

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

**Pour une gestion efficace et proactive
des risques des catastrophes naturelles :
rôles et capacités des acteurs territoriaux**

Auto-saisine n° 74/2023

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Pour une gestion efficace et proactive des risques des catastrophes naturelles : rôles et capacités des acteurs territoriaux

Présidente de la commission : Amina Rouchati
Rapporteur de la thématique : Mohammed Fikrat
Experts internes : Omar Benida et Yasmina Doukkali

Auto-saisine n° 74/2023

Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi organique n°128-12, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'est autosaisi, aux fins de préparer un avis sur la gestion des risques des catastrophes naturelles au Maroc.

Le Bureau du Conseil a confié l'élaboration de cet avis à la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial¹.

Lors de sa 153^{ème} Session Ordinaire tenue le 21 décembre 2023, l'Assemblée Générale du CESE a adopté à la majorité l'avis intitulé : «Pour une gestion efficace et proactive des risques des catastrophes naturelles : rôles et capacités des acteurs territoriaux ».

Élaboré sur la base d'une approche participative, l'avis est le résultat d'un large débat entre les différentes catégories qui composent le Conseil, des auditions organisées avec les principales parties prenantes concernées² et des visites de terrain, suivies des réunions de travail au niveau de la préfecture de Mohammadia, et du conseil régional de Tanger Tétouan El Hoceima, et au centre National de gestion des risques climatiques forestiers à Rabat. Il s'est également basé sur des consultations lancées sur la plateforme digitale de la participation citoyenne « *ouchariko.ma* » et sur les réseaux sociaux³.

1 - Annexe 1 : Liste des membres de la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial

2 - Annexe 2 : Liste des acteurs auditionnés

3 - Annexe 4 : Résultats des consultations lancées sur la plateforme Ouchariko et sur les réseaux sociaux

Synthèse

L'avis du CESE intitulé : *«pour une gestion efficace et proactive des risques et des crises des catastrophes naturelles : rôles et capacités des acteurs territoriaux»*, s'est attaché à caractériser le dispositif actuel de gestion des risques et des crises de catastrophes naturelles. Il met spécifiquement en lumière les rôles et capacités des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre de ce dispositif au regard des moyens qui leur sont octroyés, dans l'optique de renforcer la résilience des territoires face aux risques naturels. Il a été adopté à la majorité par l'Assemblée Générale du Conseil, tenue le 21 décembre 2023.

De par sa position géographique, ses spécifications géologiques et sa vulnérabilité par rapport au réchauffement climatique, **le Maroc est confronté à divers risques de catastrophes naturelles.**

Conscients de cette réalité, **les pouvoirs publics ont proactivement mis en place un dispositif pour renforcer la gestion des risques et des crises des catastrophes naturelles.** Ce dispositif englobe notamment, l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques des catastrophes naturelles 2020-2030, le renforcement des institutions chargées de l'observation et de l'alerte, ainsi que l'instauration de mécanismes de financement dédiés.

Le séisme d'Al Haouz, survenu le 8 septembre 2023, a mis à l'épreuve les mesures préventives mises en place par les pouvoirs publics. Le dispositif préétabli a démontré son efficacité en limitant considérablement les effets dévastateurs de cette catastrophe naturelle. De plus, cette tragédie a révélé **la profonde solidarité et la grande résilience de la communauté nationale**, qui s'est activement mobilisée pour soutenir les efforts de reconstruction et d'aide aux victimes. Cet élan de solidarité collective a non seulement facilité la gestion de la crise mais a aussi renforcé les liens sociaux, **illustrant un engagement communautaire profond.**

Néanmoins, les acteurs auditionnés et les experts consultés par le CESE s'accordent sur le fait qu'**une meilleure implémentation, au niveau territorial, dudit dispositif pourrait améliorer significativement la réactivité et l'efficacité des interventions d'urgence.** Ils adressent à cet égard un ensemble de défis qui restent à surmonter. Parmi eux, la prise de conscience encore insuffisante, par les acteurs territoriaux, de la culture de prévention et de gestion des risques naturels, la multiplicité et l'hétérogénéité des textes juridiques en vigueur, la faible capacité de résilience des infrastructures de base, ainsi que l'implication limitée des élus, de la société civile, du secteur privé et des chercheurs scientifiques dans la planification et l'exécution des mesures de prévention et d'intervention.

Sur la base d'un diagnostic partagé, le Conseil prône **l'adoption d'une approche pro-active et intégrée pour renforcer la gestion des risques et des crises des catastrophes naturelles, particulièrement au niveau territorial**, en mettant en avant six axes prioritaires :

- **Le premier axe vise à doter le dispositif actuel de gestion des risques et des crises des catastrophes naturelles d'un cadre juridique dédié.** Pour ce faire, le CESE recommande :

- l'instauration d'une loi-cadre définissant les catastrophes naturelles, établissant des critères précis pour leur qualification, fixant des orientations stratégiques pour chaque phase (prévention, intervention d'urgence et reconstruction) et clarifiant les responsabilités des acteurs impliqués ;
- l'adaptation du cadre juridique existant concernant le littoral, l'urbanisme, l'habitat et l'aménagement des territoires, en y intégrant, de manière explicite, la gestion des risques et des crises des catastrophes naturelles.

- **Le deuxième axe vise à assurer un déploiement efficace et efficient du dispositif existant, en renforçant sa territorialisation.** Il est, à cet égard, recommandé de :

- intégrer, en les adaptant, les axes et objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques des catastrophes naturelles 2020-2030 dans les documents territoriaux (PDR, PDP, PAC) et dans les politiques publiques sectorielles ;
- renforcer la politique nationale d'évaluation des risques des catastrophes naturelles, en cartographiant les risques naturels au niveau régional ;
- accélérer la mise en place de l'observatoire national des risques naturels et sa territorialisation et doter les instituts de recherche de moyens adéquats pour améliorer les connaissances et l'expertise sur les risques spécifiques à chaque territoire.

- **Le troisième axe vise à renforcer la résilience des territoires face aux catastrophes naturelles.** Pour cela, il est recommandé de :

- doter les territoires de moyens humains et matériels adaptés pour assurer une gestion efficace des plans d'urgence ;
- procéder à une réhabilitation des infrastructures et équipements publics, en imposant le respect des normes antisismiques dans les constructions et en rendant obligatoire l'utilisation des cartes de risques dans les documents d'aménagement du territoire, d'urbanisme ainsi que dans les SRAT.

- **Le quatrième axe vise à asseoir la prise de conscience de la culture du risque par l'ensemble des acteurs territoriaux.** Il convient à ce titre de :

- intégrer la culture du risque dans les programmes de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle ;
- organiser régulièrement des exercices de simulation pour tester les dispositifs existants et renforcer les compétences des acteurs concernés ;
- créer des réseaux spécialisés dans les premiers secours, l'aide aux sinistrés et l'accompagnement psychologique et encourager le volontariat dans la gestion des catastrophes naturelles.

- **Le cinquième axe a pour objectif de développer une stratégie de communication de crise dédiée aux catastrophes naturelles.** Il est recommandé dans cet axe :

- l'adoption d'une approche pro-active et intégrée pour la communication et l'information, utilisant les médias numériques audiovisuels et les réseaux sociaux dans le sens de diffuser des messages précis et opératoires sur la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles ;
- l'accélération de l'usage du digital dans la prévention des risques naturels, notamment par le développement de systèmes d'information géographique et l'utilisation de l'intelligence artificielle, afin de prédire les catastrophes naturelles et d'informer à l'avance la population sur les conduites préventives à adopter. Ces technologies peuvent également jouer un rôle crucial après la survenue d'une catastrophe, en matière de facilitation des opérations de secours et d'organisation des interventions de déploiement et de reconstruction.

- **Le sixième axe poursuit la finalité de renforcer et diversifier les sources de financements pour une réponse plus efficace aux effets des catastrophes naturelles.** Il est préconisé, dans ce sens, d'explorer des mécanismes financiers innovants tels que les assurances contre les risques naturels.

Introduction

Les conditions climatiques imprévisibles, combinées à sa spécification géologique et sa position géographique placent le Maroc parmi les pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles. Entre 2021 et 2023, le Royaume a été confronté à plusieurs phénomènes naturels : le séisme d'Al Haouz en 2023, les inondations à Tanger en 2021, à Oujda en 2023, les incendies forestiers dans nos régions du nord en 2022, et une sécheresse persistante s'étendant sur plusieurs années.

En termes de pertes économiques, une perte annuelle moyenne attribuable aux catastrophes naturelles est enregistrée s'élevant à plus de 8 Milliards de dirhams, soit 0,8% du PIB du Maroc⁴. Parmi ces catastrophes, les inondations causent des pertes annuelles moyennes dépassant les 4 milliards de dirhams, les séismes environ 900 millions de dirhams par an, et les sécheresses entraînent des pertes annuelles moyennes de rendement des cultures estimées à environ 3 milliards de dirhams. Dans son côté, la banque mondiale estime les pertes économiques résultant d'événements peu fréquents tels que le tsunami, pourraient atteindre près de 58 milliards de dirhams⁵.

Pour faire face à ces phénomènes extrêmes, les pouvoirs publics ont, au cours des deux dernières décennies, renforcé les mesures de gestion des risques liés aux catastrophes naturelles. Ces efforts se sont traduits par le renforcement des capacités des institutions chargées de l'observation et de l'alerte telles que les agences des bassins hydrauliques, la météorologie nationale, l'institut national de géophysique, le centre Royal de télédétection spatiale. La mise en place de la stratégie nationale de la gestion des risques des catastrophes naturelles (2020-2030), s'inscrit dans cette dynamique. Cette stratégie institutionalise un dispositif de gouvernance intégré et participatif, visant à unifier les efforts et à maximiser l'efficacité des ressources et des moyens engagés.

