Colloque *Vulnérabilités sociales, risques et environnement : comprendre et évaluer*.
Toulouse, 2008

Vincent Boudières, doctorant Cemagref-Pacte
Emmanuelle Marcelpoil, Chercheur Cemagref
Cemagref Grenoble, Unité de recherche Développement des territoires montagnards,
2 rue de la Papeterie BP 76, 38402 Saint Martin d'Hères
vincent.boudières@cemagref.fr
emmanuelle.george-marcelpoil@cemagref.fr

Avalanches et territoires touristiques de montagne : pour une prise en compte des facteurs actifs de vulnérabilité propres aux modalités de réponse au problème "risque"

Introduction

Dans les territoires touristiques de montagne, la gestion des risques et notamment celle relative au risque d'avalanches, bénéficie de multiples dispositifs de gestion. Ces dispositifs recouvrent diverses pratiques, procédures et instruments, impliquent différents acteurs et concernent différents espaces. Tous ces dispositifs sont constitutifs de la réponse collectivement apportée au problème du risque d'avalanches dans ces territoires. Notre contribution propose une analyse de ces différentes modalités de réponse sous l'angle de la vulnérabilité. Au-delà des nombreuses assertions de la vulnérabilité, l'adoption de l'approche par la vulnérabilité permet une interprétation alternative des modalités de prise en compte du problème risque construit collectivement. Elle permet de questionner la part endogène du risque et de rompre avec les acceptions classiques qualifiées d'aléas centrées. Ces dernières tendent de fait à extérioriser le regard sur le risque, en réduisant le problème au niveau de la seule menace externe (Gilbert, 1998). Notre entreprise de recherche est tout autre et projette de considérer les facteurs actifs de vulnérabilité liés aux modes de gestion. Ce type d'analyse est délicat dans la mesure où il propose de considérer les faiblesses, les carences, les dysfonctionnements liés à la réponse de gestion et renvoie par conséquent à l'organisation, aux pratiques de gestion et aux acteurs qui les portent.
Dans ce cadre, une première partie nous permettra de présenter notre démarche d'analyse sous l'angle de la vulnérabilité, en retraçant notamment l'évolution du concept. Elle soulignera ainsi les degrés de représentation du problème risque appréhendé collectivement.
Sur la base de cette grille théorique, la seconde partie mettra en exergue la diversité dans le pilotage des risques en territoires touristiques. En termes de « *scène locale de risque* » (Decrop et al, 1997), la commune support de station constitue une échelle pertinente d'analyse de la gestion du risque d'avalanches. En effet, les protagonistes de l'action de gestion qu'ils soient étatiques, communaux, économiques, civils entrent en interactions à cette échelle où se traite le risque. Quel que soit le type d'espace communal considéré, la question du risque mobilise les acteurs autour de dispositifs variés tels que le PPR[1] pour les espaces urbanisés et le PIDA[2] pour les domaines skiables. L'examen de la mise en œuvre de ces instruments (PPR

[1] 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,* pour ce qui relève de la sécurité des biens et des personnes dans les espaces urbanisés. Le PPR est sous maîtrise d'ouvrage étatique. Le PPR se présente sous la forme d'un document cartographique et réglementaire réalisé par les services d'Etat en concertation avec les communes qui auront la charge de l'appliquer.
[2] PIDA : Plan d'Intervention et de Déclenchement des Avalanches. Circulaire n° 80-268 du 24 juillet 1980, R*elative au déclenchement préventif d'avalanches,* pour ce qui relève de la sécurisation des domaines skiables et des routes. Le PIDA est sous maîtrise d'ouvrage communale. Le PIDA se présente sous la forme d'un document cartographique et réglementaire qui permet d'encadrer la pratique du tir préventif.

et PIDA) s'appuiera sur des analyses menées sur différentes communes supports de stations de l'arc alpin français.

