RTM Savoie	03/05/2006
	RTM Savoie	02/02/2005
	CG 73 direction des routes	17/10/2006
	Préfecture de Savoie	10/10/2006
	Autres acteurs	date entretien
	RTM Direction Nationale	06/04/2007
	DATAR	21/03/2006
	DIREN RA mission montagne et risque	10/07/2007
	Région RA service risque	18/07/2006
	Région PACA Tourisme	31/07/2006
	Région PACA service risque	20/09/2007
	Universitaire	09/03/2006
	Bureau d'étude 1	12/12/2004
	Bureau d'étude 2	16/06/2005
	Bureau d'étude 3	09/03/2006
	Cemagref 1	23/11/2004
	Cemagref 2	24/04/2006
	Cemagref 3	13/02/2006
	IRMA	14/09/2006
	PGRN	21/11/2005
	CAF	14/11/2006
	ADSP	21/11/2005
	FFME	14/11/2006
	ANENA 1	21/11/2005
	ANENA 2	14/11/2006
	CEN	21/11/2005

Annexe 4

Fiche de synthèse sur l'analyse des logiques d'élaboration du PPR et du PIDA par l'angle de la vulnérabilité

1) Le PPR et PIDA : portées et contenus

Les territoires touristiques de montagne développent des formes d'expositions multiples (biens, personnes, activités...), suivant les espaces considérés. On peut ainsi évoquer, la vulnérabilité des biens et des personnes, dans les espaces urbanisés (village, station, vallée...) ; mais aussi la vulnérabilité des personnes en situation de pratiques sportives, dans les domaines skiables par exemple. Or à chaque espace correspond un instrument qui dans les faits constitue l'ossature de l'action préventive. Nous évoquerons ainsi pour la vulnérabilité des espaces urbanisés, le PPR⁴⁹¹ et pour la vulnérabilité dans les domaines skiable, le PIDA⁴⁹². Ces deux instruments ont ainsi une portée dans l'action, dans la mesure où ils déterminent sur le fond et de manière théorique les rôles des acteurs et sont structurés sur la forme à partir de documents cartographiques et de documents réglementaires.

a) La portée des instruments :

- **Le PPR**, sous initiative étatique instaure une servitude d'utilité publique qui permet de cadrer les conditions d'occupation des sols de la commune. La répartition des tâches entre Etat et communes a été définie dans la circulaire du 20 juin 1988 « Equipement et risques majeurs » sur les risques naturels : *« si l'Etat doit afficher les risques en déterminant leurs localisations et leurs caractéristiques, les communes ont le devoir de prendre en considération l'existence des risques naturels sur leur territoire, notamment lors de l'élaboration de documents d'urbanisme et de l'examen des demandes d'autorisation d'occupation des sols. »*
- **Le PIDA**, sous initiative communale est quant à lui un plan qui encadre la procédure de déclenchement préventif des avalanches sur le domaine skiable, dans le but de sécuriser des secteurs ouverts au public. Ces deux instruments dont l'échelle d'application est communale sont mis en place dans le cadre des pouvoirs de police administrative du préfet et du maire. Ces instruments de planification dont les finalités sont quelque peu distinctes, concourent néanmoins à la protection des biens et des personnes contre les avalanches et à ce titre présentent un contenu semblable.

⁴⁹¹ PPR : Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles, Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *Relative au renforcement de la protection de l'environnement.*

⁴⁹² PIDA : Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches. Circulaire n° 80-268 du 24 juillet 1980 *relative au déclenchement préventif d'avalanches.*

b) le contenu des instruments

- **Le PPR** comporte plusieurs documents graphiques élaborés dans une large majorité de cas par les services RTM⁴⁹³. On recense ainsi :

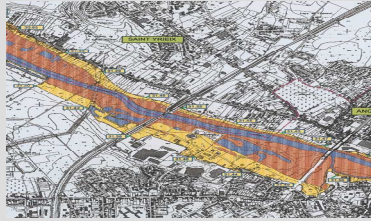
La carte des aléas, au 1/10 000 qui représente les aléas. Cette carte résulte d'une interprétation qualitative d'un ensemble de connaissances (carte informative de phénomènes naturels, en matière d'avalanche : la CLPA⁴⁹⁴). Des connaissances complétées par une analyse de terrain qui alimente l'estimation faite par l'expert. Cette carte non négociable est néanmoins (comme la CLPA, lors de son édition), présentée aux élus municipaux pour recueillir leurs réactions. Le PPR comporte également un zonage de risque qui délimite les zones blanches, bleues, rouges. A chaque zone correspondent un niveau de risque et donc des interdictions (rouge), des prescriptions réglementaires, des mesures de protection (bleu). Ce zonage de risque est obtenu en croisant la carte des aléas avec les enjeux recensés sur le territoire. Une fois ce zonage établi, il fait l'objet d'une enquête publique, avant d'être approuvé par le préfet et pris en compte dans les documents d'urbanisme par la commune. Une fois approuvé, le risque est considéré comme communiqué par l'Etat à la commune, qui doit de le prendre en compte dans son urbanisation, compétence issue de la décentralisation.

- **Le PIDA** comporte quant à lui une carte sur laquelle figurent les pentes et couloirs qui peuvent faire l'objet de déclenchements, les zones d'extension possibles des avalanches déclenchées, les zones interdites au public pendant les opérations, les parcours empruntés par le personnel chargé du tir et les moyens utilisés. Cette carte élaborée, sur la base de la CLPA, par des bureaux d'études spécialisés est accompagnée d'une procédure écrite de mise en œuvre du PIDA. Le PIDA une fois réalisé par les experts et le service des pistes de la station fait l'objet d'un arrêté municipal avant d'être mis en œuvre.

⁴⁹³ Services de Restauration des Terrains en Montagne sous la tutelle de l'Office National desForêt.

⁴⁹⁴ La CLPA (Carte de Localisation des Phénomènes Avalanche) établie par le Cemagref de Grenoble est une carte au 1/25 000 qui recense et décrit des événements historiques. Elle est élaborée à partir de différentes sources de données (archives, témoignages, observation de terrain, photo interprétation.)

Exemple de PPR: Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles



Carte des aléas

Carte des enjeux



Zonage de risque

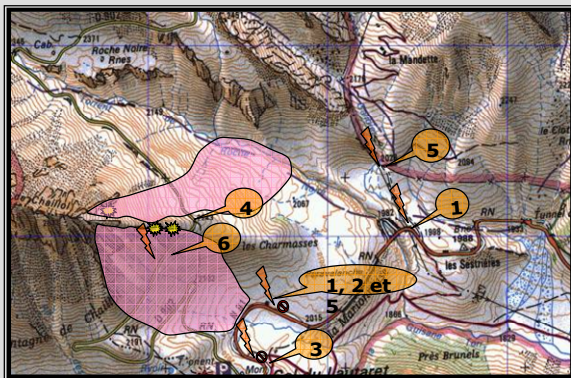


+ règlement par zone

(Source : Prim.net)

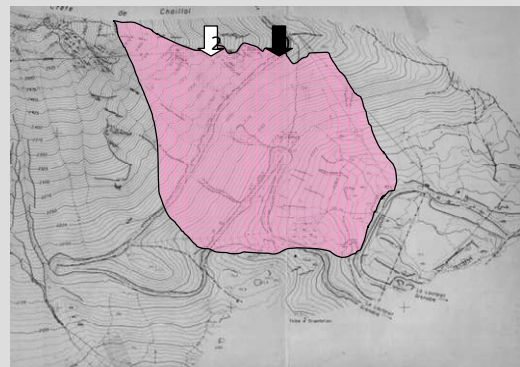
Exemple de PPR (source prim.net)

Exemple de PIDA: Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches



Cartographie générale au 1 / 25 000 e

Plan d'Intervention pour le Déclenchement des Avalanches au 1 / 10 000 e



+ consigne de tir

(source: Cemagref)

Exemple de PIDA (source : Cemagref)

2) Une lecture de ces instruments de gestion des risques, par l'angle de la vulnérabilité.

Aborder la question du risque, par l'angle de la notion de vulnérabilité (plutôt que par l'aléa), c'est reconnaître que les territoires touristiques montagnards présentent des formes plurielles de vulnérabilités face aux avalanches. C'est aussi prendre conscience que s'il y a risque, c'est avant tout parce qu'il y a mise en exposition d'enjeux et que par conséquent le choix du développement touristique doit s'accompagner de processus de gestion du risque. Ainsi, l'accompagnement politique du développement ne peut être dissocié de la dimension politique de la gestion des risques (acceptabilité, responsabilité,...)

Les deux instruments présentés apparaissent comme des objets politico-techniques, dont l'élaboration repose sur l'expertise des services d'Etat (DDE), établissements publics (RTM), ou de sociétés privées (bureau d'étude, service des pistes).

Or, si la dimension technique est indéniable, ne sont pas pour autant exempts de tous questionnements politiques. Le regard en termes de vulnérabilité, sur leur logique respective de conception, peut nous éclairer à cet égard.

a) De l'aléa à la vulnérabilité, la trajectoire descendante du PPR

En effet, l'élaboration du PPR débute par la qualification de l'aléa pour ensuite recenser les enjeux en présence sur le territoire. Ce n'est donc qu'une fois l'expertise sur l'aléa réalisée que les services d'Etat, en collaboration avec les élus locaux, se penchent avec plus ou moins de facilité sur la question des enjeux, pour aboutir par croisement au zonage de risque. La logique est ainsi *descendante* de l'aléa vers les enjeux et ne permet pas toujours aux élus locaux de pouvoir entamer une véritable réflexion sur leurs enjeux existants ou à venir (projet d'aménagements futurs). L'aléa de ce fait conditionne fortement la réflexion sur le zonage de risque, alimentant ainsi nombres de controverses entre élus et services instructeurs. Ce déficit de réflexion sur la vulnérabilité extériorise le risque et technicise le débat. Certains spécialistes parlent d'une trajectoire monodirectionnelle d'appauvrissement du risque du pôle scientifique, au pôle social. Et ce parce que cette trajectoire, cheminant de l'aléa vers la vulnérabilité, éjecte la dimension sociale du risque, par le poids de la dimension physique. (Decrop, Charlier, 1995, p12)⁴⁹⁵.

b) De la vulnérabilité à l'aléa, la trajectoire ascendante du PPR

Pour le PIDA, la logique peut être perçue comme contraire. En effet, avant de positionner les points de tir qui permettront de réaliser la sécurisation du domaine skiable, il s'agit dans un premier temps de définir les enjeux à protéger (pistes, accès, remontées mécaniques). C'est ensuite que l'on recense les phénomènes observés ou potentiels qui feront l'objet de déclenchements. Le choix des points de tir (situation et

⁴⁹⁵ Decrop G, Charlier C. 1995. De l'expertise scientifique au risque négocié : vers les scènes locales de risque. *Rapport de synthèse Futur Antérieur-Cemagref*

nombre) est donc fait en fonction des enjeux exposés. Pour élaborer un PIDA, on procède alors selon une logique *ascendante*, qui détermine d'abord la vulnérabilité, pour dans un second temps se poser la question de la menace et de son traitement. Néanmoins, si cette logique ascendante, privilégiant une réflexion sur la vulnérabilité semble intéressante, elle n'est envisagée que du point de vue technique et évacue aussi la dimension politique.

