

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

SERVICE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT

Paris, le 17 juillet 2000

Affaire n° IGE/00/008

RAPPORT

sur

**le retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR
Décision du Premier ministre lors du CIADT de Nantes le 28 février 2000**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT

Pierre BALLAND, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

Marc GRIMOT, Ingénieur en Chef des Mines

Henri HORNUS, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

Marianne BONDAZ, Inspectrice de l'Administration

INSPECTION GÉNÉRALE de l'ENVIRONNEMENT

Paris, le 17 juillet 2000

Note à l'attention de Madame Dominique VOYNET

Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement

Objet : Mission de retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR

A la suite de la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika et conformément à la décision du Premier Ministre en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire lors de sa réunion à Nantes le 28 février dernier, vous avez confié à votre inspection générale une mission de retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR.

A ce titre, MM. BALLAND, GRIMOT et HORNUS, membres de l'I.G.E., ainsi que Mme BONDAZ, inspectrice de l'administration, se sont rendus dans les cinq départements touchés, ainsi qu'à Rennes. Tant en province qu'à Paris, ils ont rencontré près de deux cents personnes. Les constatations et les réflexions ont été ciblées sur le retour d'expérience et le fonctionnement des plans POLMAR et la pertinence des instructions de 1977 et 1997 pour cet accident.

Une note d'étape vous a été remise le 20 juin. Cette note d'étape exprimait de manière succincte les recommandations de la mission, mises en regard des différentes questions soulevées, dans la perspective d'apporter une contribution aux débats du Comité interministériel de la mer du 27 juin 2000.

Afin de travailler en concertation avec les autres inspections, les éléments qui constituent cette note ont été présentés et débattus devant les représentants des différents Corps d'inspection mentionnés dans la lettre de mission.

Le rapport complet de la mission ci-joint détaille les constatations que la mission a pu effectuer sur place. Les propositions qui sont formulées reprennent très largement celles du rapport d'étape ; certaines formulations ont été améliorées et quelques unes ont été ajoutées. Délibérément la numérotation est resté identique à celle adoptée dans le rapport d'étape.

Je vous remet en avant première deux exemplaires (avec une copie au directeur de l'Eau et au DPPR). Compte tenu de l'importance du sujet je vous propose que vous constituiez un comité de suivi des propositions qui associe votre inspection.

Compte tenu de leur volume, les annexes 8 à 11 ne sont pas jointes et seront éditées dans une annexe dans un second temps.

Du fait de sa nature, ce rapport et son annexe sont destinés à être publics après que vous en ayez pris connaissance. Sauf objection de votre part je procéderai sous 3 semaines à la diffusion du rapport selon le plan de diffusion ci-joint et le rapport sera mis sur le site internet du Ministère fin août.

Jean-Luc LAURENT



Chef du Service de l'I.G.E.

LISTE DE DIFFUSION DU RAPPORT IGE/00/008

RETOUR D'EXPERIENCE DU PLAN POLMAR

PREMIER MINISTRE

– Cabinet :	B. Laville	1
	Mme Mougard	1
	J.L. Nicolazo	1
– SGDN		1
– SG Mer		1

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

– IGF	1
– direction du budget	1
– direction générale de la comptabilité publique	1

MINISTERE DE L'INTERIEUR

– IGA	1
– direction de la défense et de la sécurité civiles	1

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

– CGPC	1
– direction des affaires maritimes et des gens de mer	1
– direction du transport maritime, des ports et du littoral	1

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

– CG GREF	1
– direction des pêches maritimes et de l'aquaculture	1

**MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT**

– Cabinet	5
– direction de l'eau	5
– direction de la prévention des pollutions et des risques	5
– inspection générale de l'environnement	15
– DCI (documentation)	2

SECRETARIAT D'ETAT A LA SANTE ET AUX HANDICAPES

– IGAS	1
– DGS	1

– Préfecture maritime de Brest	2
– Préfecture de Charente-Maritime	5
– Préfecture du Finistère	5
– Préfecture d'Ille-et-Vilaine, préfecture de zone de défense ouest	5
– Préfecture de Loire-Atlantique	5
– Préfecture du Morbihan	5
– Préfecture de Vendée	5

– METEO-France	1
– IFREMER	1
– CEDRE	1

NOTE À L'ATTENTION DE MADAME DOMINIQUE VOYNET	3
LISTE DE DIFFUSION DU RAPPORT IGE/00/008.....	5
INTRODUCTION	10
I DES PLANS POLMAR PERFECTIBLES.....	12
1.1 UN PLAN POLMAR MER TECHNIQUE ET PEU OUVERT SUR L'ACTION À TERRE	12
<i>1.1.1 Un plan maritime, technique et fortement teinté de culture Marine nationale.</i>	15
a) Une intervention en mer nécessitant une adaptation permanente à un contexte difficile.....	15
b) Un plan fortement teinté de culture Marine nationale.....	15
<i>1.1.2 Un plan peu orienté vers la communication externe et vers la terre.</i>	16
1.2 DES PLANS POLMAR TERRE DE QUALITÉ INÉGALÉ	17
<i>1.2.1 Analyse comparée des plans POLMAR terre</i>	17
a) Organisation, partage des tâches entre entités.....	19
b) Inventaires et éléments techniques.....	21
c) Mesures de planification spécifiques.....	23
<i>1.2.2 Les principales insuffisances des plans POLMAR terre.....</i>	26
a) Des plans anciens insuffisamment mis à jour	26
b) Une élaboration n'intégrant pas toujours pleinement tous les services de l'Etat	26
c) Des plans lacunaires au regard des besoins.....	27
1.3 LES PRINCIPALES FAIBLESSES DES PLANS POLMAR, AU VU DE L'EXPÉRIENCE ERIKA	27
<i>1.3.1 Les déficiences de la communication interministérielle en temps de crise.....</i>	27
<i>1.3.2 L'insuffisante prise en compte des enjeux environnementaux</i>	28
a) Un niveau de culture déficient sur la richesse du patrimoine marin et littoral.....	28
b) Un intérêt insuffisant pour la problématique des déchets.....	29
<i>1.3.3 Une coordination mer - terre mal étudiée.....</i>	30
a) Un manque de coordination en frange littorale.....	30
b) L'oubli de l'administration des affaires maritimes.....	30
II LES PROPOSITIONS.....	31
2.1 L'EFFICACITÉ DES MESURES DE PRÉVENTION DES RISQUES ET DE LUTTE EN MER	31
<i>2.1.1 La stratégie de gestion du navire en détresse</i>	31
<i>2.1.2 La stratégie de déplacement du navire en détresse.....</i>	31
<i>2.1.3 La «traçabilité» du polluant en mer</i>	32
<i>2.1.4 La lutte en mer</i>	35
a) En pleine mer.....	35
b) En frange littorale.....	36
2.2 L'EFFICACITÉ DE L'ORGANISATION DE L'INTERVENTION DES SERVICES DE L'ETAT DANS LA LUTTE À TERRE	38
<i>2.2.1 L'anticipation des plans POLMAR terre</i>	38
<i>2.2.2 La coordination avec et entre les départements ministériels.....</i>	40
<i>2.2.3 La coordination « zone - département »</i>	40
<i>2.2.4 La coordination entre les départements.....</i>	41
<i>2.2.5 L'organisation de la lutte à terre</i>	42
<i>2.2.6 Le matériel POLMAR terre</i>	44
2.3 LA PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS DE PRÉSÉRATION ET DE RESTAURATION DES ÉCOSYSTÈMES.....	45
<i>2.3.1 Le nettoyage et le ramassage du polluant</i>	45