Partie 1 : Du risque à la vulnérabilité

La gestion des risques d'avalanches en territoires touristiques de montagne est un domaine d'investigation important, aux implications humaines et économiques prégnantes. Le risque d'avalanches, comme l'ensemble des risques dits "naturels" appartient à la catégorie des « *risques collectifs* » (Gilbert, 1998). Les *« risques collectifs »* sont 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). En tant que problèmes publics, ces risques font l'objet d'une attention et d'une prise en compte particulières. Une telle définition permet de dépasser la stricte approche technique du risque, qui, si elle reste légitime, occulte la lecture des réseaux d'acteurs directement ou non impliqués dans la gestion. Reconnaître cette catégorisation revient donc à accepter le caractère construit de problèmes qui ne sont pas donnés, mais le fruit d'investissements, d'arbitrages, de choix multiples. Le risque d'avalanches n'échappe en rien à ce type de processus de construction tant il imbrique et implique dans sa gestion, des dimensions scientifique, technique, politique, culturelle,… Comme le rappellent Fabiani et Theys (1987), dans leur ouvrage, *La société vulnérable,* l'analyse des risques confirme *« l'imbrication du technique et du social dans l'univers contemporain ».* La technicisation croissante du social ne doit pas faire oublier que *« les systèmes techniques n'existent jamais en soi, hors d'un contexte économique, social ou humain historiquement déterminé ».* Aussi, le postulat jusqu'alors classiquement admis entre d'un côté, des risques largement abordés sous l'angle des menaces extérieures et de l'autre, des instances chargées de les gérer, ne semble plus si évident et pertinent. Ceci appelle à une lecture alternative du risque, déportant le regard vers la vulnérabilité des modes de leur prise en compte afin de poser la question du sens dans l'action de gestion, comme préalable à la question technique.

1.1 La vulnérabilité, un complément de lecture du risque

Traditionnellement, la définition du risque repose sur le croisement entre un aléa et une vulnérabilité. L'attention portée sur la vulnérabilité a consisté dans un premier temps, à identifier et à caractériser ce qui est vulnérable et exposé à l'aléa, qu'il s'agisse d'enjeux matériels ou humains. Sans renier leur apport, il nous semble que la vulnérabilité ne peut être réduite aux seuls éléments passifs et qu'a contrario, elle peut permettre de franchir un pas supplémentaire dans l'approche endogène du risque. Pour ce faire, il faut considérer les facteurs actifs de vulnérabilité qui sont à décliner au niveau des contextes et de la structure organisationnelle de la gestion du risque. Cette lecture active de la vulnérabilité et endogène du risque est délicate à mener tant elle renvoie aux pratiques de l'ensemble des communautés scientifiques, opérationnelles ou politiques liées au risque. La réflexion en termes de vulnérabilité constitue aujourd'hui encore une révolution et renvoie pour bon nombre d'acteurs du risque, à son caractère contre intuitif (Gilbert, 2006).

Qualifiée par certains auteurs comme *propension d'une société à subir des dommages* (D'Ercole, 1994) ou pour d'autres comme *le degré de dommages potentiels que les enjeux peuvent subir* (Veyret, 2004), la vulnérabilité a acquis au fil des travaux, une dimension plus

active. Au-delà de la caractérisation des seuls éléments et enjeux inertes, le questionnement s'est orienté sur *les facteurs de la vulnérabilité* (Thouret et D'Ercole 1996), propres aux modes de gestion étudiés dans des contextes territoriaux spécifiques, et ce dans la foulée des travaux de l'Ecole des Géographes de Chicago. Comme le précise Reghezza (2006), l'idée de réponse (de gestion) marque un pas décisif vers la notion de vulnérabilité : *« 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 forcement à des catastrophes. »* (p. 57).

