



HAL
open science

Le risque naturel, l'élu et l'ingénieur dans les Pyrénées Ariégeoises

Jean-Marc Antoine, Bertrand Desailly

► **To cite this version:**

Jean-Marc Antoine, Bertrand Desailly. Le risque naturel, l'élu et l'ingénieur dans les Pyrénées Ariégeoises. *Revue de Géographie Alpine / Journal of Alpine Research*, 1998, 86 (2), pp.63 - 76. 10.3406/rga.1998.2879 . hal-01513460

HAL Id: hal-01513460

<https://univ-tlse2.hal.science/hal-01513460>

Submitted on 25 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le risque naturel, l'élu et l'ingénieur dans les Pyrénées ariégeoises

Jean-Marc Antoine, Bertrand Desailly

Université de Toulouse - Le Mirail - GEODE UMR 5602 CNRS - 5, allées Antonio-Machado - F 31058 Toulouse cedex

Dans la montagne française, comme dans la plupart des pays alpins, la gestion des risques naturels est confiée à un service d'État spécialisé : le service de Restauration des Terrains en Montagne (RTM). Ebauché en 1860 puis véritablement institué en 1882 au sein de l'Administration des Eaux et Forêts, il a été le maître d'œuvre à cette époque, des *périmètres de reboisement et de restauration des terrains en montagne* (De Crécy, 1983). Moribond après la Première Guerre Mondiale et pendant une grande partie du XX^e siècle, ce service a été réorganisé en 1980 pour être placé directement sous l'autorité des Préfets et des Directeurs Départementaux de l'Agriculture et de la Forêt. Dans les 11 départements alpins et pyrénéens où il est présent¹, le service RTM, en « *sortant de ses périmètres* », est ainsi progressivement devenu l'interlocuteur privilégié des élus et des collectivités locales en matière de risques naturels spécifiques à la montagne.

La redéfinition des missions du service RTM, lors de sa réorganisation dans le cadre des lois de décentralisation en 1980, s'est accompagnée d'une redéfinition de l'approche sécuritaire des risques naturels montagnards : aux interventions au coup par coup, sur les seuls terrains domaniaux, s'est substituée alors une approche globale, patrimoniale et prospective de la gestion des risques, à l'échelle de bassins de risques (Ollagnon, 1982, 1992). Cette rationalisation a pris, entre autres, la forme d'*Enquêtes de programmation des actions RTM*, inaugurées dans les Alpes au cours des années 1980 avant d'être poursuivies dans les Pyrénées, où la première enquête de ce type a été réalisée dans le département de l'Ariège en 1992-1993 (Service RTM de l'Ariège, 1993).

Destinée avant tout à programmer les interventions du service, cette sorte d'audit sur les risques naturels à l'échelle d'un bassin-versant, vise aussi implicitement à sensibiliser les élus locaux et à susciter une « demande » de sécurité de leur part. Or, il semble que l'enquête réalisée en Ariège en 1993 n'a pas donné de résultat probant en ce sens. De multiples facteurs étaient susceptibles a priori d'expliquer cette relative non-résonance de l'enquête RTM chez les élus : une inadéquation du document au public visé, la difficulté de concilier prise en compte des risques et stratégies locales de développement, voire des différences dans la représentation des risques naturels. Afin d'éclairer cette

1. Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Isère, Savoie et Haute-Savoie pour le massif alpin ; Ariège, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées (qui gère également les Pyrénées-Atlantiques) et Pyrénées-Orientales pour le massif pyrénéen.

question, nous avons été amenés à confronter les deux visions : la vision « technicienne » de l'ingénieur, formalisée par l'enquête de programmation RTM réalisée en 1992-1993, et la vision « locale » des maires, à travers une enquête que nous avons menée auprès d'eux en juin 1997.

I. Présentation des deux enquêtes

A. L'ENQUÊTE RTM

L'*Enquête de programmation des actions RTM* menée par le service RTM de l'Ariège en 1992-1993 visait donc avant tout à établir une sorte d'état des lieux à propos des risques naturels sur 69 communes du haut-bassin de l'Ariège, à l'amont de Foix (Fig. 1). L'unité spatiale de base de cette enquête est le site, c'est-à-dire une portion d'espace plus ou moins vaste, sur laquelle peut survenir un phénomène naturel dommageable pour la société : couloir d'avalanche, cône de déjection, berge de rivière... Concrètement, l'enquête a consisté à recenser les sites à risques, à quantifier relativement les niveaux de risque sur ces sites, à les hiérarchiser sur cette base et enfin à proposer, là où le risque était le plus élevé, des solutions de prévention-protection, assorties d'un degré de priorité de leur mise en œuvre.

La première étape, la localisation et l'identification des types de risques, s'appuie sur des méthodes géotechniques classiques d'analyse des phénomènes naturels : photo-interprétation, enquête de terrain, utilisation de cartographies préexistantes (*carte géologique, Carte de Localisation Probable des Avalanches, Plan d'Exposition aux Risques naturels prévisibles, Plan d'Occupation des Sols, etc.*)... Cette analyse est formalisée par une cartographie des phénomènes potentiels qui permet de localiser les sites. Complétée et affinée par une cartographie des manifestations historiques des phénomènes, elle a débouché sur le recensement de 405 sites.

La seconde étape consiste à évaluer les niveaux de risque relatif sur ces sites. Avant de détailler cette phase de l'enquête, il convient d'abord de préciser comment l'ingénieur définit le risque naturel. Pour le RTM, comme pour la plupart des services intéressés par la question, le risque naturel est la conjonction, sur un site donné, d'un phénomène naturel dont on a évalué l'intensité, et parfois la fréquence (aléa), et d'enjeux humains, dont on a également évalué la valeur économique (vulnérabilité) (Hurand, 1994). Dans le détail, ces évaluations se traduisent par l'attribution d'un coefficient « phénomène », variant en fonction d'une éventuelle quantification (estimation des débits de pointe, trajectographie des chutes de blocs...), et d'un coefficient « enjeux », modulé en fonction de facteurs propres à chaque type d'enjeu (population permanente et/ou occasionnelle, nombre d'habitations, importance du trafic...). Le croisement des deux coefficients permet finalement, pour un site donné, de quantifier le niveau de risque total, exprimé en « points » de risque.