Il importe de souligner que le dispositif de gestion des urgences tire sa force de l'expertise de plusieurs entités nationales déjà citées, qui jouent un rôle important dans la prévention et la gestion des crises à tous les niveaux. Parallèlement, l'approche terrain mobilisant les forces publiques, est cruciale pour la mise en œuvre des plans d'urgence locaux, tels que les plans ORSEC, permettant des interventions rapides pour le secours et l'évaluation des dommages.

Toutefois, l'implémentation de ce dispositif, notamment à l'échelle territoriale, rencontre un ensemble de difficultés.. liées au manque de diffusion de l'information et à une préparation insuffisante des acteurs locaux et des citoyens.

Plusieurs insuffisances peuvent expliquer ce constat, particulièrement la faible prise de conscience de la culture de prévention et de gestion de risques naturels par les acteurs territoriaux, la multiplicité et l'hétérogénéité des textes juridiques en vigueur, une capacité de résilience limitée des infrastructures de base et du tissu socio-économique face aux risques naturels notamment dans le monde rural. S'ajoute à cela, une faible implication dans le dispositif, des élus, de la société civile, du secteur privé et des chercheurs scientifiques.

4 - Audition du FSEC, du 14-02-2023.

5 - OCDE, étude sur la gestion des risques au Maroc (2016).

C'est ainsi que le CESE dans le cadre de cet avis, s'est attelé à analyser l'implémentation du dispositif de gestion des risques des catastrophes naturelles, en soulignant **les rôles et capacités des acteurs territoriaux** au regard des moyens qui leur sont octroyés, dans l'optique de renforcer la résilience des territoires face aux risques naturels.

Encadré 1 : Typologie des risques naturels et leurs conséquences

Inondations :

Les dégâts humains les plus importants ont été enregistrés lors des inondations de l'Ourika (1995) avec plus d'une centaine de morts et dans la région de Guelmim (2014) avec 47 morts. Les villes de Tanger, Casablanca et Agadir, ont également subi des à la suite des inondations, entraînant la suspension des principales activités économiques et services de base.

Séismes /tremblement de terre :

Les tremblements de terre d'Agadir en 1960 (plus de 12.000 morts et 70% de la ville détruite), et d'Al Hoceima en 1994 et 2004 (plus de 600 morts et 12.000 habitations détruites) malgré les magnitudes relativement modérées, témoignent de l'ampleur des dégâts.

Le dernier séisme du 8 septembre 2023, d'une magnitude de 7 sur l'échelle de Richter, a causé la mort de 2946 personnes et fait 5.674 blessés⁶. Ce séisme a entraîné l'effondrement de plusieurs bâtiments, en particulier dans les provinces d'Al Haouz, Taroudant, Chichaoua, Azilal, Ouarzazate et la préfecture de Marrakech.

Sécheresse :

Les sécheresses récurrentes ont entraîné une diminution significative du PIB agricole qui constitue près de 14% du PIB national⁷ et ont impacté fortement les contributions des principales filières à l'économie nationale ainsi que les revenus des populations rurales et celles en situation précaire. Il convient de signaler que l'année 2022 a été considérée comme la plus sèche que le Royaume ait vécue depuis quatre décennies.

Feux de forêt :

Bien que les feux de forêt ne soient pas classés parmi les risques naturels menaçant le Royaume, leur fréquence et leur intensité se sont accrues sous l'effet du changement climatique. En 2022, une mobilisation et coordination accrue entre secteurs et administration a permis de maîtriser 499 incendies, affectant 22,762 hectares de forêt⁸. Il est important de signaler que même une surface brûlée relativement restreinte génère, en plus des dégâts humains et matériels, des effets négatifs très significatifs sur le processus de reconstitution des écosystèmes dégradés.

6 - Revue de police, la DGSN à l'épreuve du séisme entre devoir et solidarité, janvier 2024 (page 8).

7 - Département de l'agriculture : <https://www.agriculture.gov.ma/fr/actualites/production-previsionnelle-de-la-campagne-agricole-20212022>

8 - Centre national de gestion des feux de forêt à Rabat, visite des membres de la commission permanente chargée de la régionalisation et du développement rural et territorial du CESE, du 13-06-2023 .

Réponses des participants à la consultation citoyenne « ouchariko.ma »

La sécheresse, les séismes et les inondations sont considérés parmi les principaux risques qui impactent le Maroc avec respectivement 59%, 54% et 44% (graphique 4). Pour la canicule et les feux de forêts, 44% et 31% des répondants les considèrent également comme des risques naturels majeurs.

59% des répondants considèrent les réseaux sociaux comme le principal canal d'alerte, suivis par les médias, cités par 53 %. En revanche, les sirènes d'alerte et les SMS automatiques restent relativement peu répandus, avec seulement 28 % et 20 % de disponibilité respectivement. Il est également important de souligner que 19% des participants ignorent l'existence de dispositifs d'alerte locaux pour les prévenir en cas de catastrophes naturelles imminentes.

I. Le dispositif national de gestion des risques des catastrophes naturelles

1.1 Les engagements internationaux du Maroc

Depuis plus de trente ans, la gestion des risques naturels est une priorité pour les organismes internationaux. L'ONU a ainsi considéré les années 1990-1999 comme la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles. Cette période a connu en particulier l'élaboration d'un cadre mondial pour la gestion des catastrophes naturelles. En 2005, la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes à Kobe au Japon, a adopté le cadre d'action de Hyōgo (Hyōgo Framework for Action (HFA), en vue de renforcer la coopération internationale dans ce domaine.

Il demeure que les dix années après l'adoption du HFA, il a été relevé que plus de 1,5 milliard de personnes ont été victimes des catastrophes naturelles avec plus de 1.300 milliards de dollars de pertes⁹ enregistrées, soulignant en particulier l'impact sur les pays en développement et les personnes vulnérables (enfants, personnes à besoins spécifiques, etc.).

Face à ces défis, le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes (2015-2030)¹⁰ a été introduit en 2015, se substituant au HFA avec des objectifs et priorités renouvelés pour réduire significativement les risques et pertes associés aux catastrophes naturelles¹¹.

Selon le rapport d'évaluation du cadre d'action de *Hyōgo* des Nations Unies, bien que le Maroc s'engage activement à intégrer les cadres d'action internationaux dans ses politiques publiques nationales et locales, les progrès accomplis restent limités¹². Ce constat intervient malgré les avancées notables dans le déploiement des outils et mécanismes de prévention des catastrophes naturelles¹³.

1.2 Les réformes initiées sur le plan institutionnel et stratégique

Suite au séisme d'Al Hoceima en 2004, le Maroc a adopté une approche proactive en matière de gestion des catastrophes naturelles, notamment par la mise en place de dispositifs de veille précoce. A partir de 2008, plusieurs initiatives ont été entreprises par le gouvernement, notamment la création du centre de veille et de coordination (CVC) au niveau du ministère de l'Intérieur et du fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles (FNCL), ainsi que le renforcement des moyens et des capacités de la direction générale de la protection civile (DGPC).

Par ailleurs, l'adhésion en 2015 du Royaume à la recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs et au cadre d'action de *Sendai* pour la réduction des catastrophes (2015-2030), a favorisé la mise en place du programme gouvernemental de gestion intégrée des

9 - Nations Unies, cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030.

10 - Ce cadre comprend quatre priorités d'action et sept objectifs mondiaux, dans le but de « réduire substantiellement les risques de catastrophes et les pertes : en vies humaines, en moyens de subsistance, en santé et en biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des communautés et des pays » Pour répondre à cet objectif, les acteurs nationaux et locaux doivent s'engager à mettre en place les dispositifs nécessaires et appliquer le cadre de Sendai.

11 - Nations Unies : <https://www.un-spider.org/fr/risques-et-catastrophes/onu-et-prevention-des-risques#no-back>

12 - Nations Unies, cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030.

13 - Cour des comptes, évaluation de la gestion des catastrophes naturelles, 2016.

risques de catastrophes naturelles ainsi que l'institution d'un régime de couverture contre les événements catastrophiques via la création en 2016 du fonds de solidarité contre les événements catastrophiques (FSEC).

Ce processus a été couronné par la mise en place de la stratégie nationale de la gestion des risques des catastrophes naturelles 2020-2030 (SNGRCN), qui s'articule autour d'une vision de gouvernance concertée, inclusive et participative et d'une culture de prévention. Elle prévoit une répartition claire des rôles et des responsabilités entre les acteurs impliqués, ainsi qu'une mutualisation des ressources et des moyens pour optimiser la réponse aux catastrophes.

La SNGRCN est structurée autour de cinq axes stratégiques¹⁴ et s'appuie sur l'implication active des territoires et de la population locale pour renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles. Elle prévoit également l'élaboration d'un plan de financement pour soutenir les actions de gestion des risques naturels et l'instauration d'un régime assurantiel de couverture contre les événements catastrophiques (loi n°110.14). Le pilotage de la SNGRCN est assuré par un comité interministériel de gestion des risques naturels (CIGRN) qui fixe les orientations stratégiques et permet la mobilisation et la convergence des acteurs concernés par la gestion des risques naturels. La direction de la gestion des risques naturels (DGRN), créée en 2020¹⁵ au sein du ministère de l'intérieur, assure la coordination des actions au niveau central entre les différents départements sectoriels et au niveau territorial avec les walis de régions et les gouverneurs des provinces et préfectures.

Ainsi, la DGRN mène, en partenariat avec la Banque mondiale, des stratégies de résilience urbaine notamment pour les villes de Fès et Mohammedia comme projets-pilotes, en prenant en compte leurs vulnérabilités spécifiques.

Réponses des participants à la consultation citoyenne « ouchariko.ma »

46% des répondants recommandent de renforcer la communication de crise à l'échelle locale.