A ce niveau, la vulnérabilité peut incarner un *« état ou degré de fragilité d'un système »* (Bonnefous et al, 1997) ou *« 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 »* (Léone et Vinet, 2006, p. 10). La menace n'est plus externe mais bien endogène au système de réponse, comme le rappelle Pigeon (2005) : *«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 »* (p. 33). Dans cette optique, les modes de gestion comportent aussi une part importante de vulnérabilité et doivent par conséquent retenir aussi l'attention des chercheurs et des gestionnaires. En cela, nous proposons l'équation suivante : *Vulnérabilité : F (Aléa, éléments exposés, facteurs actifs de vulnérabilité)* pour ériger la vulnérabilité non plus au rang de notion complémentaire du risque, mais bel et bien comme une approche des modalités de sa prise en compte. Cette définition nous permet de rompre avec l'équation classique du risque *R : A x 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 caractérise un à un le niveau de vulnérabilité et compose le risque. La différence est de taille : la fonction (F) est une opération[3] de hiérarchisation et d'ordonnancement des paramètres que seuls les acteurs politiques[4] en charge de piloter la gestion des risques peuvent entreprendre dans la mesure où les variables ne sont pas d'unités homogènes.
Notre analyse se centre sur une dérivée partielle de l'équation, celle relative aux facteurs actifs de vulnérabilité. Il s'agit ici d'interroger les logiques qui transcendent les modes de gestion et d'identifier quelles sont les tendances néfastes qui les caractérisent. Déjà en 1989, Theys prônait une démarche centrée sur la définition d'*« indicateurs de vulnérabilité »* (p. 22), en introduisant l'idée de choix préalables aux modes de gestion. Theys recense plusieurs indicateurs de vulnérabilité : l'opacité du système de gestion, la fragilité de la réponse, la gouvernabilité limitée, la rigidité dans l'action, la complexité, l'instabilité, la centralité du système de décision…L'approche de Theys marque selon nous une étape, en pointant l'impact des modalités d'exercice de gestion et en interrogeant plus globalement la capacité ou l'incapacité de pilotage des dispositifs de gestion. Une telle position invite alors à questionner les modes de gestion, leurs présupposés de départ, les pratiques du quotidien et les implicites peu ou insuffisamment explicités et discutés.

[3] Il ne s'agit évidemment pas d'une opération au sens mathématique du terme.
[4] 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.

1.2 Les dispositifs de gestion du risque avalanches dans les territoires touristiques

La gestion du risque d'avalanches dans les communes touristiques, supports de station de sports d'hiver mobilise deux instruments d'action publique centraux pour le même phénomène : l'avalanche. En matière d'espaces urbanisés, la gestion du risque repose dans son volet prévention, sur le zonage et la procédure qui l'englobe : le PPR. Néanmoins l'accidentologie liée aux avalanches concerne aujourd'hui davantage les pratiquants d'activités sportives hivernales. Pour les domaines skiables qui rassemblent l'essentiel de ces pratiques, la prise en compte du risque d'avalanches repose sur la pratique du déclenchement préventif d'avalanches, encadré par une procédure, le PIDA.
La mise en œuvre de ces instruments implique différents acteurs appartenant tout autant à la sphère technique, politique, économique que citoyenne. Le PPR comme le PIDA peuvent être rattachés à la catégorie des Instruments d'Action Publique (IAP) de type législatif et réglementaire (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ils incarnent de ce fait une manière de considérer le problème à l'échelle nationale et la réponse à lui apporter. Leur but est de faciliter et d'accompagner les acteurs dans la gestion. La notion d'instruments d'action publique permet de proposer sur le plan de l'analyse, un nouvel angle de lecture de l'action publique par les pratiques et les outils qui la structurent. 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. »* (p.12). Ils postulent par conséquent le fait que recourir à tel ou tel instrument n'est jamais une question neutre et que tout instrument résulte d'un choix et produit ses propres effets qui débordent les objectifs attendus. Partant de ce postulat, un IAP est défini 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 les rapports sociaux entre les producteurs et les destinataires de l'action qu'il permet de mettre en œuvre. Cette approche de l'action publique par les instruments s'appuie sur des travaux en sociologie des sciences qui ont pour objectifs d'ouvrir les "boîtes noires" que constituent les objets techniques. Les instruments, assimilés en partie à des institutions, ou comme étant le fruit de logiques institutionnelles, 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, Le Galès, 2004, p. 16).
Ceci implique que les acteurs possèdent une capacité d'action très différente selon le type d'instruments sélectionné ou la manière dont il le mobilise. Lorsque des arbitrages sont faits et que l'instrument est choisi, mis en œuvre, de nouvelles perspectives d'utilisation et d'interprétation se font jour. Des effets imprévus, indirects et difficiles à contrôler voient le jour et donnent un nouveau cadre à l'action plus large dans laquelle s'inscrit l'instrument. Dans le cadre de l'analyse des moyens et dispositifs relatifs à la prise en compte des risques, cette perspective d'analyse 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), caractérise bien l'action publique en matière de gestion des risques.
En matière de risques d'avalanches, et sans nier le caractère régalien de leur gestion, l'action publique se construit plus qu'elle ne s'impose par l'autorité. 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-on ?".

