

La Lettre de l'OPMA

Observatoire des pratiques de
la montagne et de l'alpinisme

n°13 - juin 2005

EDITORIAL

L'argent a toujours eu dans l'alpinisme une place équivoque. Dans un article publié par la revue Passage et précisément intitulé "Le douloureux nerf de la guerre, la délicate question d'argent", Oliver Majastre remarquait que "tout concourt à maintenir la montagne et ses activités comme le domaine symbolique de la pureté dans un monde voué au règne de l'argent". Conscients de pratiquer une activité par essence gratuite, au sens de l'acte gratuit, les alpinistes ont toujours rêvé de faire en sorte qu'elle reste une activité désintéressée libérée des assujettissements aux liens de l'argent.

Ils ont bien sûr admis que l'argent peut avoir une place dans la montagne tout simplement parce que la fréquentation de la montagne peut être un métier. Mais quand l'argent s'impose par le biais de pratiques marchandes qui leur paraissent remettre en cause la "cohésion idéologique" de leur passion, les alpinistes se demandent de nouveau si la gratuité de leurs efforts ne doit pas rester celle de l'alpinisme tout entier.

C'est ce qui explique en partie la vivacité des discussions soulevées par le problème actuel du secours en montagne. Il nous a semblé intéressant de faire le point sur ce débat qui n'a pas encore abouti, et qu'il faut absolument ne pas laisser en suspens.

Gratuité, coût, solidarité, responsabilité : derrière ces mots se cachent des symboles qui donnent tout son sens à une activité comme l'alpinisme. Plus que jamais, il importe de ne pas les brader.

Sommaire :

- Editorial : p. 1
- Secours en montagne :
p 2 à p 6
- Conseil National des Sports
de Nature : p 6

Les précédents numéros
de la **Lettre de l'OPMA**
sont accessibles à l'adresse

<http://perso.wanadoo.fr/cafgo/index.html>

Bernard Amy

Le secours en danger

Depuis quelques années, la polémique sur les pratiques des sports de montagne s'amplifie autour du mot « gratuité ». Gratuité des accès et gratuité des secours. Face à la lourde tendance vers le « tout payant », les pratiquants de sports et de loisirs de montagne revendiquent la gratuité d'accès à la montagne et la prise en charge des secours en cas d'accident de façon solidaire par la collectivité sous forme de services financés par l'impôt comme pour les autres accidents (ceux de la route notamment).

Gratuit ou payant, telle ne devrait pas être la question

A lire les textes officiels et les articles de presse sur ces questions ou les prises de position des particuliers, des organisations ou des politiques, on constate un flou juridique qui laisse la porte ouverte aux dérives et aux abus et à un désarroi des pratiquants. On peut s'inquiéter à juste titre : aujourd'hui le danger ne vient plus seulement des risques liés à la pratique de la montagne, mais aussi de la pression économique de plus en plus forte. A terme, cette tendance peut dénaturer irréversiblement le milieu et les pratiques.

Entre les débuts de la popularisation de la montagne et sa fréquentation de plus en plus intense par les citadins, l'univers de la montagne a changé. Les stations de ski ont fleuri ou se sont agrandies, voire regroupées. Les sports de montagne se sont diversifiés. Les mentalités des organisateurs et des pratiquants des sports et loisirs de montagne ont évolué.

En ville, en matière de loisirs rien n'est gratuit. En montagne, ce qui se paie coûte de plus en plus cher et la tendance est de faire payer ce qui était autrefois accessible à tous librement. C'est ce que ressent aujourd'hui le pratiquant ; il redoute que seuls son geste ou son effort restent gratuits. Mais il entend bien préserver ce temps libre et pouvoir s'évader des contraintes de la société du profit pour trouver en montagne liberté, gratuité, au seul prix de la responsabilité et de l'autonomie.

Un collectif d'associations, des organismes et des voix isolées se sont élevés contre ces dérives présentées comme inéluctables. Est-ce vraiment suffisant ?

Une action plus résolue et cohérente semble nécessaire pour défendre les valeurs attachées depuis toujours au monde particulier de la montagne sportive. Celui-ci doit garder son caractère d'aventure, y compris en France et en Europe, une aventure dont les contraintes soient choisies individuellement et non imposées de façon bureaucratique, sans péages, sans "diabolisation" du risque et sans infantilisation des pratiquants. La montagne doit demeurer un lieu où l'homme peut exister et se découvrir en toute liberté.