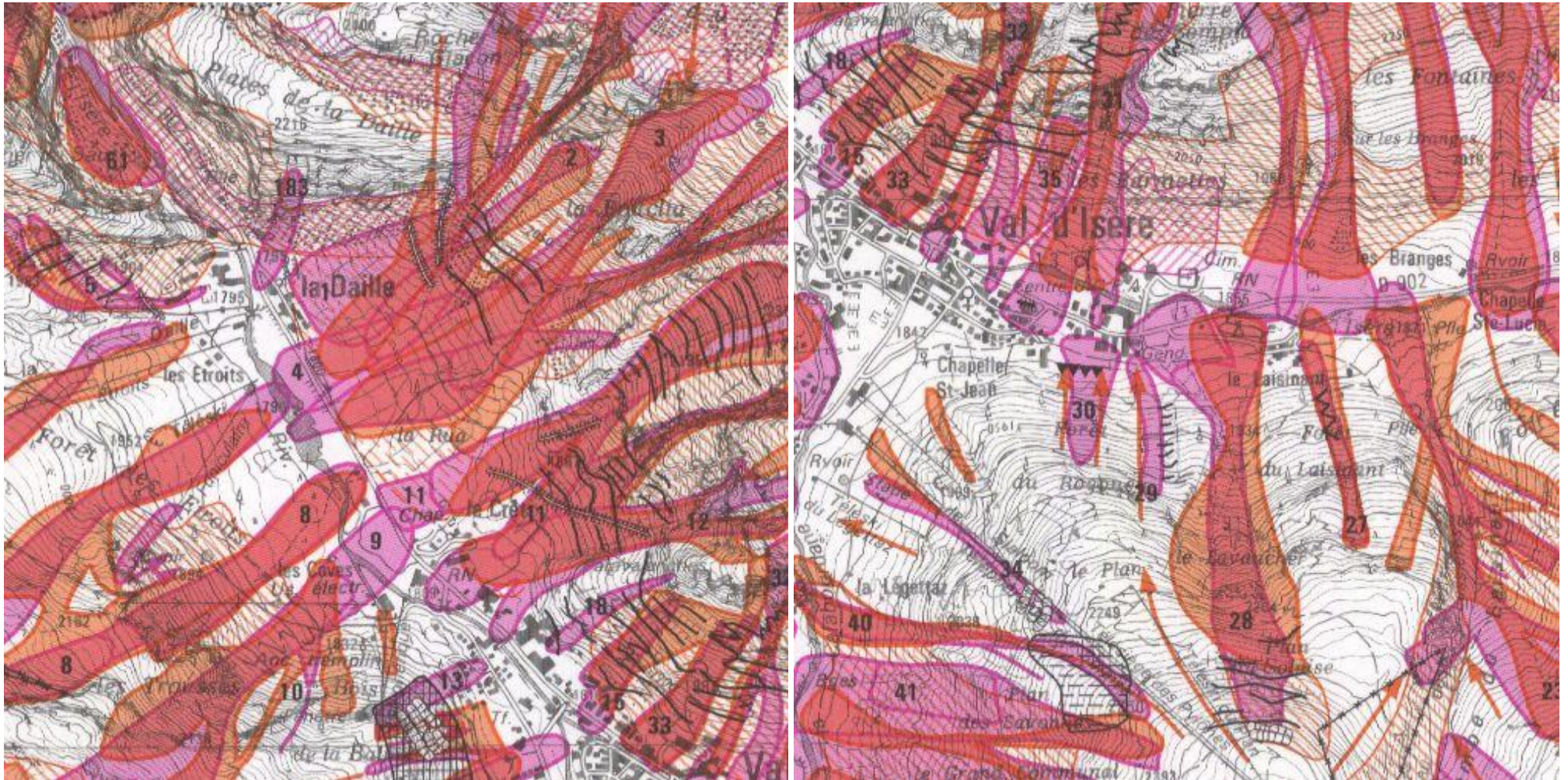
En effet, pour les acteurs d'un territoire touristique se poser plus franchement la question de la vulnérabilité revient à entamer une réflexion sur l'acceptabilité territoriale du risque pour les populations qui s'y trouvent (habitants et touristes). Or en station, cette réflexion doit évoluer parce que le contexte change. L'activité sportive connaît une évolution avec le développement grand public des activités hors pistes. Ainsi, l'emprise spatiale de la fréquentation et par définition la vulnérabilité augmentent. Le PIDA qui au départ a été conçu pour sécuriser les pistes, les remontées mécaniques et certains accès ; étend, dans la pratique, sa couverture à de nouveaux espaces de fréquentation (hors des pistes). Si la sécurisation des pistes par déclenchement préventif développe une technique de plus en plus sophistiquée, la sécurisation de pans entiers de montagne apparaît plus complexe et aléatoire. Le PIDA, face à cette évolution des pratiques est un instrument sur lequel il s'agit de se re-pencher, puisque touchant directement à l'obligation de sécurité du maire et à la détermination politique de cette acceptabilité. Or, cette réflexion ne peut être reposée si l'on considère ces instruments comme purement techniques, comme nous allons le voir dans l'un des cas étudié.

Cette comparaison entre ces deux instruments dans leurs logiques de conceptions permet de pointer la charge politique du questionnement sur la vulnérabilité, charge parfois occultée par l'élaboration technique de l'instrumentation.

L'analyse de l'instrumentation dans le domaine du risque d'avalanches ne peut être complète si l'on s'en tient à l'étude des logiques d'élaboration. C'est en ce sens qu'il est nécessaire de se pencher, non seulement sur les logiques d'élaboration, mais aussi et surtout sur les conditions de mise en œuvre des instruments. C'est notamment ce que nous propose l'analyse empirique proposée en section 2 de la partie III. Une analyse qui nous permettra de pointer que l'action sur le terrain n'échappe en rien à la délicate question de la transition entre une intervention publique conçue sur un mode sectoriel et une action publique territoriale (Mériaux, 2005, p27)⁴⁹⁶.

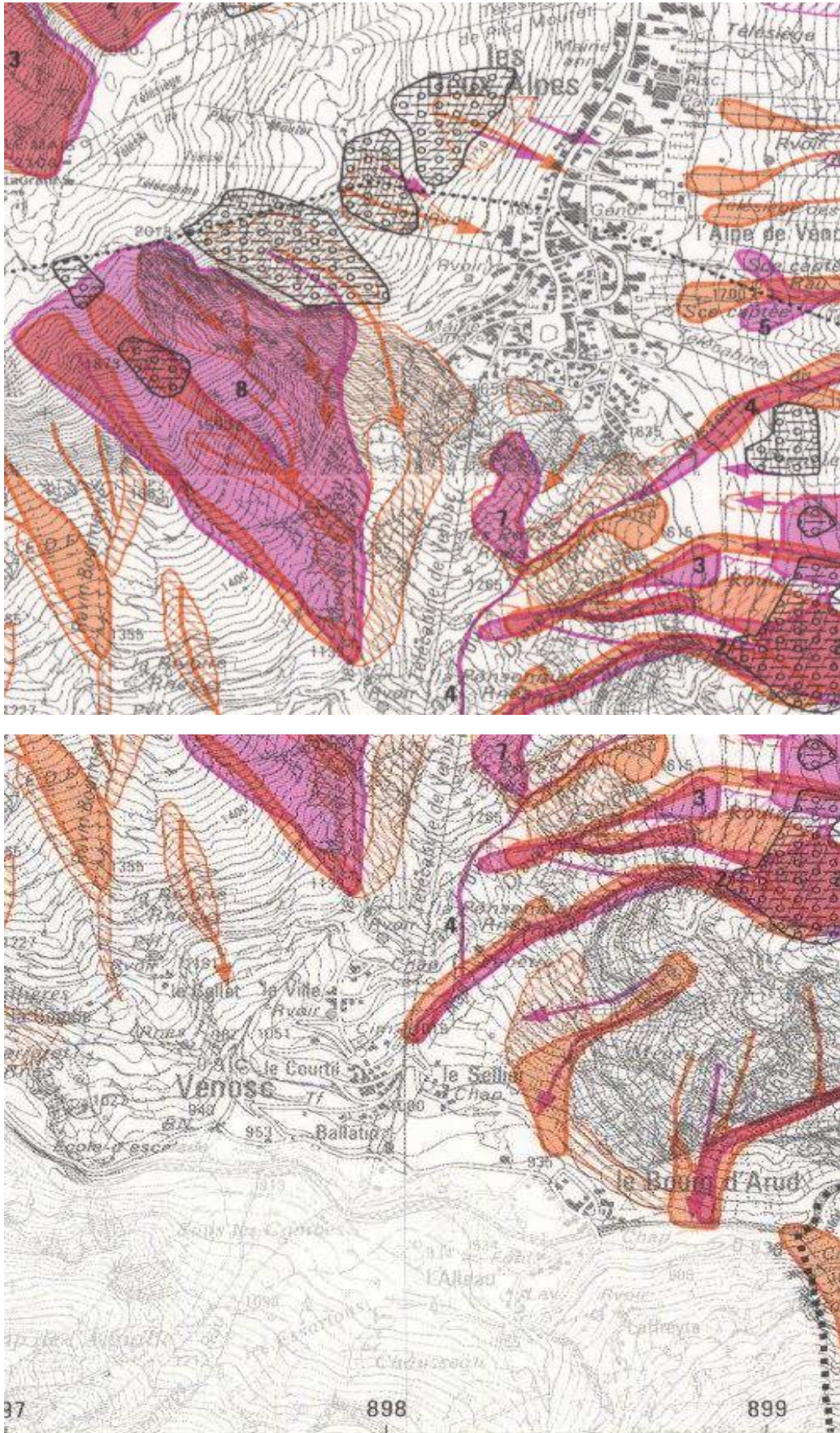
⁴⁹⁶ Mériaux O. 2005. Le débordement territorial des politiques sectorielles. In *L'action publique et la question territoriale*, ed. A Faure, A Douillet, pp. 27-32. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble

Annexe 5



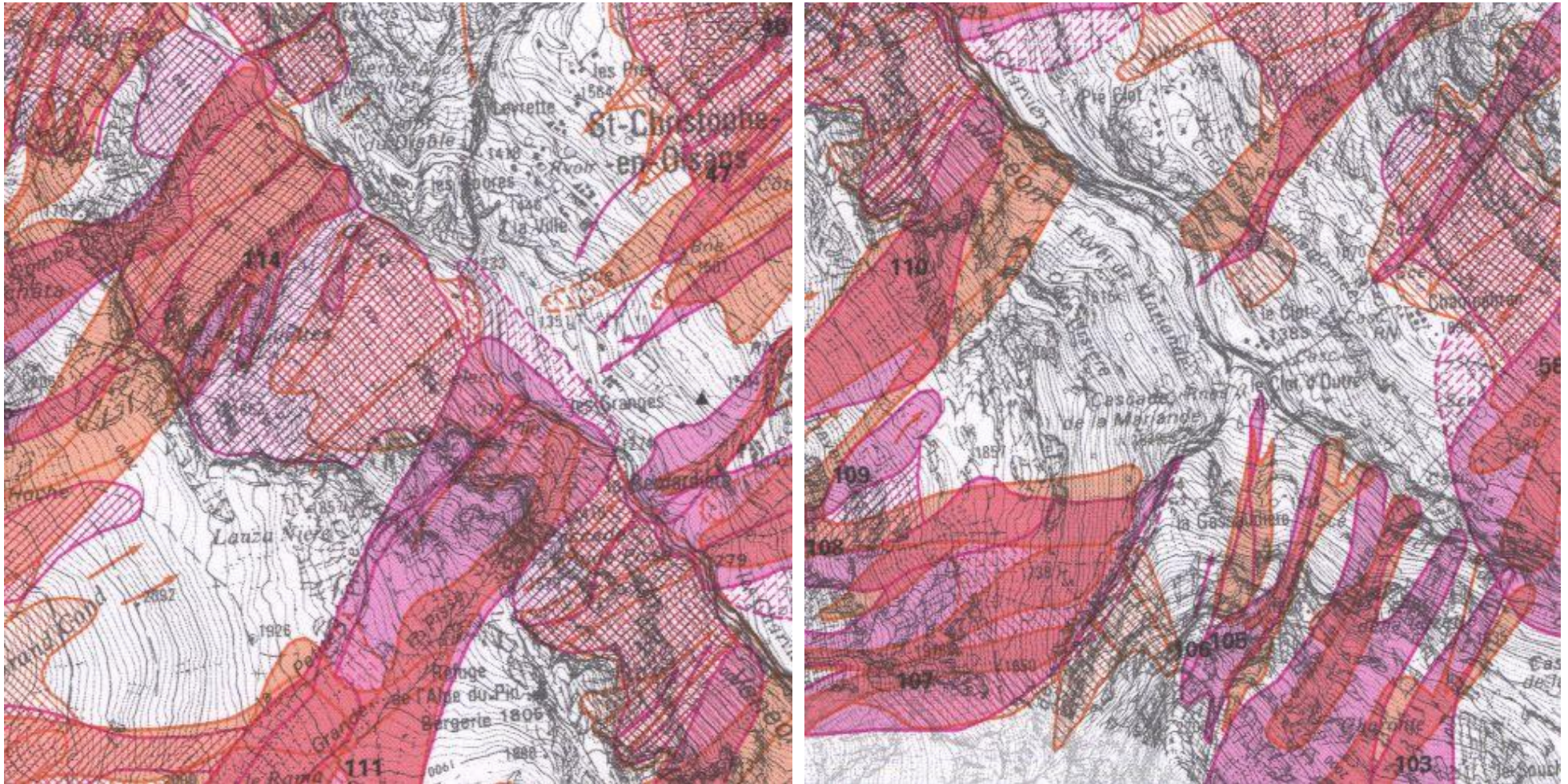
Extraits de la CLPA Haute Tarentaise : Val d'Isère, la Daille et village (source : Cemagref)