Partie 2 : L'analyse des facteurs actifs de vulnérabilité propres aux modes de gestion du risque d'avalanches dans les territoires touristiques

Cette seconde partie sera consacrée à l'analyse des facteurs actifs de vulnérabilité que nous avons pu mener sur différents sites touristiques de montagne. Les facteurs de vulnérabilité identifiés pointent des évolutions et des tendances difficiles de gestion. Conformément à notre acception du risque et de la vulnérabilité, notre analyse questionne les modalités mêmes de prise en compte du risque. Or, certaines de ces modalités ne font pas véritablement l'objet de débat ou de remise en cause, tant elles semblent relever de pratiques routinières et largement acceptées dans le paysage de gestion. Néanmoins de telles modalités répondent-elles totalement au problème que soulève le risque ? L'autonomie que les instruments finissent par acquérir dans le temps ne constitue-t-elle pas un danger pour la gestion ? C'est à ce type de question que nous allons maintenant tenter de répondre en déclinant deux tendances de gestion qui peuvent contribuer à fragiliser la gestion.

2.1 Le manque de prise en compte de la vulnérabilité dans la définition du problème risques d'avalanches

En matière de prise en compte du risque d'avalanches dans les domaines skiables, les analyses menées sur différents sites montrent un manque de prise en compte de la vulnérabilité dans les dispositifs de gestion. Cette carence semble d'autant plus préoccupante que le risque d'avalanches évolue en station, non pas sur le plan de l'aléa, mais de la vulnérabilité. En effet les activités hors pistes[5] marquent une expansion spatiale des pratiques hors des espaces sécurisés par le biais des tirs préventifs des avalanches, dans le cadre du PIDA. Cette pratique de gestion constitue la réponse centrale et incontournable en matière de sécurisation des domaines skiables, dans la mesure où elle permet de sécuriser les espaces ouverts au public (pistes, accès, remontées mécaniques). Néanmoins, les pratiquants ne se contentent pas de ces espaces aménagés et sécurisés. Parallèlement, le déclenchement artificiel ne peut pas être étendu et généralisé à l'ensemble des pentes accessibles par gravité depuis les remontées mécaniques. Cette réponse de gestion, axée sur l'aléa répond donc à une partie du problème mais demeure partielle lorsque le risque évolue en termes de vulnérabilité. Les gestionnaires de la sécurité constatent que les activités hors pistes s'intensifient et se déplacent dans des zones hors de portée du PIDA, posant chaque année plus fortement encore la question du risque d'avalanches dans les domaines skiables. L'aseptisation du milieu pour faciliter les conditions de pratiques dans les domaines skiables (nivellement, élargissement des pistes, déclenchement artificiel) participe de l'impression générale de sécurité pour les usagers. Certains pratiquants s'orientent vers une offre de pratique, loin des espaces que le dispositif a sécurisés pour eux. D'une certaine manière, le pratiquant n'est pas acteur d'un dispositif qui agit pour lui. Le pratiquant n'est pas "actant" dans la gestion, mais "agi" par un système de gestion focalisé sur le milieu de pratique et non les usagers de ce milieu. En ce sens le dispositif de traitement du milieu condense dans sa forme et les solutions proposées,

