



*Pôle Alpin d'Etudes et de Recherche  
pour la Prévention des Risques Naturels*

# FONDEMENTS DE LA GESTION INTEGREE DES RISQUES NATURELS DANS LES ALPES FRANÇAISES

- EXTRAIT DU CADRE DE REFERENCE DE LA GIRN -



# GIRN Alpes

## PREAMBULE

### La Gestion Intégrée des Risques Naturels (GIRN) dans les Alpes

Les territoires alpins français sont confrontés à des phénomènes naturels aléatoires, rapides et de forte intensité susceptibles non seulement d'occasionner des dégâts matériels importants, mais aussi de mettre en danger les populations locales, comme touristiques. Ces territoires présentant des formes de vulnérabilité spécifiques (urbanisation de fond de vallée et de pente, fort besoin d'accessibilité, économie touristique, etc.) se doivent d'envisager et d'apporter des réponses de gestion et de prévention des risques naturels adaptés.

La « gestion intégrée » des risques naturels, comprise comme un nouveau référentiel d'action et de gestion, privilégie une approche globale et territorialisée des risques permettant de faire du liant sur un territoire entre l'ensemble des temps de gestion de la prévention à la gestion de la crise sur un territoire. Les risques sont ainsi appréhendés comme un enjeu majeur de développement du territoire, via une prise en compte transversale et non plus sous l'angle de la seule contrainte physique ou réglementaire.

Passer d'une approche segmentée à une approche intégrée s'inscrit dans le temps long et requiert des étapes d'expérimentation. C'est en ce sens que l'opération CIMA-POIA « Sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes » de 2009 à 2013 est apparue comme une condition indispensable pour initier et accompagner le changement dans la gestion des risques au niveau territorial. Elle épouse en ce sens le modèle d'autres démarches pilotes telles que celles menées dans l'Agriculture durable ou dans les Chartes forestières de territoire et les Contrats de rivière.

Suite à cette phase d'expérimentation de la GIRN sur site pilote la nouvelle programmation CIMA-POIA (2014-2020) envisage de conforter la démarche sur le massif alpin en permettant à de nouveaux territoires d'adopter ce type de démarche<sup>1</sup>.

### Objectif de ce document

Ce document, extrait du cadre de référence de la GIRN, a pour objectif de préciser les fondements de la Gestion Intégrée des Risques Naturels dans les Alpes à travers différents points :

- ✓ Mise en contexte de la GIRN
- ✓ Détermination des principes fondamentaux de la GIRN et des critères y attenants
- ✓ Définition des démarches et des outils d'analyses (éligibilité et suivi-évaluation) permettant de caractériser et de piloter la GIRN à l'échelle du massif alpin, tout comme à celle des territoires

---

<sup>1</sup> Dans la programmation CIMA POIA 2014-2020 les territoires du réseau de la GIRN sont nommés des TAGIRN (Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels)

## I. MISE EN CONTEXTE

### A. La GIRN, une vision innovante complémentaire au mode de gestion réglementaire des risques

#### 1) Origine de la démarche de gestion intégrée des risques naturels

En France, chaque temps de gestion des risques naturels (prévention / préparation à la crise / alerte / crise / réparation, réhabilitation et retour d'expérience) renvoie à un type d'acteurs, de prérogatives et de dispositifs spécifiques. Or les grandes catastrophes de la fin des années 1990 et début des années 2000 (Vaison-la-Romaine, avalanche du hameau de Montroc, tempêtes de décembre 99, ou plus récemment Xynthia) ont mis en avant la nécessité de développer des approches plus intégrées. Il s'agit de déssectoriser l'action publique et collective locale par le biais de stratégies plus globales qui favorisent une meilleure coordination des acteurs et une plus grande implication de la société civile.

Dans cette optique la Gestion Intégrée des Risques Naturels complète l'approche réglementaire autant sur un plan technique, organisationnel que territorial.