a) Une méconnaissance des intérêts écologiques sur le terrain.....	46
b) Une certaine improvisation ayant progressivement laissé plus de place aux soucis écologiques.....	46
c) La difficile émergence des DIREN dans le suivi opérationnel des opérations de nettoyage....	47
d) La vulgarisation de techniques de lutte douce.....	48
2.3.2 <i>Les soins aux oiseaux</i>	49
a) La définition d'une stratégie de sauvetage du patrimoine aviaire.....	49
b) La nécessité d'un volet "oiseaux" dans les plans POLMAR.....	50
2.4 LE STOCKAGE ET L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS.....	51
2.4.1 <i>Caractéristiques du déchet</i>	51
2.4.2 <i>Déroulement des événements</i>	52
a) En Pays de Loire.....	52
b) En Bretagne.....	53
2.4.3 <i>Les problèmes rencontrés pour la gestion des déchets</i>	53
a) Aspects sanitaires.....	53
b) Coopération entre les services.....	54
c) Réglementation des installations classées.....	54
d) Sites de haut de plage.....	54
e) Tri.....	55
f) Algues.....	55
g) Ordures ménagères.....	55
2.4.4 <i>Une gestion des déchets mieux formalisée et plus professionnelle</i>	55
2.5 LES PROBLÈMES SANITAIRES.....	56
2.5.1 <i>Le risque d'exposition au polluant</i>	57
2.5.2 <i>Le risque alimentaire</i>	58
2.6 LA QUALITÉ DE L'EXPERTISE DISPONIBLE	60
2.6.1 <i>Les multiples domaines d'intervention de l'expertise</i>	60
2.6.2 <i>Les conditions d'une mobilisation appropriée des experts</i>	63
2.6.3 <i>Le rôle du CEDRE</i>	63
2.7 L'ADÉQUATION ENTRE LES ACTIONS CONDUITES ET LES ATTENTES DES POPULATIONS LOCALES.65	65
2.7.1 <i>Le point central des rapports Etat / collectivités territoriales</i>	65
2.7.2 <i>Mieux définir le rôle des collectivités territoriales dans les plans POLMAR</i>	65
2.8 LES CONDITIONS DE MOBILISATION, D'ENCADREMENT ET D'INFORMATION DES BÉNÉVOLES.....66	66
2.8.1 <i>Une difficulté majeure</i>	66
2.8.2 <i>Une organisation à mettre en place dès le début de la crise</i>	66
2.9 L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION.....67	67
2.9.1 <i>Les enjeux en matière de communication</i>	67
2.9.2 <i>Une meilleure coordination des actions de communication</i>	68
2.9.3 <i>La définition des informations à diffuser au niveau central</i>	68
2.10 LA GESTION DU FONDS POLMAR.....69	69
2.10.1 <i>Améliorer les délais de mise à disposition du fonds POLMAR</i>	69
a) Doter le fonds POLMAR d'une enveloppe provisionnelle.....	69
b) Accélérer les procédures de mise à disposition des crédits.....	70
2.10.2 <i>Permettre la mobilisation du fonds POLMAR dès la phase de mise en alerte et au bénéfice du préfet de zone</i>	70
2.10.3 <i>Accélérer le processus de décision en matière d'éligibilité des dépenses</i>	71
a) Une doctrine trop longue à se mettre en place en cours de crise.....	71
b) Des options à prendre pour accélérer le processus de décision en matière d'éligibilité et de contrôle.....	74
2.11 POUR UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE DES PRÉJUDICES SUBIS, ET PARTICULIÈREMENT LE	

PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE.....	74
2.11.1 <i>Les garanties de l'Etat vis-à-vis du pollueur.</i>	75
2.11.2 <i>La prise en considération du préjudice écologique.</i>	75
CONCLUSIONS	77
RÉCAPITULATIF DES MESURES PROPOSÉES	79

Introduction

Dans le cadre d'un programme d'action arrêté le 28 février 2000 à Nantes par le Comité Interministériel de la Mer et le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire et faisant suite au naufrage du navire ERIKA, la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a été plus particulièrement chargée par le Premier Ministre de formaliser «*le retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR*», plan de secours spécialisé mis en œuvre en de telles circonstances.

À cette fin, elle a demandé au chef de la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement (MISE), devenue depuis (par décret du 19 mai 2000) le Service de l'Inspection Générale de l'Environnement, de désigner une mission d'inspection pour conduire cette analyse (lettre de mission du 8 mars 2000 donnée en annexe 1).

Messieurs Pierre BALLAND, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, Marc GRIMOT, ingénieur en chef des mines et Henri HORNUS, ingénieur en chef des ponts et chaussées, ont été désignés pour le compte de l'inspection générale de l'environnement.

Par ailleurs, Madame Marianne BONDAZ, inspectrice de l'administration, s'est jointe à la mission compte tenu du besoin ressenti de l'apport de compétences plus particulièrement du ressort de l'inspection générale de l'administration.

La ministre a par ailleurs souhaité que la mission opère dans le cadre d'une étroite concertation avec d'autres services et corps d'inspection appartenant à des ministères impliqués dans les plans POLMAR. Les nom et qualité des membres désignés à cet effet par les différents ministères sont donnés en annexe 2. En termes de fonctionnement pratique, la mission a réuni à trois reprises cette structure formelle de concertation devant laquelle elle a rendu compte de ses travaux, en y intégrant par ailleurs l'essentiel des remarques formulées par elle.

Soucieuse de centrer l'analyse et les propositions sur les seuls plans POLMAR, tant en contenu qu'en mise en œuvre pratique sur le terrain, la ministre a volontairement exclu du champ de l'investigation à conduire certains aspects ou thèmes proches mais non explicitement visés dans la circulaire du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et aux plans de secours spécialisés POLMAR (cf. annexe 3). À titre d'exemple de tels aspects ou thèmes proches, on citera :

- la réglementation maritime et la structuration des administrations maritimes de nature à éviter les accidents de mer ;
- les propositions à formuler au plan international ou européen en la matière ;
- la réflexion globale sur l'organisation de l'action de l'Etat en mer ;
- les modalités d'indemnisation du préjudice dans le cadre du FIPOL ;
- les questions relatives à l'organisation des services de secours et d'incendie et à celle de la zone de défense.

L'analyse a donc été focalisée sur les différentes problématiques identifiées dans la lettre de mission¹ et sur les réponses concrètes à y apporter. On les rappelle ci-après :

¹ Cf. annexe 1.