[5] Que nous définirons de la manière 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.

un état de représentation du problème. Sans stigmatiser sur l'aseptisation du milieu, indispensable dans le cadre d'une pratique grand public, il s'agit ici de se questionner sur les effets de telle ou telle réponse au problème. Une forme de réflexivité qu'il s'agit d'animer à partir de valeurs liées à l'action, de sens et qui ne peut être seulement animée par la dimension technique du problème. En effet, en matière de traitement du risque d'avalanche, la réponse technique s'est naturellement orientée sur la stabilisation du manteau neigeux. Une approche censée, à condition qu'elle soit comprise comme non exhaustive et partielle vis-à-vis d'un problème plus large et plus complexe et dont les dimensions sont aussi sociétales.
C'est avec ce constat que certaines stations se sont lancées dans des démarches alternatives. En proposant des espaces de pratiques non aménagés et ne bénéficiant pas de mesures de sécurisation particulières[6], certaines stations souhaitent aborder le problème sous un autre angle. Toutes ces démarches ont en commun de placer le pratiquant au cœur de sa pratique et par voie de conséquence au cœur du système de gestion. L'enjeu est ici de rompre avec une logique de gestion seulement orientée sur le milieu et de s'adapter aux mutations du problème. Au-delà de certaines précautions et mesures relatives aux conditions d'accès à ces espaces, l'accent est mis sur l'information et la prévention au niveau des usagers. Il s'agit de communiquer de manière active, sur site, pour que le pratiquant sache qu'il s'introduit dans un espace où le problème du risque d'avalanche le concerne pleinement en tant qu'acteur de sa gestion. Paradoxalement, alors que sur ces secteurs, l'intervention technique est moindre, sur le plan de la prévention l'action des gestionnaires est importante pour offrir au pratiquant une information de qualité sur les conditions de pratiques et le niveau de risque. Si ces démarches sont encore balbutiantes et isolées, elles témoignent d'une forme d'interrogation de la part de certains gestionnaires constatant les limites de leur action. Cet effort de remise en cause s'inscrit souvent dans un contexte local d'engagement et d'implication des acteurs politiques sur ces questions. Des acteurs qui en tant que responsables politiques, mais aussi juridiques sont à même d'insuffler ou de soutenir tel changement de cap dans la manière de faire et de piloter la gestion du risque. C'est en revanche lorsque ce portage politique fait défaut que la gestion peut présenter une autre forme de dérive.

2.2 La dépolitisation dans le pilotage de l'instrumentation relative au risque

La question de la mise en œuvre des instruments tels que le PIDA qui nous l'avons vu encadre la pratique de déclenchement préventif des avalanches, ou bien encore le PPR dans le domaine de l'urbanisation, ouvre la boîte de pandore du pilotage de l'action publique. S'intéresser à l'action, c'est accepter de se pencher sur la manière dont se déploient, se nouent les relations entre acteurs, mais aussi entre les dispositifs à une même échelle d'action.
Après analyse des modalités de mise en œuvre de ces deux instruments dans différentes communes supports de station, se font jour une forme de dépolitisation dans la mobilisation de ces instruments et donc de l'action publique. Cette tendance observée s'explique par deux facteurs. Le premier tient à l'exacerbation de la dimension technique de ces instruments entraînant une perte de réflexivité vis-à-vis du sens de l'action. L'analyse liée au manque de prise en compte de la vulnérabilité dans les dispositifs de gestion des risques relatifs au domaine skiable a déjà apporté quelques éléments sur ce point. Le second facteur qui participe à cette dépolitisation du pilotage de l'action publique tient au décrochage entre d'une part les

