

Les Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels (TAGIRN) pour une meilleure gouvernance des risques dans la région alpine

Benjamin Einhorn, Olivier Cartier-Moulin, Carine Peisser (PARN) et Frédéric Berger (IRSTEA) – Mars 2019

Quels sont les obstacles et les défis à relever pour les TAGIRN ?

Comme ailleurs dans les Alpes, les territoires alpins français sont confrontés à des phénomènes naturels aléatoires, rapides et de forte intensité, qui sont aujourd'hui aggravés par le changement climatique et sont 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 vision « traditionnelle » de la gestion des risques naturels en France apparaît comme particulièrement sectorisée et cloisonnée autant du point de vue des temps de gestion (prévention, gestion de crise, retour d'expériences, reconstruction post crise, etc.), que du point de vue des acteurs impliqués. Cette segmentation ne favorise pas toujours une vision globale et dynamique (dans le temps long) de l'action préventive à l'échelle d'un bassin de risque et ne permet pas par conséquent une appropriation collective des enjeux de gestion.

La « Gestion Intégrée des Risques Naturels » (GIRN), comprise comme un nouveau référentiel d'action et de gestion, privilégie une approche globale (prévention et gestion de crise) et territorialisée (à l'échelle des bassins de vie pluri communaux) des risques venant en complément à leur gestion descendante (Top-Down) par l'Etat. Ainsi, la GIRN implique un nouveau mode de gouvernance élargie reposant sur une implication collective forte autant des acteurs traditionnels de la gestion des risques que des acteurs du territoire (citoyens, opérateurs économiques et touristiques, associations, etc.) pour faire émerger une gestion ascendante (Bottom-Up) des risques.

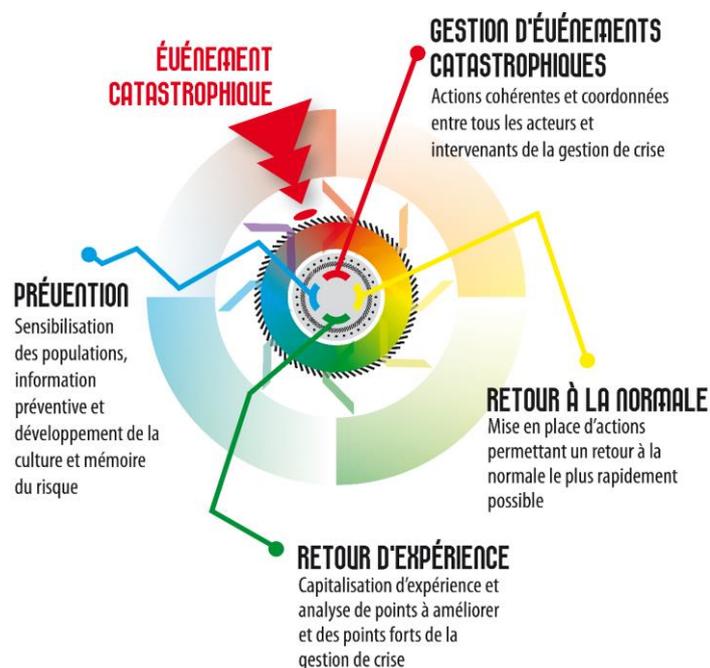


Figure 1 : Eventail d'actions concourant à la GIRN (©PETR BEGQ/Esquiss').

Dans cet objectif, le Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels (PARN) appuie les collectivités du massif alpin français depuis 10 ans pour co-construire des stratégies locales de gestion intégrée des risques naturels, déclinées en programmes d'actions pluriannuels couvrant l'ensemble des étapes de la gestion des risques à l'échelle d'un territoire (Fig. 1).

Ces nouvelles approches ont d'abord été expérimentées entre 2009 et 2015 sur 5 sites pilotes, dont les actions ont été capitalisées et évaluées afin d'identifier les bonnes pratiques et de favoriser leur transférabilité à d'autres sites. Leur développement se poursuit dans le cadre de la programmation 2014-2020 au sein du réseau des Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels (TAGIRN), qui comporte à ce jour 7 TAGIRN actifs et de nouveaux territoires candidats (Fig. 2)¹.