«- évaluation de l'efficacité des mesures de prévention des risques liés aux marées noires prévues dans le plan POLMAR, notamment en termes de moyens d'interception et de récupération des pollutions ;

- évaluation de l'efficacité de l'organisation de l'intervention des services de l'Etat dans le cadre du plan POLMAR. Vous examinerez en particulier les problèmes posés par la coordination entre le plan POLMAR mer et le plan POLMAR terre, la coordination de l'action entre les régions et les départements concernés, ainsi que par la coordination entre les départements ministériels concernés à l'échelon central et déconcentré ;*
- prise en compte dans le cadre des actions d'urgence du plan POLMAR, des objectifs de préservation et de restauration des écosystèmes ;*
- la qualité de l'expertise disponible, et les conditions du recours à cette expertise, quel qu'en soit le statut institutionnel, par les responsables du plan POLMAR ;*
- adéquation entre les actions conduites dans le cadre des plans POLMAR et les attentes des populations locales concernées. Une attention particulière sera accordée à l'articulation entre les actions conduites dans le cadre du plan POLMAR et celles qui sont décidées par les collectivités territoriales et les associations ;*
- conditions de mobilisation, d'encadrement et d'information des bénévoles ;*
- efficacité du dispositif d'information des citoyens mis en œuvre pendant les plans POLMAR.*

La mission fera également un bilan de la gestion du fonds POLMAR pendant la marée noire provoquée par le naufrage de l'ERIKA. »

Conformément aux vœux de la ministre, la mission s'est donc attachée à examiner les plans POLMAR et leur application pratique (I), afin de « *présenter des voies d'amélioration durable du dispositif, tant dans ses aspects veille et prévention des risques, que dans ses modalités d'application, une fois le plan déclenché* » (II).

Une note de synthèse récapitule en fin de rapport l'ensemble des recommandations de la mission, égrenées au fil du texte.

Conduite dans la période allant de début avril à fin juin 2000, la mission a comporté les différentes phases suivantes :

1) réunions à trois reprises, les 4 avril, 23 mai et 16 juin 2000, du groupe de concertation sus évoqué ;

2) déplacements dans les départements :

- du Morbihan et du Finistère dans la période du 18 au 21 avril 2000 ;
- de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine dans la période du 2 au 5 mai 2000 ;
- de Vendée les 24 et 25 mai 2000 ;
- de Charente-Maritime le 15 juin 2000.

3) entretiens à Paris avec les diverses administrations centrales concernées (cabinets, directions centrales, services) ainsi qu'avec METEO-France et TOTALFINA-ELF.

La liste détaillée de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission est donnée en annexe 4.

I Des plans POLMAR perfectibles.

Le contenu des plans POLMAR doit être conçu pour permettre la mise en œuvre d'une action générale caractérisée par :

- **l'anticipation** (prévention, préparation à la lutte, mise en alerte) ;
- **la cohésion** dans l'articulation des différents niveaux de la lutte ;
- **la transparence** dans la gestion de l'information et de la communication.

Plus que d'un formalisme excessif qui, à coup sûr, serait contredit par la réalité des faits, le contenu des plans POLMAR doit être marqué par la préparation stratégique, le potentiel informatif et la souplesse. Il faut privilégier les méthodes de traitement des problèmes et se garder d'espérer tout planifier complètement. Il serait illusoire en effet de croire en la pertinence de la répétition des solutions appliquées dans le cadre d'une crise ultérieure.

Dans un premier temps, les plans POLMAR mis en œuvre pour l'accident de l'ERIKA ont été étudiés puis confrontés avec la réalité de l'accident ERIKA afin d'identifier les principales difficultés rencontrées (1.3). Pour procéder à cette étude, la mission s'est attachée à utiliser une grille d'analyse indépendante des caractéristiques très particulières de l'accident ERIKA (fioul lourd n°2, délais d'arrivée de la nappe à la terre supérieur à une semaine...) et naturellement distincte, selon qu'il s'agit de lutte en mer (1.1) ou à terre (1.2).

1.1 Un plan POLMAR mer technique et peu ouvert sur l'action à terre.

Le plan POLMAR mer est d'essence éminemment différente de ses homologues de la terre, sur au moins trois points :

- son **champ d'activité est beaucoup plus large** puisqu'il s'agit d'abord d'éviter tout accident, la première activité consistant à faire respecter les dispositifs de séparation de trafic, à repérer tout incident de navigation et à être prêt à intervenir pour éviter le naufrage² ; il s'agit ensuite de récupérer le maximum de polluant en mer, puis de prendre en charge une épave qui peut constituer à court ou moyen terme un risque pour la sécurité de la navigation, comme en matière de pollution ;
- la prise de décision est imprégnée de **la priorité que constitue la sauvegarde** de l'équipage (voire des passagers) ;
- s'agissant d'une première phase d'intervention après sinistre pendant laquelle le risque n'est pas toujours clairement identifié, il est également tenu compte **du danger pour les intervenants** lié au produit polluant (risque d'explosion, d'incendie ou de contamination) mais également à toute intervention en mer par mauvaise condition météorologique.

2 Ainsi, un plan POLMAR mer réussi est d'abord celui qui n'est jamais mis en œuvre car les dispositifs de prévention sont appliqués avec efficacité.

Le plan POLMAR Atlantique a été refondu en 1996 (le précédent datait de 1990³) Au-delà de généralités, il comprend trois grands chapitres :

- la prévention des pollutions, c'est-à-dire l'organisation et les mesures mises en œuvre pour éviter un accident de mer et donc une pollution ;
- la préparation à la lutte (techniques, moyens et matériels), l'entraînement et les exercices ;
- la lutte contre les pollutions, l'organisation, la communication, les transmissions, les modes de lutte, selon le type de risque et avec le cas particulier des épaves.

La circulaire et l'instruction du 17 décembre 1997 sont assez peu précises sur le contenu des plans POLMAR mer comme le montre le tableau suivant.

Dispositions prévues par la circulaire de 1997.	Plan POLMAR Atlantique
Organisation, partage des tâches entre entités <ul style="list-style-type: none"> - organisation générale de la lutte, schéma d'alerte et de montée en puissance ; - état-major de lutte constitué des représentants locaux ou régionaux des différentes administrations intéressées ; - missions essentielles des services, présentées sous forme de fiche réflexe. 	<p>Mise en place d'une cellule de réflexion en cas d'alerte.</p> <p>Pas de schéma clair de diffusion de l'information dans le plan POLMAR. Une instruction permanente (IP ATLANT) prévoit l'information des autorités nationales (via la MISMER), du ministre de la défense et du CODISC. Les liaisons avec les autorités locales sont plus floues.</p> <p>Plan essentiellement centré sur l'organisation interne de la préfecture maritime, la Marine nationale assurant l'essentiel de la charge de travail.</p> <p>L'annexe B relative à "<i>l'organisation de la lutte contre une pollution marine accidentelle</i>", ne fait pas apparaître la formation d'une cellule interministérielle en cas de crise. L'échange d'officiers de liaison n'est envisagé qu'à l'arrivée de la pollution en zone côtière.</p> <p>En dehors des structures de la Marine nationale, seuls les CROSS voient leur rôle précisé dans le corps du plan.</p> <p>L'annexe E1 qui décrit les tâches incombant aux différents organismes et administrations est assez succincte, voire erronée ; certaines attributions prêtées aux services maritimes relèvent des affaires maritimes, le rôle des DRIRE en matière de stockage des déchets n'est pas mentionné. L'annuaire téléphonique ne tient pas compte de la notion de direction départementale des affaires maritimes et les DRIRE ou DIREN n'y sont pas citées. En revanche, le rôle de la DRIRE est mentionné en cas de risque chimique.</p>
Inventaires et éléments techniques <ul style="list-style-type: none"> - moyens navals et aériens civils et militaires ou matériel spécialisé de ramassage en mer ; - moyens privés auxquels il peut être fait appel en cas de nécessité ; - sites de stockage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les inventaires concernent essentiellement les moyens publics. Les possibilités d'action des différents moyens ne sont indiquées que pour ceux de la Marine nationale. - Il est suggéré de recourir aux fichiers des affaires maritimes pour les moyens privés. - Pour le stockage des hydrocarbures : "<i>Se référer aux plans POLMAR terre des départements concernés</i>". En matière d'élimination des déchets chimiques, il est préconisé "<i>d'avoir recours à des entreprises spécialisées</i>" ("<i>centres de traitement collectif dont la liste peut être obtenue par minitel</i>").