#### 2) Enjeux de la GIRN et cycle de gestion des risques naturels

La Gestion Intégrée des Risques Naturels vise l'émergence d'une approche globale et dynamique de la problématique « risque et développement » d'un territoire, tout en prenant appui sur les attentes, les besoins et les pratiques des acteurs locaux.

L'approche intégrée peut être symbolisée par un cycle de gestion des risques naturels (cf. Schéma 1 ci-dessous, issu de la plateforme suisse Planat). Ceci rend compte d'une vision d'ensemble transversale de la gestion des risques (origine, effet, conséquence, vulnérabilité, etc.). Cette approche analytique multirisque permet de replacer les enjeux de gestion dans la trajectoire de développement et dans le quotidien du territoire.

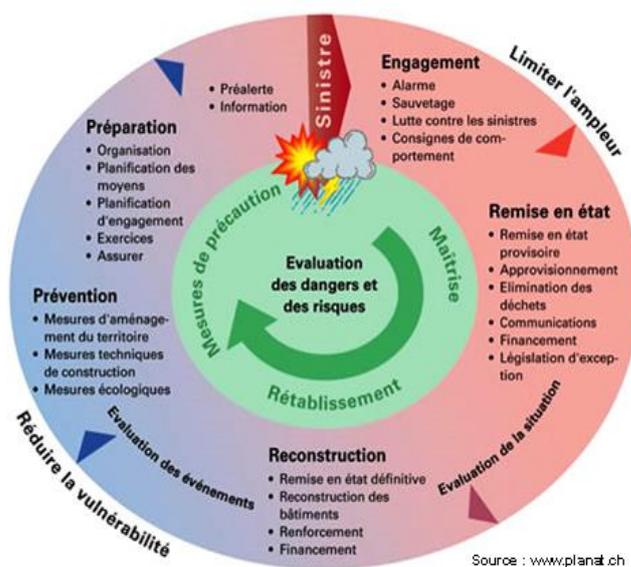


Schéma 1 : cycle de gestion des risques naturels

### 3) Domaine d'intervention de la GIRN

La GIRN a vocation, comme le montre le schéma 2 ci-dessous, à concerner non pas seulement la prise en compte des grands risques majeurs (cf. catastrophes naturelles) mais aussi la gestion de risques moyens récurrent.