Cette démarche est sans doute critiquable dans l'absolu : l'évaluation des coefficients repose sur l'appréciation d'un expert qui peut être discutée, si ce n'est à propos de la

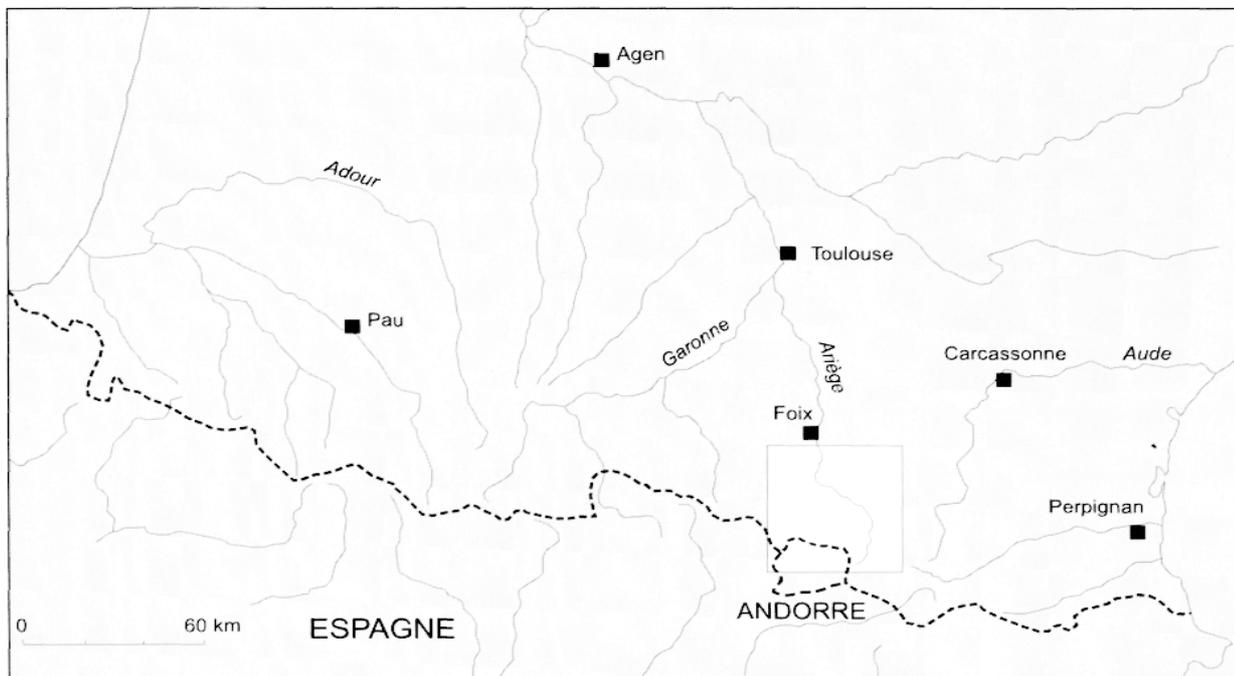


Figure 1 : Croquis de localisation.

quantification des phénomènes, au moins à propos de celle des enjeux, en fonction de l'importance que chacun attache à tel ou tel type d'enjeu. D'un autre côté, cette démarche n'est valable que pour une vallée donnée et de façon relative entre les sites de cette vallée. Dans ces conditions, elle a le mérite de permettre des comparaisons et la détermination de niveaux de risque relatifs.

Le risque ainsi évalué sur chaque site, toutes les combinaisons de calcul sont possibles : spatiales (niveau de risque total sur la commune, le canton, la zone d'étude...), ou qualitatives (niveau de risque lié à un type de phénomènes, un type d'enjeu...).

La hiérarchisation des sites s'est faite ensuite de façon mathématique, du site le « plus » exposé (59 900 points de risque) au site le « moins » exposé (1 000 points). Arbitrairement, les sites dépassant 15 000 points de risque ont été considérés comme « dominants », c'est-à-dire devant faire l'objet de mesures de prévention-protection. Cette méthodologie a ainsi conduit à répertorier 79 sites de ce type sur 32 communes. Des corrections ont été ensuite apportées dans le sens d'une pondération du niveau de risque sur les sites présentant déjà des ouvrages ou des mesures de prévention-protection.

Enfin, dernière étape, une proposition de traitement a été faite pour chaque site « dominant », assortie d'un degré de priorité dans sa réalisation. Les mesures proposées vont des gros ouvrages (plages de dépôts torrentiels, étraves et gazex paravalanches, filets et merlons pareblocs...) à de simples actions d'entretien d'ouvrages existants ou d'entretien de l'espace (lits torrentiels). Quant aux priorités d'intervention, elles s'échelonnent de 1 à 3 sans autre précision dans le temps.

B. L'ENQUÊTE AUPRÈS DES ÉLUS

Elle a été réalisée auprès de 28 maires de communes du haut bassin de l'Ariège, à l'amont de Tarascon, secteur où l'on enregistre essentiellement des risques de type « alpin ». Les sites exposés aux crues torrentielles sont relativement nombreux, tandis qu'avalanches et chutes de blocs concernent un nombre plus limité de communes. Les débordements de l'Ariège et de ses principaux affluents sont également à redouter. Le choix s'est porté, à l'intérieur de cet espace, sur les seules communes comportant un ou plusieurs « sites dominants », tels qu'ils ont été définis par le service RTM dans l'enquête de programmation de 1993. De ce fait sont exclues de l'étude une trentaine de communes où les risques naturels apparaissent comme un problème mineur.