Annexe 6



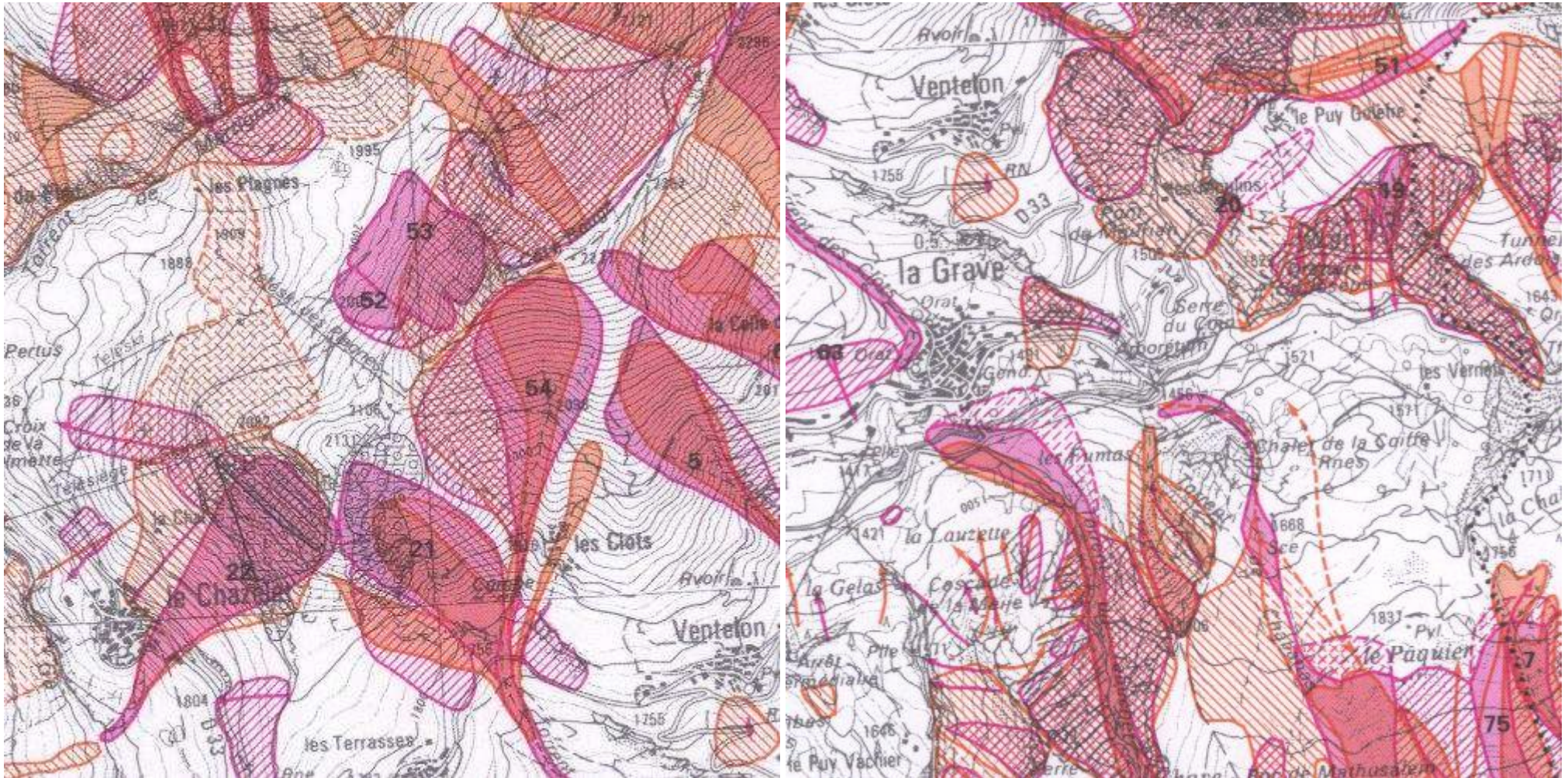
Extraits de la CLPA Oisans-Grandes Rousses : Venosc, 2 Alpes et village (source : Cemagref)

Annexe 7



Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : Saint Christophe en Oisans, village et route de la Bérarde (source : Cemagref)

Annexe 8



Extraits de la CLPA Romanche-Vénéon : La Grave, Le Chazelet et le village (source : Cemagref)

Annexe 9

L'AMV⁴⁹⁷ et les zones jaunes, lecture d'une controverse politico-technique

L'enjeu de cette fiche est de synthétiser les enjeux inhérents au "volet avalanche" du PPR de Chamonix. Cette fiche permet d'approfondir la réflexion et de rentrer dans le détail des éléments de controverse politico-techniques que génèrent l'AMV et sa traduction en zone jaune dans l'instrument d'action publique qu'est le PPR.

Plus fondamentalement cette fiche doit permettre de mettre en perspective et d'argumenter l'analyse du processus de controverse dont les conséquences politiques sont multiples. Nous chercherons donc à comprendre les raisons qui font d'une technique nouvelle de zonage appliquée dans un contexte local particulier, un sujet de contentieux politico-techniques se traduisant au niveau national par le blocage du guide PPR avalanche et le rejet du PPR au niveau local. Pour ce faire nous tenterons de rendre compte du point de vue des *porte-parole*⁴⁹⁸ de l'acceptation technique du risque, avant de présenter celle des *portes parole* des destinataires de cette même acceptation technique qu'ils soient élus ou citoyens.

Rappelons au préalable le contexte national et local en termes de réponse à la catastrophe. Suite à l'avalanche de Montroc, une mission de l'Inspection Générale de l'Environnement est chargée de dresser un bilan. Parmi les propositions qui en ressortent 3 incombent à l'Etat. Il s'agit pour la première de réaliser un guide méthodologique PPR avalanche. Cette mission confiée au service RTM est pilotée par le service RTM 74. Une seconde est d'entreprendre en 2001, une expérience d'expertises multiples sur le site du Brévent à Chamonix, à laquelle le service RTM 74 participe également. Enfin, il est aussi prévu de réviser l'ensemble des cartographies liées au risque d'avalanches sur Chamonix, or là encore le service en charge de la cartographie du risque sur Chamonix est le RTM 74. Pendant cette période, la commune dans l'attente de nouvelles cartes relatives à la gestion des risques sur le plan de l'urbanisme, met sur pied son Plan d'Alerte et d'Evacuation (PAE) qu'elle adresse aux habitants concernés par des zones à risques (bleues et rouges du zonage PPR). Le PAE s'intègre dans une stratégie de gestion de crise plus large, dont le barycentre reste la commission communale de sécurité, particulièrement active ces dernières années à Chamonix⁴⁹⁹. Dans ce contexte se côtoient donc perceptiblement d'une part la question de la sécurité des biens à travers la réforme des cartographies et d'autre part celle des personnes à travers la planification de la gestion de crise communale, mais aussi nous allons le voir à travers le zonage PPR étatique.

Ainsi, depuis 2001, plusieurs chantiers et initiatives sont menés de front. Compte tenu du fait que les acteurs principaux sont les mêmes sur tous ces axes de travail, ces

⁴⁹⁷ AMV : Avalanche Maximale Vraisemblable

⁴⁹⁸ Nous mobilisons la notion de *porte parole* développée par M. Callon (1986) pour évoquer les représentants de telle ou telle conception du problème et au-delà les objectifs ou les effets d'un procédé technique sur la gestion en générale. Il est ainsi entendu que les porte parole ne sont pas ce qu'il représente mais sont des traducteurs, des intermédiaires des dimensions du risque qu'ils incarnent néanmoins.

⁴⁹⁹ Cf. suite de l'analyse sur la mise en œuvre du PIDA de Chamonix

préoccupations vont aboutir à un point de convergence (et ou) de discordes entre les protagonistes au sujet de l'AMV et sa traduction cartographique.

1) L'AMV et les zones jaunes selon les "portes parole" de l'acceptation technique du risque⁵⁰⁰ :

En juin 2001 et à partir des cinq zonages rendus, le comité de pilotage pour cette expérience a proposé, pour la première fois en France, une démarche qui différencie la sécurité des biens de celle des personnes. À cette occasion également, la notion d'aléa de référence a été clairement réaffirmée. Plutôt que de tenter de déterminer les niveaux d'aléa par le croisement des probabilités d'occurrence avec trois ou quatre niveaux d'intensité, il a été choisi de ne décrire qu'un aléa dont on fixe, *a priori*, la probabilité d'occurrence :

- Centennale (ou rare) pour déterminer les contraintes sur les biens ;
- Pluri-centennale (exceptionnelle) pour qualifier les contraintes sur les personnes.

Cette distinction relative à l'occurrence des phénomènes aboutit à un principe de double zonage.

Un double zonage

Ce double zonage est expérimenté au niveau du secteur du Brévent, sur Chamonix, dans le cadre d'un programme d'expertises multiples auquel participe le service RTM 74.

Ainsi, l'**Aléa de Référence Centennale (ARC)** est décrit avec les qualificatifs suivant :

Fort (3) ou susceptible de détruire tout type de bâtiments même renforcés

(Pression supérieure à 30 kPa) ;

Moyen (2) ou susceptible d'endommager les bâtiments non renforcés

(1 kPa < Pression < 30 kPa) ;

Faible (1) ou qui ne peut générer que des perturbations pour les activités humaines, sans risque pour les bâtiments quels qu'ils soient (Pression < 1 kPa, purges de talus).

Par ailleurs, un **Aléa Maximal Vraisemblable (AMV)** est déterminé. C'est l'enveloppe du phénomène potentiellement dangereux, pour les personnes non abritées, à l'échelle de plusieurs siècles. Dans l'hypothèse où une modélisation serait utilisée pour éclairer les limites de cet AMV, on retient la probabilité tri centennale pour tenter de caler les variables à prendre en compte.

Il n'y a donc pas de sous zonage d'intensité dans ce deuxième aléa de référence. On peut parfaitement cartographier ces deux aléas sur le même support

⁵⁰⁰ L'analyse suivante est issue de la littérature grise telle que : Lièvois J. 2004. Plus de couleurs pour les PPR *Revue Neige et Avalanche* 106:18-21, mais aussi d'entretiens réalisés auprès des porte parole de la dimension technique.

Aléas de référence

Aléa de référence Intensité	Centennal (rare)	Maximal vraisemblable (exceptionnel)
$P \geq 30 \text{ kPa}$	A3	AMV
$1 \text{ kPa} < P < 30 \text{ kPa}$	A2	
Faible et non quantifiable, $P < 1 \text{ kPa}$, purges de talus...	A1	

Les différentes zones d'aléas avalanche susceptibles d'être affichées sur la carte des aléas d'un PPR

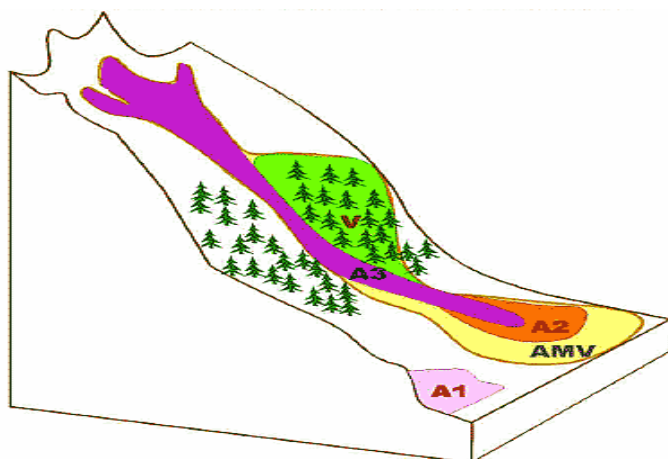


Schéma : Les différentes zones d'aléas avalanche (Lièvois, 2004)

Aléas de référence Centennal (**ARC**) :

- **A3** fort (violet)
- **A2** moyen (orange)
- **A1** faible (talus, coulées secondaires) (rose)
- Aléas maximal vraisemblable : **AMV** (jaune)
- Zone verte non exposée mais source d'aléa : **V** (vert)



Les différents zonages risque avalanche susceptibles d'être affichés sur la carte de risque d'un PPR