La gestion des risques naturels est réglementée par plusieurs textes de loi et textes d'application¹⁶. L'examen du cadre juridique tel que perçu par les acteurs auditionnés, révèle certaines insuffisances et mérite ainsi d'être révisé. La nécessité d'une telle révision se justifie, d'une part, par les difficultés liées à son applicabilité effective et, d'autre part, par une prise en compte incomplète d'aspects essentiels tels que l'évaluation du risque dans la planification et l'aménagement du territoire, et les dimensions d'éducation et de sensibilisation à la prévention

14 - Les axes stratégiques sont :

- Le renforcement de la gouvernance de la gestion des risques ;
- L'amélioration de la connaissance et de l'évaluation des risques naturels ;
- La prévention des risques naturels et développement de la résilience ;
- La préparation aux catastrophes naturelles pour un relèvement rapide et une meilleure reconstruction ;
- La promotion de la recherche scientifique, de la coopération internationale et le renforcement des capacités en matière de gestion des risques.

15 - Le Décret n° 2-19-1086 du 30 janvier 2020 fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'intérieur : création de la Direction de la Gestion des Risques Naturels, qui se charge de la coordination avec les secteurs et organismes concernés, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale relative à la gestion des risques naturels

16 - Voir annexe 3.

des risques. De plus, un rapport de la Cour des comptes¹⁷ souligne une absence de sanctions en cas de non-respect des normes et dispositions organisant ce domaine. A cet égard, le projet de loi n° 04-04, qui prévoyait des sanctions spécifiques en matière d'habitat et d'urbanisme, n'a pas été adopté.

L'inadaptation du cadre juridique actuel aux nouvelles exigences dictées par le changement climatique, couplé à la multiplicité et l'hétérogénéité de ces textes, se traduit par une ambiguïté quant aux rôles attribués à chaque intervenant et une incohérence dans la gestion des risques naturels, en particulier au niveau local.

1.3 Les principales actions sectorielles de gestion des risques des catastrophes naturelles

Pour faire face aux risques des catastrophes naturelles, les départements ministériels, chacun selon son champ d'action et périmètre, ont élaboré des projets et plans sectoriels au niveau national destinés à être déclinés à l'échelle territoriale.

Gestion de l'eau et protection contre les inondations

Le département chargé de l'équipement et de l'eau est responsable d'élaborer des stratégies et des plans visant à gérer les ressources hydriques et minimiser les impacts des inondations. Il s'appuie sur la stratégie nationale de l'eau comportant la mise en place de systèmes d'alerte précoce pour les inondations et sur le plan national de protection contre les inondations identifiant les sites vulnérables aux inondations. La direction de la météorologie nationale, rattachée à ce département, assure une veille météorologique cruciale pour le système d'alerte. L'implémentation territoriale des stratégies et plans est assurée par les agences de bassins hydrauliques qui disposent d'un pouvoir de réglementation et de contrôle.

Renforcement de la résilience des équipements et infrastructures

A cet égard, le département chargé de l'équipement coordonne avec des agences telles que l'agence nationale des ports et l'office national des aéroports, assurant la planification et la sécurité des infrastructures stratégiques face aux risques naturels.

Gestion des sécheresses

Le département de l'agriculture met en œuvre des programmes spécifiques comme le programme de gestion de la sécheresse et développe des mécanismes d'assurance (MAMDA). Il dispose d'un large réseau déconcentré sur le territoire (offices régionaux de mise en valeur agricole, directions régionales et provinciales de l'agriculture, etc.) pour faciliter la mise en œuvre de ces initiatives et assurer une réponse rapide et adaptée aux conditions locales, améliorant ainsi la résilience des communautés agricoles face aux périodes de sécheresse.

Gestion des incendies de forêt

L'agence nationale des eaux et forêts (ANEF) joue un rôle essentiel dans la gestion des incendies de forêt au Maroc, s'appuyant sur une forte coordination entre les départements via un comité directeur dédié¹⁸. Les actions mises en œuvre comprennent des plans de prévention,

¹⁷ - Cour des comptes, évaluation de la gestion des catastrophes naturelles, 2016, p : 10

¹⁸ - Départements des Eaux et forêts, de l'Intérieur, de l'Économie et des finances, de l'Équipement et de l'eau, de la Protection civile, de la Gendarmerie Royale, des Forces Armées Royales, des Forces Royales Air et des Forces auxiliaires.

de sensibilisation, de détection et d'alerte. Le plan directeur de lutte contre les incendies de forêt, établi depuis 2001, est un document fondateur dans la gestion des crises naturelles. Pour continuer à renforcer ces efforts, un nouveau plan directeur de gestion intégrée des incendies de forêts a été développé pour la période 2023-2033. Par ailleurs, le centre national de gestion des feux de forêts¹⁹, établi en 2016, améliore significativement la coordination entre les acteurs concernés et assure un accès en temps réel aux informations vitales sur les feux et la condition des forêts, renforçant ainsi la gestion des risques d'incendie.

Respect des plans antisismiques

Le département de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville est chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment à travers l'élaboration de documents d'urbanismes. Ces documents intègrent les zones à risques de catastrophes naturelles et exigent la mise en place et le respect dans toutes les régions, des cartes à risques. Ce département assure également le suivi du cadre réglementaire de construction parasismique (RPS 2011), approuvé par le décret n° 2-02-177 (2002) qui a été révisé ultérieurement, afin de préciser les normes antisismiques qui assurent la sécurité des constructions et permettent de diviser le territoire national en zones sismiques.

Gestion des risques sanitaires

Le département en charge de la santé et de la protection sociale joue un rôle tout aussi déterminant en matière de gestion des risques de catastrophes naturelles, notamment à travers le déploiement de la stratégie nationale de gestion des urgences médicales et risques sanitaires liés aux catastrophes. Il dispose à ce titre, d'un plan d'urgence régional et provincial pour assurer l'organisation des secours au niveau préhospitalier et hospitalier.

Face à une série de crises (épidémies, intoxications, inondations, séismes, accidents industriels, pandémie de COVID-19, etc.), qui ont marqué les dernières décennies par leur impact sanitaire et socio-économique considérable, une mobilisation de solidarité, une meilleure organisation et un renforcement de la recherche sont nécessaires pour prévenir efficacement ces catastrophes et apporter un soutien crucial aux communautés et aux individus touchés.

Protection de l'environnement

Le département chargé de l'environnement, en tant que point focal de la stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes des Nations Unies et correspondant permanent de l'accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs depuis 1995, assure le suivi des études d'impact sur l'environnement dans les territoires. Par ailleurs, un plan national de gestion des risques liés au changement climatique a été élaboré pour renforcer la résilience des populations et des infrastructures face aux risques tels que les tempêtes, les sécheresses et les inondations.

¹⁹ - Ce centre est composé de cinq unités :

- Unité de suivi des opérations
- Unité de logistique et d'approvisionnement
- Unité de planification
- Unité de système d'information

Il ressort ainsi que de nombreux efforts ont été consacrés à la gestion des crises liées aux catastrophes naturelles, illustrés par la mise en œuvre de divers projets et plans tels que le plan national de lutte contre les inondations, le plan d'action national pour l'environnement, le plan national de lutte contre le changement climatique et la charte de l'aménagement du territoire. C'est ainsi que la stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes naturelles (2020-2030) a été développée pour améliorer la coordination, la synergie et la mutualisation des moyens et des ressources

1.4 Le système de financement dédié à la gestion des risques des catastrophes naturelles

La gestion financière des risques de catastrophes naturelles au Maroc est un processus continu qui se déploie avant, pendant, et après la survenue des catastrophes. Il s'appuie sur des dispositifs financiers tels que le fonds de lutte contre les effets des catastrophes naturelles (FLCN) et le fonds de solidarité contre les événements catastrophiques (FSEC).

Le FLCN institué par la loi de finances de 2009, est un compte d'affectation spéciale doté d'un budget annuel de 200 millions de dirhams. Il est principalement dédié à la prévention et à la réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles. A noter qu'au moins 80% des allocations budgétaires sont destinées au cofinancement de projets de prévention et de résilience, sélectionnés à l'issue d'un processus d'appel à projets. En outre, un taux annuel maximum de 20% peut être alloué directement par le comité de pilotage à des projets éligibles²⁰. Depuis 2015, 252 projets ont bénéficié de ce financement.

Il est à signaler que le FSEC, créé par la loi 110-14 (article 15) et doté de l'autonomie financière, a pour mission principale d'indemniser les victimes d'événements catastrophiques non couvertes par une assurance. Ce fonds joue également un rôle important dans la production de la connaissance des risques (modélisation sur les tremblements de terre, les inondations, etc.) dont les résultats sont utilisés par les départements concernés en vue de mutualiser et de faciliter l'accès à l'information.

Il est à signaler par ailleurs que la loi 110-14, qui n'est entrée en vigueur qu'en janvier 2020, ne couvre pas les infrastructures ni les glissements de terrain. Elle instaure le régime EVCAT²¹ qui comprend un volet assurantiel pour les personnes ayant des contrats d'assurance et un volet solidaire géré par le FSEC pour celles sans couverture.

Face à l'ampleur et à la complexité des risques liés aux catastrophes naturelles, les ressources, qu'elles soient humaines ou financières, s'avèrent souvent insuffisantes. Ce constat souligne l'importance cruciale du recours à la coopération internationale. Cette dernière demeure essentielle pour l'échange d'informations, la fourniture d'aide humanitaire, la coordination des efforts de secours et le renforcement des capacités de gestion des risques à l'échelle mondiale.

20 - Programme de gestion intégrée des risques de catastrophes naturelles et de la résilience, Manuel Opérationnel du Programme (MOP), Version 2023, ministère de l'Intérieur.

21 - Guide d'information, la couverture contre les conséquences d'événements catastrophiques : Système assurantiel, ACAPS

1.5 La coopération internationale

La coopération internationale joue un rôle essentiel dans la gestion des risques de catastrophes naturelles, en aidant les pays à renforcer leur résilience et en les dotant d'outils et d'approches d'intervention adaptés.

L'OCDE contribue significativement à cet effort en analysant l'impact des risques naturels sur les plans économique, social et environnemental. Elle propose également des recommandations aux pays membres, dans le sens de renforcer leur résilience face aux risques naturels notamment sur plusieurs volets : planification urbaine, gestion des infrastructures de base, assurance contre les catastrophes, etc. Au Maroc, l'OCDE a joué un rôle de sensibilisation en organisant au cours de la dernière décennie, des ateliers et conférences avec les acteurs-clés sur les principaux défis liés à la gestion des risques des catastrophes naturelles. Cette interaction a pu **apporter des éclairages** importants à certaines perspectives dans la stratégie nationale marocaine de gestion des risques de catastrophes 2020-2030.