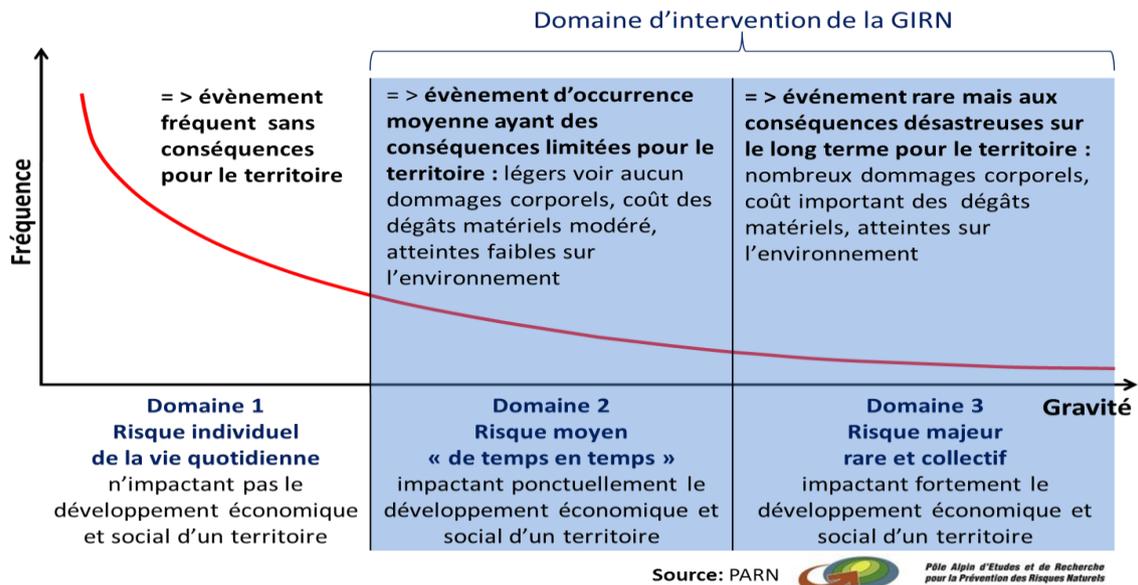


Schéma 2 : domaine d'intervention de la GIRN sur la base de la Courbe de Farmer

Ainsi la GIRN, en tant que processus territorialisé sur lequel des acteurs s'engagent, réduit le degré de gravité et d'impacts des catastrophes et évènements sur un territoire (cf. schéma 3 ci-dessous).

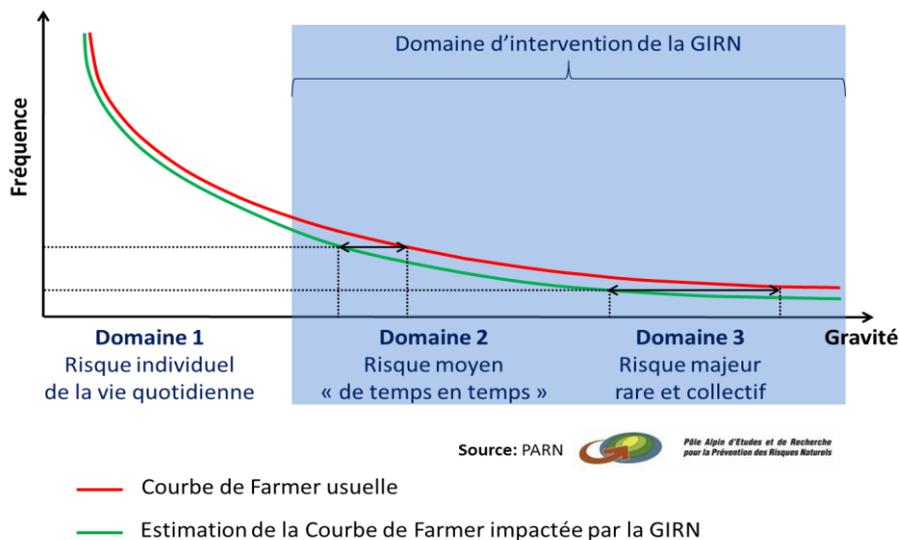


Schéma 3 : effets escomptés de la GIRN sur la courbe de Farmer

## B. La GIRN et la politique française de prévention des risques naturels

La politique française de prévention des risques naturels vise d'abord à réduire les conséquences des dommages potentiels en amont ; elle est complémentaire à la politique de protection civile qui elle vise une bonne préparation et gestion de la crise. Elle se décline aussi dans le champ post catastrophe via une politique d'indemnisation et de réparation (cf. MEDDE<sup>2</sup>). Elle constitue à ce titre « une priorité de l'Etat au travers de la politique menée par le Ministère : "Maîtriser les conséquences des risques naturels et réduire les risques technologiques" ».

Elle se structure sur la base de 7 piliers complémentaires (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Prevention-des-risques-.html>) résumés dans le schéma suivant :



**Schéma 4** : les 7 piliers de la prévention des risques naturels en France

La gestion intégrée des risques naturels s'inscrit elle aussi autour de ces 7 piliers autant à travers son concept, ses enjeux que ses actions.

De plus, la GIRN fait aujourd'hui partie intégrante de la politique européenne et régionale du massif alpin étant donné qu'elle est inscrite au sein d'un des axes stratégiques du CIMA-POIA 2014-2020.

### **La Gestion Intégrée des Risques Naturels comme atout supplémentaire de bonne gestion territoriale :**

Une stratégie GIRN est l'occasion pour les décideurs de s'approprier pleinement les enjeux préventifs associés à leur territoire.

La GIRN est l'occasion de mettre en cohérence les différents dispositifs réglementaires et non réglementaires sur un territoire afin d'être plus efficace dans la manière d'aménager le territoire ; et plus efficace et coordonné lorsque surviennent les Catastrophes.

