



Royaume du Maroc
Ministère de l'Intérieur



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

GUIDE PRATIQUE

PREPARER LE RELEVEMENT ET LA RECONSTRUCTION POST-CATASTROPHE AU MAROC



© OCDE, 2018

Ce document ne reflète pas nécessairement la position du Secrétariat de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments avancés n'engagent que les auteurs.

GUIDE PRATIQUE

PREPARER LE RELEVEMENT ET LA RECONSTRUCTION POST-CATASTROPHE AU MAROC

Avant-Propos

Les opérations de relèvement et de reconstruction sont des éléments décisifs d'une stratégie intégrée de gestion des risques. Après une catastrophe, assurer une reprise rapide des activités et mettre en place des processus de reconstruction et des mécanismes de financement transparents, justes et efficaces sont essentiels pour réduire les impacts économiques, répondre aux attentes importantes des citoyens, et réduire les vulnérabilités dans le futur.

Comme le soulève l'étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc, publiée en 2016, le Maroc s'est engagé dans une dynamique de renforcement de ses politiques publiques de gestion des risques, qui fait de la prévention des risques sa priorité. Mais prévenir les risques consiste aussi à se préparer à en gérer les conséquences potentielles, et à s'en relever le plus rapidement possible dans une démarche de résilience.

Tel est l'objet de ce guide, destiné à appuyer les autorités marocaines dans la préparation au relèvement et à la reconstruction post-catastrophe de façon à réduire au maximum les conséquences négatives, à permettre un retour à la normale dans les meilleurs délais et à renforcer la résilience des territoires au bout du compte.

Proposant des lignes directrices vers une reconstruction résiliente, ce guide s'adresse en premier lieu aux autorités locales qui jouent un rôle prépondérant dans le pilotage et la mise en œuvre des processus de relèvement et de reconstruction. Il fait suite aux trois premiers guides portant sur l'évaluation des risques, la prévention, et la préparation à la gestion de crise. Il pourra être amené à évoluer pour prendre en compte le renforcement en cours du cadre réglementaire et institutionnel de la politique de gestion des risques du pays ainsi que les nouveaux outils en développement au niveau national.

Ce guide a été développé dans le cadre du projet d'appui de l'OCDE pour la gestion des risques au Maroc, qui a pour objet d'accompagner le Maroc dans la mise en œuvre des recommandations formulées par l'étude de l'OCDE en 2016. Il fait suite à l'atelier sur le relèvement et de reconstruction post-catastrophe au Maroc, organisé à Agadir les 19 et 20 décembre 2017 qui avait rassemblé les principaux acteurs de la gestion des risques au Maroc. Ce guide a été co-rédigé par Marc Jacquet, consultant senior, et Charles Baubion de la Direction de la Gouvernance Publique de l'OCDE. Il intègre les contributions de Maha Skah et les commentaires de Pierre-Alain Schieb, expert en matière de gestion des risques.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier le Ministère de l'Intérieur, le Ministère chargé de la Gouvernance et des Affaires Générales du Maroc, et la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) de la Suisse, pour leur soutien à ce projet ainsi que l'ensemble des participants à l'atelier d'Agadir pour leur engagement et leur participation, qui ont permis de rassembler les informations et données indispensables à la réalisation de ce guide.

Table des matières

Objet du guide.....	4
Les différentes étapes de la phase de relèvement et de reconstruction	5
Etape 1 : Gérer le relèvement immédiat post-catastrophe.....	7
1.1 Le pilotage de la gestion post-crise.....	7
1.2 Les principaux acteurs à mobiliser pour la gestion de la post-crise.....	7
1.3 Les missions clefs à assurer en post-crise.....	8
1.4 Communiquer lors de la post-crise	8
Etape 2 : Effectuer un retour d'expérience	9
2.1 Les objectifs du retour d'expérience	9
2.2 L'organisation du retour d'expérience	10
2.3 Spécificités pour le retour d'expérience sur la prévention	11
2.4 Les étapes du processus de retour d'expérience.....	12
Etape 3 : S'engager dans une reconstruction résiliente.....	13
3.1 Le pilotage de la démarche de reconstruction	14
3.2 L'approche de la reconstruction résiliente et durable	14
3.3. Les étapes de développement d'un processus de reconstruction	15
CONCLUSION.....	18

OBJET DU GUIDE

Ce quatrième guide sur le relèvement et la reconstruction vise à présenter les différentes missions et actions à conduire après une catastrophe qui laisse en général le territoire et les populations dans une situation difficile où de nombreux services, activités et besoins primaires, comme le logement ou la santé, sont largement affectés, interrompus ou détruits.

Le guide propose ainsi une démarche progressive vers le retour à la normale, en favorisant le retour d'expérience pour faire en sorte que ceci soit l'occasion d'améliorer la résilience du territoire et des populations dans une approche de développement durable.

Cette démarche se décline ainsi en trois étapes, la gestion du relèvement immédiat post-crise, le retour d'expérience, et la mise en place d'un processus de reconstruction résiliente pour le territoire et les populations affectées. Pour chacune de ces étapes, le guide propose des lignes directrices qui pourront inspirer les acteurs publics de la gestion des risques au Maroc.