Solidaires dans le risque

On sait que pendant longtemps la montagne est restée un univers relativement préservé, attaché à des pratiques qui ont développé des représentations et des valeurs constitutives d'une culture commune. Celle-ci caractérise aujourd'hui cet univers particulier et en fait encore l'attrait malgré l'évolution de plus en plus rapide de la société et le bouleversement actuel des repères. Les débuts de la civilisation des loisirs, marqués par l'augmentation de la fréquentation de la montagne et par le nombre grandissant des équipements ont introduit, à l'occasion d'accidents exceptionnels, des questions financières, juridiques ou éthiques en des termes inédits dans ce milieu.

Jusque là, on s'accordait à considérer la montagne comme le lieu privilégié de pratiques où le risque, qui ne peut être entièrement contrôlé, est une partie essentielle de l'aventure. En effet, contrairement à certaines prises de positions récentes, ce n'est pas le risque qui attire mais bien plus le désir de vivre une aventure. En cas d'accident des spécialistes bénévoles intervenaient au nom de la solidarité. Les frais engagés frappaient moins les esprits que les risques pris par les secouristes. (Ce principe de solidarité est toujours en vigueur pour les secours en mer : les bénévoles de la Société Nationale de Sauvetage en Mer, association loi 1901, ont sauvé gratuitement plus de 600 personnes en 2004.

Le secours en montagne est né de la nécessité d'organiser dans certaines zones de montagne (Briançon, Chamonix, la Bérarde...) des groupes, des permanences, du matériel et des fonds de solidarité. L'esprit de solidarité a perduré et les secours sont restés gratuits. Sur cette base se sont développés des services publics : les PGHM, les secours CRS et la Protection Civile. L'évolution a été rendue nécessaire par le nombre grandissant d'interventions et les difficultés nouvelles rencontrées par les secouristes, notamment en hiver. On se souvient du drame de Vincendon et Henry, de l'épisode des Drus où les médias ont largement développé les thèmes habituels : risque, inconscience, irresponsabilité, coût...

L'incident de la Vanoise en 1999, avec la débauche des moyens de secours, des coûts mais aussi la confusion et les dérives de toutes natures, a été largement médiatisé. Il est certainement à l'origine des nouvelles et rapides orientations juridiques du secours en montagne.

Des lois et une avalanche de dérogations

Le principe de la gratuité des secours est ancien. Il est posé par l'ordonnance du 11 mars 1773 et confirmé par une loi du 11 frimaire an VII. Cela concerne *"les dépenses obligatoires pour les communes dans le cas d'une urgence ou d'une situation de détresse (incendie, inondation... à une époque où les particuliers n'étaient pas assurés). Ce principe s'explique parce que les missions de secours se rattachent aux pouvoirs de police administrative dont disposent le maire et le préfet. Il s'applique à l'ensemble des organismes chargés de missions de secours. Les opérations qui excèdent les besoins normaux de protection, sont facturées lorsqu'elles présentent le caractère de prestations utilisant de manière privative les moyens des services de secours"* (cf. site de l'ANENA).

Ce principe de gratuité est rappelé par la jurisprudence pendant 211 ans, mais il existe un certain nombre de dérogations pour les communes de montagne à partir de 1985.

Les modalités successives des secours en montagne sont désignées dans trois textes de loi récents :

- l'article 97 de la loi montagne du 9 janvier 1985,
- l'article 54 de la loi 2002-276 du 27 février 2002,
- l'article 27 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 30 juillet 2004.

Ces textes veulent mettre les petites communes à l'abri de charges trop considérables et clarifier le débat entre les partisans de la prise en charge des frais de secours par les secourus (par l'intermédiaire de leurs assurances dans la grande majorité des cas) et les partisans de la prise en charge solidaire de ces frais par l'Etat ou les collectivités territoriales, dans le cas de secours liés à des activités sportives.

En 1985 ces activités sportives ne sont pas précisées. Elles sont limitées au ski alpin en 1987, puis étendues au ski alpin et ski de fond en 1990.

De 1985 à 1990 les textes concernent uniquement les activités payantes : ski alpin sur le domaine skiable (piste ou hors-piste accessible par les remontées mécaniques implantées sur la commune) ; ski de fond sur pistes entretenues par la commune.

Une obscure clarté

Les textes des articles 97 et 54 laissent une très grande latitude d'interprétation aux communes :

Article 97 : *"... les communes peuvent exiger des intéressés ou des ayant droit le remboursement des frais de secours..."*

Article 54 : *"... elles [les communes] déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue cette participation [aux frais engagés] qui peut porter sur tout ou partie (?) des dépenses..."*

En outre, pour des raisons de transparence, les communes s'engagent à :

"informer le public des conditions d'application de l'alinéa précédent [...les communes peuvent exiger des intéressés ou des ayants-droit une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir...] sur leur territoire, par un affichage approprié en mairie et le cas échéant, dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité."