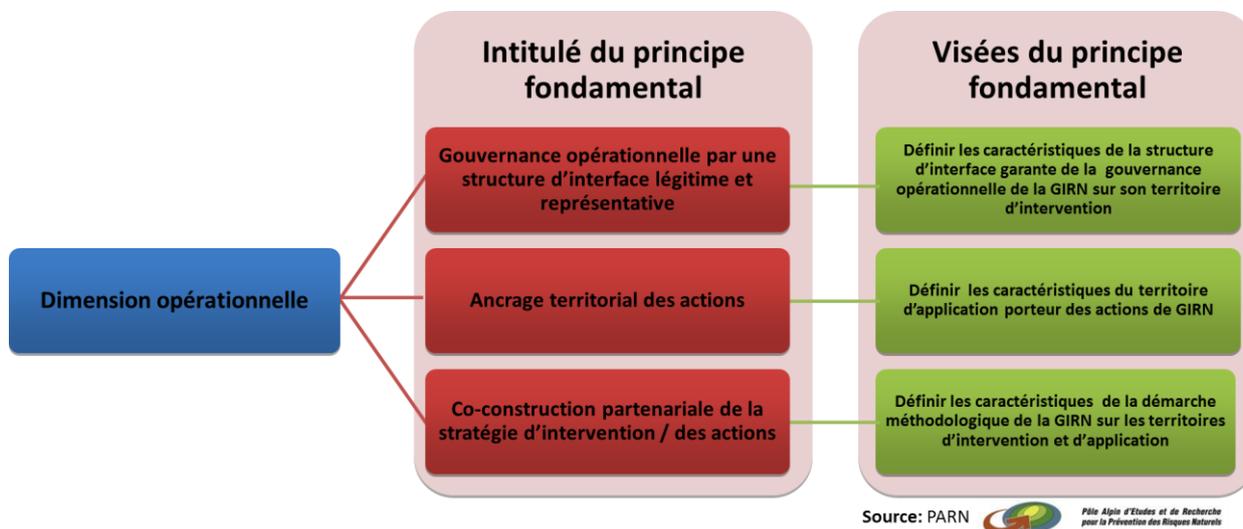
En intégrant la société civile dans des processus participatifs, la GIRN est aussi une occasion rare d'améliorer la résilience des populations exposées aux aléas. Ce fait revête une importance capitale tout particulièrement pour les territoires de montagne soumis à des phénomènes dangereux rapides et de fortes intensités

<sup>2</sup> Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

## II. PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA GIRN

La GIRN repose sur 6 principes fondamentaux qui se structurent sur un plan opérationnel et stratégique.

### A. Principes fondamentaux de dimension opérationnelle



*Schéma 5 : principes fondamentaux de dimension opérationnelle*

#### 1) Gouvernance opérationnelle par une structure d'interface légitime et représentative

Les structures garantes de la gouvernance opérationnelle de la GIRN sur leur territoire d'intervention doivent (1) mobiliser et fédérer les acteurs locaux autour de ce concept novateur, (2) définir la stratégie de GIRN de leur territoire, et (3) animer cette stratégie en mettant en place des actions à l'échelle de territoires dits d'application.

Pour ce faire elles doivent être reconnues pour leurs capacités d'intervention technique et organisationnelle dans divers domaines ; disposer de ressources humaines et financières adéquates<sup>3</sup> ; avoir un ancrage institutionnel et politique local ; et présenter un volontarisme politique constant.

#### 2) Ancrage territorial des actions

Les actions de GIRN doivent s'ancrer sur un territoire possédant :

- Une identité cohérente et pertinente autant d'un point de vue géographique, administratif, économique, social que culturel (cf. un bassin de vie associé à un bassin de risque).
- Une sensibilité face aux risques afin que la GIRN, concept innovant, non réglementaire, puisse être comprise et assimilée de manière optimale autant par les partenaires territoriaux que par les acteurs ciblés.
- Un volontarisme constant de l'ensemble des partenaires de l'action.