Le guide met notamment l'accent sur la gouvernance à mettre en place pour les différentes étapes. Il précise également les différentes tâches à accomplir par les parties prenantes mobilisées dans la démarche de relèvement et de reconstruction résiliente des territoires affectés.

Contrairement aux autres guides, celui-ci ne propose pas la production d'un plan d'action dédié à la reconstruction résiliente pour les autorités publiques locales au Maroc. Il s'agit plutôt d'initier une réflexion afin de se préparer à mettre en place un tel processus si une catastrophe venait à advenir dans le territoire concerné.

RÉFÉRENCES :

- Étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc (2016)

<http://www.oecd.org/fr/gov/risques/lancement-de-l-etude-sur-la-gestion-des-risques-au-maroc.htm>

- Atelier de l'OCDE sur le relèvement et la reconstruction post-catastrophe, 19-20 Décembre 2017, Agadir

<http://www.oecd.org/fr/gov/risques/projet-appui-OCDE-gestion-risques-maroc-atelier-decembre-2017.htm>

- Projet d'appui de l'OCDE – 2016-2018

<http://www.oecd.org/fr/pays/maroc/projet-appui-ocde-gestion-risques-maroc.htm>

LES DIFFERENTES ETAPES DE LA PHASE DE RELEVEMENT ET DE RECONSTRUCTION

- ▶ **Après une catastrophe, l'attente est très forte pour un retour à la normale le plus rapide possible.** Force est de constater, à l'aune des grandes catastrophes passées, que ces attentes sont souvent déçues et qu'une durée importante peut s'écouler avant un véritable retour à la normale. Souvent, il s'agit plutôt d'un retour à la situation passée sans que pour autant tous les enseignements de la catastrophe aient été tirés pour rendre le territoire et les populations moins vulnérables.
- ▶ **L'objectif de la phase de relèvement et de reconstruction** est de répondre aux besoins des populations juste après la catastrophe et de permettre un retour à la normale amélioré et rapide, tout en assurant que le territoire et les populations affectées voient également leur cadre de vie s'améliorer selon les principes de la résilience et du développement durable.
- ▶ **Tout l'enjeu consiste ainsi à construire progressivement un processus conciliant rapidité d'exécution, résultats concrets pour les populations, et amélioration sur le long terme.** Conduit en étroite information et association avec les collectivités territoriales, les populations et les acteurs socio-économiques, un processus basé sur les principes de la reconstruction résiliente (*Build Back Better* ou *BBB* en anglais) permet ainsi, à partir des enseignements tirés de la catastrophe :
 - de concevoir l'urbanisme et la reconstruction des bâtiments, des réseaux, des infrastructures en réduisant leur vulnérabilité
 - d'organiser de façon plus efficiente les services et processus économiques et augmenter ainsi la résilience du territoire et des populations

☞ **La reconstruction de la ville d'Agadir suite au tremblement de terre du 29 février 1960** constitue un exemple de référence de reconstruction résiliente. Avec une ville détruite à 75% et de très nombreuses victimes, cette catastrophe majeure a entraîné le développement de mécanismes juridiques, financiers, fonciers et de planification urbaine ad-hoc pour une reconstruction rapide, résiliente et durable. Une administration autonome, le Haut-commissariat à la reconstruction d'Agadir, fut spécialement établie et un Fonds Spécial pour la Reconstruction d'Agadir créé, ainsi qu'un impôt de solidarité nationale destiné à l'alimenter. En deux ans, des plans d'urbanisme d'ensemble et de détails, ainsi qu'un plan d'aménagement pour l'établissement d'une nouvelle implantation pour la ville ont été développés sur la base d'étude de risque, et des mécanismes d'expropriation et d'indemnisation ont permis de mobiliser le foncier nécessaire. La nouvelle ville d'Agadir a ainsi été bâtie en appliquant les meilleurs standards de construction parasismique de l'époque, qui ont donné lieu à l'établissement de la norme d'Agadir. Si les modalités d'intervention des pouvoirs publics ont largement évolué depuis lors, cet exemple peut être conservé comme une source d'inspiration pour le relèvement et la reconstruction résiliente au Maroc.

► **Le retour à la normale nécessite une gestion de la post-catastrophe par étapes :**

- **Le relèvement immédiat post-catastrophe :** Immédiatement après la phase aiguë de la gestion de la crise, commence la phase de post-crise qui portera sur les missions et tâches à assurer auprès des populations et du territoire pour répondre à leurs besoins essentiels dans les jours et semaines suivant la catastrophe. La fin de la post-crise se traduit par un premier niveau de retour à la normale où les services essentiels sont rétablis au moins à titre provisoire et l'activité économique relancée au moins en phase transitoire.
- **Le retour d'expérience :** Parallèlement, il convient d'engager la réalisation d'un retour d'expérience, qui permettra de faire un état précis du déroulement, des causes et de l'importance de la catastrophe, des dommages, de la gestion opérationnelle de la crise ainsi que de la pertinence et/ou des limites des mesures de prévention existantes. Le retour d'expérience permettra de comprendre l'ensemble du phénomène, de l'analyser et d'en tirer des enseignements et recommandations utiles notamment pour la reconstruction.
- **Le processus de reconstruction résiliente :** Cette phase sera l'occasion de réfléchir aux modalités du relèvement et de la reconstruction, en évitant de reproduire une reconstruction à l'identique pour ne pas exposer à nouveau le territoire et les populations aux mêmes conséquences d'un événement similaire à l'avenir. Ce processus s'appuiera en particulier sur les enseignements du retour d'expérience. Selon l'importance des dommages, il faut être conscient que le retour à la normale définitif peut s'étaler dans le temps, de quelques mois à plusieurs années.