Les communes retenues sont, dans l'ensemble, faiblement peuplées. Font exception Tarascon-sur-Ariège, qui fait figure avec 3 900 habitants de véritable ville, et Ax-les-Thermes, où l'on recense 1 500 habitants, mais qui accueille pour des séjours de moyenne durée de nombreux curistes. Ces deux localités sont le siège d'une certaine activité économique. A l'autre extrémité, quelques communes atteignent difficilement une trentaine d'habitants, en majorité des personnes âgées ; encore la population permanente de ces minuscules villages n'atteint-elle généralement pas ce chiffre. Les superficies communales montrent de fortes inégalités, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'éventail des phénomènes recensés. Aston, Auzat, Mérens et Orlu sont très étendues, incluant de vastes zones de haute montagne parcourues par quelques troupeaux et des randonneurs en été, mais à peu près désertes en hiver, ce qui réduit mais n'annule pas totalement le risque lié aux avalanches. D'autres communes des cantons de Tarascon et des Cabannes ne s'étendent guère au delà du fond de la vallée de l'Ariège.

La population interrogée présente un certain nombre de caractères originaux. Les élus sont dans l'ensemble assez âgés : près de 40 % ont plus de 60 ans, 7 % seulement sont des « jeunes » de moins de 40 ans. On ne s'étonnera donc pas de rencontrer parmi les maires une forte proportion de retraités (43 %), les actifs appartenant le plus souvent à la fonction publique. Le lieu de naissance est, dans 50 % des cas, la commune d'exercice du mandat et dans 18 % des cas une autre des communes incluses dans l'enquête. Seuls cinq élus sont originaires d'un autre département. On a donc affaire à une population fortement ancrée dans la région ; 80 % des maires habitent d'ailleurs en permanence leur commune. On serait logiquement en droit d'attendre d'eux une mémoire précise des catastrophes naturelles survenues dans le passé. Paradoxalement, l'enquête révélera plutôt le contraire. Remarquons enfin que la moitié des maires n'étaient en place à l'époque de notre enquête que depuis les élections municipales de 1995.

Des trois possibilités qui s'offraient à nous, enquête par voie postale, entretiens téléphoniques, entretiens sur place dans les mairies après prise de rendez-vous, c'est la dernière solution qui a été retenue, car elle offrait une plus grande sécurité de résultat. Par ailleurs, on s'assurait ainsi que le maire répondait spontanément, sans prendre le temps de consulter les dossiers à sa disposition, avec le risque de reprendre mot pour mot le discours des techniciens. De fait, aucun des maires contactés n'a décliné l'invitation en dépit d'un calendrier électoral chargé au moment de l'enquête, et les discussions se sont

déroulées dans un bon climat. Afin de permettre à nos interlocuteurs de s'exprimer plus librement, il a été convenu de respecter l'anonymat des avis. Les entretiens ont été conduits de façon dirigée, à l'aide d'un questionnaire comportant 35 questions, appelant le plus souvent des réponses pré-définies sous forme de cases à cocher. Naturellement, il était possible de sortir au cours de la discussion de ce cadre strict, afin de préciser certains points. La durée moyenne de chaque entretien a été de l'ordre d'une heure.

Le questionnaire était structuré autour de trois parties. Après quelques renseignements se rapportant directement à l' élu interrogé, une première partie abordait le thème de la perception des risques naturels. Il était notamment demandé au maire d'évaluer le degré d'exposition de sa commune, de la situer sur ce plan par rapport aux communes voisines, de hiérarchiser les phénomènes facteurs de risque dans sa commune et de citer éventuellement les endroits plus particulièrement exposés. La connaissance des phénomènes survenus dans un passé proche ou lointain a fait l'objet d'une question spécifique.

La seconde partie du questionnaire portait sur les différents aspects de la prévention : connaissance des aménagements réalisés dans le passé, nature exacte des mesures prises depuis le début du mandat, évaluation de l'efficacité de ces dispositions. Étaient aussi abordés les freins éventuels à des mesures de protection, la question de leur financement, l'éventualité d'une gestion intercommunale des opérations.

La dernière partie de l'enquête cherchait à éclairer les rapports entre les maires et le service RTM. Il s'agissait en particulier d'évaluer l'écho rencontré par l'enquête de programmation de 1993 et de situer les principaux points de désaccord. On s'est cependant rapidement aperçu qu'un nombre significatif de maires n'avaient qu'une connaissance assez sommaire du dossier, soit qu'ils n'étaient pas encore en place à l'époque de sa diffusion, soit qu'ils n'en aient pas conservé un vif souvenir dans l'abondance de pièces administratives qui leur sont adressées régulièrement.

II. La confrontation des discours

Il n'était pas question ici de mener une analyse automatique ou lexicographique, mais plutôt de confronter les deux enquêtes à partir d'une grille de lecture privilégiant un nombre limité de points, qui nous ont paru les plus riches d'enseignements (Gumuchian, 1991). Sans doute serait-il nécessaire d'aller plus en avant dans les comparaisons et de réaliser des croisements systématiques entre les questions.

A. L'EXPOSITION AUX RISQUES DE LA COMMUNE

De façon générale, les avis des maires interrogés rejoignent ceux des techniciens RTM. Dans 82 % des cas, l'évaluation du niveau de risque global est proche, la concordance étant totale dans 39 % des cas (Fig. 2). Quand les avis divergent fortement, c'est plutôt