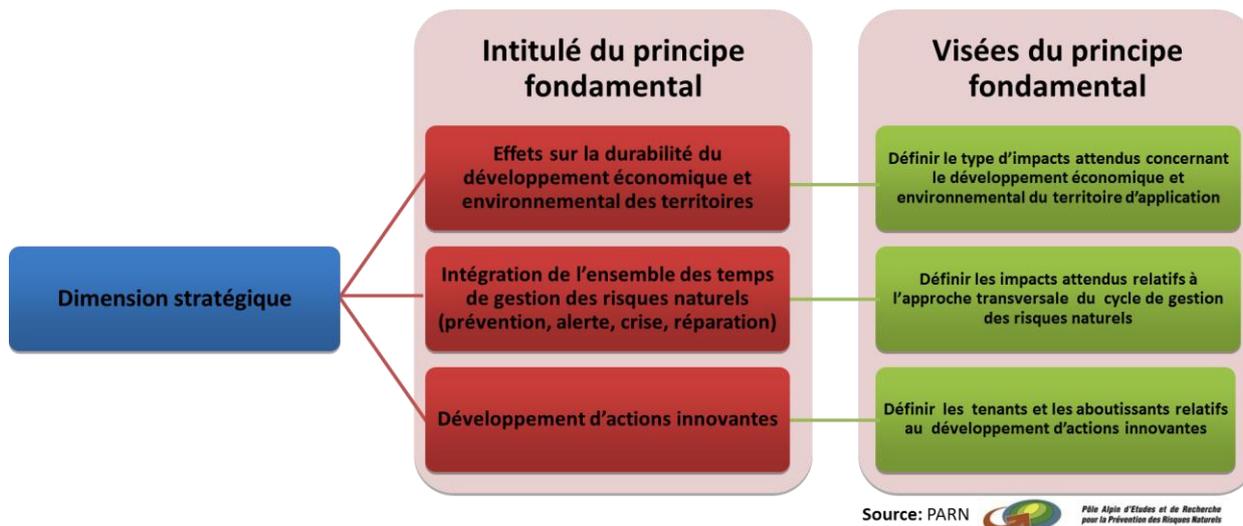
<sup>3</sup> Dans le cadre de la CIMA et du POIA des moyens financiers sont mis à disposition des porteurs de projets afin d'acquies ce niveau de ressource et de compétences.

### 3) Co-construction partenariale de la stratégie d'intervention et des actions

L'enjeu du processus de mise en œuvre de la GIRN réside dans la compréhension de ce que sont les besoins, les attentes et les contraintes des territoires. Pour ce faire il doit s'appuyer sur la concertation d'un système d'acteurs locaux représentatifs qui permette d'apprécier de manière continue (cf. méthodologie itérative) la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des actions.

Il est primordial dans le cadre d'une telle démarche que les connaissances et les compétences acquises et développées soient capitalisées, valorisées et communiquées afin de permettre une amélioration continue de la GIRN.

## B. Principes fondamentaux de dimension stratégique



*Schéma 6 : principes fondamentaux de dimension stratégique*

#### 1) Effets sur la durabilité du développement économique et environnemental des territoires

La GIRN a comme enjeu de favoriser le développement économique et environnemental des territoires du massif alpin à travers des actions qui vise l'amélioration de la gouvernance territoriale, l'amélioration de la résilience territoriale, et la réduction de la vulnérabilité physique et humaine face aux aléas.

Ces effets doivent aller au-delà de l'action elle-même et perdurer sur le long terme afin de permettre à la GIRN de se diluer dans le fonctionnement et le développement durable des territoires.

#### 2) Intégration de l'ensemble des temps de gestion des risques naturels

Les actions de Gestion Intégrée des Risques Naturels qui se basent sur le cycle de gestion des risques naturels doivent dépasser les approches sectorielles et ponctuelles afin de développer sur le long terme une synergie de l'ensemble des temps de gestion (prévention, alerte, crise, réparation). Cette approche dynamique transversale doit se faire grâce au développement de démarches, d'approches techniques et d'outils intégrés.