Il est ainsi proposé de développer dans ce guide ces trois phases de la gestion post catastrophe selon une démarche par étape:

Étape 1 : Gérer le relèvement immédiat post-catastrophe

Étape 2 : Effectuer un retour d'expérience

Étape 3 : S'engager dans une reconstruction résiliente

ETAPE 1 : GERER LE RELEVEMENT IMMEDIAT POST-CATASTROPHE

La phase de retour à la normale commence dès la fin de la phase de gestion de la crise, avec le relèvement immédiat post-crise. Cette phase est essentielle pour les populations mises en sécurité mais encore touchées, parfois pour de longues périodes, par les conséquences de l'événement, sur leurs habitations, sur l'alimentation et l'accès à l'eau potable, sur les réseaux d'énergie, d'assainissement, de télécommunications, ou de transports, sur leur travail, sur les écoles, sur les services ou sur les activités quotidiennes.

Il s'agit alors de mettre en place une gestion de post-crise permettant d'apporter à la population des solutions d'hébergement et de relogement, des soins, l'assistance et la logistique dans une phase provisoire où les services de base et les activités économiques sont affectés ou interrompus en partie sur le territoire.

1.1 Le pilotage de la gestion post-crise

L'organisation à prévoir sera fonction de l'importance de la catastrophe et de ses conséquences. En général, le pilotage et la responsabilité de l'organisation des secours post crise seront confiés au représentant de l'État sur le territoire, en charge de la sécurité publique. Elle s'inscrira dans le prolongement adapté de l'organisation mise en place dans la gestion de crise autour des services ORSEC pertinents parmi les six services de la gestion de crise.

Il sera utile et nécessaire de maintenir durant cette phase des cellules sur chaque thème important : logement, assurance ou compensation, santé, reconstruction provisoire (voirie, réseaux, gestion déchets...), enseignement, appui économique...

Pour les catastrophes très importantes, comme lors des tremblements de terre d'Agadir de 1960 ou d'Al Hoceïma en 2004, le pilotage pourra être confié à un représentant de niveau supérieur, avec, si nécessaire, l'appui d'un représentant national et d'une organisation ad hoc.

1.2 Les principaux acteurs à mobiliser pour la gestion de la post-crise

- ▶ Les principaux services de l'État sur le territoire, en charge des infrastructures, de la santé, du logement, de la sécurité civile, de l'éducation
- ▶ Les représentants des collectivités territoriales
- ▶ Les opérateurs de réseaux
- ▶ Les associations de volontaires comme le Croissant Rouge
- ▶ Les assureurs
- ▶ Les représentants des professionnels de la reconstruction

1.3 Les missions clefs à assurer en post-crise

- ▶ Éviter la ou les surprises, en cas de réitération de l'aléa (réplique sismique, nouvelle submersion marine liée à la marée, nouvelle tempête...), avec par exemple le confortement d'une digue, l'évacuation de secteurs menacés... ;
- ▶ Répondre aux besoins matériels de la population : alimentation, eau, chauffage, relogement provisoire, vêtements ;
- ▶ Soutenir les populations : assistance médicale, soutien psychologique ;
- ▶ Apporter une aide juridique aux populations et acteurs économiques pour les déclarations de sinistre et la constitution de dossiers d'indemnisation ou d'assurance, avec l'appui et la mobilisation des assureurs, et des dossiers d'aide d'urgence ;
- ▶ Rétablir les fonctions vitales du territoire et de la société, comme les infrastructures (route notamment), les réseaux de télécommunication et d'alimentation électrique et en eau potable ;
- ▶ Aider et favoriser la reprise de la vie économique et sociale, avec notamment la réouverture ou le déplacement des commerces vitaux comme l'alimentation, le rétablissement des services administratifs ;
- ▶ Assurer l'ordre et la sécurité, avec la surveillance des logements et activités inoccupés pour éviter les pillages ;
- ▶ Veiller à l'hygiène et la propreté, avec la maîtrise des risques épidémiques (assainissement) et le nettoyage des rues et espaces publics et l'évacuation des déchets et gravats ;
- ▶ Organiser la solidarité, avec la gestion de la logistique des secouristes et associations chargés des secours et d'aider au retour à la normale, la collecte et la gestion-répartition des aides d'urgence auprès de la population ;
- ▶ Établir un premier bilan avec l'évaluation des dommages et des besoins en termes de relèvement et reconstruction.