Pour appuyer ces démarches locales, le réseau d'interface Science-Décision-Action pour la prévention des risques naturels (SDA) rapproche les communautés d'acteurs, dans le but d'initier des projets de recherche-action co-construits par les scientifiques et les acteurs locaux pour développer des outils adaptés aux spécificités alpines et locales².

Ces actions innovantes territoriales et scientifiques bénéficient de cofinancements européens (FEDER), nationaux (FNADT) et régionaux (Régions AuRA et PACA). Grâce à la mise en réseau des différents acteurs parties prenantes de la gestion des risques, ce programme interrégional favorise la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux et la territorialisation des politiques de réduction des risques et d'adaptation au changement climatique dans les territoires alpins.



Figure 2 : Le réseau de Territoires Alpains de Gestion Intégrée des Risques Naturels (TAGIRN).

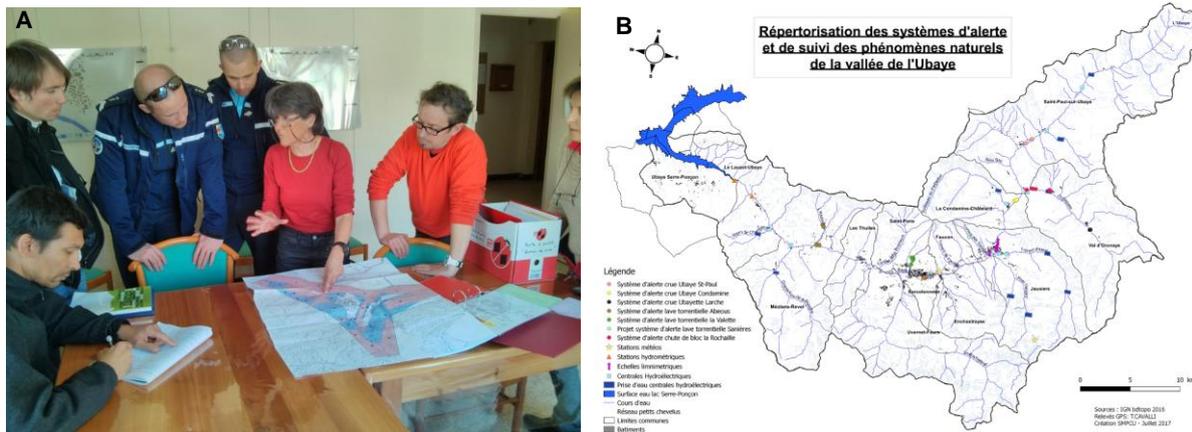
¹ <http://risknat.org/girn/>

² <http://risknat.org/science-decision-action/>

Qu'est-ce qui a bien marché ? Quels sont les facteurs de succès ?

La GIRN a notamment permis l'amélioration de la résilience face aux risques des territoires :

- Développement et consolidation des liens entre acteurs concernés (Fig. 3A) mais pas nécessairement impliqués a priori dans la gestion des risques naturels. L'exemple du système d'échange et de coordination intercommunal et interservices du site test de Haute Maurienne illustre particulièrement cet aspect.
- Amélioration de la culture locale du risque au niveau des populations résidentes ou touristiques, et des collectivités locales (exemple : semaine participative sur les risques naturels du site test de la vallée de la Clarée, site pilote du PGBEQ ; ou clips vidéos de sensibilisation en Haute Maurienne).
- Mise en place d'outils améliorant la gestion de crise par la mise en place de systèmes de vigilance et d'alerte (vallée de Chamonix, vallée de l'Ubaye : Fig. 3B, etc.).



De même, l'autre impact significatif de la GIRN s'est manifesté par l'amélioration de la gouvernance locale en matière de gestion des risques naturels :

- Le travail concerté sur la problématique des risques naturels entre acteurs gestionnaires, mais aussi ouverts à de nouveaux acteurs (société civile, acteurs économiques, etc.), a permis l'émergence de réflexions collectives sur la coordination communale, intercommunale et interservices de gestion des risques naturels.
- Les acteurs impliqués dans la démarche ont également souligné l'intérêt qu'ils ont de travailler ensemble dans le cadre de la GIRN, en dehors d'une situation d'urgence, et à de nouvelles échelles territoriales et d'action. Ces réseaux seront susceptibles d'être mis en œuvre de manière plus efficiente en temps de crise.