#### 3) Développement d'actions innovantes

La Gestion Intégrée des Risques Naturels a comme enjeux de développer des actions innovantes devant répondre à un besoin du territoire et venant en complément à la gestion régaliennne des risques.

Ce concept novateur se doit ainsi d'être mis en œuvre à travers le développement de nouvelles pratiques de gestion des risques naturels et la promotion d'implications interdisciplinaires (cf. démarches d'interface science-territoire).

### **III. DEMARCHE ET OUTILS D'ANALYSES PERMETTANT DE CARACTERISER ET DE PILOTER LA GIRN**

#### **A. Objectifs de la démarche**

La démarche d'analyse a comme enjeu de réaliser le suivi continu de la mise en œuvre de la GIRN dans le massif alpin. Elle a comme objectifs de fournir des outils qui vont permettre :

- (1) D'estimer si une structure d'interface, un territoire d'application ou une action est éligible ou non pour intégrer le réseau de la GIRN du Massif alpin
- (2) De réaliser un suivi-évaluation des actions afin :
  - d'apprécier à un temps T l'état d'avancement, la progression et les impacts d'une action de GIRN sur le territoire
  - d'identifier les points positifs et perfectibles d'une action de GIRN menant à prendre de bonnes et opportunes décisions pour son développement futur sur le territoire.

## B. La grille de spécification de la GIRN, base de la démarche d'analyse

La grille de spécification de la GIRN a comme objectif de préciser les critères<sup>4</sup> détaillant chacun des 6 principes fondamentaux (cf. Tableau 1 ci-dessous). Elle permet ainsi de saisir les conditions spécifiques de réalisation de la GIRN dans le massif alpin et est ainsi à la base de sa démarche d'analyse.

| PRINCIPES FONDAMENTAUX   | CRITERES  |
|--|---|
| <b>Gouvernance opérationnelle par une structure d'interface légitime et représentative</b>                         | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Spécificités institutionnelles (type et rôle) de la structure</li> <li>2. Capacités de mise en œuvre de stratégies / d'actions intercommunales et pluri-acteurs</li> <li>3. Implication dans des champs d'intervention multiples</li> </ol>   |
| <b>Ancrage territorial des actions</b>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identité territoriale cohérente et pertinente</li> <li>2. Volontarisme territorial</li> <li>3. Sensibilité territoriale face aux risques</li> </ol>   |
| <b>Co-construction partenariale de la stratégie d'intervention / des actions</b>                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Démarche méthodologique adaptée aux contraintes territoriales</li> <li>2. Réponse à des besoins définis dans une démarche partenariale</li> <li>3. Mutualisation des données et des réflexions au sein du réseau GIRN</li> </ol>  |
| <b>Effets sur la durabilité du développement économique et environnemental des territoires</b>                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration de la gouvernance territoriale</li> <li>2. Amélioration de la résilience territoriale</li> <li>3. Réduction de la vulnérabilité face aux aléas</li> <li>4. Développement de démarches intégrées transversales</li> <li>5. Viabilité des actions et de leurs impacts</li> </ol> |
| <b>Intégration de l'ensemble des temps de gestion des risques naturels (prévention, alerte, crise, réparation)</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Décloisonnement des champs de gestion des risques naturels</li> <li>2. Développement d'une synergie entre les acteurs de la gestion des risques sur l'ensemble du cycle</li> <li>3. Développement d'outils, de démarches et d'approches techniques intégrés</li> </ol>                      |
| <b>Développement d'actions innovantes</b>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réponse à un besoin des territoires non solutionné en complément à la gestion régalienne des risques</li> <li>2. Expérimentation de nouvelles pratiques de gestion des risques naturels</li> <li>3. Promotion d'implications interdisciplinaires au sein des actions entreprises</li> </ol> |

**Tableau 1 : grille de spécification de la GIRN**

<sup>4</sup> Dans le cadre de la GIRN le terme de critère est défini comme un élément de référence qui vise à porter une appréciation sur la qualité de réalisation des principes fondamentaux y attachant

### C. Les outils de la démarche d'analyse et leur mode d'utilisation

Les outils développés dans le cadre de la démarche d'éligibilité et de suivi-évaluation sont des grilles d'analyses élaborées sous forme de tableaux de bord et ont, comme explicité dans le paragraphe précédent, pour base la grille de spécification.