1.4 Communiquer lors de la post-crise

- ▶ Il est essentiel et fondamental d'assurer une communication régulière en direction des populations affectées dans cette période.
- ▶ Cette communication pourra utiliser les canaux de média traditionnels avec des points presse quotidien sur les progrès réalisés, les procédures et mécanismes en place et les perspectives de retour à la normale.
- ▶ Une communication directe avec les populations affectées sera aussi à privilégier, par des visites des autorités auprès d'elle, l'organisation de réunions publiques et des dispositifs d'information par affichage ou autres types de diffusion. N

ETAPE 2 : EFFECTUER UN RETOUR D'EXPERIENCE

Assurer un retour d'expérience post-catastrophe est une pratique essentielle pour l'amélioration des politiques publiques qui doivent en permanence s'adapter pour faire face à l'évolution des risques et des vulnérabilités de la société. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, c'est à la suite de catastrophes majeures que les grandes options d'améliorations des dispositifs de gestion de crise et des risques ont été décidées au Maroc. Une bonne gouvernance des risques comporte une institutionnalisation suffisante des retours d'expérience et tend vers une amélioration continue des processus et des plans d'urgence sur cette base.

Au Maroc, de nombreux rapports d'évaluation sont établis par les différentes institutions du réseau de réponse d'urgence au lendemain des catastrophes, mais ces éléments ne sont pas collectés et capitalisés de façon systématique et centralisée.

2.1 Les objectifs du retour d'expérience

Le retour d'expérience doit permettre de tirer tous les enseignements afin d'actualiser et d'ajuster les mesures de prévention ou de gestion de crise existantes et d'aider à concevoir les mesures et modes de relèvement et de reconstruction les plus pertinents. Par exemple, il pourra mener à éviter la reconstruction à l'identique de bâtiments ou équipements peu ou non résilients, ou encore à conduire les services publics et les entreprises à se doter de plans de continuité d'activités.

Il est dès lors important que ce retour d'expérience puisse porter, d'une part sur le volet gestion de crise, d'autre part sur tous les aspects de prévention des risques existants.

Il s'agira ainsi entre autre de vérifier, d'évaluer et d'analyser si :

- ▶ la connaissance et l'évaluation des risques se sont avérées adéquates,
- ▶ la qualité des prévisions et de l'alerte et la préparation à la gestion de crise étaient pertinentes,
- ▶ la mobilisation et la coordination des services de secours et de sécurité civile étaient efficaces et leur dimensionnement et leur réactivité appropriés,
- ▶ les plans type ORSEC et les cartographies étaient à jour,
- ▶ les populations ont bien réagi ou non, si elles étaient bien informées en amont et durant l'événement,
- ▶ les mesures de maîtrise de l'urbanisation étaient adaptées,
- ▶ si les ouvrages de protection et autres mesures structurelles de la prévention des risques ont été suffisants.

C'est ainsi l'ensemble de la gestion des risques sur le territoire impacté qui doit être analysé de façon à pouvoir renforcer la gestion des risques à tous les niveaux, avant la crise avec la prévention et l'anticipation, pendant la crise, et après la crise dans la phase de relèvement immédiat.

2.2 L'organisation du retour d'expérience

- ▶ Selon l'importance de l'événement, le contenu du retour d'expérience à conduire pourra être plus ou moins approfondi.
 - **Un événement classique d'occurrence faible à moyenne** et aux dommages limités nécessitera de procéder, outre l'examen systématique du dispositif de gestion de crise, aux relevés des informations techniques de base utiles pour la capitalisation des événements et l'amélioration des modèles et à une analyse des dispositifs de prévention préexistants. Le retour d'expérience de nature technique sera conduit par les services techniques concernés dans un cadre harmonisé permettant la bancarisation et l'analyse.
 - **Un événement plus rare sur une échelle plus importante** et des dommages significatifs nécessitera d'aller au-delà et de conduire des investigations complémentaires sur les processus engagés pour la gestion de crise et sur la pertinence des mesures de prévention et de gestion du risque existantes sur l'ensemble des leviers possibles. Le retour d'expérience sera alors conduit sous le pilotage d'une autorité publique légitime et reconnue sur le territoire et associera des compétences multiples avec une écoute et une concertation avec toutes les parties prenantes.
 - **Un événement majeur impliquant l'intervention des moyens nationaux** nécessitera un pilotage national du retour d'expérience avec des instructions données à plus haut-niveau et la mobilisation éventuelle des administrations de contrôle et d'inspections. Le REX sera alors très complet en ce sens que, au-delà de l'impact sur la région concernée, il pourra également aboutir à des recommandations nationales et/ou reproductibles ou généralisables.
- ▶ **La conduite du retour d'expérience sera effectuée sous l'autorité du représentant de l'Etat, selon les deux volets prévention des risques et gestion de crise.** Une formalisation écrite des objectifs et attentes, de l'organisation, des missions de chacun, des modalités d'association et d'écoute des parties prenantes, des élus et des populations, du calendrier et du mode de rapportage et de rendu devra être établie, et fera l'objet d'une présentation et d'un échange avec les acteurs concernés avant le lancement du processus par les autorités concernées.
- ▶ La **réussite** de ce type de retour d'expérience suppose une grande qualité d'écoute et de bien clarifier en amont l'objectif d'amélioration de la prévention et la résilience. Il s'agit d'éviter que le processus ne soit perçu comme une recherche des responsabilités et des défaillances, qui conduirait à amoindrir l'implication des acteurs et l'objectivité de l'analyse.
- ▶ **En termes de calendrier**, les deux volets gestion de crise et prévention et gestion des risques pourront avoir si nécessaire des temporalités différentes. Le volet gestion de crise devra être effectué rapidement, ainsi que la partie relevé technique d'informations sur le terrain du volet prévention des risques.
- ▶ **Les enseignements devront être formalisés et portés à la connaissance** de toutes les parties prenantes et discuté dans une réunion présidée par le représentant de l'Etat. Une communication des principaux résultats avec les média et le public devra être organisée.