³ Le plan POLMAR Méditerranée, en phase finale de refonte, date de juillet 1991 et celui de la Manche / mer du Nord d'avril 1994.

Dispositions prévues par la circulaire de 1997.	Plan POLMAR Atlantique
Formation du personnel et exercices	Prévus de façon précise, contrairement aux plans POLMAR terre examinés par la mission.
Mise en place d'un bureau d'information et de relations avec le public qui, si les circonstances le justifient, est commun avec le préfet de département concerné.	Le plan renvoie à l'IP ATLANT qui prévoit : - la mise en place d'une cellule de communication ; - lorsque les plans POLMAR terre et mer sont déclenchés, une liaison avec les services d'information de la préfecture du ou des départements concernés, voire la mise en place d'une cellule commune entre le préfet maritime et le préfet de département ou, s'il y a plusieurs départements, le préfet de zone.
Coordination des actions mer-terre	Distinction d'une phase de transition qui " <i>précède l'arrivée de la pollution à la côte</i> " et qui consiste à " <i>prévoir la protection des zones sensibles menacées par concertation entre le préfet maritime et le(s) préfet(s) concerné(s) qui tiennent une conférence permanente (en particulier par échange d'officiers et de fonctionnaires de liaison)</i> ".

Dispositions envisagées par la mission	Plan POLMAR Atlantique
Prise en compte des facteurs environnementaux	<i>Facteur limitant de l'utilisation de produits dispersants.</i> <i>Pour les produits chimiques toxiques, il est prévu "un suivi scientifique de l'état de l'environnement".</i> <i>Recensement des "zones sensibles du littoral à protéger en priorité" en annexe C2 ; il est indiqué qu'il convient de se reporter aux plans POLMAR terre.</i>
Règles de protection des personnels	<i>Souvent mises en avant, par exemple pour l'épandage de produits dispersants.</i> <i>Typologie des risques chimiques, règles d'approche en fonction des conditions météo, compatibilité produits/matiériaux, équipement de protection individuelle en fonction de la substance, matériels de mesures relatifs aux risques d'explosion et conduite à tenir...</i> <i>De nombreuses recommandations pratiques visent à réduire le risque d'incendie en cas de remorquage (allongement de la remorque, faire route au vent...).</i>
Suivi de la pollution	<i>Les règles de prise d'échantillon et la priorité donnée à cette action sont clairement indiquées (appendices C3 et C4 relatives aux modalités techniques de prélèvement).</i> <i>Pour le repérage des nappes, sont évoquées aussi bien les reconnaissances aériennes que la technique des bouées ; différents modèles de dérive sont par ailleurs listés avec les coordonnées des organismes compétents (METEO-France, EDF, IFP, CEDRE, IFREMER...).</i>

Il s'agit tout d'abord d'un plan maritime, fortement teinté de culture Marine nationale et peu ouvert sur la communication externe et sur la continuité de l'action mer - terre.

1.1.1 Un plan maritime, technique et fortement teinté de culture Marine nationale.

a) Une intervention en mer nécessitant une adaptation permanente à un contexte difficile.

Le plan POLMAR Atlantique est en premier lieu lié à l'évolution **du droit international de la mer** qui constitue à l'évidence un facteur de complexité. Ainsi, l'intervention du préfet maritime est limitée à une certaine distance de la côte et varie selon qu'on se situe en mer territoriale ou non (cas des épaves). En outre, le préfet maritime doit mettre en demeure l'armateur de prendre les mesures nécessaires avant d'agir.

Dans ce cadre, le préfet maritime est amené en permanence à évaluer la situation pour justifier la mise en œuvre de mesures dont le degré doit être adapté à la situation :

- l'action préventive doit être justifiée par un "*risque de pollution imminente ou grave*" ;
- la substitution à l'armateur suppose que les "*mesures nécessaires*" n'aient pas été prises "*en temps voulu*", "*s'agissant d'un navire en difficulté constituant une menace pour l'environnement*" ;
- au-delà des eaux territoriales, le préfet maritime ne peut intervenir sur une épave que "*pour prévenir les dangers graves et immédiats de pollution (...) pour les côtes et intérêts connexes français*".

Enfin, toute décision doit **intégrer les risques pour la vie humaine**, des passagers comme de l'équipage du navire en détresse, mais également des navires ou aéronefs intervenants. De surcroît, l'action envisagée doit être pondérée par son efficacité relative, fonction de l'état de la mer.

De ce fait, ce plan est surtout axé sur les éléments techniques à prendre en compte avant toute prise de décision, sur la viabilité de certaines solutions au regard des conditions météorologiques, ainsi que sur les précautions à prendre, compte tenu des risques⁴.

Il est en outre précisé que "*le choix des tactiques n'est jamais définitif ; il varie avec les données (par exemple, l'accroissement de la viscosité du polluant avec le temps)*" et que "*il peut être préférable dans certains cas de ne pas agir*".

b) Un plan fortement teinté de culture Marine nationale.

Le pilotage de la lutte mais également sa mise en œuvre sont envisagés dans un cadre quasi exclusivement Marine nationale, les administrations civiles étant plus considérées comme détentrices de moyens utilisables que comme des participants à la prise de décision.

En outre, le plan fait référence à des textes internes à la Marine nationale et extérieurs au plan lui-même. S'il apparaît logique de se reporter à des instructions spécifiques pour des modalités techniques d'intervention impliquant les seuls moyens de la Marine nationale, il est plus étonnant que des points aussi importants que l'information des autorités ou des médias ou les dispositions

⁴Cf. annexe 5 apportant plus de précisions sur le contenu du plan POLMAR Atlantique.

financières soient renvoyées à des instructions internes à la Marine nationale. Ces dernières sont certes bien connues des intervenants de la Marine nationale, mais ne le sont pas forcément de leurs partenaires extérieurs (préfets, directions départementales des affaires maritimes ou services maritimes de l'équipement, par exemple).

La référence à une instruction permanente ressortit plus, semble-t-il, à un mode de travail habituel, propre à la Marine nationale et étranger aux administrations civiles, qu'à une véritable nécessité.