En fonction de l'état d'avancement de la démarche de GIRN sur un territoire donné, diverses grilles d'analyse peuvent être mobilisées, comme explicité par le schéma 7 ci-dessous.

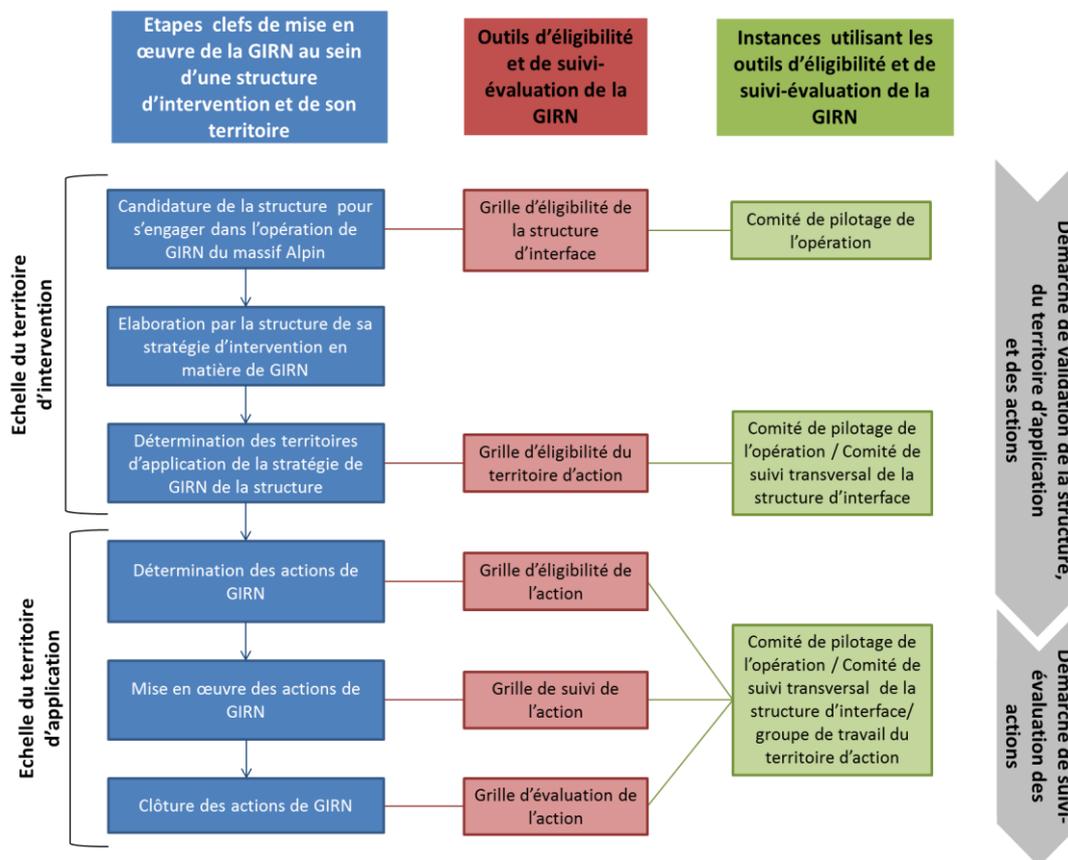
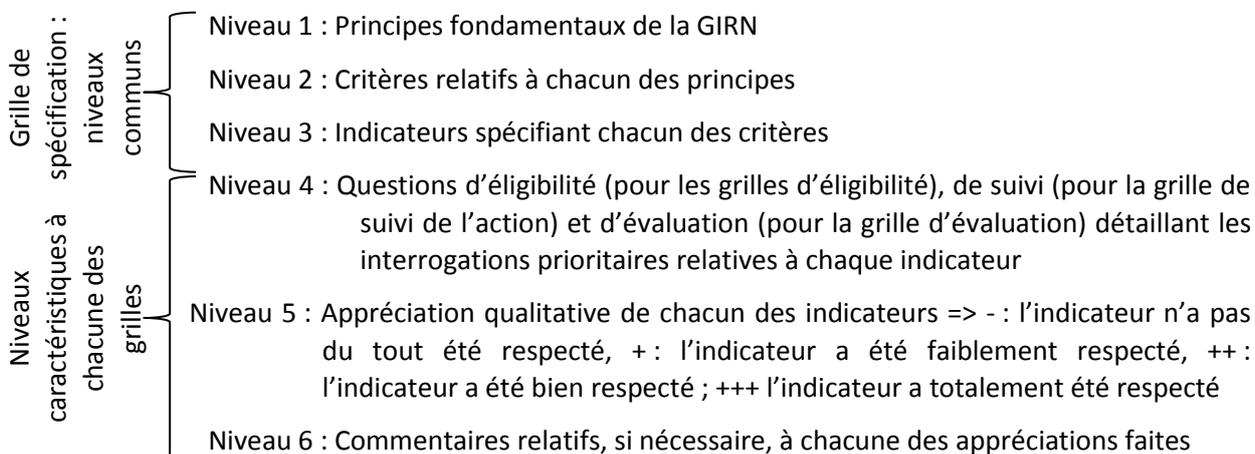