Le PARN a pu identifier plusieurs facteurs de succès des opérations de GIRN sur les territoires :

- S'assurer que sur le territoire les collectivités locales soient volontaires, et les acteurs de la gestion des risques naturels ouverts à l'idée de développer de nouvelles démarches.
- Fixer des objectifs clairs avec des effets visibles à court terme : le sens concret, le caractère opérationnel des actions et leur visibilité permettent d'encourager la mobilisation des acteurs territoriaux.
- Répondre à des besoins définis de manière partagée et s'inscrivant dans une démarche partenariale impliquant les acteurs territoriaux.
- Développer un large réseau de partenaires en impliquant les acteurs clés du territoire et communiquer régulièrement avec eux afin de construire des actions adaptées au contexte, de diffuser la GIRN sur le territoire, et de favoriser une acceptation large du projet à court, moyen et à long terme.

Enfin, les projets de recherche-action financés dans le cadre de la programmation 2014-2020 permettent de développer des connaissances et des outils d'aide à la décision adaptés aux besoins spécifiques des territoires alpins (Fig. 4). Ces projets³ visent notamment à améliorer :

- la compréhension et la surveillance des mouvements de terrain lents (MLA3) et du couplage des glissements de terrain avec le transport solide dans les torrents de montagne (SIMOTER) ;
- la compréhension, la surveillance et la communication pour la gestion des essaims de séismes alpins (SISM@LP-Swarm);
- l'intégration des services écosystémiques rendus par les forêts de protection vis-à-vis des risques de chutes de pierre (VERTICAL) ;
- la prise en compte les effets du changement climatique sur les risques associés à la dégradation du permafrost (PermaRisk) et aux feux de forêt (VULTER-Baronnies) ;
- les outils de communication sur les risques naturels pour les stratégies locales de résilience (Co-RESTART).