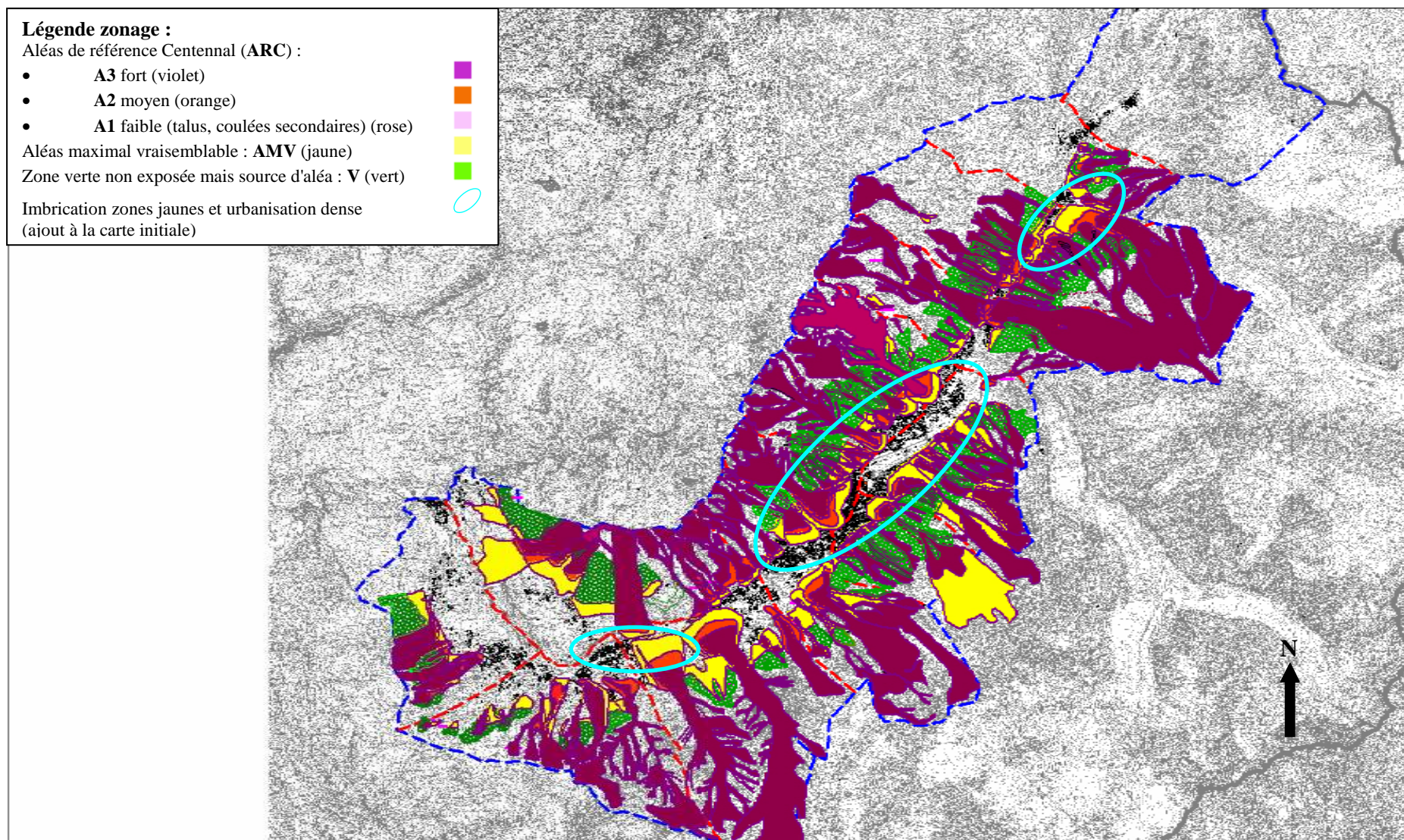
En plus des zones classiques... :

- zones **rouges** : interdiction à l'urbanisme ;
- zones **bleues** : urbanisables sous conditions ;
- zones **blanches** : indemnes d'aléas naturels prévisibles au sein du périmètre étudié.

...vont pouvoir apparaître :

-
- des zones **jaunes** pour lesquelles **il n'existera que des obligations en termes de mesures à mettre en œuvre pour préparer la gestion des situations d'urgence** ;
 - des **zones vertes** pour lesquelles les propriétaires forestiers auront des obligations en termes de sylviculture minimale

Si, majoritairement, les élus approuvent la mise à contribution de la forêt dans la chaîne de prévention des risques naturels, les obligations communales en termes de surveillance, d'alerte ou d'évacuation suscitent aujourd'hui beaucoup de craintes de leur part, notamment parce qu'elles incarnent l'affichage d'un risque qui impose des mesures de sauvegarde de la population parfois complexes à mettre en œuvre compte tenu de la forte urbanisation notamment à Chamonix.



Carte des aléas avalanches de la vallée de Chamonix, état d'avancement au 14 février 2006, présentée dans le cadre du projet PRINAT (source RTM 74)

2) L'AMV et les zones jaunes, selon les "portes parole" destinataires de l'acceptation technique du risque⁵⁰¹ :

Au-delà des subtilités techniques, c'est l'imbrication des thématiques relatives à la sécurité des personnes et à la sécurité des biens qui est au cœur du débat. Or pour les destinataires de ces zonages, qu'ils soient élus ou citoyens, l'affichage commun des zonages sur une même carte n'est pas sans effets et constitue un motif de conflit et de rejet de la solution technique. Ainsi du côté de la sphère politique la question des effets de ces zonages est posée : *« le maire devrait évacuer lorsqu'il y a un très gros risque. Le problème c'est que pour un seul couloir, la mise en œuvre de ces préconisations me conduirait à faire évacuer 4 à 5000 personnes et il faut savoir qu'il y a une dizaine de couloirs semblables dans la vallée »* (Maire de Chamonix)⁵⁰². L'affichage du zonage jaune n'est pas tenable pour les élus, en raison des implications juridiques qu'il entraîne. Pour les élus locaux il s'agit de dénoncer la pratique de "la patate chaude" visant à travers un instrument sous maîtrise d'ouvrage étatique à transférer toutes les responsabilités et obligations à la commune, avec l'affichage d'un risque tel qu'il n'est pas en leur moyen de le prévenir. Pour les élus, l'Etat définirait des zonages risques relatifs à l'évacuation, dont la commune ne pourrait en pratique pas assumer la mise en œuvre. C'est notamment sur ce point que depuis l'ANEM (Association Nationale des Elus de la Montagne) a relayé les inquiétudes des élus de Chamonix : *« Conscient des difficultés extrêmes d'application, j'ai contesté ce dispositif en l'état. Mon action a favorablement abouti puisque l'expérimentation des couloirs jaunes d'avalanches a été retirée. Je me réjouis de cette sage décision et de la nouvelle concertation prochainement instaurée afin de réviser ce dispositif »* (Président de l'ANEM)⁵⁰³. La question des élus de montagne qui a prise une tournure nationale et parlementaire pourrait se résumer ainsi : les zones jaunes sont-elles sources de procédures judiciaires ?⁵⁰⁴ Face à ces inquiétudes et cette "levée de bouclier anti zones jaunes", l'Etat répond au Conseil National de la Montagne le 29 août 2006 par la voie de son représentant : *« C'est donc l'affichage d'un risque connu qui est envisagé par l'instauration de ces zones jaunes. Il s'agit d'une information mise à la disposition des citoyens et des responsables de la protection générale de la population, au premier rang desquels les maires. Comme l'a appelé le Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, lors de l'installation du Conseil National de la Sécurité Civile (CNSC) : " la seule chose que l'opinion ne pardonne pas aux responsables, publics ou privés, c'est de ne l'avoir pas prévenue, de ne pas l'avoir tenu informée de la réalité des risques." L'enjeu, c'est bien évidemment de définir les suites que donnent les responsables publics à cette information sur l'existence du risque. »* (Le

⁵⁰¹ L'analyse est ici issue de résultats tirés d'entretiens auprès des acteurs locaux et d'inscriptions (compte rendu, discours et propos publiés).

⁵⁰² Propos tirés de la référence suivante : 2003 *Un laboratoire du risque : la vallée de Chamonix, un entretien avec Michel Charlet, maire de Chamonix, Propos recueillis par Vincent Jacques le Seigneur, expérience, Annales des Mines, Avril, pp. 25-36*

⁵⁰³ Propos tirés du journal d'information n°4 (p. 1, janvier 2006) du parlementaire M. Saddier, président de l'ANEM

⁵⁰⁴ Cette crainte constitue une inquiétude palpable dans la sphère politique depuis la condamnation du maire de Chamonix à 3 ans de prison avec sursis en juillet 2003

Ministre délégué aux collectivités locales)⁵⁰⁵. Il est intéressant de noter deux glissements. Le premier concerne le fait qu'une préoccupation technique locale devient une controverse politique nationale et le second concerne le fait que la commande du Ministère de l'Environnement chargé des risques naturels, devient un dossier à arbitrer au niveau du Ministère de l'Intérieur. Néanmoins, une décision du gouvernement est prise pour soumettre la question des zones jaunes, au Conseil National de Sécurité Civile (CNSC). L'enjeu est qu'il se prononce sur la pertinence de la prise en compte de l'avalanche maximale vraisemblable dans les politiques de prévention des risques naturels majeurs et en particulier au titre de l'information, de l'urbanisme et des mesures de sauvegarde. En attendant, la rédaction du guide PPR avalanche est arrêtée de fait. Parallèlement en revanche, le PPR de Chamonix toujours à l'état de projet continue son élaboration douloureuse.

Au niveau de la sphère civile locale d'ailleurs, le questionnement relatif à ces zones jaunes ne manque pas de fuser également parmi les associations locales de résidents impliqués et investis sur la thématique. On peut distinguer parmi les membres de ces associations deux types de questionnements relatifs aux zones jaunes. Le premier est lié à la sécurité des personnes et le second à la dévaluation de leur bien foncier. Ainsi et pour le premier citons cet extrait de compte rendu d'assemblée générale d'une des associations : *« La notion "d'Aléa Maximum Vraisemblable" (AMV) correspond à la "zone jaune" qui va probablement être supprimée (en raison de l'intervention parlementaire). Mais, c'est ne pas tenir compte de menaces redoutables...au sujet de l'école des Pèlerins. En effet, le 1er avril 1938, un aérosol (avalanche de poudreuse) a renversé une "solide montagnarde" à un point situé près de ladite école. Qu'arriverait-il si un puissant aérosol dévalait sur l'école à 200 km/h ? »*⁵⁰⁶. Dans ce cas la suppression des zones jaunes est perçue par les adhérents des associations de victimes de Montroc comme un non sens compte tenu du passif dramatique de la vallée. Pour d'autres adhérents, la question est ailleurs : *« Qu'est ce que la zone jaune : c'est celle qui correspond à l'Aléa Maximum Vraisemblable (AMV). Cette zone va disparaître des cartes réglementaires. Mais la présence des AMV (zones jaunes) dans les cartes réglementaires rendrait obligatoire aux notaires pour leurs actes et aux agents immobiliers pour leurs contrats de location de mentionner le risque AMV pour tout bien immobilier concerné, informant ainsi les occupants de ce risque potentiel »* (Ibid). On distingue à quel point la zone jaune rend les choses confuses dans les esprits des protagonistes, notamment quand il s'agit non plus de parler de carte des aléas, mais de traduction en zonage et préconisation réglementaires. Une confusion relevée par le maire à cette occasion : *« Un point de divergence existe à son sujet (le PPR). Certains le trouvent trop laxiste, d'autres, au contraire trop restrictif. En fait, la philosophie qui a présidé à son établissement a changé. On se basait autrefois sur l'historique. C'est aujourd'hui l'évaluation du risque, tel qu'il apparaît, qui est prise en compte. La zone jaune (il s'agit ici d'une erreur à l'oral, l'auteur voulait évoquer la zone bleue) couvrait une bonne partie de Chamonix : elle concernait 5 à 6 000 habitants. Elle a cédé la place à la zone AMV (zone jaune, c'est à*

⁵⁰⁵ Discours de B. Hortefeux, Conseil National de la Montagne, Mardi 29 août 2006, Sallanches, Haute-Savoie

⁵⁰⁶ Extrait du compte rendu de l'assemblée générale de l'association des résidents de la vallée de Chamonix, Le Majestic 8 août 2007, Chamonix, p. 3 : <http://arvac.info/pages/assemblee.php>

dire zone de risque tri-centenaire). On a ensuite créé une zone rouge, non constructible, ainsi qu'une zone "bleu dur". Les constructions qui se trouvent dans cette dernière zone ne sont soumises à aucune contrainte particulière, sauf une interdiction de construire sur les terrains non bâtis se trouvant entre les maisons existantes. Cela porte préjudice à un certain nombre de familles qui conservaient ces terrains en vue d'y bâtir pour leurs enfants, par exemple. Mais, il s'agit d'une mesure de non augmentation du risque. (Ibid). En effet, on le constate, la question n'est plus de l'AMV sur les cartes d'aléas, mais celle des effets de l'AMV sur les cartes réglementaires constitue bel et bien une préoccupation de premier chef. D'où l'hypothèse de sa suppression maintes fois évoquée.

Cette analyse montre à quel point la gestion du risque suit inlassablement une trajectoire descendante de l'aléa à la vulnérabilité, une trajectoire qui exacerbe grandement les positions et les confusions tant le cœur du problème esquissé sur le plan technique prend toute sa puissance lorsqu'il est question du risque et non plus des aléas. Le glissement du pôle technique au pôle politique ne permet pas de poser le problème de façon durable. Notamment parce que le décalage entre l'acceptation technique de l'AMV et ses traductions multiples (cartes des aléas pour l'évacuation, cartes de risque pour l'urbanisation) est trop grand sur le plan politique cette fois. Les effets des techniques sont grands et renforcent les controverses sans ajouter à la compréhension collective. Ces effets dépassent les responsabilités, volontés ou motivations des « *porte parole* » pourtant protagonistes de l'action et renvoient au problème de la définition et de la prise en compte du risque de manière plus générale. Néanmoins, terminons en ajoutant que cette analyse de la controverse ne peut être dissociée de celle relative aux facteurs organisationnels développée dans le corps de texte. En effet, les difficultés organisationnelles rencontrées dans la mise en œuvre du PPR sur Chamonix ne manquent pas de catalyser la controverse et vice et versa.