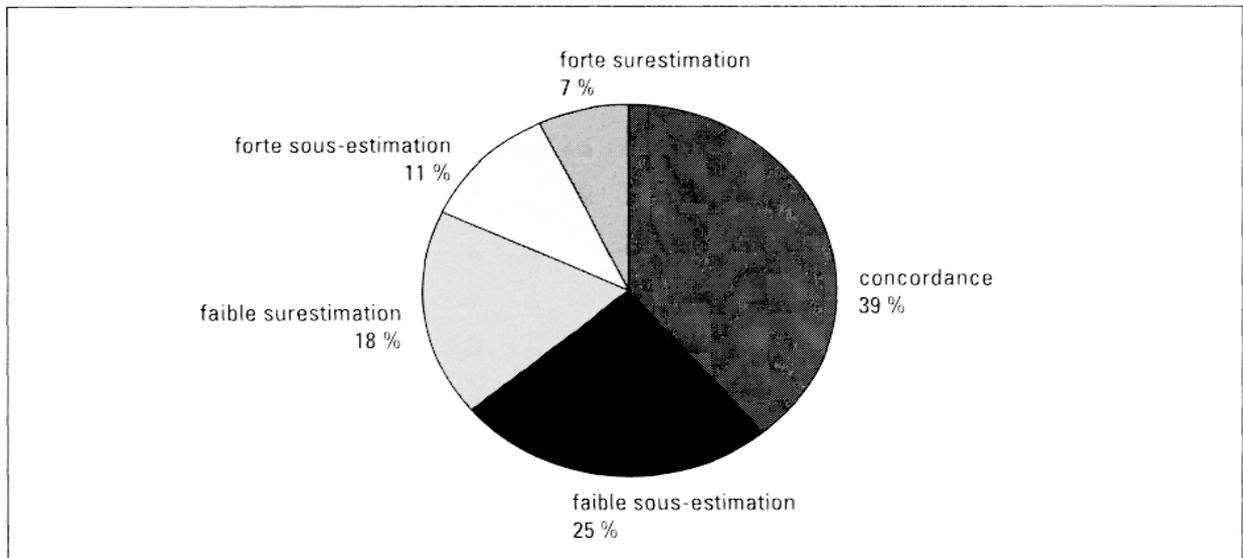


Figure 2 : Perception du niveau d'exposition de la commune par les maires, par rapport à l'estimation des services RTM

dans le sens d'une sous-estimation du risque de la part des maires. On peut trouver plusieurs explications à ce cas de figure. Sans doute, face à un interlocuteur inconnu, la tentation existe de présenter la commune sous un jour favorable et ne pas trop insister sur d'éventuels dangers. De fait, l'expression « très exposée » semble avoir effrayé certains, peu désireux de figurer en tête dans notre palmarès. Il est pourtant probable que la majorité des maires qui ont minoré le risque l'a fait en toute bonne foi. On pourrait alors invoquer en guise d'explication, une mémoire défaillante des accidents naturels, une méconnaissance du milieu montagnard dans le cas peu fréquent d'un maire originaire de la plaine, ou encore la confiance dans les travaux de protection réalisés.

Le risque est rarement surestimé, et l'explication est à rechercher dans des contextes locaux particuliers. L'un des villages du bassin de Tarascon est situé au pied d'une paroi calcaire d'où se détachent assez rarement des blocs pouvant atteindre de belles dimensions. Lors de très fortes pluies, on assiste aussi parfois à des coulées de débris. Tel est le sort commun de plusieurs localités des environs, et les experts n'ont pas rangé cette commune parmi les points véritablement critiques. Il n'a à ce jour été réalisé ni purge du versant, ni pose de filets de protection. C'est contre la paroi, au contact direct des maisons du village, que les services de l'Équipement envisagent de faire passer la déviation à ciel ouvert de la RN 20, ce qui générerait naturellement quelques nuisances. Le maire, soutenu par ses administrés, utilise l'argument du risque pour s'opposer à ce projet : les véhicules en transit seraient exposés aux chutes de pierres. Il propose comme solution alternative le creusement d'un tunnel, certes plus coûteux, mais qui garantirait à la fois la sécurité des automobilistes et la tranquillité du village. L'ensemble de son discours tend ainsi à présenter sa commune comme « très exposée » et ses habitants comme fortement sensibilisés à la question des risques naturels. Il rappelle volontiers quelques accidents survenus au cours des dernières décennies, chute d'un bloc d'une tonne il y a une dizaine d'années dans le jardin d'une maison, ou coulée de débris en 1975.

B. LA HIÉRARCHIE DES PHÉNOMÈNES

Les réponses sont concordantes dans 69 % des cas. C'est dans les communes considérées par le service RTM comme les plus exposées que le classement des élus rejoint presque systématiquement celui des ingénieurs. Il y a, chez les maires de ces communes, une véritable culture du risque, qui se traduit par une connaissance réelle des phénomènes et de leur impact. Des relations régulières avec le service RTM, à la faveur d'expertises ou de la réalisation d'ouvrages, sont sans doute aussi à l'origine d'une certaine « communauté de vue ». On ne s'étonnera pas, d'autre part, de rencontrer des réponses concordantes dans les communes où domine outrageusement un seul type de risque. Inversement, les décalages sont fréquents dans le cas des communes les moins exposées. Les maires ont alors tendance à substituer l'inondation ou les chutes de blocs aux crues torrentielles : il y a là une question de fréquence et d'actualité des phénomènes.

Cette règle souffre toutefois d'exceptions, que l'on peut expliquer à la faveur de contextes locaux. On note ainsi, pour l'une des dix communes du haut bassin de l'Ariège où le niveau de risque est le plus élevé selon les critères de l'enquête de 1993, une inversion de la hiérarchie des phénomènes entre le service RTM et le maire. Le premier place les écroulements rocheux nettement en tête, alors qu'aux yeux du maire, ce sont les crues inondantes de l'Ariège qui sont le plus à craindre. Le souvenir de la récente crue de l'Ariège de décembre 1996 n'explique pas tout, d'autant qu'elle n'a pas débordé sur la commune. Il se trouve que la municipalité souhaiterait tirer parti des prairies inondables situées en bordure de rivière, les seuls espaces plats encore disponibles dans la commune. Les services techniques désirent conserver ces terrains en l'état, au titre de zone d'expansion naturelle du cours d'eau, ralentissant ainsi la progression des crues vers l'aval. Ils s'opposent du coup à l'établissement d'une protection indispensable avant toute opération d'urbanisation. C'est aux vives discussions autour de ce point que l'on doit certainement l'attention particulière portée par le maire de la commune aux crues de la rivière.