De son côté, la banque mondiale joue un rôle actif dans la gestion des risques de catastrophes naturelles, en finançant des projets dédiés à la prévention, à la reconstruction post-catastrophe, et au renforcement des infrastructures résilientes. Au Maroc, cette institution a contribué à plusieurs initiatives significatives, notamment le renforcement des digues et des systèmes de drainage pour prévenir les inondations, ainsi que des projets de reboisement destinés à combattre l'érosion des sols et les glissements de terrain. En outre, l'institution a soutenu l'élaboration du mécanisme d'assurance contre les catastrophes (FSEC). Plus récemment, en 2019, elle a fourni une assistance technique pour la formulation de la stratégie de résilience des villes de Mohammedia et Ain Harrouda pour la période 2022-2027.

En matière de coopération humanitaire, les interventions lors de catastrophes naturelles incluent typiquement des missions de sauvetage ainsi que la fourniture d'eau, de nourriture, de médicaments, et d'autres biens essentiels, jusqu'à l'offre de logements temporaires pour les familles sinistrées. Cette coopération devient cruciale lorsque les dommages humains et matériels excèdent les capacités de réponse du pays affecté.

Le Maroc, en particulier, a démontré une remarquable capacité d'adaptation et de réaction, suite au séisme d'Al Haouz. Le pays a efficacement mobilisé ses ressources pour les opérations de secours, la logistique, l'assistance médicale et le soutien alimentaire, matérialisant comme à l'accoutumé son engagement très fort envers la protection et le soutien de sa population en périodes de crise. Pour optimiser l'efficacité de l'aide reçue, le Royaume a mis en place un système rigoureux de sélection et de gestion par les autorités compétentes, des propositions d'assistance visant à éliminer toute redondance et désorganisation potentielles dans la distribution des ressources et l'administration des aides.

II. Les défis de l'implémentation territoriale du dispositif de gestion des risques des catastrophes naturelles

La Constitution de 2011, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et la charte de la déconcentration, ont renforcé le processus de la régionalisation avancée entamé par le Royaume depuis deux décennies. S'agissant de la gestion des risques des catastrophes naturelles, en plus des forces publiques d'intervention (gendarmerie Royale, protection civile, sûreté nationale), plusieurs acteurs territoriaux incluant les collectivités territoriales, les autorités locales, les services déconcentrés, la société civile et les opérateurs privés interviennent à des niveaux différents et variés pour assurer et apporter une réponse efficace aux populations touchées. Le rôle de ces acteurs est crucial pour assurer une gestion efficace des catastrophes lors des phases de prévention, d'intervention immédiate lors des catastrophes, et de relèvement ou de reconstruction ultérieure.

2.1. Le rôle et les compétences des collectivités territoriales ne sont pas clairement délimités

Concernant les régions

La loi organique n°111-14, relative aux régions, en particulier son article 80, confère aux régions la responsabilité de promouvoir un développement intégré et durable, incluant la gestion optimale des ressources naturelles, leur valorisation et leur préservation. Bien que la gestion des risques liées aux catastrophes naturelles ne soit pas une compétence propre des régions, celle-ci est incluse dans les compétences partagées avec l'État, touchant des domaines tels que la prévention des inondations, la préservation des zones protégées, des écosystèmes forestiers et des ressources en eau, etc.

Dans ce cadre de compétences partagées, les conseils régionaux jouent un rôle-clé dans la prévention et la préparation face aux catastrophes naturelles. Ils participent activement à l'identification des zones à risque, à la mise en place de plans d'urgence, à la sensibilisation des citoyens, à la formation des équipes de secours ainsi qu'à la coordination avec les autorités locales et d'autres acteurs territoriaux responsables de la gestion des catastrophes naturelles. Il demeure que d'après les témoignages des acteurs auditionnés, l'engagement des régions demeure limité en raison d'une délimitation peu claire des compétences partagées, ainsi que de contraintes en termes de ressources humaines, financières et en matière de communication.

Réponses des participants à la consultation citoyenne « ouchariko.ma »

78% des répondants témoignent que la principale mesure à prendre à l'échelle régionale est de mettre en place des stratégies et des dispositifs régionaux de gestion des risques des catastrophes naturelles.

S'agissant des conseils préfectoraux et provinciaux

Selon l'article 86 de la loi organique n°112-14, les conseils préfectoraux et provinciaux partagent avec l'État certaines compétences dans le développement des zones montagneuses, oasiennes, et les programmes de désenclavement du milieu rural.

Bien que ces compétences puissent s'étendre de manière implicite à la gestion des risques de catastrophes naturelles, l'engagement actif des conseils dans ce domaine est entravé par la non-dévolution de compétences explicites, qu'elles soient spécifiques ou partagées. Ces contraintes ont été mises en avant de manière manifeste lors d'une visite de terrain à la préfecture de Mohammedia²². Les représentants du conseil préfectoral ont ainsi indiqué qu'ils n'avaient été ni consultés ni impliqués dans le processus d'élaboration de la stratégie et du plan d'action pour la résilience urbaine et la gestion des risques de catastrophes naturelles de Mohammedia et Ain Harrouda pour la période 2022-2027.

Concernant les communes

La loi organique n° 113-14 confère aux conseils communaux et à leurs présidents des prérogatives importantes en matière de gestion des risques de catastrophes naturelles et d'urbanisme, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans. Spécifiquement, l'article 100 habilite le président du conseil communal à adopter les mesures nécessaires à la prévention des incendies, inondations et autres calamités publiques dans le cadre de ses attributions en matière de police administrative. Ces responsabilités sont essentielles dans les efforts de prévention, d'intervention et de réhabilitation en cas de catastrophes.

Toutefois, l'exercice de ces responsabilités n'est pas toujours réalisé de façon optimisée. Les mesures préventives requises ne sont pas systématiquement mises en œuvre, et la collaboration avec d'autres acteurs locaux pour réduire les impacts des catastrophes naturelles demeure insuffisante. En outre, et bien que les élus locaux participent à la commission régionale de gestion des risques (CRGR), établie par les gouverneurs des préfectures et provinces, ils sont souvent confrontés à un manque de ressources financières ou d'expertise, qui entravent leurs capacités à gérer activement et efficacement les crises. Ce déficit en ressources et compétences obère leurs performances dans la surveillance, le contrôle et l'évaluation des situations de catastrophe, en collaboration avec les autres parties prenantes.

Au total et bien que la gestion des risques de catastrophes naturelles soit une compétence partagée entre l'État et les autorités régionales et communales, les lois organiques n'établissent pas clairement les responsabilités spécifiques des conseils élus dans ce domaine. Néanmoins, en raison de leur proximité avec les citoyens, les conseils élus, notamment les conseils régionaux, sont souvent les premiers à identifier les urgences et à intervenir. Leur position est de nature à favoriser une coordination efficace et réactive des efforts de réponse et de relèvement après une catastrophe. Leur connaissance approfondie des besoins locaux et des particularités locales est cruciale pour développer des stratégies de reconstruction et de remise en état adaptées aux défis spécifiques posés par les catastrophes naturelles.

22 - Visite de terrain d'un groupe de travail composé de membres du CESE à la préfecture de Mohammedia

2.2. Une délégation de pouvoirs limitée pour les services déconcentrés

En tant que présidents des postes de commandement regroupant les services déconcentrés, les walis et les gouverneurs allouent les ressources et priorisent les actions en cas de catastrophes naturelles. La création en 2009, du comité de veille et de coordination (CVC) a significativement renforcé la coordination à travers l'établissement de comités de pilotage et de groupes de travail spécialisés dans la gestion des crises.

Sous la supervision des walis et des gouverneurs, agissant en tant que représentants du pouvoir central au niveau régional, les services déconcentrés des différents départements ministériels fournissent un soutien essentiel lors de catastrophes naturelles. Comme souligné précédemment, ces services sont chargés de mettre en œuvre les actions sectorielles adaptées à l'ampleur et à la nature des événements catastrophiques à l'échelle régionale. Lors des visites de terrain, diverses initiatives ont été mises en avant. A titre d'illustration, le développement des plans préventifs pour faire face aux risques liés aux intempéries ou aux crues de fleuves et de rivières. De plus, un soutien logistique substantiel ainsi que diverses aides, incluant la distribution de nourriture et de vêtements, l'offre d'hébergement et le suivi des victimes, ont été fournis par l'entraide nationale, chaque intervention étant adaptée aux spécificités des situations et au type de catastrophe naturelle rencontrée.

Cependant, malgré ces initiatives, l'intervention des services déconcentrés demeure entravée par des retards dans le transfert des compétences et du pouvoir décisionnel y afférent. Cet état de fait réduit l'efficacité et la réactivité des réponses en situation de crise.

2.3. Un manque de prise de conscience de la culture de gestion des catastrophes naturelles et une faible implication des institutions de recherche et des entreprises privées

La Constitution de 2011 confère un rôle significatif aux associations dans la gestion des affaires locales, notamment sous l'empire des articles 12 et 139²³. Ce rôle déterminant a été très clairement convoqué lors de la crise du COVID-19, où l'engagement citoyen s'est manifesté à travers le respect des directives sanitaires émises par les autorités, comme le confinement et les gestes barrières, contribuant ainsi à limiter la propagation du virus.

Dans le même sens, la réaction solidaire lors du séisme d'Al Haouz a illustré l'implication active de divers secteurs de la société marocaine, incluant les citoyens, la société civile et le secteur privé.

23 - Article 12 dispose que « les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics ». L'article 139 engage, également, les conseils élus à mettre en place des mécanismes pour faire participer les citoyens et associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement

Encadré 2 : principaux acteurs de la société civile dans la gestion des catastrophes naturelles au Maroc

Le croissant rouge marocain (CRM) et la fondation Mohammed V pour la solidarité se distinguent comme des acteurs majeurs.