Schéma 7 : les grilles d'analyse de la GIRN

Les tableaux de bord des différentes grilles d'analyse sont construits selon le même modèle et se subdivisent sur six niveaux comme suit :



Les critères de chacun des principes fondamentaux sont à analyser et à évaluer sur la base de la moyenne des appréciations de chacun des indicateurs, pondérée par l'appréciation globale des acteurs en charge de l'analyse des grilles.

#### **D. Précautions d'utilisation des grilles d'analyse**

Les grilles d'analyse ne doivent pas être utilisées de manière automatique et machinale mais bien au contraire, de manière réfléchie et concertée. Ainsi, certaines précautions s'imposent afin que les missions GIRN et les partenaires territoriaux des instances de consultation et de validation puissent s'approprier ces grilles :

- Prévoir un temps d'adaptation afin que les partenaires et les structures puissent comprendre la logique de ces grilles
- Expliciter clairement la logique de ces grilles lors des réunions des groupes de gouvernance de la GIRN
- Utiliser les grilles de suivi de manière régulière le plus en amont possible de la mise en œuvre des actions
- Adapter les grilles au contexte local et les alimenter par les retours d'expériences des actions réalisées

#### **CONCLUSION**

Ce document est un extrait du cadre de référence de la GIRN lui-même issue du processus d'évaluation et de capitalisation de la GIRN réalisé par le PARN entre 2011 et 2014. Les principes qu'il présente sont le fruit des résultats des expériences menées sur sites pilotes tout au long de l'opération. Ce Cadre de référence de la GIRN sera disponible sur la plateforme internet de capitalisation de l'opération CIMA-POIA « Gestion Intégrée des Risques Naturels sur sites pilotes » (<http://www.risknat.org/girn/>) fin 2014.

Cette plateforme de capitalisation présente et met à disposition l'exhaustivité des démarches, des productions, des données, des livrables et des ressources liées à l'opération.

Dès 2015, la « GIRN » se poursuivra par une phase de transférabilité et d'essaimage à l'échelle de l'ensemble du Massif alpin. Inscrite dans le cadre de la future programmation CIMA-POIA « 2014 2020 », elle devra être étendue à l'échelle de nouveaux Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels (TAGIRN). Elle bénéficiera alors d'une dynamique de recherche action associée permettant de co-construire les connaissances et les outils adaptés à une action préventive spécifique des territoires de montagne.