Annexe 10

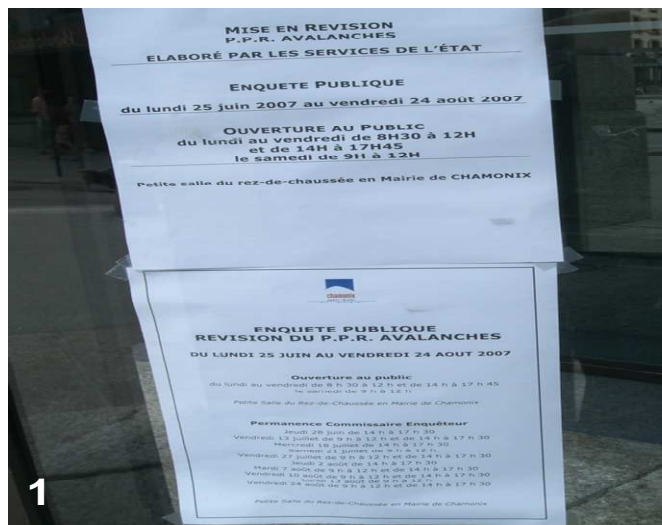


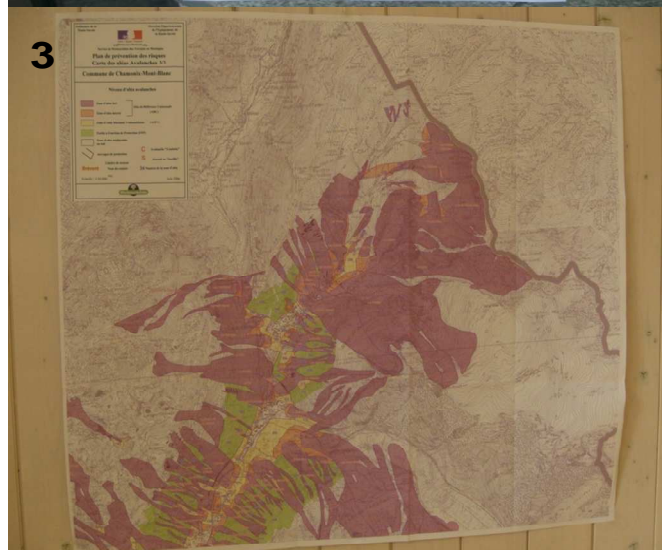
Photo 1: affiche en mairie

Photo 2: salle de l'enquête publique

Photo 3: carte des aléas

Photo 4: carte réglementaire

Photo 5: carte de localisation des avalanches (à partir de la CLPA)

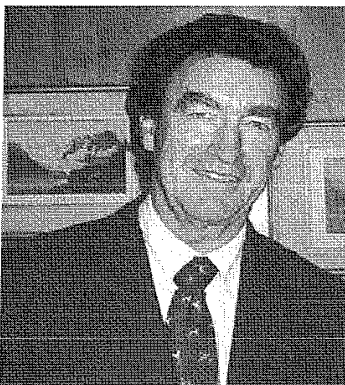


Annexe 10 : Photos enquête publique PPR de Chamonix été 2007 (photos :Boudières)

Annexe 11

EDITORIAL

Le déroulement de l'enquête publique a confirmé les réserves que nous avons émises lors de la présentation du PPR avalanches au conseil municipal de juin dernier. C'est pourquoi, avec ma liste, nous avons souhaité attirer l'attention de Monsieur le Préfet de Haute Savoie sur plusieurs points.



Tout d'abord sur la forme, pour déplorer le désintérêt des services de l'état, instructeurs de ce document qui ont laissé la commune organiser et gérer entièrement seule cette enquête publique alors qu'ils en étaient les instigateurs.

Sur le fond, si le travail de préparation pour la localisation probable des avalanches a été effectué avec sérieux et compétence, sa traduction sur la carte est incomprise de la population en raison de la notion de limitation du risque qui classe différemment deux terrains de même exposition ; constructible si il existe déjà un chalet sur la parcelle, inconstructible si elle est nue. Un traitement difficile à admettre par les propriétaires qui ont eu la sagesse de conserver des terrains généralement familiaux pour assurer à leurs enfants la possibilité d'une résidence principale et qui le vivent comme une spoliation.

De même, l'amalgame fréquent entre zones de souffle et zones coulantes imposent à de nombreux particuliers des contraintes supplémentaires qui nous semblent disproportionnées.

Enfin, dans la carte des aléas, la notion d'avalanche maximum vraisemblable, traduite par les fameuses zones jaunes, est totalement rejetée par les élus qui la juge ingérable et a fait l'objet de positions très fortes de la part de l'Association Nationale des Elus de la Montagne

Pour toutes ces raisons, nous avons demandé que ce PPR avalanches ne soit pas approuvé en l'état.

Le Maire

Michel CHARLET

SOMMAIRE

page 2 - Evénement
50 ans du Triangle de l'Amitié
page 3 - Edito du maire
pages 4-5-6 - Conseil municipal
page 7 - Agenda du Maire
page 8 - Tribune libre
page 9 - Etat-civil et page pratique
pages 10-11-12 - Dossier
Aides en faveur de l'habitat
Cahier central : les animations
page 13 - Association
pages 14-15 - service public :
Les ATSEM
pages 16 à 18 - Brèves
page 19 - Environnement
page 20 - Intercommunalité
Enquête publique PDU
page 21 - Histoire et Tradition
page 22 - Club des Sports
page 23 - Office de Tourisme
page 24 - Clin d'œil

Chamonix Mont-Blanc,
le magazine de la ville
de Chamonix Mont-Blanc
Directeur de publication :
Michel CHARLET
Réalisation :
Groupe Communication
de la ville de Chamonix
04 50 53 24 01

Rédaction :
Jean-Marc AVIOLAT
Catherine BERTHEL
Jean-Michel BOUTEILLE
Joëlle DARTIGUEPEYROU
Denys DELAPIERRE
Sébastien GROS
Claude MARIN
Delphine REY
Estelle TUAZ

Infographie et PAO :
Estelle GIORDANI
Myriam SARNEL
Impression : Offset Mairie
Sylvain BRETEAU

Photos : Gilles Brunot
(Météo France)
CAUE - Club des Sports
Dauphiné Libéré - Mairie
Couverture : Webb Ellis Cup

Magazine imprimé sur papier
normes ECF (Elementary
Chlorine Free) sans chlore
élémentaire ou gazeux

3

Annexe 13



Annexe 13 : Photo secteurs urbanisés, Combe du Brévent et périmètre de tir du PIDA DS du Brévent

(photo :Boudières)

Annexe 14



Annexe 14 : Avalanche par déclenchement dans le cadre du PIDA (photos: Boudières)

Annexe 15



Annexe 15 : Photo d'avalanches par déclenchement naturel ou au passage de pratiquants
(photos: Boudières)

Annexe 16 :

Arrêté préfectoral n° 2005/1041 du 12 décembre 2005, portant constatation du transfert des routes nationales au conseil général de la Haute-Savoie

ARRETE n° 2005/1041 du 12 décembre 2005

**portant constatation du transfert des routes nationales
au conseil général de la Haute-Savoie**

**LE PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE
Chevalier de la Légion d'Honneur,
Officier de l'Ordre National du Mérite**

Vu le code général des collectivités territoriales

Vu le code de voirie routière

Vu la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République ;

Vu la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment son article 18 ;

Vu le décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national ;

Vu le décret n° 2005-1500 du 5 décembre 2005 portant application de l'article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales;

Vu le décret du Président de la République en date du 20 décembre 2004 portant nomination de M. Rémi CARON en qualité de Préfet de la Haute-Savoie ;

Vu l'étude exhaustive prévue par l'article 18 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et communiquée au Conseil Général le 10 août 2005 ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture de la Haute-Savoie

A R R E T E

Article 1er : Le transfert dans le réseau routier départemental avec leurs dépendances et accessoires de :

-
- la RN 503 de RN 203 à la Roche/Foron, PR 0+000 à la RN 205 à Findrol PR 9+050

 - la RN 506 de la RN 205 à Chamonix, PR 0+000 à la frontière suisse à Vallorcine PR 20+1154
 - Chaussée gauche PR 8+246 à PR 8+749 à Argentière

 - la RN 508 :
 - de la limite du département de l'Ain, PR 0+000 à la RD 992 à Frangy, PR 15+838 (section 1)
 - de la RD 810 à Frangy, PR 17+000, à la RD 14 à Meythet, PR 36+480 (section 2)
 - de la RD 909 à Annecy, PR 41+000 à la limite du département de la Savoie à Marlens, PR 71+977 (section 3)

 - la RN 1201 de la VC Annecy, PR 0+000 à la RN201 à Pringy PR 1+988
 - Chaussée gauche PR 1+000 à Annecy à 1+1010 à Pringy

 - la RN 1508 :
 - de la RN 201 à Cran-Gevrier, PR 0+000 à la RN 508 à Epagny, PR 6+679 (section 1)
 - de la RD 908C à Metz-Tessy, PR 7+000 à la RN 203 à Metz-Tessy, PR 8+491 (section 2)
 - Chaussée gauche PR 0+000 à PR 1+1013 à Cran-Gevrier (section 1)
 - PR 4+740 à 6+330 à Epagny (section 2)
 - PR 7+662 à 8+496 à Metz-Tessy (section 3)
 - les 3 bretelles de l'échangeur N9508 03, reliant la RN1508 et VC à Epagny
 - la Bretelle de l'échangeur N9508 04, reliant la RN 508 à la RN 1508 à Epagny
 - les 4 bretelles de l'échangeur N9508 05, reliant la RD14 à Poisy
 - les 4 bretelles de l'échangeur N9508 06, reliant les VC à Cran-Gevrier
 - les 6 bretelles de l'échangeur N9508 07, reliant l'A41 et les VC à Cran-Gevrier
 - les 2 bretelles de l'échangeur N9508 08, reliant la RD908B à Metz-Tessy
 - les 4 bretelles de l'échangeur N9508 09, reliant la RN1201 et la RD14 à Metz-Tessy

 - la RN 2203 de la RN 201 à Pringy, PR 0+000 à la RN203 à Pringy, PR 0+388

 - la RN 2506 de la RN 506 au col des Montets PR 0+000 à la RN 506 col des Montets, PR 0+300

est constaté par le présent arrêté. (cf plans annexés au présent arrêté)

Article 2 : Font notamment partie du domaine public routier transféré au Département, les catégories d'accessoires ou de dépendances suivantes:

- Les ouvrages d'art, murs, ponts, tunnels;
- Les ouvrages de protections contre les avalanches;
- Les ouvrages de protections contre les chutes de rochers tels que merlons, murs de gabions, filets, ancrages;
- Les équipements de la route situés sur le domaine, y compris les réseaux d'appel d'urgence;
- Les écrans anti-bruit;
- Les aires d'arrêts.

Les voies de substitution, assurant la circulation de tous les usagers lorsque celle-ci est restreinte, et les voies de désenclavement, assurant la desserte des propriétés riveraines, font partie du domaine transféré au Département lorsqu'elles n'ont pas été déclassées dans un autre domaine.

Les délaissés de voirie, qui n'ont pas été désaffectés et déclassés formellement, font partie du domaine public routier transféré.

Les parties du domaine public affectées partiellement à la circulation publique routière sont transférées intégralement au Département, sans délimitation supplémentaire.

Les parcelles identifiées comme domaine privé de l'État par le cadastre et affectées en tout ou partie à la circulation publique routière sont transférée dans le domaine public routier du Département sans délimitation supplémentaire et feront l'objet, à ce titre, d'une mise à jour au cadastre.

Article 3 : Ne font pas partie du domaine public routier et ne sont donc pas transférés au Département :

- Les centres d'exploitation et les aires de stockage de matériaux situés sur le domaine privé de l'État, en dehors des parcelles citées à l'article 2. Sans préjudice de la répartition, à venir, des locaux entre État et le Département, qui accompagnera les réorganisations de service et les transferts de personnel, le Département, à sa demande, pourra bénéficier d'une mise à disposition gratuite de ces biens, conformément à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, ou en faire l'acquisition à un prix correspondant à leur valeur vénale.
- Les voies de rétablissement. Elles font partie du réseau dont elles assurent la continuité dès leur mise en service et ne sont pas concernées par le transfert au Département.