- ▶ **Les enseignements feront l'objet d'un suivi pour leur mise en œuvre.** Ils seront également enregistrés dans une base de données pour permettre la diffusion des bonnes pratiques et des bonnes solutions, base gérée par le niveau national pour promouvoir la prévention des risques et la résilience des territoires. Même si cela est souvent difficile, il est conseillé de faire une évaluation des recommandations et propositions du retour d'expérience cinq ans après pour en vérifier à la fois la bonne mise en œuvre et la pertinence dans le temps.

☞ *À titre d'exemple de Retour d'expérience complet, on pourra se référer à celui qui a fait suite aux inondations de la Seine et de la Loire en France en 2016, réalisé conjointement entre les inspections générales du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Transition écologique et solidaire : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Inondations-de-mai-et-juin-2016-dans-les-bassins-moyens-de-la-Seine-et-de-la-Loire-retour-d-experience>*

2.3 Spécificités pour le retour d'expérience sur la prévention

- ▶ Pour le volet prévention des risques, la collecte systématique des informations à l'occasion de chaque événement est à réaliser rapidement après la phase aiguë de gestion de la crise. Par exemple pour une inondation, il convient de relever très vite les traces sur le terrain comme les laisses de crues, les zones d'accumulation, les dégâts sur les berges, sur les constructions, sur les ouvrages et sur les réseaux, les marques sur bâtiments ainsi que de collecter les données de pluviométrie, d'hydrométéorologie...

☞ *Il sera utile de définir en amont une méthodologie pour la réalisation des **processus de relevé des dommages**, des traces des inondations, avec des photos des dommages et des relevés type laisses de crues, des relevés satellites, des missions photo aérienne, et des données pluvio, hydro et météo, et leur bancarisation.*

- ▶ Après la phase de relevés sur le terrain à faire rapidement, il convient d'organiser la phase du retour d'expérience sur la prévention des risques dans un second temps, propice à une meilleure objectivation des événements et des impacts et en évitant le risque de recherche en responsabilité. En analysant tous les aspects de la prévention, cette partie du processus permettra **d'évaluer ce qui a bien marché et les insuffisances**, et de faire des propositions de correctifs et des mesures nouvelles utiles ou nécessaires.

☞ *Par exemple, l'absence d'un système local de prévisions et d'alerte qui n'a pas permis d'anticiper la mise à l'abri des populations, ou bien la fragilité d'un ouvrage de protection qui nécessite un renforcement voire un redimensionnement. La présence d'habitat dans une zone inondée et l'absence d'une carte d'aptitude à l'urbanisation. Une culture du risque présente dans la population qui a permis au plus grand nombre d'avoir un comportement adapté. Un nombre important de bâtiments endommagés suite à un séisme et l'absence de contrôle de construction aux normes parasismiques*

2.4 Les étapes du processus de retour d'expérience

À titre indicatif, un retour d'expérience inondation pourra se décliner selon les étapes suivantes :

Étape1: Chronologie des événements

- ▶ Synthèse des phénomènes hydrométéorologiques,
- ▶ Gestion opérationnelle de la crise aux différents niveaux.

Étape 2: Conséquences et impacts de l'événement

- ▶ Relevé et collecte des informations sur le terrain : laisses de crues, dépôts de matériaux, érosion des berges, glissements de terrains, secteurs fragilisés, dégâts sur les cours d'eau, dégâts sur les ouvrages de protection,
- ▶ Dégâts sur les bâtiments d'habitation et d'activités économiques, atteintes aux infrastructures et réseaux...

Étape 3 : Analyse des mesures immédiates ou mises en œuvre durant l'événement

- ▶ Vigilance/prévisions des crues : relations entre les acteurs, fonctionnement du dispositif, qualité des prévisions,
- ▶ Gestion de crise : fonctionnement des centres opérationnels et liens entre les acteurs, alerte, information et communication vers les populations, modalités des secours, d'évacuation et d'accueil des populations, coordination des services de secours et de sécurité civile, gestion du bénévolat, gestion d'équipements spécifiques...
- ▶ Mesures conservatoires.

Étape 4 : Analyse de l'efficacité des mesures de prévention pré-existantes

- ▶ Évaluation de l'ampleur et de l'intensité de l'inondation et comparaison avec les documents cartographiques de risque existants, tels que les atlas de risques d'inondation ou les cartes d'aptitude à l'urbanisation,
- ▶ Analyse des ouvrages de protection et de leur efficacité à contenir l'inondation.