En fait, ce plan est conforme à une culture des opérations en situation de danger, où le "faire" et le "rendre compte" priment sur le "faire savoir". Il est donc essentiellement axé vers les éléments de nature à orienter les décisions. Dans ce cadre, il se révèle très documenté et constitue une indéniable aide à la décision, en prenant en compte de multiples scénarios selon une optique de technique d'intervention.

En revanche, les éléments relatifs à la diffusion de l'information apparaissent beaucoup trop succincts, surtout pour une administration militaire, peu rompue aux "subtilités" du travail interministériel et de la pression médiatique.

1.1.2 Un plan peu orienté vers la communication externe et vers la terre.

Le traitement de la communication et le schéma de diffusion de l'information sont donc évoqués uniquement dans l'instruction permanente du 28 avril 1995. Cette dernière prévoit que l'information des autorités nationales doit être homogène et que '*le préfet maritime adresse ses comptes-rendus périodiques à la MISMER, chargée de diffuser l'information vers les services concernés, au ministère de la défense (...) et au ministère de l'intérieur (CODISC) afin de permettre à ce dernier de réunir le cas échéant et sans délai l'état-major de direction de la lutte à terre*'. En outre, '*lorsqu'il est procédé au déclenchement du plan POLMAR mer et POLMAR terre, le PC POLMAR assure l'information opérationnelle du CODISC Paris qui est responsable de coordonner l'ensemble des opérations de lutte sous l'autorité du ministère de l'intérieur*'.

L'information des autorités régionales peut être faite au niveau administratif par la cellule de liaison avec les autorités et au niveau opérationnel par le PC POLMAR. Les schémas des liaisons administratives et opérationnelles annexés à cette instruction n'apportent que peu de précision sur les autorités à informer. Au niveau régional, n'apparaissent que :

- les '*préfets*' ("*PC fixe*" pour les liaisons administratives et "*PC avancé*" pour les liaisons opérationnelles) ;
- les "*préfets de zone (COD, CIRCOSC)*", ainsi que les "*autres autorités*" (sans précision) ;
- les *CROSS* et le *CO Douanes* pour les liaisons opérationnelles uniquement⁵.

L'information spécifique des services des affaires maritimes n'est pas envisagée aussi bien au plan central (ministère de l'équipement - direction des affaires maritimes et des gens de mer⁶) que local. Ces services n'ont ainsi pas été tenus au courant des tentatives mises en œuvre (y

⁵Cf. schémas de liaison en annexe 5.

⁶Cette direction est pourtant chargée de la gestion de la sécurité en mer et des gens de mer.

compris le CROSS, une fois le sauvetage terminé), alors qu'ils constituent un relais essentiel et irremplaçable auprès des professionnels de la mer.

Faute de précisions, l'information remonte selon la chaîne hiérarchique et la charge d'information et de communication se concentre sur les autorités supérieures, ce qui ne facilite pas la communication transversale, à quelque niveau que ce soit.

En matière de communication externe, l'instruction permanente reste très générale :

- "*La cellule communication est chargée d'informer les médias sur le déroulement des opérations. Elle est la source unique d'information pour les journalistes.*" ;
- lorsque les plans POLMAR terre et mer sont déclenchés, "*cette cellule agit en liaison avec les services d'information de la préfecture du ou des départements concernés*" ; en outre, une cellule commune peut être mise en place entre le préfet maritime et le préfet de département ou, s'il y a plusieurs départements, le préfet de zone ;
- par ailleurs, l'information spécifique du MATE, responsable notamment de la gestion du fonds POLMAR, et plus précisément du ministre chargé de l'environnement n'est pas envisagée.

1.2 Des plans POLMAR terre de qualité inégale.

La plupart des plans POLMAR terre en vigueur au moment de l'accident de l'ERIKA n'étaient pas postérieurs à la circulaire de 1997. Anciens, ils ne respectent donc ni toutes les dispositions de 1997, ni les suggestions récapitulées dans un guide élaboré par le CEDRE et diffusé en 1998 par les ministères de l'équipement et de l'intérieur. Par ailleurs, ils ne sont pas toujours au clair avec la répartition des compétences entre les différents services déconcentrés⁷.

Sur 26 plans POLMAR recensés, quatre ont fait l'objet d'une mise à jour postérieure à 1997, douze sont antérieurs à 1990 et n'ont pas été amendés depuis cette date. De nombreux départements avaient toutefois engagé une procédure de révision.

Cependant, même après mise à jour, la plupart des plans POLMAR terre paraissent conserver une conception ancienne de certaines questions environnementales comme les déchets : on renvoie au paragraphe 1.3.2 alinéa b) pour étayer ce constat.

⁷ Cf. notamment la position de la DRIRE, dont le rôle en matière de déchets est d'ailleurs sous-évalué dans la circulaire de 1997.

1.2.1 Analyse comparée des plans POLMAR terre

Le tableau suivant permet de comparer les plans POLMAR terre des cinq départements concernés par l'ERIKA, notamment sur les dispositions rendues obligatoires par la circulaire de 1997. Par ailleurs, la mission a étudié ces plans au regard de certains aspects qui sont apparus importants au vu de l'expérience ERIKA, voire d'expériences antérieures - ces éléments sont présentés en caractère italique.

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - <i>selon la mission</i>	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
Date et mise à jour	Novembre 1980 Annexes mises à jour le 14/12/99	Mars 1984 Révision en cours	Septembre 1992 Révision en cours	Juin 1997 (plan précédent 1979) Mis à jour sept 1998	Septembre 1999
<i>a) Organisation, partage des tâches entre entités.</i>					
Organisation générale de la lutte : alerte, structure de commandement.	L'organisation ne prévoit pas de PC opérationnel. La structure des PC avancés n'est pas précisée. Schéma d'alerte sommaire.	Eléments précis et conformes à l'instruction.	Eléments précis et conformes à l'instruction. Organigramme et schéma d'alerte.	Eléments précis et conformes à l'instruction. Organigramme et schéma d'alerte. Fiche réflexe pour la 1 ^{ère} journée.	Eléments précis présentés sous forme synthétique et concrète. Organigramme et schéma d'alerte. Nombreuses fiches réflexe. Divers documents type.
Missions essentielles des services intervenants, présentées sous forme de fiches réflexe.	Le plan de 1980 ne comprenait que des fiches concernant les services traditionnellement concernés (hors DRIRE et DIREN). La MAJ de 1999 donne copie sans changement du guide POLMAR de 1998	Description des ministères intervenants totalement dépassée, voire erronée.	Description des fonctions des DDE, DDAM, DDSIS. DIREN non mentionnée et DRIRE mentionnée en tant que "sous-traitant" de la DDE.	Les missions des différents services sont bien précisées et concernent tous les services pertinents.	Les missions sont présentées sous forme de fiches réflexe par service.
<i>Rôle des communes.</i>	<i>Rôle non prévu dans le texte de 1980.</i> <i>Rôle particulier des maires dans le cadre du plan de transfert des coquillages de 1999.</i>	<i>Oui mais de façon insuffisamment précise, notamment en cas de déclenchement du plan POLMAR.</i>	<i>Oui, mais surtout sous l'angle des questions financières et de façon insuffisamment précise, en cas de déclenchement du plan POLMAR.</i>	<i>Oui, mais surtout sous l'angle des questions financières et de façon insuffisamment précise en cas de déclenchement du plan POLMAR..</i>	<i>Oui, mais de façon insuffisamment précise, notamment en cas de déclenchement du plan POLMAR.</i>
<i>Rôle des services des affaires maritimes</i>	<i>Rôle essentiellement en matière de soutien de l'action du préfet maritime dans le texte de 1980.</i>	<i>Les services des affaires maritimes ne figurent que dans l'annuaire.</i>	<i>Rôle en matière de constatation des dommages aux produits de la mer, de coordination du transport</i>	<i>Rôle en matière de POLMAR mer (assistance du Préfet maritime), de constatation des dommages</i>	<i>Relais d'information sur la pollution marine.</i> <i>Participation à "l'interface des plans POLMAR mer et</i>