Article 4 : Le transfert des routes nationales mentionnées à l'article 1 dans la voirie départementale emporte le transfert au Département des servitudes, droits et obligations liés à la gestion de ces routes, notamment :

- Les servitudes instituées au bénéfice du réseau routier :
Servitudes de visibilité, emplacements réservés inscrits dans les POS / PLU des communes traversées par les routes nationales transférées, amendement Dupont (Art. L 111-1-4 du code de l'urbanisme);
- Les servitudes d'écoulement des eaux;
- Les marges de recul imposant des "zones non aedificandi";
- Les conventions aux termes desquelles des aménagements ou accessoires du domaine public routier sont entretenues par des tiers;
- Les autorisations d'occupation temporaire et les accords de voirie;
- Les conventions aux termes desquelles l'État s'est engagé à entretenir des équipements appartenant à d'autres domaines que le domaine public transféré;
- Les DUP, les promesses de ventes et les terrains obtenus en vue de l'aménagement du domaine public routier;
- Les contrats et marchés de toute nature en cours au moment du transfert ;
- Le classement sonore des infrastructures de transport terrestre, conformément à l'arrêté interministériel du 30 mai 1996 relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit.

Article 5 : Sont annexés au présent arrêté :

Annexe 1 : Dossier de plans des routes nationales transférées.

Plan départemental du réseau routier national transféré.
Plans détaillés dans les agglomérations d'Annecy, Annemasse, Bonneville, Chamonix, Cluses, Faverges, Frangy, La Roche sur Foron, St-Julien en Genevois, Sallanches, Thonon les bains.

Annexe 2 : Tableau détaillant les échangeurs et bretelles transférées

Annexe 3 : Liste des conventions concernant les routes nationales transférées.

Annexe 4 : Listes des actes ayant conféré des droits à l'État ou fait naître des obligations à sa charge en ce qui concerne la gestion du réseau routier national transféré.

Article 6 : La présente décision peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès de son auteur ou d'un recours contentieux auprès du Tribunal Administratif de Grenoble dans un délai de 2 mois à l'adresse suivante :

Tribunal Administratif de Grenoble
2, place de Verdun
BP 1135
38022 Grenoble CEDEX

Article 7 : Le secrétaire général de la préfecture, le directeur départemental de l'équipement et les fonctionnaires intéressés sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs des Services de l'État et notifié au département et dont ampliation sera adressée à MM. Les maires des communes concernées et à la Direction des Services Fiscaux / service du cadastre.

Fait à Annecy, le 12 décembre 2005

Le préfet de la Haute-Savoie,

Signé

Rémi CARON

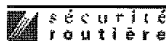
Annexe 17 :

Note du Ministère du Transport, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, en date du 06 Mars 2006 et relative au « Bilan du weekend du 4-5 mars 2006 »



Rosny, le 06 mars 2006

Ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



directeur de la sécurité
et de la circulation
routières

Sous direction
de la Sécurité de la
Route et de la
Gestion du Trafic

bureau de la Division
« Transports » du
Centre National
d'Information
Routière (CNIR)

BILAN DU Week-End du 4-5 mars 2006

(derniers retours des congés d'hiver, samedi 4 mars Rouge dans le sens des départs Vallée du Rhône et accès aux Alpes, Orange dans le sens des retours Bourgogne et Est, et Vallée du Rhône et accès aux Alpes)

Météorologie

Météo-France a émis 7 cartes de vigilance de 6h00 samedi à dimanche 6h00. Cette mise en vigilance ORANGE a concerné environ une trentaine de départements et concernait le phénomène Neige/Verglas, avalanches, et ensuite vent fort pour certains départements du sud.

Zone Ouest :

Quasiment tout le sud de la Zone a été touché par les intempéries (neige), Bretagne puis Centre, essentiellement samedi 4 mars. Les conseils donnés par le CRICR ont fait qu'il n'y avait pas trop de trafic (les retours de congés de la Zone A se sont bien étalés).

C'est sur l'Est et le Sud-Est que les intempéries ont été les plus marquantes, avec sur le Haut Rhin, le nord du Doubs et le Territoire de Belfort des chutes de neige en plaine de 50 cm à 70 cm provoquant la fermeture d'A36 et la paralysie de l'aéroport de Bâle-Mulhouse jusqu'à dimanche 16h ; et dans les Alpes des coupures des accès de nombreuses stations de ski, en Savoie, Hautes Alpes, et Haute Savoie suite à la survenue ou au risque d'avalanche.

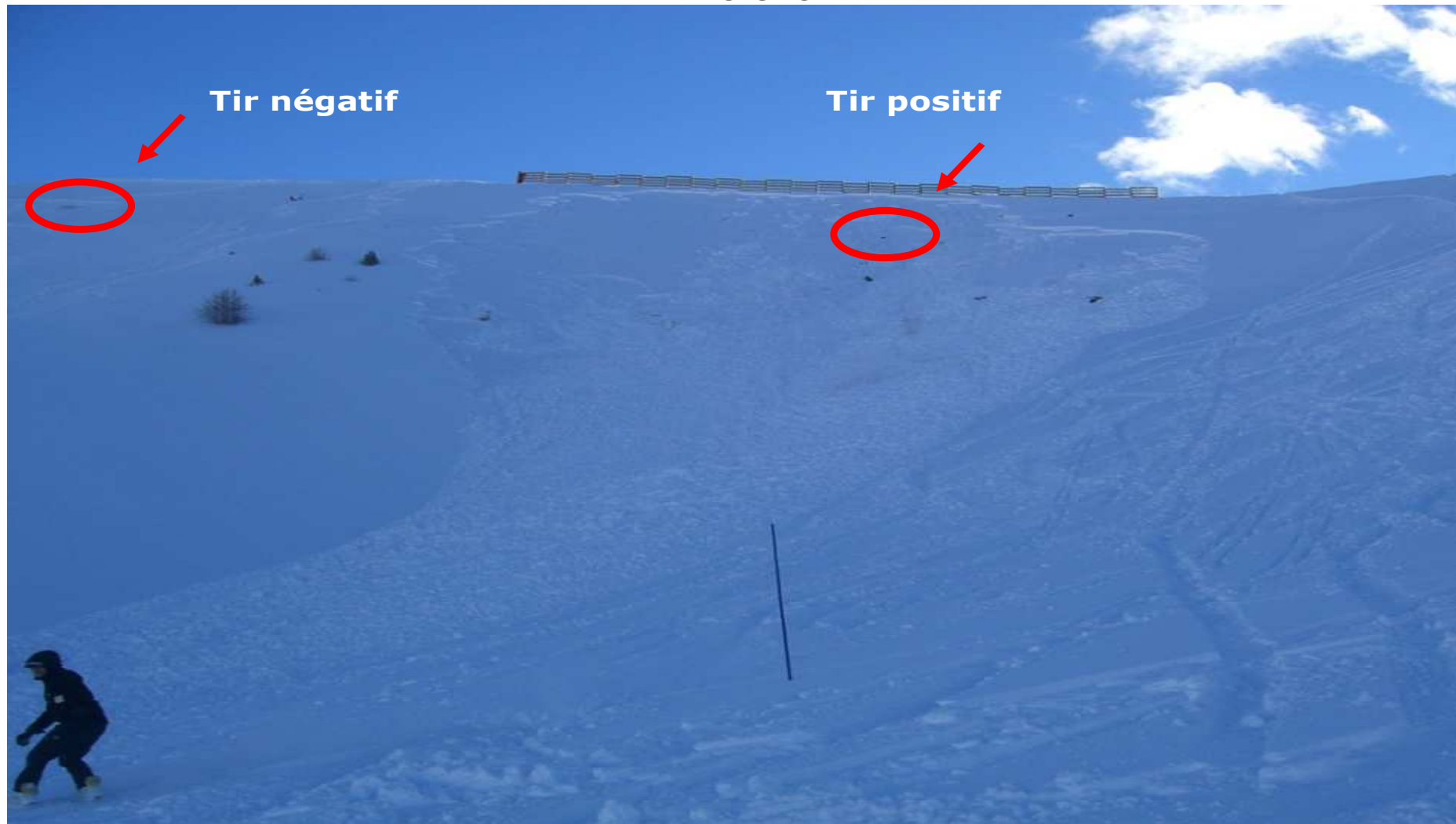
Principaux incidents recensés :

- Vendredi 3 mars : dans l'Ouest en matinée et milieu de journée : coupures des **N13 (CALVADOS 14 et EURE 27), N138 et N15 (EURE 27)**. la circulation des **transports scolaires** a été interdite dans les départements suivants : Seine Maritime, Eure, Somme, Nord et Pas de Calais.
- **N4**, commune de **SAVERNE**, (entre Sarrebourg et Strasbourg) a été coupée au niveau du col du 3 mars 2006 à 23h00 à samedi 00h45 en raison de l'enneigement de ce dernier. Plusieurs véhicules étaient bloqués sur place.
- **Samedi 4 mars en SAVOIE (73)** sur la **D215** (accès à la station d'Aussois près de MODANE) à 5h15 un éboulement rocheux sur un véhicule en circulation a tué deux enfants de **10 et 14 ans**.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 81 98
mél : dscr
@equipement.gouv.fr

- **Samedi 4 mars après-midi**, de très forts encombrements étaient comptabilisés dans la Vallée de la Tarentaise notamment sur les A43, A430 et N90, de Bourg Saint-Maurice à Moutier puis dans l'autre sens, vers l'Est, de Feissons-sur-Isère à Aigueblanche. En fin de soirée, les retenues les plus marquantes se situaient sur la N90 à Aigueblanche, l'A430 à Sainte-Hélène-sur-Cher, 6 km au sud d'Albertville. Le pic des encombrements a été atteint pour la province à **17h30 avec 103 km de perturbations cumulées essentiellement dans les Alpes.**
- Les accès aux stations des Ménuires, de Bonneval sur Arc, de Val Thorens, de Bessans, des Arcs ont été fermés dans la journée de samedi et 3 000 personnes ont été hébergées à Bourg Saint-Maurice la nuit de samedi à dimanche.
- En limite Isère-Hautes-Alpes, le col du Lautaret N91 entre Grenoble et Briançon a été fermé samedi à 04h45 et se trouve toujours fermé lundi 6 mars à 8h00. **La station de La GRAVE est restée inaccessible jusqu'au dimanche 11h30.**
- **RESTRICTION de CIRCULATION des Poids Lourds : ZONE EST** : Les conditions de circulation étant particulièrement difficiles : une interdiction de circulation des poids lourds (transports de marchandises, transports en commun et autres de plus de 7,5 tonnes) était prise à compter du samedi 21h00 jusqu'au dimanche 12h00.
- **FERMETURE A36 par décision Préfectorale.** Les très mauvaises conditions atmosphériques en cours sur A36, ont conduit à la fermeture de cet axe sur instruction du préfet de zone Est, le PC zonal de circulation a demandé de fermer **A36 entre le péage de Beaumont à Belfort et le nord autoroutier A36/A39 depuis 00h00 le samedi à 14h30 dimanche. 200 VL ont été bloqués une partie de la nuit, mais bien secourus par les services d'urgence.**
- **YONNE (89) A6**, commune de **JOUX LA VILLE** (11 km au nord d'Avalon) a été coupée et déviée à tous les véhicules dans le sens nord-sud, de 09h30 à 14h30 dimanche en raison d'un accident corporel du aux mauvaises conditions climatiques (présence de brouillard) mettant en cause 3 PL et 31 VL. **Bilan : 30 blessés dont 2 graves.**
- **SAVOIE(73)** : Suite au risque d'avalanche la route d'accès à TIGNES-VAL d'ISERE a été fermée dans la journée de dimanche et 2 500 personnes ont dû passer la nuit en hébergement d'urgence à BOURG SAINT-MAURICE. Cette route était rouverte ce lundi matin vers 7h.

Annexe 18



Annexe 18 : Photo: Tir de déclenchement positif et négatif au PIDA (photos: Boudières)

Annexe 19



Porte d'entrée dans les zones jaunes

Annexe 19 : photos : porte, corde et panneau zone jaunes (zones dangereuses)
(photo: Boudières)

Annexe 20



**Annexe 20 : photos: Aménagements,
cordes et panneau
zone bleue
(zones réglementées)**
(photo: Boudières)

Annexe 21



Annexe 21 : Photos : panneau délimitation zone de montagne (photo: Boudières)

Annexe 22 :

Extrait du registre des arrêtés du maire de Risoul : Réglementation sur le domaine skiable de Risoul : hors pistes et espaces réservés à des activités

EXTRAIT DU REGISTRE DES ARRETES DU MAIRE DE RISOUL

REGLEMENTATION SUR LE DOMAINE SKIABLE DE RISOUL : hors pistes et espaces réservés à des activités annexes.

Le Maire de RISOUL,

VU, le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment les articles L 2212-1 et 2212-2.

VU, le document d'information du Ministère de l'intérieur, Direction de la Protection Civile, janvier 1978, concernant la sécurité des skieurs et les secours dans les communes où se pratiquent les sports d'hiver.