Étape 5 : Analyse des mesures mises en œuvre en post-crise pour le relèvement immédiat

- ▶ Adéquation et efficacité des mesures de relogement, d'intervention des assurances
- ▶ Conditions de réalisation des travaux d'urgence (voirie, réseaux, ouvrages de protection, évacuation des déblais et des déchets...)

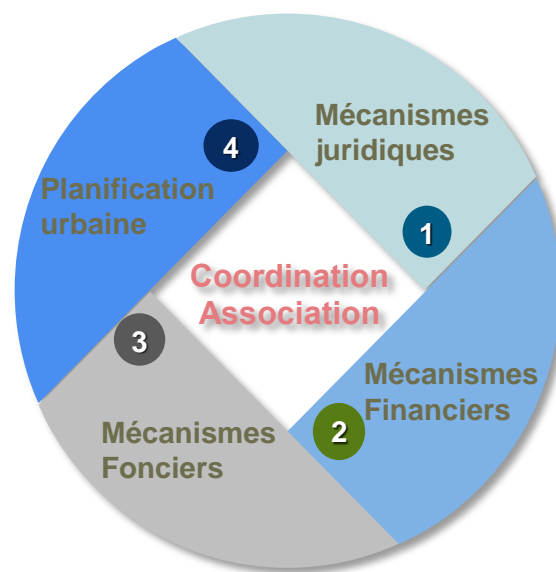
Étape 6 : Analyse des mesures envisagées pour des dispositifs plus efficaces

- ▶ Vigilance/prévisions des crues : piste d'amélioration, études...
- ▶ Gestion opérationnelle de la crise : sur le fonctionnement opérationnel de crise, sur la communication avec les populations
- ▶ Culture du risque : pistes d'amélioration de l'information du public
- ▶ Maîtrise de l'urbanisation : mise en place ou révision de la carte d'aptitude à l'urbanisation, intégration dans les documents d'urbanisme
- ▶ Réduction de la vulnérabilité : ré-urbaniser et reconstruire plus durable et plus résilient en évitant la reconstruction à l'identique, respect des normes parasismiques RPS 2011, inciter les acteurs à se doter de plans de continuité d'activité...
- ▶ Mesures structurelles: renforcement des ouvrages de protection, rétablissement des écoulements dans le lit majeur des oueds...

ETAPE 3 : S'ENGAGER DANS UNE RECONSTRUCTION RESILIENTE

Après la phase de post crise, qui assure un premier niveau de retour à la normale, et la réalisation du retour d'expérience qui doit conduire à tirer les enseignements de la catastrophe et de sa gestion et à faire des recommandations, le temps est venu de la phase de relèvement et de la reconstruction. Celle-ci doit aboutir à un retour à la normale complet, assurant **le bon fonctionnement de tous les usages et fonctions du territoire au service des populations.**

- ▶ Il sera important de **promouvoir une approche globale du relèvement tant les usages, fonctions, équipements et infrastructures sont interdépendants.** Par exemple, la dépendance énergétique de la quasi-totalité des usages et fonctions est très forte. Déplacer en zone non-inondable une station de traitement des eaux sans s'assurer du renforcement de la résilience du réseau d'alimentation électrique sera peu efficace. Il faut donc analyser tous les aspects du relèvement et de la reconstruction et au besoin faire des priorités dans la remise à niveau avec des critères d'efficacité et d'efficience globaux.



- ▶ Les opérations de relèvement et de reconstruction nécessiteront **une coordination** de tous les acteurs, des moyens financiers souvent importants, une association-information régulière des populations et le cas échéant le recours à des dispositions juridiques en cas de délocalisation, expropriation...
- ▶ Il faudra prendre le temps de la réflexion et de la concertation pour **présenter et partager les enseignements du retour d'expérience**, puis étudier finement la démarche de relèvement et de reconstruction, et reconstruire dans une logique d'équité, d'information, de coordination, d'amélioration et de responsabilité. Ce doit être l'occasion d'engager une démarche de résilience permettant in fine de mieux protéger et rendre plus résilients les populations et les territoires.

La mise en place d'un mécanisme de gouvernance permettant une approche globale de la reconstruction, l'association des populations, la transparence et l'équité des décisions, constitue ainsi un élément essentiel de toute démarche de reconstruction.