Ajoutons enfin que les réponses à cette question sur la hiérarchie des phénomènes ont parfois suscité quelques surprises. Une case « autres » permettait aux maires de faire référence à des accidents ne figurant pas dans la liste standard qui leur était proposée. C'est ainsi que la foudre est citée une fois en première position, « attirée dans la région par la nature ferrugineuse des roches ». Les feux sont aussi souvent mentionnés, tandis que la difficulté à cerner la notion même de « risques naturels » est révélée par l'insistance de quelques maires à évoquer un risque technologique, la rupture d'un barrage comme il en existe une petite dizaine dans le haut bassin de l'Ariège. Non que le souvenir des 421 morts de Malpasset, dans le Var, en 1959, soit encore très vivace. Mais certains maires ont été apparemment émus d'une note reçue quelques semaines avant le début de nos entretiens, précisant le temps d'arrivée de la lame d'eau et sa hauteur en cas d'accident de ce type. Dans la plupart des cas, la mise en sécurité de la population dont ils ont la charge se révélerait impossible.

C. LES SITES SENSIBLES

La convergence de vues est plus faible que ce que l'on pourrait imaginer : globalement, maires et RTM ont un avis identique ou proche à propos de l'identification des sites sensibles sur seulement 46 % des communes (Fig. 3a). Si l'on détaille l'ensemble des sites recensés de part et d'autre, il y a discordance sur plus de la moitié d'entre eux : 33 % ne sont recensés que par le RTM et 21 % uniquement par les maires (Fig. 3b). Ici encore, actualité (et donc fréquence) et mémoire des risques, jouent sans doute un rôle important dans les divergences comme dans les convergences de vues.

Nul doute en effet, qu'un site attirera plus facilement l'attention des maires s'il est assez régulièrement affecté par un phénomène, ou dans la mesure où il l'a été historiquement à plusieurs reprises et que l'élu en a gardé la mémoire. Dès lors, si ce site présente aussi un niveau de vulnérabilité important aujourd'hui, il sera cité à la fois par les maires et par le RTM. Dans le cas contraire, seuls les maires en feront état, influencés soit par la

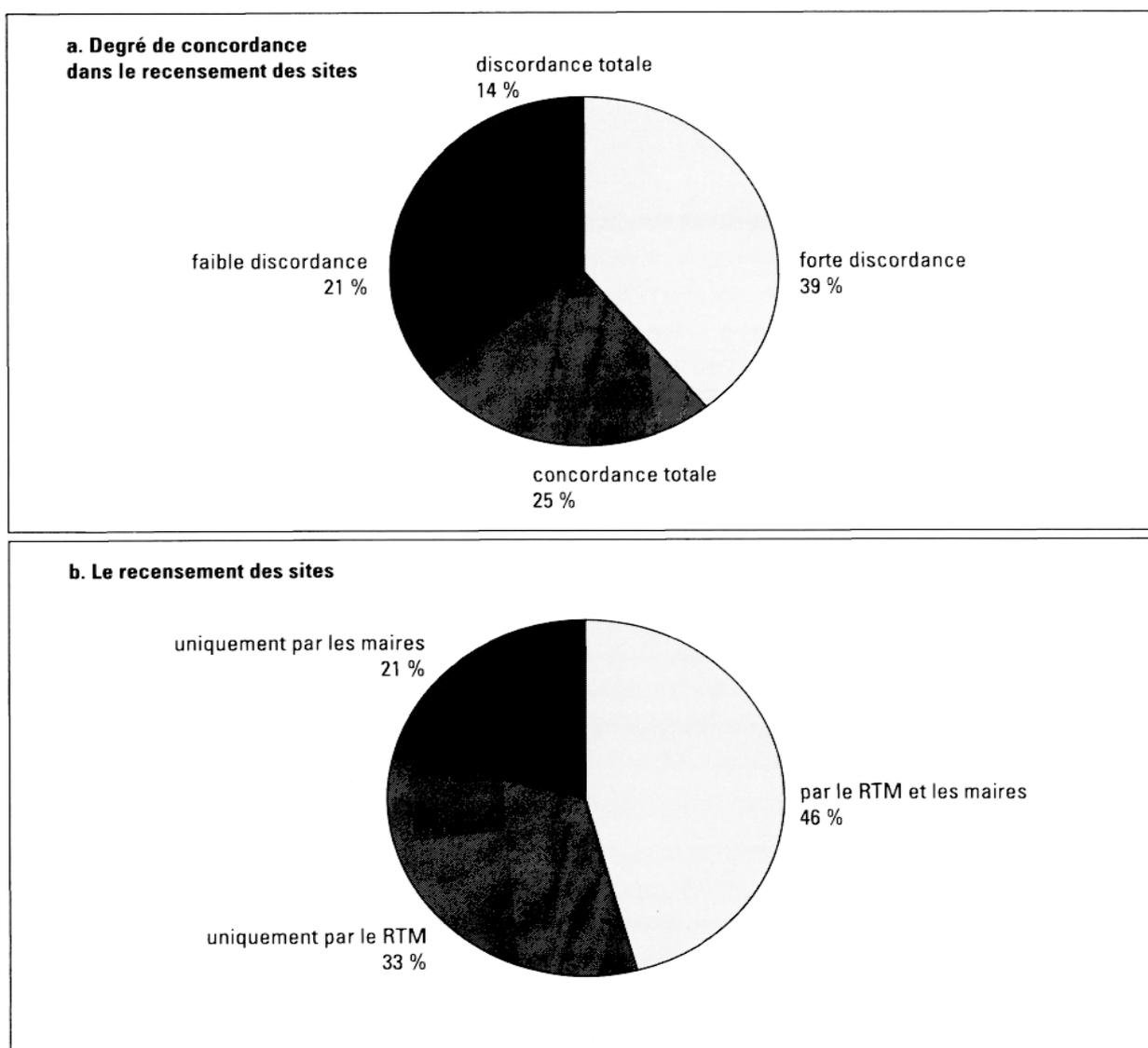


Figure 3 : La perception des sites sensibles

répétitivité contemporaine du phénomène, soit par la connaissance de phénomènes historiques catastrophiques par le passé mais qui seraient aujourd'hui objectivement beaucoup moins dommageables. Inversement, une mauvaise connaissance de l'historicité des phénomènes conduira les maires à « oublier » certains sites qui, s'ils présentent des enjeux importants, seront par contre et à coup sûr recensés par le RTM.