[6] Pour plus de précision concernant les modalités pratiques relatives aux fonctionnements de ces espaces, se reporter à Boudières V. 2005. Entre prévention des risques et opportunité touristique : les « espaces freeride » en question. *Neige et avalanches*:22-4

responsabilités politiques afférentes à ces instruments et les modalités opérationnelles, techniques et pratiques de leurs mises en œuvre.
La configuration organisationnelle des communes supports de stations joue un rôle dans cette évolution des modes de gestion. En effet, une commune en tant qu'Autorité Organisatrice[7] peut contractualiser et déléguer certaines activités touristiques à des opérateurs privés. C'est notamment le cas en matière de domaine skiable, où la majorité des communes a délégué l'exploitation des remontées mécaniques dans le cadre de contrats de service public relatifs au transport public. Avec le temps, ce sont l'ensemble des missions d'exploitation du domaine skiable qui par avenant a été ajouté à ces contrats qui au départ ne concernaient que le transport par remontées mécaniques. Les exploitants de ces remontées sont donc aussi pour la plupart en charge de gérer les risques sur le domaine.
Pour autant, la mise en œuvre du PIDA reste sous l'entière responsabilité du maire et ce même s'il est dans la majorité des cas mise en œuvre techniquement par un tiers opérateur. Or, dans les faits, cet objet de nature politico-technique directement rattaché aux pouvoirs de police administrative du maire perd de sa charge politique dans l'automatisme des pratiques de délégations et de transferts de mission. Le PIDA est désincarné et réduit à sa seule dimension technique, parce que ne faisant plus véritablement l'objet d'une attention particulière chez certains élus. Dans certains cas, l'opérateur élabore le PIDA et la commune le signe, sans que ces représentants n'en connaissent précisément le contenu. Si sur un plan administratif, les choses sont en règles, l'exercice des responsabilités à travers de contrôle et la surveillance des opérateurs n'est pas effectif. Or, ainsi délégué, le PIDA ne constitue plus un moyen politique de gestion sur le risque. Il s'apparente davantage à une formalité technique d'éradication d'un risque pourtant en mutation comme nous l'avons vu. La question n'est pas ici de juger les pratiques des exploitants de domaines skiables, mais de pointer le déficit d'implication et d'investissement des autorités politiques sur le pilotage et la mise en œuvre d'un instrument participant à la sécurité publique. Aujourd'hui, dans certaines stations, cet instrument d'action publique, au nom de l'efficacité de gestion en matière touristique, se situe hors de la sphère politique qui en a pourtant la responsabilité.

Dans le cadre du PPR, nous retrouvons ces deux éléments explicatifs d'un phénomène de dépolitisation que sont d'une part, l'exacerbation de la dimension technique dans l'instrumentation et d'autre part le décalage entre responsabilité et action sur le risque. En effet, pour les communes touristiques, soumises à une forte pression foncière, sur des espaces soumis à des phénomènes avalancheux, le PPR permet à l'Etat de dire le risque, pour que les communes puissent en tenir compte dans leurs projets de développement urbanistique. Le PPR, comme tous les instruments (notamment ceux basés sur des documents cartographiques) est un guide de l'action et permet aux acteurs de disposer ou d'élaborer une représentation simplifiée du réel. Cette simplification a pour but de rendre possible l'action puisque en théorie, ces outils de gestion édictent les règles et apportent de la méthode. Ils formalisent les interactions entres les protagonistes de l'action en proposant dans le même temps définition et solution à un problème. Néanmoins en pratique, le constat est autre lorsque l'on étudie la mise en œuvre des PPR dans ces territoires touristiques de montagne. La cartographie relative aux aléas réalisée et stabilisée par les services instructeurs de l'Etat représente la première étape du travail sur les zonages. Elle ne constitue pas en tant que tel un élément négociable. Le zonage de risque obtenu par croisement plus ou moins facile, des aléas et des enjeux et la réglementation associée peuvent donner lieu à une concertation entre la commune et l'Etat. Or dans bon nombre de procédures PPR analysées sur les communes touristiques de montagne,