Il ressort d'abord que ces textes de loi sont loin d'uniformiser les pratiques des secours et les tarifs. D'une commune à l'autre, les tarifs deviennent différents pour une même prestation. Si l'accident a lieu à la frontière de deux communes, aura-t-on la liberté de choisir celle qui

La Lettre de l'OPMA est publiée avec l'aide des abonnés et le soutien financier de : Fédération des Clubs Alpains Français, Comité Rhône-Alpes de la Fédération Française de la Montagne et de l'Escalade, Groupe de Haute Montagne, PETZL, Union des Centres de Plein Air, Syndicat National des Guides de Montagne.

Membres de l'OPMA :

Bernard AMY
Gérard CRETON
Georges ELZIERE
Delphine FABBRI
Olivier HOIBIAN
Claude JACCOUX
Paul KELLER
Jacques MARIN
Gilles ROTILLON

Membres correspondants :

Pierre CHAPOUTOT
Daniel COLIN
Erik DESCAMP
Jean-Pierre FEUVRIER
Robert PARAGOT
Claude REY
Daniel STOLZENBERG

offre les secours les moins chers ? (cf. Montagne Magazine d'avril 2005).

L'article 54 élargit en 2002 l'exigence d'une participation des secourus aux frais de secours à toutes les pratiques de loisir et de sport, en particulier à l'alpinisme, le sport le plus menacé par cette loi. C'est là que le bât blesse le plus.

Une lumineuse idée

Un espoir naît pour les pratiquants lorsque paraît en 2004 l'article 27 qui libère en principe les communes :

"Les dépenses ... sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours. Les dépenses engagées par les services départementaux d'incendie et de secours des départements voisins à la demande du service départemental intéressé peuvent toutefois faire l'objet d'une convention entre les services départementaux en cause ou de dispositions arrêtées ou convenues dans le cadre d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours."

Cet espoir se confirme lorsqu'on lit dans l'annexe :

"Les communes ne seront plus directement en charge du financement des secours sur leur territoire : la solidarité départementale à travers le budget du SDIS sera la règle pour les opérations de secours au sens strict. Les communes assumeront les dépenses de soutien aux populations et de restauration immédiate de la vie normale."

Par cet article 27, l'État désengage les communes et se désengage lui-même, décentralisation oblige.

Le mariage de la carpe et du lapin

Mais les pratiquants s'alarment lorsqu'ils constatent que l'article 54 reste en vigueur malgré l'article 27... On ne comprend pas pourquoi ces deux textes, logiquement incompatibles, coexistent et restent simultanément en vigueur. Ce flou juridique est la porte ouverte aux dérives et abus constatés depuis le 30 juillet 2004, et rappelés dans le numéro de *Montagne Magazine* d'avril 2005 ; il autorise l'utilisation par les communes des services privés payants et fort onéreux, mais remboursables par les secourus (compagnies de secours et d'hélicoptères) à la place des services publics gratuits. Certains se demandent si cette tendance n'est pas dans la droite ligne du projet d'accord général sur la commercialisation des services.

Une levée de boucliers

Le débat a été ouvert au sein de la plupart des organismes de montagne et du sport, et du monde politique. En été 2003 une pétition pour l'abrogation de l'article 54 est signée par un collectif de plus de 17 000 personnes puis remise au gouvernement.

Un nombre important d'organismes et de personnalités sont d'accord pour abroger l'article 54. C'est le cas :

- de la FCAF qui était intervenue dès 1999 auprès du sénateur Amoudry dans le cadre de la préparation de la loi de 2002 - ainsi que du Syndicat National des Accompagnateurs en Montagne ;

- du Conseil National des Sports de Nature (CNSN) qui a entendu le préfet Pérès le 9 juin 2004 au CNOSF à Paris. Le préfet propose l'abrogation de l'article 54 et des mesures d'accompagnement : prise en charge par l'État et les collectivités territoriales via les Services Départementaux d'Incendie et de Secours, et en cas d'abus dûment constatés facturation aux intéressés (possibilité pour ces derniers de recourir devant le Tribunal Administratif) ;

- du CNOSF : le 10 juin 2004, le président H.Sérandour est intervenu auprès des ministère de l'intérieur et de la jeunesse et des sports, auprès des présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, auprès des présidents des fédérations membres du CNSN leur demandant d'intervenir d'urgence pour l'abrogation de l'article 54.