On peut prendre l'exemple d'un village proche d'Ax-les-Thermes établi sur le cône de déjection d'un petit torrent. Ce site est recensé comme « dominant » dans l'enquête RTM, compte-tenu de l'importance des enjeux menacés (vies humaines et habitat villageois), mais aussi des crues torrentielles catastrophiques survenues depuis le XVIII^e siècle, et dont les plus graves ont fait 8 victimes (août 1774) et détruit plusieurs maisons (septembre 1701 et juin 1883). Le maire considère pour sa part que la commune n'est nullement exposée aux risques naturels, bien qu'il ait consenti à indiquer deux sites sensibles, mais totalement étrangers à celui recensé par le RTM. Il est vrai qu'aujourd'hui rien ne permet de dire à première vue que le torrent puisse être dangereux, surtout à quelqu'un né et habitant en plaine, comme c'est le cas du maire : exiguïté du bassin-versant (2 km²), par ailleurs boisé à 75 %, faiblesse du débit et intermittence de l'écoulement. A moins d'être expert en la matière, seule l'historicité des phénomènes pouvait attirer l'attention du maire sur ce site.

Les divergences de vues à propos des sites sensibles peuvent également avoir leur origine dans la perception des enjeux. Si le RTM les recense tous de façon très exhaustive, on peut penser que certains sont sans doute oblitérés par les maires, soit qu'ils n'en sont pas directement responsables, soit qu'ils n'en assurent pas la gestion directe ou bien encore parce que leur endommagement n'aurait pas de conséquence grave pour la commune elle-même : c'est le cas par exemple des équipements hydroélectriques ou de l'ensemble des réseaux (transport, communications, énergie...). Certains sites, dont le niveau de risque est partiellement déterminé par ce type d'enjeux, peuvent avoir été recensés par le RTM et non par les maires.

Enfin, il convient de noter également sans doute le rôle sensibilisateur de travaux ou de mesures contre les risques déjà réalisés : il est indéniable que la présence d'ouvrages plus ou moins anciennement réalisés conditionne l'évocation de certains sites sensibles par les élus, et jouent d'une façon quelque peu paradoxale comme un signal de leur dangerosité.

D. LES MESURES DE PRÉVENTION-PROTECTION EXISTANTES

Sur la totalité des sites recensés par les deux acteurs ensemble ou séparément, il y a accord dans 53 % des cas à propos des mesures de protection : elles sont jugées satisfaisantes sur 45 % des sites, insuffisantes sur 8 % des sites. Les discordances quant à elles opposent d'une façon très large la satisfaction des communes à l'insatisfaction du RTM.

Si l'on considère de façon plus logique les sites communs, c'est-à-dire recensés à la fois par le RTM et les communes, le taux de satisfaction des mesures de protection concerne

74 % des sites pour les communes contre 32 % des sites pour le RTM. Il y a là une discordance majeure qui peut liminairement s'expliquer par cette réflexion régulièrement formulée par les maires : « A quoi servent les travaux de protection s'ils ne sécurisent pas les sites sur lesquels ils sont réalisés ? »

Du côté du RTM, les critères qui motivent la perception de l'insuffisance des mesures de protection sont divers et tout aussi justifiés : vieillissement des ouvrages, ouvrages obsolètes ou aujourd'hui inadaptés, souci de compléter les dispositifs de protection ou d'alerte existants, augmentation significative des enjeux sur les sites, moyen de prendre date également par rapport à de futurs projets d'aménagement des sites.

Rares sont les sites où les maires estiment les protections insuffisantes (13 % des sites). Quand ils sont d'accord avec le RTM sur ce point (8 % des sites), c'est généralement parce que des ouvrages ou des mesures existants sont à compléter, ou parce que des projets de travaux sont à l'étude. Quand les maires sont seuls à estimer les mesures insuffisantes (5 % des sites), c'est en raison de contextes locaux tout à fait particuliers, comme par exemple des projets d'aménagement ou d'utilisation du sol qui n'ont pas l'aval du service RTM, justement en raison des risques, du coût ou de la non-faisabilité technique de la protection.

Ce cas est illustré par une commune du bassin du Vicdessos, constituée de deux hameaux établis à flanc de soulane à 970 m d'altitude, sur la route menant à un col (1 510 m) où a été récemment aménagé un stade de ski nordique. Selon l'enquête RTM, la commune ne présente qu'un seul site à risque dont la protection doit être améliorée : il s'agit d'une partie d'un des deux hameaux exposée à des coulées avalanches. Ce site n'a pas été évoqué par le maire, qui stigmatise par contre l'immobilité du service RTM face à la faiblesse des protections de la route qui mène au col et au stade de ski nordique. Le maire argue du fait que la commune a l'habitude d'amener les enfants sur ce parcours le mercredi et que la sécurité du car qui les transporte n'est donc pas assurée. La faiblesse des enjeux actuels et la possibilité de fermer la route à la circulation, a conduit le RTM à ne pas recenser le secteur incriminé comme site à risque, et donc à ne proposer aucune intervention. D'autant plus que, devant la sécurisation, même partielle, du secteur, le RTM aurait par la suite beaucoup plus de mal à justifier son opposition à des projets d'aménagement et d'urbanisation comme il l'a fait à maintes reprises jusqu'à présent... L'insatisfaction du maire à propos des mesures de protection apparaît donc ici comme une stratégie à long terme pour l'utilisation d'une zone aujourd'hui non aménageable car non sécurisée.