Fondé en décembre 1957, le CRM est une organisation non-gouvernementale d'utilité publique qui collabore étroitement avec le gouvernement dans des programmes de santé primaire, de prévention, et de protection sociale. Bien que son rôle principal ne soit pas de se substituer aux services publics, le CRM propose une variété de services adaptés, tels que l'ambulance, le soutien social, et l'assistance médicale. En situation de catastrophe, il offre une aide initiale aux populations affectées, tandis que les interventions médicales plus poussées sont assurées par les cliniques et hôpitaux post-évacuation. Le CRM est également essentiel en tant que poste de secours et fournisseur d'ambulances, avec des équipes formées pour intervenir rapidement en cas de besoin.

La fondation Mohammed V pour la solidarité joue également un rôle crucial dans la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles, en intervenant rapidement en situations d'urgence. Son programme humanitaire inclut l'assistance médico-sociale, les secours, l'hébergement, ainsi que la distribution de nourriture, de vêtements et de divers articles essentiels aux populations sinistrées. Ces efforts coordonnés illustrent l'importance de la contribution de la société civile dans la gestion des crises et des catastrophes naturelles au Maroc.

Toutefois, l'absence d'un cadre juridique dédié définissant clairement le rôle de la société civile en situation de catastrophe limite son efficacité en réponse aux crises.

De surcroît et bien que la loi n° 06.18 réglementant le volontariat au Maroc soit entrée en vigueur en 2023, la culture du volontariat reste encore peu développée dans le pays. Ladite loi définit le volontariat comme «toute activité exercée volontairement par une ou plusieurs personnes en dehors de leur cercle familial, de leurs études, de leur travail ou de leur profession et ce dans le cadre d'un contrat écrit avec l'organisme organisant le volontariat, au service d'un intérêt public». Son article 3 énonce plusieurs principes fondamentaux du volontariat contractuel, notamment la liberté de s'engager volontairement, l'indépendance organisationnelle, l'impartialité, la qualité de mise en œuvre, la solidarité, la volonté de participer activement à la vie sociale, l'égalité d'accès, la non-discrimination entre les volontaires et les bénéficiaires, ainsi que le respect de la dignité et de l'intégrité physique et psychologique de tous les participants.

Ce cadre légal vise à structurer et promouvoir le volontariat, mais l'engagement effectif et le renforcement de la culture du bénévolat nécessitent encore un soutien plus marqué et une valorisation accrue au sein de la société marocaine. Ainsi, les associations locales ne sont pas assez impliquées dans les actions de prévention, d'encadrement et de suivi-évaluation des risques liés aux catastrophes naturelles, même si les exercices de simulation, sont essentiels pour renforcer les compétences des acteurs.

A noter que les canaux de sensibilisation de proximité existent et pourraient être mieux exploités pour sensibiliser davantage les citoyens à la culture du risque. Les écoles, en tant que lieux d'apprentissage, jouent un rôle-clé dans la formation et la sensibilisation des élèves aux risques de catastrophes naturelles. Les mosquées jouent un rôle tout aussi déterminant dans la mobilisation et la sensibilisation des citoyens aux risques naturels.

Par ailleurs, force est de constater que les séquelles psychologiques des survivants sont souvent négligées dans la politique de réponse aux catastrophes. La présence de professionnels tels que des psychiatres et des psychologues est nécessaire pour atténuer les effets néfastes des catastrophes sur les sinistrés. Les premières initiatives prises dès les premiers jours du séisme d'Al Haouz pour le suivi psychologique d'un certain nombre de victimes, en particulier les enfants et les orphelins, constituent une réponse rapide et essentielle aux besoins émotionnels des personnes touchées par cette catastrophe.

Dans le domaine de la recherche scientifique, le Maroc bénéficie d'infrastructures de recherche significatives, notamment avec la présence d'universités et d'institutions scientifiques telles que la direction de la météorologie nationale, le centre national de recherche scientifique et technique, ainsi que le centre Royal de télédétection spatiale. Ces entités jouent un rôle crucial dans la prévention des risques naturels. Cependant, la discipline relative à la gestion des risques de catastrophes naturelles n'attire que peu l'attention des jeunes chercheurs, freinant ainsi l'émergence de nouvelles initiatives de recherche. Cette situation limite ainsi la capacité du pays à répondre efficacement aux risques naturels.

Réponses des participants à la consultation citoyenne « ouchariko.ma »

En termes de recherche scientifique, 33% des répondants affirment qu'il faut développer la recherche et l'innovation dans les domaines de la détection précoce et la prévention pour réduire l'impact des risques naturels,

Les entreprises privées quant à elles, jouent également un rôle dans la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles à différentes étapes, avant, pendant et après l'événement. À l'échelle territoriale, les entreprises chargées de la gestion de l'eau et de l'assainissement au Maroc collaborent avec les autorités publiques pour gérer les crises, notamment les inondations, en organisation notamment des simulations préventives.

Le secteur privé participe également aux efforts de reconstruction et de réhabilitation des infrastructures touchées. Il reste que son implication dans ce processus est modeste en raison notamment de l'absence d'un cadre incitatif qui pourrait mobiliser à la fois les compétences et les ressources potentielles pour développer ce domaine.

Encadré 3: rappel des principaux défis qui compromettent l'efficacité du système actuel de gestion des risques de catastrophes naturelles

Les acteurs auditionnés par le CESE ont identifié plusieurs défis qui compromettent l'efficacité du système actuel de gestion des risques de catastrophes naturelles. Parmi ces défis, il est permis de citer :

- **La multiplicité des intervenants** : la présence de nombreux acteurs intervenant à divers échelons, particulièrement aux niveaux territorial et local, complexifie la coordination des actions. Cette situation engendre souvent des chevauchements de responsabilités et le double emploi des moyens et de la logistique entre différents niveaux d'intervention. De plus, le manque de convergence et de coordination entre eux rend difficile l'intervention des acteurs locaux dans l'implémentation de la stratégie nationale dans ce domaine, ce qui peut diluer l'efficacité des efforts déployés et entraver une mise en œuvre cohérente et efficace des mesures de gestion des catastrophes.

- L'insuffisance de prise en compte des **particularités** des zones rurales et enclavées : la planification territoriale de gestion des risques des catastrophes naturelles ne tient souvent pas suffisamment compte des spécificités des zones rurales et enclavées. Ce qui peut limiter la capacité de ces régions à réagir efficacement aux **urgences et à se reconstruire de manière optimale après des catastrophes**.

- **Une lenteur parfois dans le relèvement et la reconstruction** : le processus de reconstruction et de rétablissement des infrastructures ainsi que des services de base pâtit généralement de retards. Cette lenteur entrave la reprise normale des activités **et la restauration des conditions de vie dans les zones affectées**.

- **Une communication insuffisante** à l'échelle régionale : la stratégie nationale de gestion des risques naturels (2020-2030) est entravée par un manque de communication, rendant son implémentation territoriale difficile. De plus, le fait qu'elle ne soit ni contraignante ni généralisée sur l'ensemble des régions constitue un obstacle à son déploiement efficace.

- **Un manque de partage d'information au niveau national et local** : principalement en raison de l'absence d'un inventaire exhaustif, d'un système d'information intégré et partagé, d'un système d'évaluation des catastrophes naturelles conforme aux normes en vigueur, et d'une veille stratégique territorialisée des risques naturels.

III. La nécessité d'une approche proactive et intégrée pour renforcer la gestion des risques des catastrophes naturelles au niveau des différentes régions

Partant de ce diagnostic, le CESE prône l'adoption d'une approche pro-active et intégrée pour renforcer la gestion des risques et des catastrophes naturelles au niveau régional, en mettant en avant six axes prioritaires :

Axe 1 : Doter le dispositif actuel de gestion des risques et des crises des catastrophes naturelles d'un cadre juridique dédié

Il est ainsi recommandé de :

1. Instaurer une loi-cadre des catastrophes naturelles. Cette loi devrait :
 - définir les catastrophes naturelles et leurs critères de qualifications ;
 - établir les grandes orientations de l'État en matière de gestion des catastrophes naturelles, en spécifiant les actions à entreprendre lors des phases de prévention, de réponse et de reconstruction/relèvement et de réhabilitation des zones sinistrées.
 - clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur impliqué dans la gestion des catastrophes naturelles, y compris les collectivités territoriales, les services déconcentrés, la société civile, etc.
 - imposer aux départements ministériels, aux collectivités territoriales et aux organismes et établissements publics l'obligation de concevoir et de mettre en œuvre des plans spécifiques de gestion des risques des catastrophes, cohérentes et adaptés à leur domaine de compétence et à leur zone d'intervention, afin d'assurer une réponse adéquate et coordonnée en cas de catastrophe.
2. Adapter le cadre juridique existant relatif aux différentes lois et textes réglementaires existants, tels que ceux concernant le littoral, l'urbanisme, l'habitat, l'aménagement des territoires et les collectivités territoriales, aux exigences de la démarche de gestion pro-active et intégrée des risques des catastrophes naturelles. Cela implique de revoir et de mettre à jour ces textes pour intégrer les considérations liées à la prévention, à la réduction des risques et à la gestion des crises, afin de garantir une approche cohérente et efficace à tous les niveaux de gouvernance.