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - selon la mission	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
	<i>L'annexe mise à jour reprend le guide POLMAR qui prévoit notamment "la diffusion des informations par l'intermédiaire du CROSS", le rôle d'intermédiaire vis à vis des professionnels de la mer et en matière de transport des coquillages.</i>		<i>éventuel de produits conchylioles. Ces services "s'assurent du concours des professionnels de la mer".</i>	<i>aux produits de la mer, de coordination du transport éventuel de produits conchylioles. Ces services "s'assurent du concours des professionnels de la mer".</i>	<i>terre". Participation au PC fixe et PCO. Conseil en matière d'épaves dangereuses et intervention vis à vis de la conchyliculture.</i>
<i>Rôle des services de l'environnement.</i>	<i>Recopie du guide POLMAR de 1998 qui prévoit que la DIREN apporte son concours pour le stockage et la destruction des résidus recueillis, qu'elle évalue les conséquences de la pollution pour l'environnement en liaison avec IFREMER, le conservatoire du littoral et les associations locales représentatives.</i>	<i>Non prévu.</i>	<i>Non prévu.</i>	<i>DIREN apporte son concours notamment pour le stockage des déchets. Les rôles de la DIREN et de la DRIRE correspondent à l'instruction de 1997, mais pas à la réalité en ce qui concerne les déchets.</i>	<i>DIREN non prévue dans les fiches réflexe définissant les rôles des différents services. En revanche la DRIRE est prévue mais pas expressément pour le stockage des déchets.</i>
<i>Rôle des associations de l'environnement.</i>	<i>Les associations locales représentatives participent avec la DIREN à l'évaluation des conséquences de la pollution pour l'environnement</i>	<i>Non prévu.</i>	<i>Le concours des associations de protection de la nature spécialisées dans le domaine aviaire est prévu pour le sauvetage des oiseaux. Leur liste est tenue par le bureau de l'environnement.</i>	<i>Non prévu.</i>	<i>Non prévu.</i>

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - <i>selon la mission</i>	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
<i>b) Inventaires et éléments techniques.</i>					
Inventaire des zones à protéger en priorité et liste des zones où l'emploi de certains produits est proscrit.	Annexe 1 MAJ donne la liste des zones, l'intérêt (écologique, économique, urbain, patrimoine, touristique) et les moyens de protection (barrage, transfert, remblais, récupération dynamique).	Liste de zones. Pas de priorité entre elles. Pas de liste des zones où les produits sont interdits.	Zones répertoriées (essentiellement liées à l'activité de cultures marines + une zone oiseaux). Pas de liste des zones où les produits sont interdits.	29 sites à protéger, dont 4 uniquement pour des motifs écologiques. Pas de liste des zones où les produits sont interdits.	L'inventaire comprend de nombreux sites pour lesquels une priorité "sera étudiée en fonction des données économiques du moment". Pas de liste des zones où les produits sont interdits.
Inventaire des moyens d'intervention.	Annexe 2 MAJ Moyens POLMAR, moyens nautiques DDAM, Douanes, gendarmerie, DDE, SDIS. Fiches de type listing, non cohérentes et de lecture parfois peu aisée.		Description des types de lutte et des moyens techniques correspondants. Liste détenue et mise à jour par la DDE (non vérifié).	Inventaires variés relatifs aux barrages, corps-morts, récupérateurs d'hydrocarbure, pompes, ratisseuses, groupes électrogènes, outillage à main, produits, équipements individuels...	Inventaire du stock existant réalisé par site ; une liste des entreprises de travaux public doit être fournie par la DDE et une liste des tonnes à lisier par la fédération départementale des CUMA
Plans précis de pose des barrages.	Schémas précis des protections de type endigage (avec photos), écluses ou prise d'eau avec empellement. Les plans de pose de barrages semblent dater de 1980 (sauf MAJ interne à la DDE).	Non.	Renvoie à des documents techniques spécifiques. Un tableau récapitule en annexe les sites et longueurs de barrage nécessaires.	Plans très précis par site avec temps de pose, personnel, matériel nécessaire, accès...	Plans précis avec carte par site (concerne essentiellement les ports).
Hébergement des personnels de lutte.	Non prévu, si ce n'est le concours de la direction départementale de la jeunesse et des sports.	Non.	Renvoie au "plan départemental en vigueur".	Renvoie au plan déptal d'hébergement, les hébergements étant a priori assurés par les maires et l'éducation nationale.	Néant.

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - selon la mission	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
<i>Règles de protection des personnels.</i>	<i>Rien de précisé.</i>	<i>Il est prévu de mettre le personnel à l'abri des effets nocifs (survêtements, vestes, pantalons, bottes moulantes, lunettes, coiffure, produit protecteur pour les mains et le visage, masque). L'annexe technique prévoit les fournisseurs correspondants.</i>	<i>Rien de précisé.</i>	<i>Rien de précis mais inventaire des équipements individuels.</i>	<i>Rien de précisé.</i>
Inventaire des sites de stockage temporaire des déchets.	Non prévu.	Liste sous forme de tableau avec commune, site, voie d'accès, accessibilité, nature du site (haut de plage, aire goudronnée, terrain sablonneux, dune), nature du stockage (fosse ou remblai), aspect de la zone de collecte + cartographie.	Renvoie à des documents techniques spécifiques. Liste détenue et mise à jour par la DDE. DRIRE et DDASS doivent informer la DDE de l'évolution des sites potentiels de stockage des déchets.	Données générales sur les sites de stockage, avec distinction entre sites intermédiaires (liés au chantier de récupération - une semaine à 1 mois), provisoires (quelques mois à 1 an) ou définitifs (sur le lieu de traitement). Il est renvoyé à une étude du CEDRE de 1990 pour les sites de stockage.	Stockage temporaire suppose une géomembrane. Une alvéole disponible à Niort (3 900 m3). Possibilité d'aménager dans l'enceinte du CET de classe 2.
<i>Endroits à éviter pour le stockage temporaire de déchets.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non</i>
Inventaire des centres de traitement des produits.	Liste des centres d'incinération (annexe 4 MAJ).	Constat de carence.	Inventaire doit être tenu par la DDE. DRIRE et DDASS doivent informer la DDE de l'évolution des sites potentiels de traitement des déchets.	Non.	Liste de centres de stockage, d'incinération et de traitement avec adresse, y compris hors du département.
Liste des organismes ou	Liste succincte datant de	Non, mis à part le CEDRE et	CEDRE, IFREMER et		Renvoi à l'annuaire

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - <i>selon la mission</i>	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
institutions compétents.	1980.	IFREMER. Coordonnées essentiellement centrées sur les administrations	ANRED. Par ailleurs, la DDASS doit tenir à jour une liste des hydrogéologues agréés (non vérifié).	Non.	départemental des plans de secours.
<i>Liste d'experts environnementaux.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>
<i>Laboratoires agréés pour effectuer des analyses.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>

c) Mesures de planification spécifiques.