E. LA MÉMOIRE DES RISQUES

Globalement, les événements historiques évoqués par les maires se sont déroulés très majoritairement sur des sites qu'ils considèrent encore aujourd'hui comme sensibles (77 %) (Fig. 4a). Il semblerait donc que chez les maires, il y ait une étroite relation entre la mémoire des risques et leur perception. Dans la mesure où, pour des raisons diverses, les maires ont souvent une mémoire parcellaire des risques, et où, dans le même temps

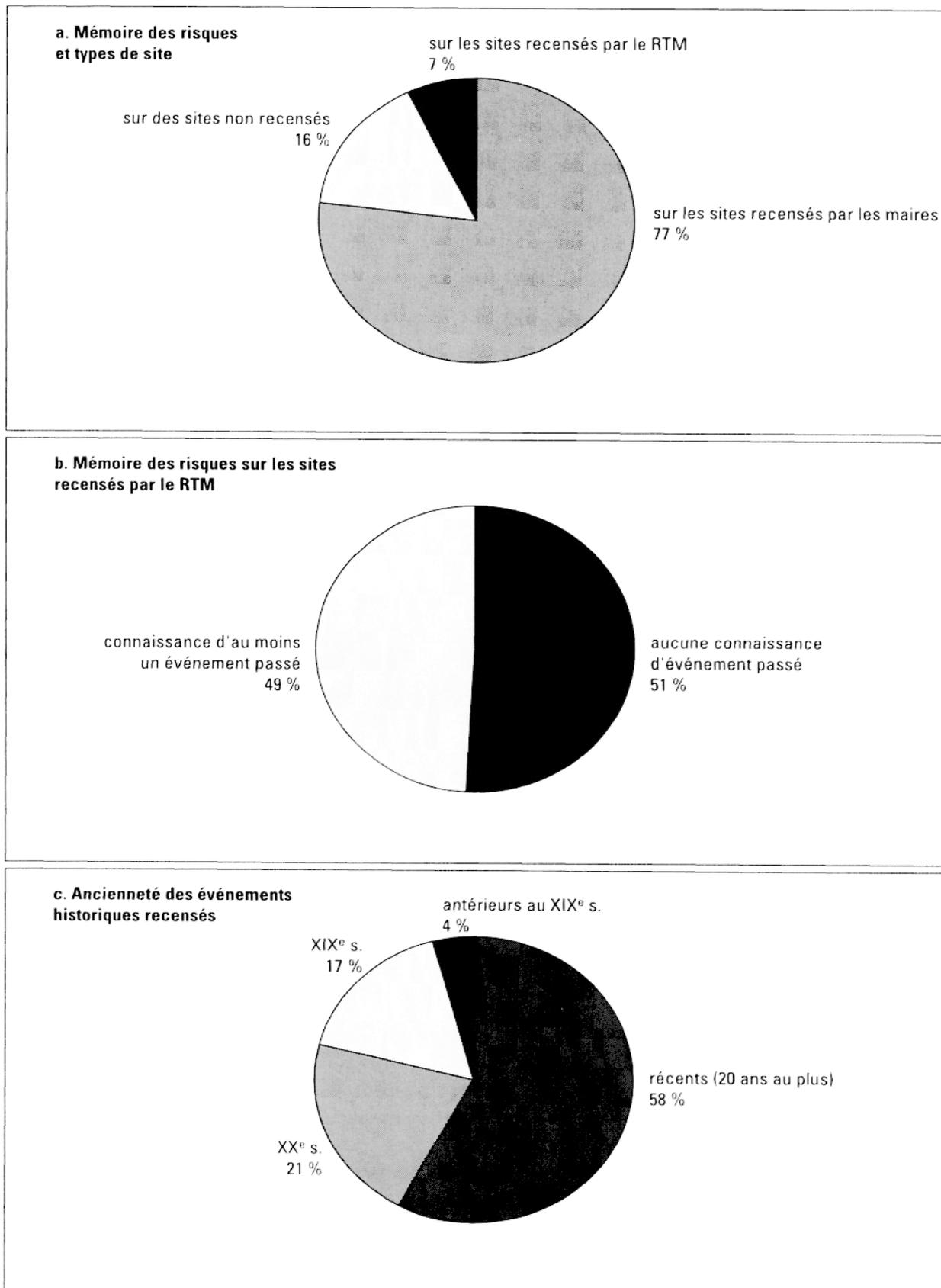


Figure 4 : La mémoire des risques chez les maires

celle du RTM, s'appuyant sur des archives plus que séculaires et sur la mise au point faite à l'occasion de l'enquête de programmation, est quasiment exhaustive, cela peut expliquer les distorsions dans l'identification des sites à risques. Preuve en est la faible proportion des sites recensés par le RTM et pour lequel les maires ont une mémoire des risques (49 %) (Fig. 4b).

Plus important sans doute est l'amplitude historique de cette mémoire des risques chez les maires (Fig. 4c) ; 58 % des événements qu'ils ont recensés sont survenus au cours des 20 dernières années, 79 % au cours du XX^e siècle. Quant on sait par exemple que pour le risque torrentiel, les catastrophes les plus dommageables et les plus meurtrières, sont survenues aux XIX^e et XVIII^e siècles, on comprend mieux sans doute le non-recensement de certains sites par les maires. Cela éclaire aussi sans doute l'importance donnée aujourd'hui au risque d'inondation, et par conséquent aux sites qu'il affecte, tant il est vrai qu'au cours des 20 dernières années ce risque fut globalement le plus fréquent, voire le seul à se réaliser de façon dommageable dans la région.

Le rôle primordial de la mémoire des risques dans leur perception par les élus est bien vérifié pour l'une des communes du Val d'Ariège. Interrogé sur les éventuels sites à risques sur sa commune, le maire signale les berges de l'Ariège soumises à un risque d'inondation. Effectivement, ce site est aussi recensé par l'enquête RTM, mais après un autre site : les berges et le cône de déjection d'un torrent sur lequel sont établis maisons, RN 20, voie ferrée et camping. Ce site a retenu l'attention du service RTM en raison de la puissance des phénomènes potentiels (crues et laves torrentielles), du niveau des enjeux en présence mais aussi des manifestations historiques de la torrencialité catastrophique. Elles remontent certes aux XVIII^e et XIX^e siècles, mais, fait plus préoccupant, elles sont survenues en été, période où aujourd'hui le taux de remplissage du camping est maximum. N'ayant visiblement pas connaissance des événements passés, le maire n'évoque à aucun moment ce site, alors que le risque d'inondation de l'Ariège, pourtant moindre en termes d'intensité et d'endommagement des enjeux, retient toute son attention. Il est vrai qu'il a eu l'occasion de voir une partie de la commune et du village inondée à quatre reprises depuis 1977.