Axe 2 : Assurer un déploiement efficace et efficient du dispositif existant de gestion des risques de catastrophes naturelles en renforçant sa territorialisation

Il est, à cet égard, recommandé de :

3. Intégrer, en les adaptant, les axes et objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques des catastrophes naturelles 2020-2030 dans les documents territoriaux (PDR, PDP, PAC) et dans les politiques publiques sectorielles ;

4. Renforcer la politique nationale d'évaluation des risques des catastrophes naturelles, en partenariat avec les régions, les universités et les centres de recherche régionaux afin de :
 - cartographier les risques naturels et assurer leur mise à jour ;
 - développer la R&D en matière de gestion des risques des catastrophes naturelles ;
 - renforcer les rôles et les capacités des acteurs locaux en matière de gestion des risques naturels.
5. Accélérer et territorialiser la mise en place de l'observatoire national des risques naturels²⁴, chargé de la collecte et de la mise à jour des données relatives aux risques des catastrophes naturelles et de l'évaluation ;
6. Doter les instituts et établissements de recherche scientifique de moyens financiers et de ressources humaines suffisantes et encourager les universitaires spécialisées à mutualiser leur expertise dans le domaine de gestion des risques des catastrophes naturelles ;
7. Mener une analyse rétrospective des catastrophes naturelles, en réunissant chercheurs et experts afin d'étudier tous les scénarios potentiels de la survenance d'une catastrophe. Cela permettrait de mieux comprendre les conditions sous-jacentes à ces catastrophes et d'anticiper les risques futurs. Cela pourrait également contribuer à l'élaboration de plans d'urgence plus efficaces et à l'amélioration des stratégies de gestion des risques.

Axe 3: Renforcer la résilience des territoires face aux risques des catastrophes naturelles

Il est recommandé de :

8. doter les territoires de moyens humains et matériels adaptés aux différentes situations d'urgence ou de crises envisageables, pour assurer une gestion efficace et intégrée des plans d'urgence mis en place, en fonction des spécificités de chaque territoire ;
9. Soutenir la coordination verticale et horizontale des interventions des acteurs territoriaux concernés en suivant les plans d'urgence préconçus et en mobilisant de manière concertée et rationnelle leurs moyens et leurs ressources pour faire face aux effets de l'événement catastrophique à l'échelle régionale;
10. Renforcer la résilience de chaque région dans la phase **post-catastrophe** en :
 - réhabilitant les infrastructures et équipements publics ;
 - relançant les activités économiques de territoires touchés ;
 - rendant obligatoire le respect des plans antisismiques dans les constructions, des bâtiments et équipements publics et privés recevant les usagers ;
 - rendant les cartes de risques comme document opposable au plan d'aménagement du territoire, documents d'urbanisme et Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire.

24 - Prévu dans la stratégie nationale de gestion des risques des catastrophes naturelles 2020 – 2030, programme 4

11. Encourager les acteurs territoriaux à instaurer un système efficace de prise en charge des sinistrés dans la phase post-événement, notamment en termes d'accompagnement de leur bien-être physique et mentale, de relogement temporaire, de distribution d'aide alimentaire d'urgence et de reconstruction des habitations endommagées

Axe 4: Asseoir la prise de conscience de la culture du risque par l'ensemble des acteurs territoriaux notamment les élus, les associations et le secteur privé

Il est recommandé de :

12. développer la culture de risques des catastrophes dans l'action des différents acteurs nationaux et territoriaux et veiller à son intégration dans les cursus et programmes de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle ;
13. organiser régulièrement des exercices de simulation dans le domaine de la lutte contre les catastrophes naturelles. Ces simulations visent à tester les dispositifs en place, à renforcer les compétences des acteurs impliqués (associations, secteur privé, élus, etc.), à sensibiliser et à préparer ces acteurs à faire face aux crises liées aux catastrophes naturelles ;
14. encourager, dans le cadre de la loi n°06-18 relative au volontariat contractuel, le recours au volontariat dans le domaine de la gestion de risques des catastrophes naturelles en mettant en place des programmes de formation, de sensibilisation et de motivation pour les volontaires. Cela implique la création de réseaux de volontaires spécialisés dans les premiers secours en matière d'aide aux sinistrés et de l'accompagnement psychologique.

Axe 5: développer une stratégie de communication de crise dédiée aux catastrophes naturelles

Il est recommandé de :

15. Mettre en place une stratégie de communication et d'information active et intégrée. En s'appuyant sur les médias audiovisuels officiels, les médias numériques et les réseaux sociaux. Ces plateformes peuvent être utilisées pour diffuser des messages clairs et concis sur la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles ainsi que pour encourager la participation active des citoyens en partageant des informations utiles et en les incitant à adopter des comportements responsables face aux risques naturels ;
16. Accélérer l'usage du digital dans la prévention des risques naturels, notamment par le développement de systèmes d'information géographique et l'utilisation de l'intelligence artificielle, afin de prédire les catastrophes naturelles et d'informer à l'avance la population sur les conduites préventives à adopter. Ces technologies peuvent également jouer un rôle crucial après la survenue d'une catastrophe, en matière de facilitation des opérations de secours et d'organisation des interventions de déploiement et de reconstruction.

Axe 6: Diversifier les sources de financements pour assurer une gestion pérenne des risques des catastrophes naturelles

Il est recommandé de :

17. Renforcer les systèmes de mobilisation des moyens financiers pour faire face aux conséquences éventuelles des risques des catastrophes naturelles et améliorer la résilience des territoires exposés aux risques majeurs
18. Encourager le recours à l'assurance multirisque-habitation pour couvrir les populations contre les risques liés aux phénomènes naturels tels que les tremblements de terre et les tsunamis.

Annexes

Annexe 1 : Liste des membres de la commission chargée de la régionalisation avancée et du développement rural et territorial

Abdelmoumni Abdelmoula	Hassan Boubrik
Nouzha Alaoui	Abderrahim Ksiri
Driss Belfadla	Abderahmane Kandila
Abdelhai Bessa	Benalilou Mohamed
Mohammed Dahmani	Ahmed Ouayach
Mohamed Abdessadek Essaidi	Lahcen Oulhaj
Kamaleddine Faher	Mina Rouchati
Mohammed Fikrat	Mohamed Wakrim
Abdeltif Jouahri	Abderahmane Zahi
	Zahra Zaoui

- Liste des experts ayant accompagné la commission

Experts permanents au Conseil	Yasmina Doukkali Omar Benida
Expert permanent chargé de la traduction	Nadia Ourhiati

Annexe 2 : liste des institutions et acteurs auditionnés

Catégories d'acteurs	
Départements ministériels et organismes publics	- Organismes /Acteurs
	- Ministère de l'Intérieur
	- La direction générale de l Protection civile
	- La Direction de gestion des risques naturels
	- Ministère de l'économie et des finances (Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques.
	- Département de l'agriculture,
	- Ministère de l'équipement et de l'eau
Acteurs associatifs	- Ministère de la Santé et la protection sociale
	- Agence nationale des Eaux et forêts,
	- Association marocaine des droits de l'homme (AMDH)
	- Association Al Karam
	- Ligue Marocaine pour la Défense des Droits de l'Homme
	- Associations locales (relevant des provinces touchées par les séismes du 8 septembre 2023,)
	- Coordinateur national des programmes du Croissant Rouge Marocain (CRM)
Organismes internationaux	- MARAMM (Moroccan Association of Reliability, Asset Management et Maintenance)
	- Organisation marocaine des droits humains (OMDH)
Secteur privé	- Banque mondiale
	- OCDE
	- Fédération marocaine de l'Assurance
	- PROVIDAM

Visite de terrain	- Préfecture de Mohammedia - Préfecture de Rabat - Conseil régional de Tanger Tétouan Al Hoceima
	Rencontre avec : - Autorités locales et Services déconcentrés - Collectivités territoriales (préfectures et communes)Centre National de gestion des risques climatiques forestiers.

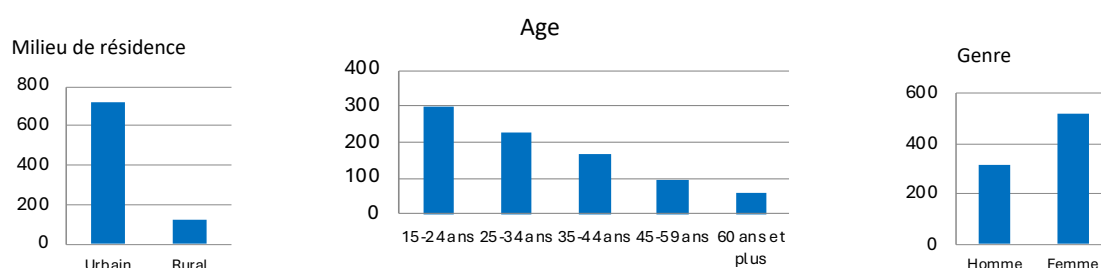
Annexe 3 : les résultats de la consultation citoyenne lancée

Dans le cadre de l'élaboration de son avis sur la gestion des risques des catastrophes naturelles à l'échelle territoriale, le CESE a sollicité, du lundi 27 novembre 2023 au jeudi 21 décembre 2023, la contribution des citoyen(e)s à travers sa plateforme « Ouchariko » et sur les différentes pages du CESE dans les différents réseaux sociaux. Le nombre d'interactions sur le sujet est de 402.712 avec 850 répondants au sondage et 189 commentaires postés.

1. Caractéristiques du groupe de répondants à la consultation citoyenne

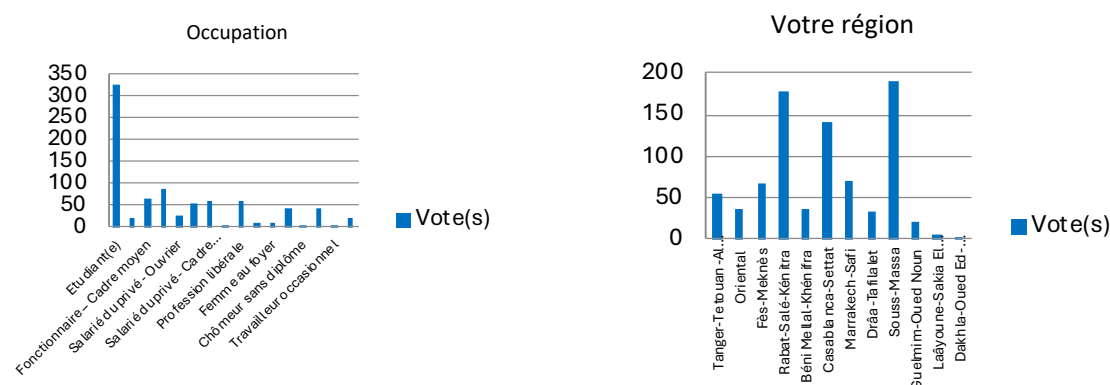
Les répondants à cette consultation citoyenne représentent majoritairement une population citadine (85%), tandis que la population rurale ne représente que 14%. En termes de répartition par genre, les femmes ont constitué 62% du nombre total, alors que les hommes ne représentent que 37%.