3.1 Le pilotage de la démarche de reconstruction

- ▶ Toute opération de relèvement et reconstruction post-catastrophe sera conduite par une **gouvernance associant tous les acteurs intéressés, sous le pilotage du représentant de l'État.**
- ▶ Pour les catastrophes très importantes, la reconstruction peut être confiée à un opérateur *ad-hoc* qui assure le pilotage, la concertation et la réalisation. Cela a été le cas pour la reconstruction de ville d'Agadir suite au séisme de 1960, avec la mise en place du Haut-Commissariat à la Reconstruction d'Agadir disposant d'un fonds spécial pour la reconstruction et de l'appui de l'État pour exproprier et éviter ainsi de reconstruire sur des secteurs très exposés au risque sismique. De même, suite au séisme qui a touché en 2004 la région d'Al Hoceima, un Comité Régional d'Assistance a été mis en place pour gérer la post crise et le retour à la normale.
- ▶ La gouvernance des opérations de reconstruction devra associer toutes les parties prenantes intéressées, notamment :
 - Les services de l'État en charge de l'urbanisme, de la construction, des transports, des réseaux, de l'eau, de l'agriculture...
 - Les élus
 - Les opérateurs de logements
 - Les opérateurs de réseaux
 - Les représentants des entreprises
 - Les associations d'aides et de secours
 - Les associations environnementales
 - Les professionnels du bâtiment
 - Les scientifiques et experts
- ▶ Une condition essentielle de la réussite de l'opération de relèvement-reconstruction réside dans l'association des populations et l'équité de traitement pour assurer l'adhésion de tous et les impliquer dans le processus qui vise au renforcement collectif et individuel de la résilience face au risque. Il sera important de prévoir les modalités de cette association dès l'initiation du processus.
- ▶ La gouvernance devra disposer si nécessaire de moyens d'études et d'investigations pour approfondir les enseignements et recommandations tirés du retour d'expérience et pour animer la concertation indispensable avec les acteurs locaux et les populations.

3.2 L'approche de la reconstruction résiliente et durable

- ▶ Un projet de reconstruction post-catastrophes devrait se concentrer sur le processus plus que sur le produit et sur le développement plutôt que sur le bâtiment. Il ne s'agit en effet pas uniquement de développer un plan technique mais un projet urbain durable et résilient devant concilier :

- **les échelles spatiales**, les acteurs et les enjeux thématiques (sociaux, environnementaux, économiques et institutionnels)
 - **les temporalités** : besoins de l'urgence et développement à long terme basé sur la résilience et le développement durable;
 - **les ressources** disponibles locales, nationales ou internationales
- ▶ Il importe à cet effet de se doter de principes d'action pour la reconstruction pouvant s'inspirer des éléments suivants :
- **Principe de temporalité**: s'inscrire dans la durée pour accompagner une transformation positive du territoire sur le long terme, ce qui implique d'évaluer le contexte et de répondre aux besoins de la population.
 - **Principe d'interdisciplinarité**: le projet n'est pas la compétence exclusive de l'expert ou le technicien, mais l'occasion de réunir l'ensemble des professionnels concernés par l'environnement urbain : architectes, sociologues, géographes, environnementalistes, politologues, économistes, etc.
 - **Principe de concertation**: le projet ne peut se gérer de manière autoritaire et unilatérale, mais demande une participation de la population et des principaux groupes de la société civile générant le consensus.
 - **Principe de convergence**: les réserves publiques disponibles constituent le fil conducteur du projet de territoire, en tant qu'espaces porteurs d'enjeux et de vécus communs: Espaces de rencontres entre les habitants et également le support de l'identité urbaine, ainsi que de nombreux enjeux pour la ville : déplacements urbains, espaces verts, d'habitat, de commerces et des services, de jeux, etc.
 - **Principe de globalité**: une approche globale intégrant les dynamiques des différentes échelles territoriales impliquées et leurs correspondances institutionnelles.

3.3. Les étapes de développement d'un processus de reconstruction

La démarche de reconstruction pourra sur cette base suivre les étapes suivantes

- ▶ **Évaluation du contexte globale** du projet de reconstruction:
- Évaluation des pertes subies (dégâts totaux, partiels et mineurs en différenciant avant et après la catastrophe)
 - Évaluation du risque au niveau de la zone sinistrée permettant de déterminer les types de zones de dangers d'intensités différentes
 - Évaluation du contexte social fragilisé par le sinistre en termes d'emploi, de santé, de structure sociale
 - Évaluation du contexte économique allant au-delà du périmètre touché (entreprises utiles pour le projet, dans la construction, pour la fourniture de matériaux, ou dans les transports)