[7] Reconnaissance juridique de la commune de montagne par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, *relative au développement et à la protection de la montagne*.

les controverses et les conflits entre communes, Etat, mais aussi population locale se sont cristallisés sur la caractérisation et la stabilisation des cartes d'aléas, en définitive sur la première étape de la procédure. Quelle que soit la sphère d'acteurs, les questions relatives à la caractérisation des aléas ont souvent largement monopolisé les débats jusqu'en fin de procédure, lors de l'enquête publique. Les controverses portent ainsi sur la place du trait, les méthodes d'expertise qui ont conduit à tel ou tel zonage, les moyens techniques dont disposent les services de l'Etat, … On observe une crispation conséquente sur cette première étape du travail qui se trouve correspondre à la structure même du PPR. La place première accordée à la dimension aléa, portée par les services d'Etat n'est-elle pas aveuglante au point de ne pas réunir les conditions d'une véritable adhésion politique à cet outil par les destinataires de l'instrument, c'est-à-dire les acteurs locaux ? N'existe-il pas en ce sens un trop fort contraste et décalage entre les acteurs en charge de réaliser et d'approuver le PPR, et ceux en charge de l'appliquer et donc de s'y soumettre ? Dans le cadre de sa mise en œuvre, le PPR restreint par la simplification, l'horizon des acteurs. Il modifie le travail politique, en lui ôtant son rôle d'arbitrage et de choix pour le collectif. Nombre de rejets de PPR tiennent au fait que les élus, ou les populations locales se sentent exclus des choix qui vont les concerner au premier chef. Il ne s'agit pas de minimiser ou d'augmenter le niveau de risque en fonction de tel ou tel intérêt en présence, mais davantage de faire correspondre les responsabilités d'application avec les modalités d'élaboration de l'instrument. Il s'agit en d'autres termes de réduire le décalage entre ceux qui définissent le risque par l'angle des aléas et ceux qui devront prendre en compte ce niveau de risque. La maîtrise d'ouvrage étatique dont le but est de garantir un regard neutre sur le risque n'est-elle pas contre productive dans le sens où la procédure n'est pas structurée pour emporter l'adhésion des acteurs destinataires ? Dans tous les cas étudiés, aucun acteur local ne souhaitait nier ou minimiser le niveau de risque, mais pour beaucoup il s'agissait de dénoncer une vision imposée du risque. Les controverses sur les aléas observés pointent souvent des incompréhensions sur les résultats cartographiques obtenus et traduisent une volonté d'explicitation et d'ouverture des boîtes noires techniques relatives aux modalités de caractérisation des aléas. Or, le risque n'est pas seulement l'aléa, d'autres dimensions le composent mais la procédure et l'instrument ainsi orientent et focalisent le débat sur cette entrée. La question du déficit de débat sur la vulnérabilité se pose d'autant plus que la boîte noire aléa demeure fermée pour certains acteurs destinataires de l'instrument. La vulnérabilité traduite en termes d'existant ou de projets de développement futurs constitue pourtant une entrée sur le risque pertinente pour les représentants du territoire. Le développement d'un tel débat permettrait de réduire le décalage entre d'une part, la préoccupation relative à la prise en compte du risque et d'autre part, les politiques d'urbanisation et d'aménagement portées par les élus. Cela permettrait de raisonner non plus en termes d'opposition mais d'intégration de la donne risque dans les politiques locales. Néanmoins, il faut pour ce faire que l'évaluation du risque fasse partie intégrante du projet de développement porté localement et ne soit plus seulement compris sous l'angle du frein et de l'entrave. Ainsi, à situation complexe, le PPR propose une solution orientée dans un registre technique non explicite pour les acteurs locaux et parfois décalé vis-à-vis de leur domaine d'intervention et d'investissement. Cette situation entraîne une perte de sens dans l'action de gestion qui se trouve déconnectée d'une réappropriation locale.