La FFME, elle, est absente de ce collectif, son président ayant déclaré cette loi "juste".

Malgré cette mobilisation, l'Assemblée Nationale lors de la séance du 27 juillet 2004 repousse l'amendement 65 de M. Jean-Louis Christ qui proposait d'abroger l'article 54. Les comptes-rendus de séance ne portent pas trace d'un véritable débat à ce sujet.

Par la suite, des sénateurs (14) défendent le paiement par les personnes secourues au nom de la responsabilisation des personnes et de l'allègement de la charge pour les collectivités territoriales (affaiblissement de l'article 27 en élargissant aux SDIS le principe de la participation par les personnes secourues aux frais engagés).

Des députés (2) demandent et obtiennent le maintien lors de la séance du 27 juillet 2004 de l'article 54 puisqu'«il constitue dorénavant la seule base qui permette aux communes de "refacturer" les secours dans les domaines aménagés."

La sentence est lourde de conséquences.

Devant cet échec, le poids des mouvements sportifs a-t-il véritablement pesé en faveur du maintien de la gratuité ? La concertation a-t-elle été assez forte ? L'importance de l'enjeu a-t-elle été perçue à temps ? La mobilisation des pratiquants par les instances fédérales représentatives a-t-elle été suffisante ?

On peut se poser la question de savoir si ce n'est pas la cohabitation illogique des deux articles qui conduit les interlocuteurs à tourner en rond ; chaque partie développant des arguments cohérents avec l'article auquel elle se réfère. Ces deux articles (54 et 27) incompatibles imposent au débat un cadre à double contrainte aberrant. C'est peut être une des raisons de la situation d'échec et de confusion dans laquelle se retrouve le débat entre les défenseurs de l'abrogation de l'article 54 et les partisans de son maintien, auxquels s'ajoutent ceux qui veulent intervenir sur l'article 27...

A l'ambiguïté des textes, à leur cohabitation impossible mais finalement imposée, s'ajoute une autre contradiction : faire payer les secours, au nom de la responsabilisation du pratiquant, poussera le même pratiquant à s'assurer pour couvrir ce risque, pas nécessairement à éviter d'y recourir.

Dans la balance, il ne faut pas oublier le poids grandissant des sociétés privées d'hélicoptères et de secours qui ont tout intérêt au maintien de l'article 54 et à l'affaiblissement de l'article 27 pour étendre leur champ d'action. Deux tiers des communes de stations de ski qui ont délibéré pour réclamer aux secours le remboursement des frais de secours l'ont fait à la suite du lobbying "énergique" d'une société privée française d'hélicoptères et de secours aérien.

Le maintien de l'article 54 ne soutient-il pas des objectifs non déclarés : permettre à des stations de ski de diminuer les coûts des équipes d'intervention qu'elles sont tenues de mettre en place pour les interventions dans le domaine de la station en élargissant leur domaine d'intervention ; permettre l'ouverture du secteur des secours au secteur commercial ?

Il faut abattre l'arbre qui cache la forêt

Finalement, les secours hors domaine skiable (pistes et hors-pistes rattachés aux stations) relevant de l'organisation départementale des secours, les communes n'ont plus à engager de dépenses dans ce domaine. L'article 54 est donc vidé de sa substance à défaut d'avoir été abrogé.

Puisque le dispositif actuel n'oblige aucune commune à assurer les dépenses concernant les secours hors des domaines des stations, la seule justification avouée de l'article 54 est de libérer les communes de charges qu'elles ne pouvaient ni ne voulaient assumer.

Pour sortir de la confusion et éviter les abus de toutes natures, la seule solution n'est-elle pas l'abrogation de l'article 54, le maintien et l'aménagement de l'article 27 pour que soient combattues les évacuations abusives et pour que la pertinence des moyens de secours engagés puisse être contrôlée.

Ne faut-il pas éviter à tout prix **une commercialisation** des services de secours ?

Le secours en montagne comme service public (pour ne pas confondre secours et sécurité)

Les secours ont un coût. A qui incombe-t-il ?

La réponse à cette question dépend de celle que l'on donne à une autre question : en mer comme en montagne, au nom de quoi des secours sont-ils organisés ? Ou encore, quels sont les objectifs ou les motivations de la collectivité en agissant de la sorte ?