La population des répondants est composée de trois tranches d'âge majeures : 15-24 ans (35%), 25-34 ans (26%) et 35-44 ans (19%). Le nombre de répondants restant est réparti sur les tranches d'âge suivantes : 45-59 ans (11%), et 60 ans et plus (6%).



Graphique 1 : caractéristiques du groupe de répondants

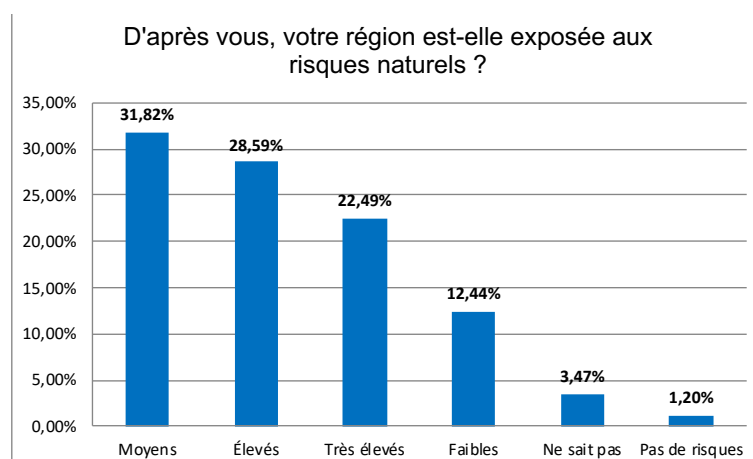
Les répondants sont constitués majoritairement d'étudiants (38%), de fonctionnaires (20%), de salariés (19%) et de profession libérale (7%). Plus du un tiers d'entre eux sont concentrés dans les régions de de Souss-Massa (22%) et de Casablanca-Settat (16%).



Graphique 1 : répartition des répondants par région et par occupation

1. Points saillants de la consultation citoyenne

Les résultats du sondage font ressortir que la moitié des répondants (51%) considèrent que leurs régions sont exposées à des risques naturels élevés, tandis que seulement 12,44% estiment qu'elles sont faiblement exposées aux risques naturels. Seuls 1,20% considèrent qu'ils ne sont pas exposés du tout (graphique 3).



Graphique 3 : exposition des régions aux risques naturels

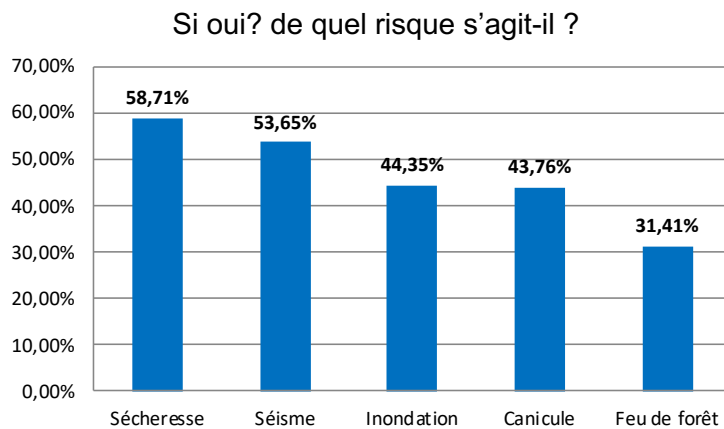
La sécheresse, les séismes et les inondations sont considérés parmi les principaux risques qui impactent le Maroc avec respectivement 58,71%, 53,65% et 44,35% (graphique 4). Pour la canicule et les feux de forêts, 43,76% et 31,41% des répondants les considèrent également comme des risques naturels majeurs.

Les participants à la consultation du CESE sur les réseaux sociaux ont évoqué des catastrophes naturelles antérieures au Maroc. Parmi les épisodes les plus cités, les inondations dévastatrices de la vallée de l'Ourika ont particulièrement retenu l'attention, suscitant de nombreux commentaires et discussions. Les participants ont mis en lumière les mesures d'alerte adoptées suite aux événements, notamment l'installation de sirènes. Cependant, ils soulignent que la vigilance humaine et la communication proactive entre les résidents en amont et les cafetiers situés le long de l'Oued demeurent les mécanismes les plus efficaces pour prévenir les risques.

« أتواجد في منطقة اتبتث فيه صفارات الانذار المبكر عدم جدواها بسبب الجهل والاستهتار من قبل الزوار. الوسيلة المتبعة حاليا هيا اعلام اصحاب المقاهي من قبل المواطنين انفسهم الساكنين اعالي الجبال. المنطقة ايضا تعاني من ضعف تغطية شبكة الهاتف وردائة صبيب الانترنت ».

D'autres commentaires ont souligné un contraste important entre les types de catastrophes naturelles : tandis que les inondations offrent souvent des signaux précurseurs permettant aux communautés de se préparer, les séismes, eux, surviennent sans avertissement préalable. Ce caractère soudain des tremblements de terre rend inefficaces les systèmes d'alerte précoce, laissant peu de marge pour l'organisation et la réaction immédiate des populations.

« أصعب كارثة هي الزلازل لان التنبؤ بها غير ممكن ولا فائدة من وسائل الانذار ».



Graphique 4 : nature des risques naturels auxquels sont exposées les régions marocaines

Concernant les moyens d'alerte disponibles localement (voir graphique 5), 59,06 % des répondants considèrent les réseaux sociaux comme le principal canal d'alerte, suivis par les médias, cités par 53,18 %. En revanche, les sirènes d'alerte et les SMS automatiques restent relativement peu répandus, avec seulement 27,76 % et 20,24 % de disponibilité respectivement. Il est également important de souligner que 18,71 % des participants ignorent l'existence de dispositifs d'alerte locaux pour les prévenir en cas de catastrophes naturelles imminentes.

Cependant, cette priorisation change lorsque les participants évaluent l'efficacité des moyens d'alerte. Les sirènes d'alerte sont alors considérées comme les plus efficaces, suivies des SMS automatiques. Les médias traditionnels et les réseaux sociaux arrivent ensuite dans cette appréciation de l'efficacité.

Les commentaires des internautes sur les pages officielles du CESE dans les réseaux sociaux vont dans le même sens : les sirènes d'alerte sont perçues comme le moyen le plus efficace, surpassant nettement les autres options. Ce dispositif se distingue par sa capacité à capter immédiatement l'attention de l'ensemble de la population.

« صافرات الإنذار لها تأثير أكثر من ناحية جذب الانتباه و سرعة التلقي ».

Ils soulignent que, lors de catastrophes, les autres moyens de communication tels que le réseau téléphonique et le signal télévisé risquent d'être coupés. De plus, il est possible que les alertes envoyées par téléphone ou diffusées par les médias ne captent pas l'attention des habitants, que ce soit en raison d'un téléphone éteint, hors de couverture ou hors de portée de l'utilisateur, ou parce que les appareils médiatiques comme la télévision ou la radio ne sont pas en fonction ou sont inaccessibles.

« صافرات الإنذار ... لأن الاتصال ينقطع والاعلام يرتبط بالصحن الهوائية مجرد زحزحتها من مكانها تفقد الإشارة .. ثم ليس الكل يشاهد التلفاز وليس الكل يحمل هاتفا »

Ils insistent cependant sur l'importance d'accompagner l'installation de tels dispositifs par des campagnes d'information et de sensibilisation, afin de garantir que les citoyens comprennent clairement comment réagir lorsqu'une alerte est déclenchée.

« صفارات الانذار لكن ينبغي أن تسبقها امورا عدة من بنى تحتية ومحاضرات توعوية وغير ذلك والا ستأتي بنتائج عكسية »

Ils soulignent également le manque d'abris clairement identifiés où se réfugier en cas d'alerte.

« لا توجد ثكنات استتفرار كافية لا في المجال الحضاري أما في القروي فمنعدمة »

Ils recommandent également d'enrichir ce dispositif avec des moyens adaptés aux personnes malentendantes.

« صافرات الانذار أسرع ومتاحة ليسمعه الجميع، مع توفير حل للصم »

Les internautes placent en deuxième position l'utilisation des SMS d'alerte. Ils citent l'exemple de certains pays, comme les États-Unis, où une alerte est automatiquement activée sur tous les téléphones, accompagnée d'une alarme sonore et d'un message texte.

Nombreux sont ceux qui prônent la combinaison des sirènes avec les SMS d'alerte avec. Ils soulignent cependant la nécessité d'assurer une couverture réseau adéquate dans toute la zone concernée par l'alerte, en accordant une attention particulière aux régions isolées.

Ils insistent sur la nécessité pour ces deux dispositifs d'effectuer une information et une sensibilisation préalables et de mener des tests réguliers, à l'image de ce qui est pratiqué dans certains pays.

« في هولندا، عندهم نظام صفارات الإنذار ورسائل قصيرة. تُجَرَّبُ أول يوم إثنين من كل شهر على الساعة الثانية عشر نهارا. أظن أن هذه الطريقة أفضل. »

Presque autant de commentaires que ceux favorisant l'utilisation des SMS suggèrent la combinaison de tous les moyens d'alerte disponibles, afin de garantir l'atteinte de toute la population sans exception.

« بشتى الطرق، لأنه من المعلوم أنه يتواجد بيننا أشخاص صم لا يسمعون، وأشخاص مسنين يشاهدون التلفاز فقط، وآخرون يتواجدون بملاعب أو أماكن ترفيهية لا يمكنهم من مشاهدة تلفاز أو قراءة رسائل نصية. »

Un mode d'alerte particulier a été proposé dans les commentaires spontanés des internautes: l'utilisation des haut-parleurs des mosquées, qui sont répandus sur tout le territoire et dont la portée couvre presque tous les quartiers et les douars.