Conclusion

On a bien senti dans ce qui précède, la complexité des facteurs qui rendent compte des différents décalages entre les discours des élus locaux et des techniciens du service RTM. On perçoit ainsi fréquemment, sous les dires des uns et des autres, un subtil jeu d'acteurs, où la question des risques naturels interfère fortement avec les stratégies économiques et politiques locales. L'argumentaire des risques est ainsi tourné et détourné, minimisé ou bien au contraire amplifié, au gré des attentes et projets des différentes équipes municipales.

Ceci étant, un certain nombre de ces décalages de perception s'expliquent aussi par la mémoire du risque chez les maires, qui a tendance à valoriser les phénomènes les plus fréquents et les plus récents, pas forcément les plus dangereux. Cette attitude est

conforme à celle déjà mise en évidence par plusieurs auteurs, en particulier à propos du risque d'inondation aux Etats-Unis (Ducret, 1994). A la décharge des maires, convenons que l'évaluation du risque par le service RTM dans l'enquête de programmation est très « mathématique » et, surtout, relativement exhaustive dans la prise en compte des critères de détermination du risque, ce qui n'est pas bien sûr à la portée du commun des mortels interrogé à brûle-pourpoint. Convenons aussi que cette évaluation fait la part belle à la valeur économique des biens et des enjeux, alors qu'ils n'ont pas forcément et uniquement cette seule valeur marchande pour le public. Cela a son importance même si par la suite, la détermination d'un risque acceptable reste l'objet d'une négociation entre le service RTM et les communes.

Globalement, les différences de point de vue sont suffisamment importantes pour inviter les services techniques de l'Etat à une réflexion sur leur politique de relations publiques quand il s'agit de « dire » le risque². D'autant que les maires interrogés montrent une mobilisation et un savoir très différents sur la question. Prendre conscience et tenir compte des décalages éventuels à ce moment initial de la gestion des risques permet d'engager au mieux l'étape suivante qui est celle de la négociation du risque. Cela dit, il faudrait bien se garder de toute généralisation abusive, tant il est vrai que notre propre enquête n'est finalement qu'un instantané des discours ariégeois, et tant il est vrai aussi que l'enquête de programmation est avant tout un outil de travail interne.

Nous remercions pour leur concours : les maires et adjoints des communes d'Albiès, Aston, Auzat, Ax-les-Thermes, Axiat, Bouan, Illier-et-Laramade, Lassur, Luzenac, L'Hospitalet-Près-l'Andorre, Mérens-les-Vals, Miglos, Niaux, Ornodac-Ussat-les-Bains, Orlu, Perles-et-Castelet, Prades, Quié, Savignac-les-Ormeaux, Siguer, Sinsat, Suc-et-Sentenac, Tarascon-sur-Ariège, Tignac, Ussat, Vèbre, Verdun-sur-Ariège, Vicdessos ; M. J.-C. CochetEAU, chef du service RTM de l'Ariège.

Bibliographie

Arborescences, n° 63, juillet-août 1996, Office National des Forêts. N° spécial « Restauration des terrains en montagne ».

BARRUE-PASTOR M., 1993. – Savoirs vernaculaires et environnement. La mémoire des catastrophes dans les familles paysannes du Haut-Lavedan. Propositions méthodologiques. Toulouse : *Les Cahiers de l'Isard*, n° 4, pp. 125-144.

BESSON L., 1996. – *Les risques naturels en montagne*. Grenoble : Artès-Publialp, 438 p.

2. On peut sans doute étendre à toutes les formes d'affichage du risque la réflexion de C. Gilbert (1994) notant que « *Quand les cartographes affichent le risque, on se trouve donc en présence d'une réalité ayant un caractère aussi incontestable que dérangent* ». Ces deux caractères se manifestent en outre dans les dispositions ambivalentes des maires ariégeois à l'égard du service RTM, tous assurant avoir d'excellents rapports et une totale confiance en lui, alors que dans le même temps nombre d'entre eux contestent certaines options ou propositions du service en matière de gestion des risques.

- CHAMPAGNE P., PAGES J.-P., 1994. – Environnement, espace public et représentations. *Espaces et Sociétés*, 2, n° 77, pp. 45-64.
- DE CRÉCY L., 1983. – La politique de prévention des risques naturels en montagne depuis 150 ans. *108e Congrès National des Sociétés Savantes*, Grenoble, tome 1, Hist. Mod., p. 121-128.
- DUCLOS D., 1989. – *La peur et le savoir. La société face à la science, la technique et leurs dangers*. Paris : La Découverte, 308 p.
- DUCRET B., 1994. – White, Burton, Kates, Saarinen et les autres. Dans *Enseigner les risques naturels*. Paris : Economica, Anthropos, GIP-RECLUS, 227 p.
- GILBERT C. dir., 1990. – *La catastrophe, l'élu et le préfet*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 295 p.
- GILBERT C., 1994. – L'espace de la négociation. Dans *Enseigner les risques naturels*. Paris : Economica, Anthropos, GIP-RECLUS, 227 p.
- GUÉRIN J.-P., 1994. – L'environnement : une question de représentations. Dans *Enseigner les risques naturels*. Paris : Economica, Anthropos, GIP-RECLUS, 227 p.
- GUMUCHIAN H., 1991. – *Représentations et aménagement du territoire*. Paris : Economica, Anthropos, 143 p.
- HURAND A., 1994. – *Gestion forestière et risques naturels*. Toulouse : Office National des Forêts, RTM Pyrénées, 63 p.
- OLLAGNON H., 1982. – La RTM dans une France décentralisée : plusieurs acteurs pour un dessein commun. *Rev. Forest. Française*, XXXIV, 5, p. 213-238.
- OLLAGNON H., 1992. – Approche patrimoniale de la gestion du risque naturel. *Etudes*, série Montagne, n° 2, CEMAGREF, p. 69-96.
- SERVICE RTM DE L'ARIÈGE, 1993. – *Analyse des risques naturels - Programmation des actions de prévention et de protection (Haute et Moyenne Ariège, Vicdessos)*. Foix : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de l'Ariège, Conseil général de l'Ariège.

Manuscrit reçu : novembre 1997
accepté : mars 1998