VU, la loi 85-30 du 9 Janvier 1985 relative au développement et la protection de la montagne.

VU, l'article 9 de la loi 27-685 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile.

VU, l'arrêté préfectoral N° 2104 du 6 novembre 1998 et son annexe relative à l'organisation des secours en montagne et à la gestion quotidienne des secours.

VU, les avis de la Commission Municipale de Sécurité des 21/10/1998, 18/18/1998 et 22/12/2001.

CONSIDERANT :

- que chaque saison d'hiver, il est constaté une fréquentation de plus en plus importante à l'extérieur des pistes balisées, au sens de l'arrêté municipal du 21 Décembre 2002.

- qu'il incombe au Maire et aux professionnels de la sécurité agréés par arrêté municipal du 21 Décembre 2002 de prévenir les dangers sur ces pistes et d'informer des dangers du hors-pistes.

- qu'il y a lieu d'apporter des modifications à l'arrêté municipal du 22 décembre 2001.

ARRETE

ARTICLE 1 -L'arrêté du 22 décembre 2001 est abrogé et remplacé par le présent arrêté. L'arrêté du 29 novembre 1994 relatif aux prescriptions relatives à la sécurité sur les pistes de ski de fond est abrogé et remplacé par le présent arrêté.

ARTICLE 2 -L'arrêté municipal du 21 Décembre 2002 relatif à la sécurité des pistes de ski alpin est complété par le présent arrêté.

ARTICLE 3 -Le domaine skiable de la station appelé commercialement le domaine skiable de la Forêt Blanche dont le premier secours est assuré par le service des pistes, comprend: - les parties du territoire des Communes de Risoul et de Saint André d'Embrun concédées à la SARL SERMONT aménagées en remontées mécaniques et pistes sécurisées et balisées. Ce domaine skiable concédé est délimité sur le terrain par une signalisation appropriée. Il comporte à l'intérieur de son enceinte : 1) des pistes de « ski alpin » au sens de l'arrêté municipal du 21 Décembre 2002., 2) des espaces spécialisés appelés « stades de slalom et jardins d'enfants » gérés par des enseignants professionnels (écoles de ski) réservées aux pratiquants autorisés et délimités à leur charge et sous leur seule responsabilité. 3) des espaces ouverts à un public averti appelés « surfland, skiland ou boardercross, etc. . » réservés à la pratique du free style, sauts propres aux nouvelles glisses etc... qui sont délimités par le service des pistes. Les modalités d'accès à ces espaces sont précisés de manière appropriée à proximité de leur entrée. Les pratiquants s'engagent dans ces espaces et sur les modules de leur seule initiative ou de celle d'un professionnel, après en avoir apprécié les difficultés. 4) des zones de hors pistes ne comportant pas de risques majeurs d'avalanche sauf à l'aval des pentes fortes. Dans ces zones non aménagées, non contrôlées, subsistent tous les dangers des zones vierges non damées, (obstacles, ruptures de terrain etc ...), les pratiquants s'y engagent à leurs risques et périls. L'entrée dans ces zones est effective, simplement en sortant des pistes balisées ouvertes, et avant de rencontrer une corde délimitant une autre zone. 5) des zones de hors pistes appelées « naturelles dangereuses ». Ces zones sont non aménagées, non contrôlées, comportent de fortes pentes susceptibles d'avalanches et/ou autres obstacles ou dangers. Ces zones sont délimitées à l'amont et latéralement par des cordes et des portes d'accès qui sont des points de passages obligatoires d'information sur le niveau de risque d'avalanche de la journée selon Météo France pour le massif. Une connaissance approfondie des dangers de la montagne est indispensable pour les pratiquants qui s'y engagent à leurs risques et périls. 6) des zones de hors pistes, pentues situées à l'aplomb immédiat d'une piste. Pouvant mettre en danger autrui, ces zones sont appelées « zones

réglementées », elles sont interdites par cet arrêté sauf avis contraire du responsable du service des pistes ou de son adjoint remplaçant, responsables de l'application du PIDA. Dans ce cas une information d'autorisation est donnée, sur le site, par le service des pistes. Les zones définies en 4), 5) et 6) sont délimitées sur le terrain par une rangée de corde et les portes d'information. Elles ne sont ni sécurisées, ni balisées, ni jalonnées au sens de l'arrêté du 21/12/2002, concernant les pistes de ski alpin. Les pratiquants s'y engagent sous leur seule responsabilité et à leurs risques et périls.

ARTICLE 4 -Le domaine de montagne appelé aussi « zone de montagne ». comprend: 7) l'espace communal situé en dehors du domaine skiable concédé délimité par des cordes à l'amont et latéralement et par la station de RISOUL 1850 et les itinéraires de ski de fond de part et d'autre, même si cet espace est accessible gravitairement par des remontées mécaniques. 8) des itinéraires de ski de fond ou des itinéraires piétons ou raquettes, chiens de traîneaux etc...Ces itinéraires sont délimités (par le damage pour le ski de fond, piétons et raquette etc) et leurs modalités d'accès sont précisées de manières appropriées à proximité des entrées. 9) des zone délimitées signalées comme zones de montagnes à l'intérieur du domaine skiable de la station. Le domaines de ski de montagne n'est ni sécurisé, ni balisé, ni jalonné, au sens de l'arrêté concernant les pistes de ski alpin du 21 Décembre 2002. Il se pratique sous la seule et entière responsabilité du pratiquant qui prend à sa charge sa propre sécurité. Les secours relèvent du dispositif mis en place dans le plan départemental du secours en montagne et non du service des pistes affecté à la sécurité et au secours du domaine skiable de la station.

ARTICLE 5 -Les zones définies en 4), 5), 6), 7), 8) et 9) ne sont soumises à aucune patrouille, ni ouverture ou fermeture journalière par le service des pistes.

ARTICLE 6 -L'ensemble de ces zones est repéré sur un [plan annexé](#) au présent arrêté.

ARTICLE 7 -Le respect de la signalisation en place constitue une obligation au sens du présent arrêté et de celui du 21/12/2002 concernant la sécurité sur les pistes de ski alpin.

ARTICLE 8 -Il est interdit à toute personne non autorisée de modifier et plus généralement de porter atteinte aux éléments ou dispositifs de signalisation, d'information et/ou de protection implantés sur le domaine skiable de la station.

ARTICLE 9 -Tout pratiquant évoluant dans le domaine skiable de la station doit se comporter de manière à ne pas mettre en danger d'autres pratiquants ou à leur porter préjudice, notamment en respectant l'interdiction de ski hors pistes dans les zone réglementées, quand elle est en vigueur.

ARTICLE 10 - Les supports (skis, surfs,etc) permettant la pratique de la glisse doivent être équipés d'un dispositif les empêchant de partir à la dérive.

ARTICLE 11 -Les agents de l'état ayant qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, les personnels qualifiés agréés par arrêté municipal, la SARL SERMONT sont chargés chacun en ce qui les concerne de l'application du présent arrêté.

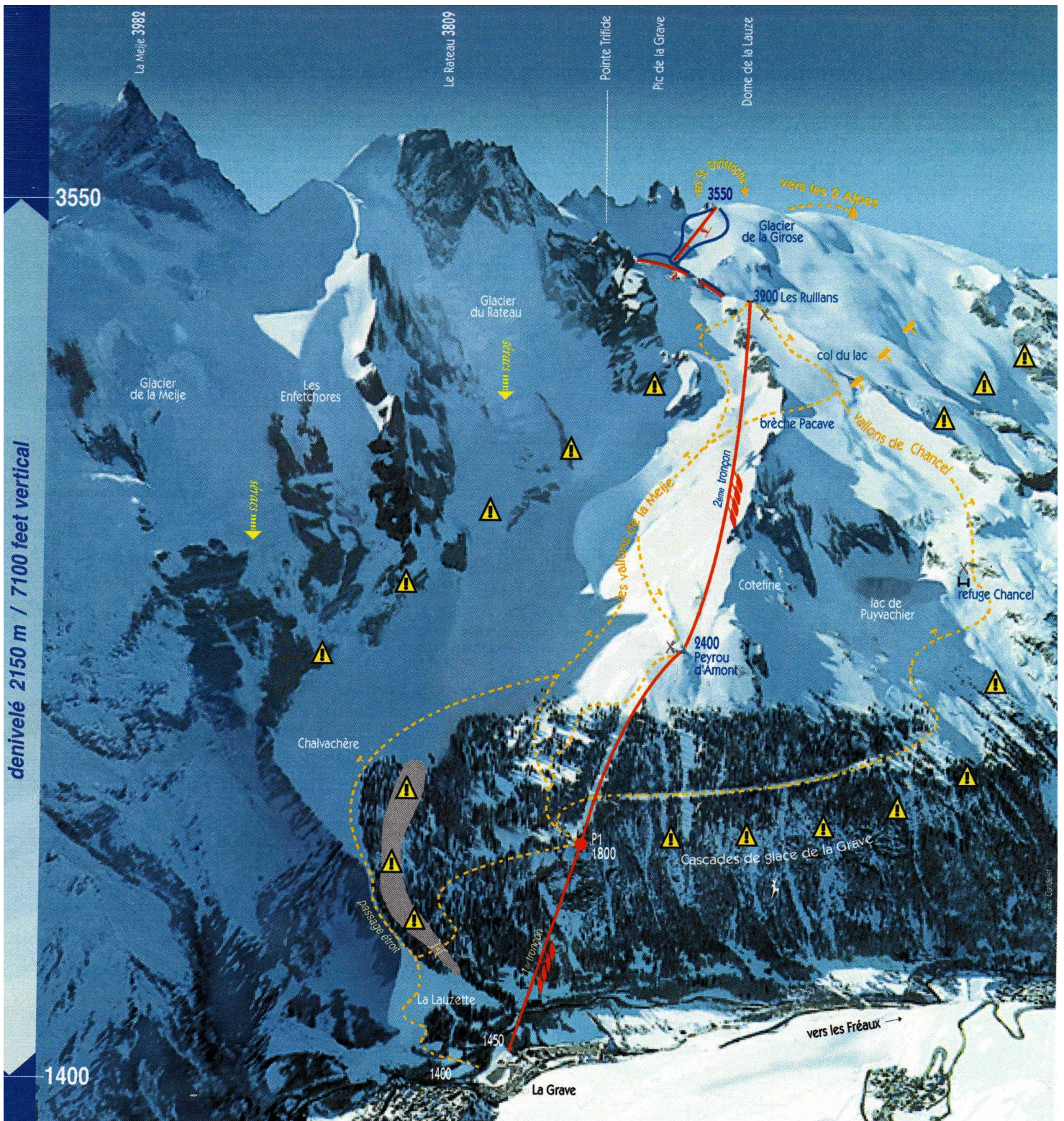
ARTICLE 12 -Le présent arrêté remplace et annule l'arrêté en date du 22/12/2001 ayant le même objet