« ضع نظام انذار متطور مرتبط بالمساجد لأنها أكثر حاجة منتشرة في كل الاحياء و الدواوير في المغرب و يكون التفعيل من الجهات المسؤولة مباشرة. »

Le rôle des médias devrait principalement, selon les internautes, consister à sensibiliser et à informer le public sur les différents moyens d'alerte disponibles.

« التوعية عبر قنوات رسمية تلفزيونية بالاحداث المستجدة و كل الاجراءات الوقائية »

Les commentaires favorisant ce mode d'alerte sont peu nombreux et recommandent presque exclusivement l'utilisation de la radio.

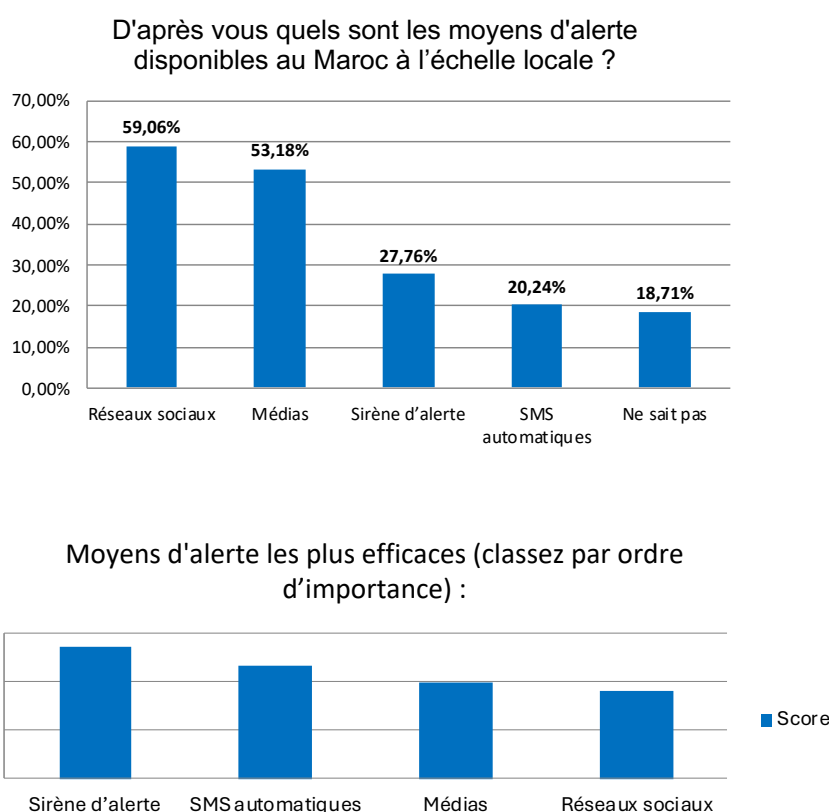
« اسرع وسيلة وابسطها هي الراديو ; « الأغلبية أثناء السياقة و دونها يستمعون للراديو. »

D'autres suggestions ont émergé spontanément des commentaires des internautes. Par exemple, certains ont proposé l'utilisation de crieurs publics, particulièrement dans les zones isolées dépourvues de couverture réseau adéquate.

« بالنسبة للاماكن النائية التي تضعف فيها شبكات الاتصال يمين ان يسند هذا الدور للبراح ».

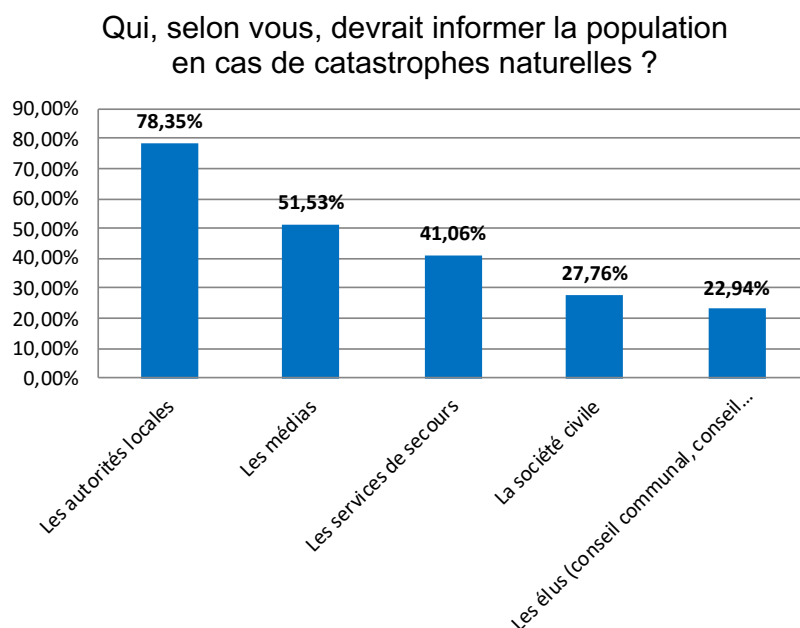
Ils ont en outre recommandé d'adapter les dispositifs d'alerte aux spécificités géographiques de la zone affectée par la catastrophe.

« المجالات تختلف يجب استعمال كل طريقة حسب المجال مثلا المناطق الجبلية تكون فيها اشارات الهاتف ضعيفة لذا يستحسن استعمال صفرات الانذار او مكبرات الاذان في المساجد او الراديو، واهم شيء هو توعية الانسان بثقافة الخطر ».



Graphique 5 : moyens d'alerte disponibles à l'échelle locale

En ce qui concerne les responsables de l'information de la population en cas de catastrophe naturelle, 78,35% des répondants identifient les autorités locales comme les principaux acteurs, loin devant les élus (22,94%) et les associations et fondations (27,76%), selon le graphique 6. Cette opinion est pleinement soutenue par les internautes qui ont interagi avec la consultation sur les pages officielles du CESE sur les réseaux sociaux, désignant unanimement les auxiliaires d'autorité, notamment les moqadems tels que mentionné dans certains commentaires sur les réseaux sociaux, comme les plus qualifiés pour communiquer avec la population lors de telles urgences.



Graphique 6 : les acteurs en charge de l'information de la population

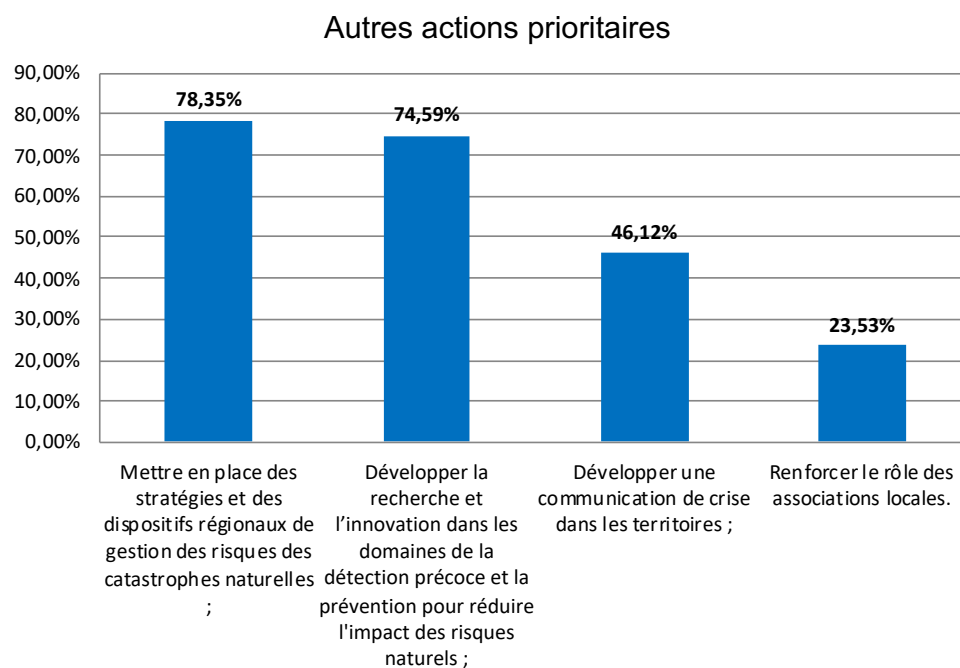
Concernant les actions prioritaires à envisager (voir graphique 7), 78,35% des répondants estiment que la mise en place de stratégies et de dispositifs régionaux pour la gestion des risques liés aux catastrophes naturelles est essentielle. Parallèlement, 74,59% soulignent la nécessité de développer la recherche et l'innovation dans les domaines de la détection précoce et de la prévention afin de minimiser l'impact des risques naturels. 46,12% recommandent de renforcer la communication de crise à l'échelle locale. Cependant, seulement 23,53% voient le renforcement du rôle des associations locales comme une mesure cruciale à adopter.

Les internautes ayant participé à la consultation sur les pages officielles du CESE via les réseaux sociaux soulignent l'importance d'une préparation préventive face aux risques de catastrophes naturelles. Ils insistent sur la nécessité de former la population aux réactions adéquates en situation de crise, soulignant que les effets de la panique peuvent souvent être plus destructeurs que la catastrophe elle-même.

« اللي كيقتل ماشي الكوارث... راه الهلع و الفوضوية هي اللي كتضاعف الضحايا مئات المرات ».

Ils recommandent également de renforcer les infrastructures préventives, en multipliant par exemple la construction de petits barrages de retenue, en mettant en place des systèmes de détection des tsunamis, en adoptant des méthodes de construction antisismique, et en s'équipant d'abris étanches et résistants, pourvus d'équipements de survie.

« كل هذه الحلول تقليدية و غير ناجعة امام شكل و طبيعة الكارثة. فمثل كوارث الزلازل او تسونامي او اعصار تستوجب تغيير كلي في طريقة البناء و المواد المستعملة مع اضافة حجر ذكية للحماية مقاومة لي صدمات و تسرب المياه تتوفر على احتياط من الأكسجين و gps »



Graphique 7 : les actions prioritaires à prendre

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5

Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@cese.ma