Conclusion

Les analyses réalisées dans les territoires touristiques alpins soulignent un recours important à l'instrumentation dans l'action publique liée aux risques. Le PPR comme le PIDA semblent nécessaires à l'action et leur utilité n'est pas ici remise en cause. L'objet de notre

critique porte sur la perte de capacité de pilotage et de lisibilité qui accompagnent parfois la mobilisation de ces intermédiaires politico-techniques. En cela nous confirmons que la montée en puissance des instruments dans l'action collective explique dans nombre de cas, le désarroi du politique (Lorrain, 2004) dans l'action de gestion. Dans une procédure, si le politique est habité de représentations fondées sur la rupture ou le volontarisme, nombre de procédures réduisent en définitive leurs marges de manœuvre. Etonnante 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 techniques. Avec le développement des automates et des formats de simplification, des pans entiers de l'action finissent par échapper aux acteurs politiques qui en ont pourtant la charge.
En matière de PIDA comme de PPR, c'est le constat globalement dressé, avec une action procédurale semblant échapper aux mains du pilote politique. Aujourd'hui, le même acteur politique écoute, aiguille la demande qui lui est faite vers le dispositif ou l'interlocuteur technique ad-hoc. L'action y a certes gagné en efficacité mais au détriment de 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 finissent par s'y opposer. De fait, la dimension technique des PIDA comme des PPR s'inscrit pleinement dans la logique d'externalisation du risque et entame l'émergence d'un véritable *« gouvernement politique des risques »* (Noiville, 2003), à même d'expliciter et d'assumer les choix qui parcourent la gestion du risque. Ce constat conforte l'idée selon laquelle il faut poursuivre et intensifier l'effort d'analyse et de recherche relatif aux diagnostics des degrés de fragilités des pilotages de l'action publique en matière de risques.

Bibliographie

- Bonnefous S, Massuelle MH, V. R. 1997. Aspects sémantiques du risque. Vocabulaire lié au risque à travers une analyse bibliographique: IPSN. 35 pp.
- D'Ercole R., 1994, La vulnérabilité des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse, Revue de Géographie Alpine, vol. 82, n°4, p. 87-96
- Decrop G, Dourlens C, Vidal Naquet P. 1997. Les scénes locales de risque, CERP/Futur Antérieur Lyon
- Fabiani JL., Theys J. 1987. *La société vulnérable, évaluer et maîtriser les risques*. Paris: Presse de l'Ecole Normale Supérieur. 674 pp.
- Gilbert C. 1998. *Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert*. Politix 44:29-38. Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences PO, p. 369
- Gilbert C., 1998, Le sens caché des risques collectifs, La recherche, n° 307, p. 110-113
- Gilbert C., 2003, La fabrique des risques, Cahier Internationaux de Sociologie, CXIV, p.55-72
- Gilbert C., 2006. La vulnérabilité, une notion à explorer. Pour La Science 51:116-20
- Lemieux C, Barthe Y. 1998. Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vielles 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
- 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
- Noiville C. 2003. *Du bon gouvernement des risques*. Paris: PUF. 235 pp.
- Pigeon P., 2005, Géographie critique des risques, Paris, Anthropos, p. 197

- 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, Paris. 382 pp.
- Soulet MH. 2006. Reconsidérer la vulnérabilité. *Empan* 60:24-9
- 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'Ecole Normale Supérieur
- Thouret JC., D'Ercole R., 1996, Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales, Cahiers des Sciences humaines, n°32 (2), p. 407-422
- Veyret Y., 2004, Géographie des risques naturels en France, Paris, Hatier, p. 251