Plan de transport des coquillages.	<p>Plan très construit et détaillé (17 pages en annexe 5 MAJ). Ce plan est intégré au dispositif POLMAR. Le déplacement se fait à la demande des maires et est dirigé par le préfet.</p> <p>Une cellule information média est prévue et une cellule suivi de crise est chargée de traiter les conditions de retour à la normale.</p> <p>Des fiches réflexe précisent le rôle de chacun : maire, gendarmerie, DDE, DDAF, groupement des exploitants ostréicoles, IFREMER, DDAM, SDIS, coordination avec les autorités judiciaires,</p>	Non.	<p>La DDAM coordonne éventuellement le transport des produits conchyliques vers des zones non affectées. Mais il est précisé que l'évacuation des coquillages est difficilement envisageable compte tenu du morcellement des installations et du coût des transferts.</p>	<p>Doit être conçu comme "un soutien à l'action entreprise par les conchyliculteurs eux-mêmes". Il est précisé que l'opération doit tenir compte des moyens disponibles et du coût induit. Elle doit être rentable commercialement. L'obstacle de l'indisponibilité de terrains adéquats de repli est mis en avant.</p>	<p>Plan précis et opérationnel. Dans l'inventaire des sites conchyliques à protéger, il est précisé les quantités susceptibles d'être déplacées par les moyens conchyliques et de la petite pêche et la priorité à réservier aux huîtres. L'effectif de professionnels nécessaire au transfert serait de l'ordre de 250. Sont également précisées les quantités qui pourront être récupérées, selon le type de marées et la météorologie.</p> <p>Les points de débarquement sont enfin prévus avec le tonnage affecté selon les conditions de marées.</p>
------------------------------------	---	------	---	---	---

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - <i>selon la mission</i>	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
	centre POLMAR du Verdon. Recensement des zones de transfert des coquillages.				
<i>Plan de communication.</i>	<i>Non.</i>	<i>Définition des responsabilités en la matière et périodicité des comptes-rendus.</i>	<i>Réunions quotidiennes par secteur + autres réunions avec la presse si besoin.</i>	<i>Dispositions générales d'organisation.</i>	<i>Fiche réflexe n° 2 prévoit la mise en place d'une cellule communication.</i>
<i>Gestion des bénévoles.</i>	<i>Le plan de 1980 prévoit que la direction départementale de la jeunesse et des sports apporte "son concours dans l'organisation des structures d'accueil des bénévoles".</i>	<i>L'utilisation de bénévoles est envisagée.</i>	<i>Il est prévu que les collaborateurs bénévoles puissent se faire rembourser leurs charges et que la DDE intègre les bénévoles dans les équipes de lutte, après accord de la cellule logistique et moyens.</i>	<i>Il est prévu que les bénévoles soient intégrés dans les équipes dirigées en général par des agents de l'équipement.</i>	<i>Non prévu.</i>
<i>Plan Oiseaux.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>	<i>Le concours des associations de protection de la nature spécialisées est prévu pour le sauvetage des oiseaux.</i> <i>Une zone classée sensible en raison de son intérêt aviaire.</i>	<i>Non.</i>	<i>Non.</i>
OBSERVATIONS GENERALES	Plan très ancien, n'ayant fait l'objet que d'une rapide mise à jour des annexes essentielles pour l'ERIKA. Le plan de transfert des coquillages, modèle du genre et la protection des marais ont fait l'objet d'un important travail préalable de mise à	Plan très ancien et jamais remis à jour. Fiches techniques et de listes assez utiles. Bonne définition de l'état-major de lutte ; définition des rôles des différents services déconcentrés non mise à jour et donc peu opérante.	Plan relativement ancien ayant un parti pris de concision et de relative durabilité. Tous les inventaires pratiques sont renvoyés à d'autres plans ou à des listes tenues par des services désignés à cet effet.	Plan récent et très précis en ce qui concerne la pose des barrages et le rôle de chacun. Un peu léger sur la question du stockage, ce plan est très orienté "équipement".	Plan récent, clair et concis. Ne prend pas en compte les enjeux environnementaux et pourrait être plus détaillé en ce qui concerne les déchets. Particulièrement précis en ce qui concerne le transport des coquillages. Nombreuses fiches et

Dispositions à prévoir - selon la circulaire de 97 - <i>selon la mission</i>	Charente-Maritime	Loire-Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
	jour.		Le rôle de la DDE est vaste.		documents type, très utiles.

1.2.2 Les principales insuffisances des plans POLMAR terre.

Les plans POLMAR terre examinés mettent tous en évidence une bonne maîtrise de l'organisation en temps de crise, avec la mise en place d'une structure à trois niveaux (PC fixe, PC opérationnel et PC avancé - cf. à titre d'exemple la localisation de tous ces échelons d'intervention, donnée en annexe 6) dont les rôles sont bien définis. La liste des matériels des stocks POLMAR existe en général. Dans les plans les plus récents, les dispositions techniques de pose des barrages sont précises et paraissent opérationnelles. En revanche, certaines lacunes sont à regretter, soit dans tous les plans, soit dans certains d'entre eux.

a) Des plans anciens insuffisamment mis à jour.

Le premier défaut de ces plans vient, pour la plupart d'entre eux, de leur **ancienneté** qui fait que les annexes techniques sont souvent dépassées, à l'exception toutefois notable du Finistère, historiquement plus concerné par la pollution marine, et de la Vendée. Ceci est notamment vrai des aspects stockage de déchets largement oubliés dans les plans.

De plus, qu'ils soient anciens ou non, **leur mise à jour reste aléatoire, car non prévue et encadrée par le plan lui-même.** Si le plan du Morbihan confie à la DDE la mise à jour de l'inventaire des moyens ou prévoit que la DRIRE et la DDASS devront informer la DDE de l'évolution des sites potentiels de stockage des déchets, il est vraisemblable qu'au fil des ans, faute de relecture interministérielle périodique, cette consigne se soit relâchée⁸.

Le plan de Loire-Atlantique avec ses numéros de téléphone à six chiffres et la description désuète des administrations en est un bon exemple. Le plus "vénérable" des plans étudiés par la mission, celui de Charente-Maritime (1980), a heureusement fait l'objet d'une mise à jour des annexes en décembre 1999, ce qui n'a cependant pas pu masquer les lacunes en matière de déchets ou de barrage. Seuls les points ayant fait l'objet de réelles études antérieures (plan d'évacuation des coquillages, protection des marais) ont pu être utilement complétés.

b) Une élaboration n'intégrant pas toujours pleinement tous les services de l'Etat.