Deux mots viennent à l'esprit : sécurité et solidarité. Ils ne sont pas opposables, mais la signification des secours n'est pas la même selon que l'un de ces mots l'emporte et fait passer l'autre au second plan.

Mettre en avant la sécurité, c'est d'abord vouloir tirer d'affaire des personnes en difficulté ou en danger. Dans un premier temps le secours, c'est la sécurité ! Des secouristes doivent intervenir. La « protection civile » remplit son office au nom de la collectivité : venir en aide aux accidentés, aux gens en perdition. Et elle le fait plutôt bien.

Les questions, les suppositions et les réprobations vont bon train : n'ont-ils pas été imprudents ou inconscients ? Ils ont mis ou mettent en péril d'autres vies que les leurs. Et puis, ils coûtent cher à la société. Du moins devront-ils rembourser les frais - parce que les fauteurs d'un trouble public doivent être les payeurs (c'est bien connu !), et pour leur inculquer le sens des responsabilités !... En outre, ne doit-on pas réglementer ou même interdire certaines pratiques et certains espaces ? ...etc. Autant de soupçons, d'enquêtes, de mesures, qui tendent à culpabiliser ou à pénaliser les personnes secourues - et même à décourager les pratiquants.

Ces attitudes ne sont-elles pas légitime ? L'État ne doit-il pas protéger les citoyens ? leur venir en

aide et garantir la sécurité publique, celle de tous, la nôtre ?

On peut approuver (comme tout le monde)... jusqu'au moment où vient la question de savoir si la logique sécuritaire, la sécurité à tout prix, ne devient pas une prison pour la société et pour ses membres ?

La sécurité par dessus tout ?.... Non !

La sécurité est nécessaire à la vie, mais pour "vivre", il faut parfois se risquer et apprendre à risquer. La sécurité n'est pas une vertu cardinale, ni un impératif catégorique, ni un idéal - ni la principale raison d'être des secours.

Car les secours sont d'abord la manifestation d'une solidarité humaine dont la prise en charge collective exprime l'authenticité. **La solidarité ne demande rien en retour.**

Les organismes de secours n'ont pas pour but de promouvoir une société obsédée par la sécurité, ni d'entretenir l'illusion que celle-ci est le but de l'existence, ni de culpabiliser ceux à qui ils viennent en aide, ni de donner bonne conscience à ceux qui ne prennent jamais de risque. Ils doivent rester d'abord le moyen d'une solidarité dont la gratuité signifie que la collectivité accorde une valeur non monnayable à la vie de tous ses membres. Seul un service public des secours peut éviter que ceux-ci soient commercialisés et réduits à leur dimension sécuritaire.

Abonnement : **16 Euros** ;

Abonnements de soutien :

à partir de **32 Euros**

Nom ou raison sociale :

.....

Adresse :

.....

Code postal

verseEuros pour abonnement à
"La Lettre de l'OPMA"

Règlement par chèque établi à l'ordre de
"La Lettre de l'OPMA".

A retourner à

OPMA - Maison de la montagne

3 rue Raoul Blanchard

38000 Grenoble

Conseil National des Sports de Nature (CNSN)

*Deux extraits de son rapport annuel à lire
attentivement :*

Secours

[... Passée inaperçue dans un premier temps, la possibilité pour les communes d'instituer des "secours payants" est rapidement apparue comme très préoccupante. Sur la base d'une enquête conduite auprès des fédérations concernées, des contacts très poussés ont été pris, tant auprès du ministre chargé des Sports, que du ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, ainsi que du préfet Pérez chargé d'un rapport sur la question. Au final, bien que l'article incriminé n'ait pas été rapporté, la situation et les promesses des ministres permettent de maintenir le secours dans le domaine de la solidarité nationale. ...]

Taxation des activités sportives ?

[... L'afflux de pratiquants sportifs et touristiques dans les espaces sites et itinéraires naturels génère des besoins en aménagement, information et la mise en place de nouveaux services qui nécessitent au final des budgets. La tentation est forte de "taxer" les intéressés directement. Facilement identifiés les licenciés sont les premiers concernés. Un rapport des inspections générales du Tourisme et de l'Ecologie proposait la création d'un "timbre vert", prélevé en même temps que la licence. [...] La mobilisation des fédérations sur cette question, à la demande du CNOSF, conduit aujourd'hui au *statu quo*. Les fédérations s'étonnent du fait que les licenciés soient classés du côté de ceux qui coûtent. Cependant le problème du financement de l'accueil des pratiquants et de la répartition de la richesse produite est réel, et les fédérations sont prêtes à examiner ces questions avec les pouvoirs publics.]