- Évaluation du cadre de vie (conditions environnementales: approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées, gestion des déchets, aménagement des espaces publics, espaces verts, places de jeux, terrains de sports. Mais au-delà de ces aspects urbanistiques, les infrastructures scolaires, les centres de soins, d'hébergement, etc.
 - Évaluation du contexte institutionnel en dressant une liste des ressources : Ressources humaines, Ressources expertes, Ressources politiques, Ressources financières et de Ressources relationnelles.
- ▶ **Se doter d'objectifs clairs** pour la démarche de reconstruction étalés dans le temps, en précisant le modèle de reconstruction et en définissant clairement les lieux de la reconstruction et les populations concernés.
- Définition du modèle de reconstruction et notamment le choix entre le modèle d'auto construction ou le modèle de l'assistance intégrale.
 - Établissement des priorités et adoption d'un calendrier.
 - Structuration du projet (mobilisation de structures existantes et création d'une structure ad hoc plus adaptée, en précisant les rôles de tous les acteurs potentiellement concernés)
 - Financement et droits de propriété (mode de financement: supports partiels, dons et prêts, et mode d'occupation de nouveaux terrains ou de nouvelles habitations: propriété ou location, propriété collective, propriété communautaire...)
- ▶ **Définir dans la concertation les différentes composantes du projet de reconstruction**
- **Choisir le site de reconstruction dans le cadre d'une réflexion territoriale**, intégrant son éloignement par rapport au site d'origine et au centre-ville, sa desserte en transports publics, son intégration dans le tissu urbain existant. Il sera important d'éviter d'installer le site sur des terrains agricoles de valeur ou des sites dangereux ou nuisibles et de mettre à profit en priorité les terrains domaniaux constructibles et non bâtis.
 - **Faire de la définition de la typologie d'habitat une question centrale** en veillant à faire perdurer les usages en cours avant la catastrophes, à préserver la relation entre espace public et espace privé, à proposer différentes typologies afin de laisser suffisamment de flexibilité aux habitants pour adapter leur environnement à leurs besoins.
 - **Structurer les espaces publics**, porteurs d'identité, en tant que support de convivialité et de lien social. Il s'agira dans le projet de hiérarchiser les espaces publics en fonction de leur usage et de la cohabitation mobile et piétonne, de prévoir un espace public central de qualité favorisant les interactions, et de créer des espaces verts, des jardins familiaux, des cheminements piétons.
 - **Prévoir une localisation réfléchie et coordonnée des équipements publics et des zones de commerces et d'activité**. Les réflexions relatives à la localisation des écoles et des centres de soins, des équipements sportifs, les parcs de jeux et les parcs publics, et les lieux de réunion des habitants devront occuper une place centrale. Les commerces et activités, qui sont des composantes vitales pour la vie

d'un quartier, devront permettre d'attirer les entreprises et de générer les emplois. Les modalités d'implantation de ces activités devront être précisées, également de façon à favoriser un meilleur cadre de vie.

- **Concevoir un nouveau projet urbain spécifique sur le site sinistré.** Ce sera l'occasion de réhabiliter les réseaux (eau, assainissement, transport) et de reconstruire le quartier globalement. Une définition claire des zones inconstructibles sera établie, en visant à y favoriser la mémoire du risque. La relocalisation des activités nuisibles et la localisation des équipements publics seront intégrées dans la conception d'un plan directeur stratégique pour réaménager le secteur sinistré.
- ▶ **Concevoir un plan directeur de reconstruction permettant la planification stratégique et établissant des règles de reconstruction basées sur ces différentes composantes.**
 - **Intégrer dans ce plan directeur la définition des règles urbaines de base** (taux d'occupation du sol, règles architecturales, hauteur des bâtiments). Il s'agira d'adopter des règles appropriées assez souples pour s'adapter à l'évolution des besoins et suffisamment définies pour assurer la qualité et la bonne intégration des éléments bâtis;
 - **Le projet devra prendre bien en considération les diagnostics des pertes subies** pour mieux cerner les contraintes et les atouts du site.
 - **Le projet devra intégrer la population dès la première étape de conception** par une procédure participative bien établie, afin d'assurer qu'il correspond pleinement aux besoins et aux attentes de la population. L'avant-projet sera ainsi soumis à la consultation publique.
- ▶ **Définir un dispositif de suivi et de contrôle de l'avancement des opérations de relèvement et de reconstruction**, avec des points de situation réguliers, entre les acteurs et parties prenantes d'une part, avec les populations d'autre part. ceci devra intégrer à la fois un suivi financier des opérations et un suivi du calendrier de mise en œuvre, tant les aspirations à un retour à la normale complet sont fortes chez les populations et les acteurs socio-économiques.

CONCLUSION

La mise en place d'un processus de relèvement et de reconstruction résiliente n'a lieu par définition qu'après l'occurrence d'une catastrophe naturelle sur un territoire. La démarche proposée dans ce guide n'a donc – fort heureusement - pas vocation à être appliquée dans l'ensemble des Préfectures et des Provinces du Maroc, de façon prioritaire.

Néanmoins, il est important que des réflexions relatives à cette dernière phase du cycle de gestion des risques puissent être engagées dans les territoires avant qu'une catastrophe n'advienne. Ceci pourra en effet contribuer très efficacement à réduire les délais de mise en œuvre d'un tel processus et donc à se relever plus rapidement des conséquences négatives des catastrophes.

Ces réflexions pourront dans un premier temps se concentrer sur le mécanisme de retour d'expérience proposé, et sur le développement de procédures dédiées pour le relèvement et la reconstruction post-catastrophe.

En parallèle, les outils et instruments pour le relèvement et la reconstruction se développent également au niveau national et de nombreuses initiatives menées à ce niveau permettront de faciliter la mise en œuvre de cette démarche locale. Ceci concerne notamment le développement en cours d'un régime de couverture des pertes et dommages causés par les catastrophes d'origine naturelles, en partenariat avec le secteur de l'assurance.

Cette démarche de reconstruction résiliente clôt ainsi le cycle de gestion des risques et la série des quatre guides proposés par l'OCDE pour améliorer la mise en œuvre des politiques de gestion des risques de catastrophes naturelles au Maroc et renforcer les capacités des acteurs locaux.