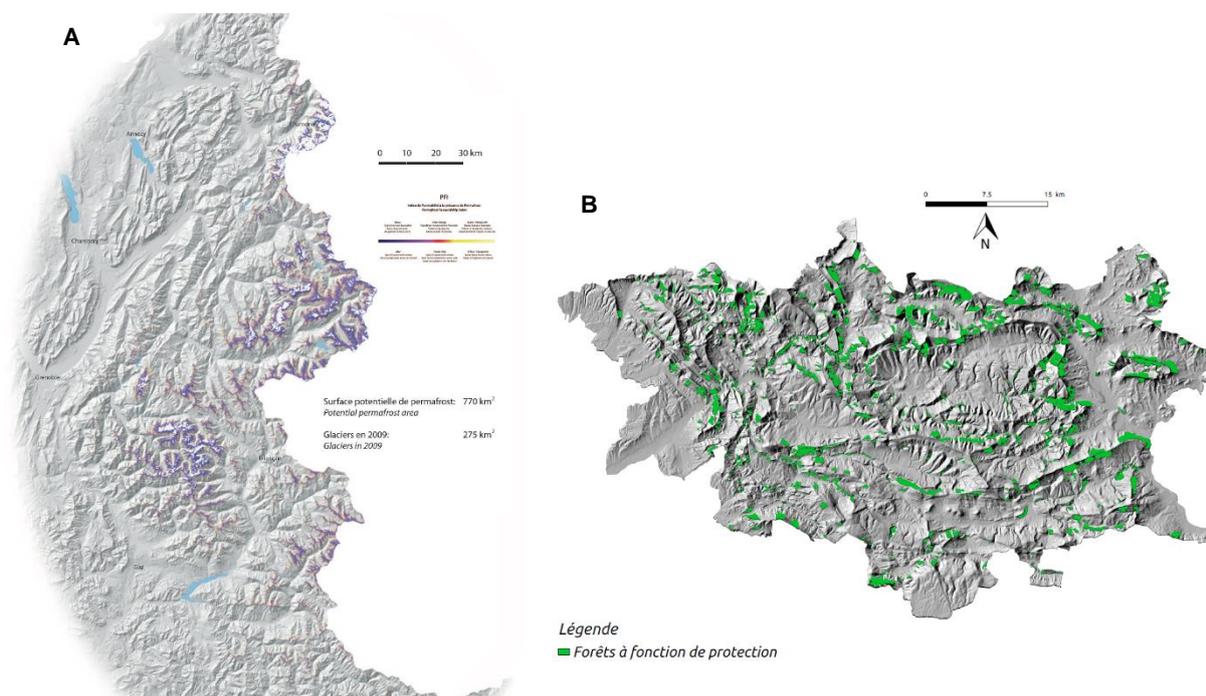


Figure 4 : Exemples de connaissances et d'outils innovants produits par les projets Science-Décision-Action. **A.** Carte du permafrost dans les Alpes françaises (projet PermaRisk, ©EDYTEM/PACTE). **B.** Carte des forêts de protection pare-pierre dans le Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales (projet VERTICAL, ©Irstea).

Quels sont les principaux enseignements de l'opération GIRN-Alpes ?

A l'issue de l'opération 2009-2015, une évaluation a été menée et a permis de tirer les leçons de cette première programmation⁴. Sur l'ensemble des sites pilotes, les impacts des projets réalisés ont ainsi été évalué sur plusieurs plans :

- **La gouvernance** : actions sur la bonne gouvernance des risques au niveau territorial ;
- **L'intégration** : degré de connaissance et d'assimilation des divers acteurs impliqués dans l'opération de gestion intégrée des risques naturels (GIRN) ; et des différentes étapes que composent le cycle de gestion intégrée des risques ;
- **L'innovation** : changements imputables à la gestion intégrée dans la mise en relation entre acteurs du territoire et acteurs externes.

³ <http://risknat.org/science-decision-action/projets-de-recherche-action-cima-poia/>

⁴ <http://risknat.org/girn-alpes/bilan-de-l-operation-GIRN/index.html>

Parmi ces leçons, on pourra dire que :

- le développement de la GIRN ne demande qu'assez peu de moyens financiers, en revanche un fort investissement humain à court et moyen terme, piloté par un binôme chargé de mission / élu moteur, est nécessaire. Ainsi, le turnover d'acteurs locaux moteurs a pu ralentir l'avancement de certaines actions et ainsi amputer leur efficacité ;
- la mise en réseau des acteurs de la gestion intégrée doit être soulignée comme gage de durabilité, que cela soit à l'échelle des sites tests, des sites pilotes ou de l'opération.

Quelle valeur ajoutée pouvez-vous identifier concernant le niveau d'implémentation des territoires alpins de GIRN ?

La valeur ajoutée de la GIRN sur les territoires se fait sentir sur plusieurs points.

D'abord, le périmètre d'action des programmes de GIRN, à l'échelle d'un bassin de risque a montré toute la pertinence de sortir du périmètre traditionnel de la commune, pour trouver des solutions adaptées aux problèmes récurrents auxquels les communes alpines sont confrontées.

Ensuite, la GIRN engage les collectivités à travailler au-delà des obligations réglementaires, pour répondre à leurs propres problèmes en inventant des solutions innovantes. A ce titre, les outils innovants d'aide à la décision pour la gestion des risques en montagne développés par les projets de recherche-action en appui des TAGIRN représentent une réelle plus-value de la programmation interrégionale 2014-2020.

Enfin, le partage d'expérience entre les différents territoires de GIRN a permis la mutualisation des savoir-faire, accélérant ainsi le déploiement des actions par l'entraide entre les sites, avec l'aide du PARN. Nous constatons en effet que la GIRN permet de résoudre des problèmes spécifiques aux vallées de montagne, et la dynamique de partage d'expérience peut se poursuivre sur l'ensemble du massif des Alpes, au-delà des frontières françaises !

L'expérience française de GIRN est en cours d'extension dans le cadre de la Stratégie de l'UE pour la Région Alpine (SUERA / EUSALP⁵) par le biais du projet RockTheAlps⁶, dans le but de mieux intégrer le service de protection des écosystèmes forestiers contre les chutes de pierres et de l'étendre aux autres risques gravitaires via le projet GreenRisk4Alps⁷.

⁵ <https://www.alpine-region.eu/action-group-8>

⁶ <https://www.alpine-space.eu/projects/rockthealps/>

⁷ <https://www.alpine-space.eu/projects/greenrisk4alps/>