Fait à Risoul, le 31 décembre 2002

Le Maire,

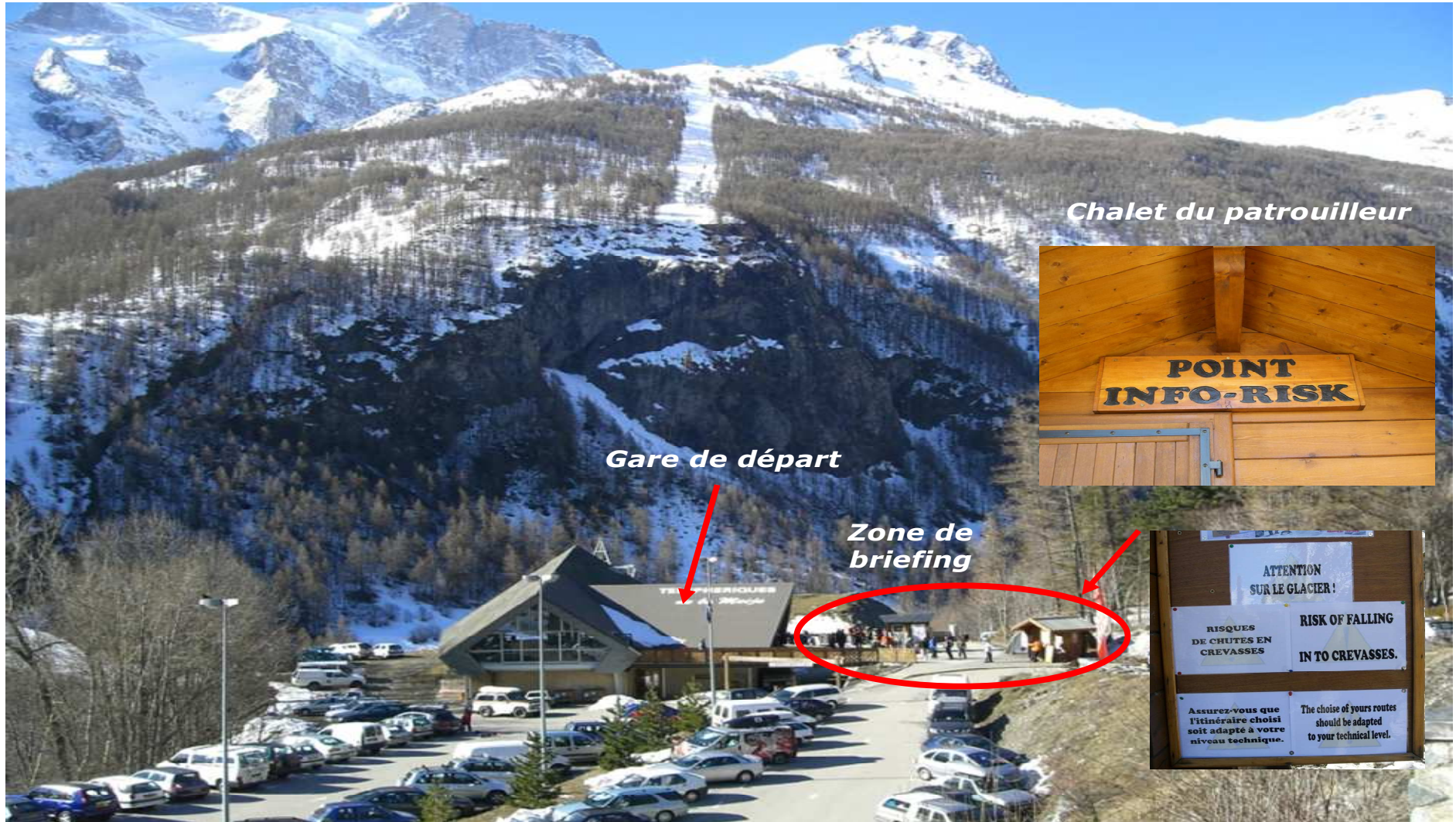


Annexe 23



Plan du domaine de La Grave (source : Société d'exploitation des Téléphériques des Glaciers de la Meije)

Annexe 24



Annexe 24 : photos départ du téléphérique (photos: Boudières)

Annexe 25



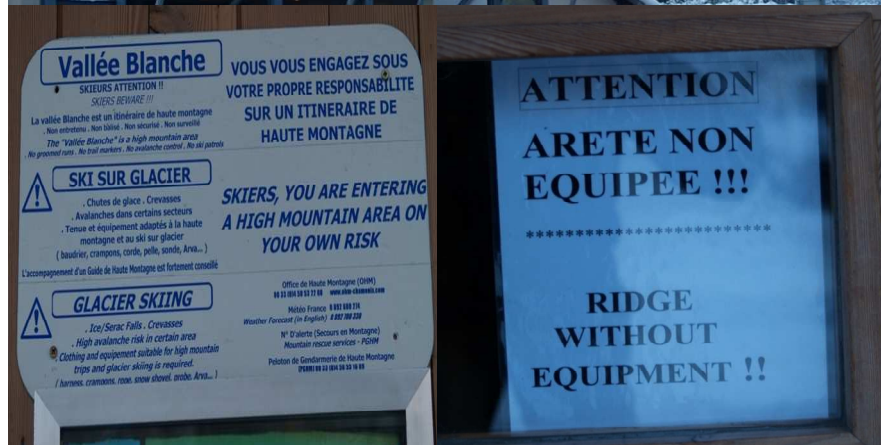
Annexe 25 : photos: Panneaux et informations en sortie du téléphérique (photos: Boudières)

Annexe 26



Annexe 26 : photo équipement corde et panneau de dangers en amont des couloirs Trifides (photos: Boudières)

Annexe 27



VALLÉE BLANCHE

SKIEURS ATTENTION !!

SKIERS BEWARE !!!

La Vallée Blanche est un itinéraire de haute montagne

- Non entretenu • Non balisé
- Non sécurisé • Non surveillé

The "Vallée Blanche" is a high mountain area

- No groomed runs • No trail markers
- No avalanche control • No ski patrols

! SKI SUR GLACIER

- Chutes de glace • Crevasses
- Avalanches dans certains secteurs
- Tenue et équipement adaptés à la haute montagne et au ski sur glacier (baudrier, crampons, corde, pelle, sonde, Arva...)

L'accompagnement d'un Guide de Haute Montagne est fortement conseillé

! GLACIER SKIING

- Ice/Serac Falls • Crevasses
- High avalanche risk in certain areas
- Clothing and equipment suitable for high mountain trips and glacier skiing is required. (harness, crampons, rope, snow shovel, probe, Arva...)

Hiring a qualified mountain guide is highly recommended

Société de prévention et de secours en montagne de Chamonix

VOUS VOUS ENGAGEZ SOUS VOTRE PROPRE RESPONSABILITE SUR UN ITINERAIRE DE HAUTE MONTAGNE

SKIERS, YOU ARE ENTERING A HIGH MOUNTAIN AREA ON YOUR OWN RISK

CONTACTS

Office de Haute Montagne (OHM)
00 33 (0)4 50 53 22 08
www.ohm-chamonix.com

Météo France 0 892 680 274
Weather Forecast (in English) 0 892 700 330

N° D'Alerte (Secours en Montagne)
Mountain rescue services - PGHM
Peloton de Gendarmerie de Haute Montagne
(PGHM) 00 33 (0) 4 50 53 16 89

Annexe 27 : photos et informations départ téléphérique et Vallée Blanche

(photos: Boudières, doc: La Chamoniarde, CMB)

Annexe 28



Annexe 28: Photos de l'arête, sortie du téléphérique (photos: Boudières, Huet, Maion)

Annexe 29





Aiguille du Midi 3842 m
Gare d'arrivée du second
tronçon du téléphérique

Arête de
l'Aiguille du Midi

Annexe 29 : Photos Aiguille du Midi (photos: Boudières)

Annexe 30



<p>Chamonix Mont-Blanc S.O.S. ALERTE</p> <p>N° d'alerte</p> <p>France 112 PGHM 00 33 (0)4 50 53 16 89 Canal Emergency 161.300 Italie - Val d'Aoste 118 Suisse Valais 144</p> 	<p>Chamonix Mont-Blanc S.O.S. AVALANCHE</p> <p>N° d'alerte</p> <p>France 112 PGHM 00 33 (0)4 50 53 16 89 Canal Emergency 161.300 Italie - Val d'Aoste 118 Suisse Valais 144</p> 
<p>En cas d'accident donner les informations suivantes :</p> <p>Qui</p> <ul style="list-style-type: none"> • votre nom + numéro d'appel <p>Pourquoi</p> <ul style="list-style-type: none"> • nature de l'accident • nombre de victimes • gravité (conscient...) <p>Où</p> <ul style="list-style-type: none"> • lieu - itinéraire - altitude <p>Quand</p> <ul style="list-style-type: none"> • heure <p>Météo</p> <ul style="list-style-type: none"> • vent - visibilité 	<p>En cas d'avalanche</p> <p>Alerter / Faire alerter Observer</p> <ul style="list-style-type: none"> • risque de suravalanche • point de disparition <p>Regarder</p> <ul style="list-style-type: none"> • chercher les indices de surface (skis, bâtons...) <p>Ecouter Recherche ARVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'ARVA est indissociable de la pelle et la sonde <p>Les 15 premières minutes sont déterminantes Entraînez-vous</p>



Annexe 30: Cartes postales et brochures préventives
(document site internet OHM-La Chamoniarde)

Annexe 31

Test de connaissances

La descente de la Vallée Blanche est un itinéraire de haute montagne en constante évolution : de décembre à mai, les conditions peuvent changer radicalement.
un comportement intelligent, un équipement adéquat et une bonne résistance physique sont indispensables au bon déroulement de votre journée.

ASSUREZ VOUS DE VOTRE APTITUDE A ENTREPRENDRE CET ITINERAIRE.

- 1- Connaissez-vous l'altitude de départ de la Vallée Blanche. Quel est le lien entre l'altitude et vos performances physiques ?
- 2- Vous êtes accompagnés de vos enfants : subissent-ils les mêmes effets ?
- 3- Quel est l'équipement personnel et collectif pour la descente de la Vallée Blanche ?
- 4- Quel est le niveau de ski requis ?
- 5- A quelle période peut-on envisager une descente de Vallée Blanche ?
- 6- Quelle est l'incidence de la météo sur votre descente ?
- 7- Quel est l'horaire de départ conseillé pour une descente de Vallée Blanche ?
- 8- Comment vous organisez-vous pour la descente de l'arête ?
- 9- Comment gérez-vous la descente à skis sur le glacier ?
- 10- Pouvez-vous vous arrêter n'importe où en Vallée Blanche ?

VERIFIEZ MAINTENANT VOS CONNAISSANCES :

© La Chamoniarde • Editions du Mont-Blanc

Les réponses à notre test

- 1- Le téléphérique de l'Aiguille du Midi vous transporte en quelques minutes à 3842 m. A cette altitude, la baisse de la pression atmosphérique et donc du taux d'oxygène amoindrit vos performances physiques d'environ 20%.
- 2- L'enfant n'est pas beaucoup plus sensible à l'altitude qu'un adulte. En revanche, sa résistance à l'effort et sa capacité à endurer le froid sont plus faibles jusqu'à l'adolescence. Même si leur niveau de ski est bon, il est déconseillé d'emmener de trop jeunes enfants sur cet itinéraire.
- 3- Chaque personne doit être équipée contre le froid (les températures peuvent s'abaisser jusqu'à -20° / -25°), contre le rayonnement solaire (lunettes de soleil catégorie 3 ou 4, crème solaire indice supérieur à 15)), contre la déshydratation et l'hypoglycémie. Le matériel technique individuel et collectif est constitué de crampons, baudriers, piolets, A.R.V.A., pelles, sondes, d'une corde et du matériel nécessaire en cas de chute en crevasse.
- 4- Cet itinéraire de haute montagne n'est jamais entretenu, ni sécurisé, ni balisé, ni surveillé. Le fait d'être un bon skieur sur piste rouge ou noire ne fera pas forcément de vous un bon skieur de Vallée Blanche : vous pouvez trouver toutes les qualités de neige sur les 22 km de descente : poudreuse, croûtée, lourde... et rencontrer des passages étroits entre les crevasses. Il existe des facteurs de stress (arête effilée, crevasses, vent, froid...) qui peuvent amoindrir vos capacités techniques et physiques.
- 5- La descente de la Vallée Blanche est envisageable durant tous l'hiver (de décembre à mai), cependant elle peut présenter un caractère nettement plus alpin, notamment en début ou fin de saison : arête équipée ou non, risque d'avalanches, enneigement plus ou moins important, glacier plus ou moins ouvert, fragilité des ponts de neige. Quelle est l'incidence de la météo sur votre descente ?
- 6- La météo est un élément déterminant dans votre décision d'entreprendre ou non la descente. Renseignez vous sur les conditions des deux derniers jours : chutes de neige récentes (quantité et qualité, risque d'avalanches). Renseignez vous sur les conditions météo du jour : incidence d'un vent violent sur la température, visibilité tout au long de l'itinéraire (temps incertain, effet de foehn particulièrement sensible en Vallée Blanche, nappes de brouillard).
- 7- La durée de la descente de la Vallée Blanche étant approximativement de 4 à 6 heures, nous préconisons de ne pas partir après 12 heures : arrivée de la nuit, fermeture du Montenvers en décembre et janvier, fragilisation des ponts de neige l'après-midi en fin de saison. N'oubliez pas que vous êtes tributaires de la remontée mécanique de l'Aiguille du Midi qui peut être très fréquentée, voire saturée : il est préférable de réserver.
- 8- Quelques soient les conditions de l'arête (équipement inexistant, partiel ou total), vous devez être équipés de crampons, baudriers et vous devez connaître l'encordement adéquat. Les skis étant encombrants, il est préférable de les fixer sur son sac à dos pour une descente plus confortable.
- 9- Vous devez savoir lire le terrain pour déceler les pièges du glacier : crevasses plus ou moins masquées, ponts de neige plus ou moins fragiles. Rappelez vous que suivre une trace ou un groupe n'est en aucun cas un gage de sécurité. Méfiez vous de l'engorgement dans les passages techniques : la surfréquentation engendre des comportements dangereux.
- 10- Non, surtout pas ! vous ne devez en aucun cas stationner sur un pont de neige, ni sous les séracs (le périmètre de sécurité s'étend de quelques mètres à quelques centaines de mètres suivant les cas). Sur un glacier enneigé, il est formellement déconseillé de déchausser les skis au risque de passer à travers un pont de neige ou une crevasse cachée.

retour au questionnaire

© La Chamoniarde • Editions du Mont-Blanc

Annexe 31 : Questions et réponses du questionnaire d'aptitude Vallée Blanche

(document sur site internet OHM-La Chamoniarde)