De plus, le mode d'élaboration de ces plans n'apparaît pas toujours aussi concerté et participatif qu'il devrait l'être. Certaines dispositions des plans restent donc théoriques pour beaucoup de services. Les plans du Morbihan et du Finistère montrent une nette prééminence des services de l'équipement. Si ces derniers sont en effet en première ligne pour la mise en place de barrages et le transport des déchets, leur intervention n'est certainement pas prédominante en matière de stockage de déchets ou de mise en place de moyens de récupération de la nappe en frange côtière ou les services de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ainsi que ceux des affaires maritimes sont plus pertinents.

Le rôle des directions régionales de l'environnement (DIREN) et celui des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont souvent sous-estimés, voire inexistant (ce qui n'est pas sans lien avec l'ancienneté de certains plans).

La simple recopie de passages du guide de révision (y compris les conseils en italique) dans la modification du plan de Charente-Maritime laisse à penser que la révision n'a pas fait l'objet de

⁸Ainsi, la totalité des sites intermédiaires d'entreposage des déchets du Morbihan se sont révélés inadéquats.

larges concertations visant à en adapter le contenu aux réalités de terrain et à permettre à tous les services de se l'approprier.

Pourtant, l'administration centrale avait fait son travail avec la diffusion d'un guide de rédaction établi sur l'expérience de la Manche et donc opérationnel et l'organisation d'une formation interministérielle.

c) Des plans lacunaires au regard des besoins.

De nombreux éléments apparaissent donc manquants ou insuffisamment précis. Ces défaillances portent notamment sur les aspects suivants :

- peu de rédaction sous forme de fiche réflexe ;
- description peu détaillée voire inexistante ou fausse du rôle des différentes administrations ;
- peu de dispositions en matière de communication externe ;
- peu de dispositions relatives à la rationalisation du bénévolat ;
- prise en compte en amont de la question des déchets ;
- absence quasi généralisée du "vivant", c'est-à-dire de prise en considération au niveau qu'il convient de la richesse patrimoniale intrinsèque du milieu affecté, notamment dans la stratégie de nettoyage et de ramassage du polluant ou encore de l'administration des soins aux oiseaux ; ces points sont développés ci-après.

1.3 Les principales faiblesses des plans POLMAR, au vu de l'expérience ERIKA.

1.3.1 Les déficiences de la communication interministérielle en temps de crise.

Face à la catastrophe, l'union des moyens n'a pas été un réflexe premier à tous les niveaux même si, au final, l'action entreprise sur le terrain a été adaptée, mais au prix d'une importante perte d'énergie.

Les administrations centrales n'ont pas su se fédérer face à une crise concernant de nombreux ministères.

Le préfet maritime ne s'est pas assez clairement positionné en préfet de la mer, la culture défense ayant prévalu sur le caractère interministériel de sa mission. Si la qualité de marin et la connaissance de la Marine nationale sont indispensables pour mener la lutte en mer, la dimension interministérielle des plans POLMAR doit être accrue, aux stades de leur élaboration comme de leur mise en œuvre.

Même si une importante mobilisation s'est rapidement mise en place, la coordination « mer - terre », « terre - terre », « services déconcentrés - communes » n'a pas toujours joué de manière optimale. En outre, autant les préfets ont la maîtrise des crises de courte durée, autant la gestion d'une crise « qui dure » pose des problèmes difficiles de motivation et de continuité de l'intervention. Les effectifs de plus en plus restreints des services, notamment ceux de faible dimension, et la disparition progressive du service militaire rendent difficile une mobilisation d'importance et sur une longue durée.

Des exercices fréquents, de grande ampleur (et non limité aux tests de matériels par ailleurs indispensables), comprenant l'interface mer – terre, l'administration centrale et la gestion administrative et médiatique de l'événement auraient certainement contribué à améliorer la gestion interministérielle de crise.

1.3.2 L'insuffisante prise en compte des enjeux environnementaux.

a) *Un niveau de culture déficient sur la richesse du patrimoine marin et littoral.*

Quelle que soit la problématique en cause sur le milieu marin et côtier, qu'elle relève d'une gestion «normale» ou d'une intervention dictée par une crise, elle doit prendre en considération d'une manière conjointe l'ensemble des enjeux suivants :

1) la **richesse écologique patrimoniale** intrinsèque de la mer, de l'estran, de la frange littorale, des plages, des arrière plages, des dunes et des falaises, entièrement déterminée par la nature et la pérennité des habitats que les biocénoses animales et végétales qui en sont à la base colonisent durablement ou fréquentent occasionnellement (biocénoses animales), notamment pour assurer leur reproduction. Le qualificatif «écologique» ci-dessus utilisé associe au même niveau d'importance les deux termes du couple «espèces - habitats».

2) les **divers modes d'exploitation** directe de ce potentiel, **économique** (pêche hauturière, pêche à pied professionnelle, conchyliculture, saliculture, extraction de granulats,... importante.) et **ludique** (simple jouissance de l'observation des écosystèmes marins et côtiers, pêche sous-marine, pêche à pied de loisir, chasse et gibier d'eau,...).

Ces deux enjeux subissent de plein fouet les conséquences d'une pollution massive, auxquelles s'ajoutent celles de la dépollution si elle n'est pas correctement conduite. Plus qu'interdépendants, ils sont en **interrelation fonctionnelle étroite**, la minimisation d'incidence sur les espaces et les espèces les plus riches écologiquement ayant des répercussions directes sur la qualité du milieu qui conditionne les différentes formes d'exploitation et de mise en valeur de ses ressources.

3) la **santé publique**, potentiellement mise en péril par exposition au polluant ou consommation de produits de la mer contaminés.

4) la **fréquentation touristique**, d'un poids économique prépondérant, l'attraction touristique des sites marins et côtiers étant sous la dépendance directe de leur richesse écologique respective, auquel il convient aussi d'ajouter l'ensoleillement.

A ce jour, la seule vision d'exploitation des ressources et de leur potentiel d'attraction touristique prévaut largement, sans qu'on ait suffisamment réalisé que leur propre permanence, dans le temps et dans l'espace, ne saurait être garantie sans l'assurance du maintien de la **pérennité** et de l'**intégrité** de l'ensemble des couples «espèces - habitats» eux-mêmes, qui déterminent la richesse écologique patrimoniale d'ensemble de ce milieu exceptionnel.

Pérennité et intégrité de l'édifice biologique marin et côtier sont, pour cette raison, à **considérer de manière prioritaire** dans toute forme de gestion, de mise en valeur et de protection durables du milieu marin et littoral. Bien souvent, et même en-dehors des situations de crise, l'exploitation des ressources marines et littorales se fait au détriment de cette richesse écologique

patrimoniale, enclenchant de ce fait un processus de paupérisation écologique globale dont on n'a pas conscience et qui apparaît quasiment irréversible.

Notre pays, et c'est très regrettable, **n'a pas de sensibilisation et de culture écologiques**, marine et littorale, à la hauteur du potentiel dont il a encore la chance de bénéficier. Ce triste constat a été formulé à plusieurs reprises devant la mission.

Il est dorénavant essentiel de changer de perception et de pratique, et les accidents de pollution marine, qui servent de révélateur périodique de cette interdépendance (c'en est bien la seule et unique vertu), doivent enfin être mis à profit pour cela.

Encore faudrait-il que les dispositions stratégiques des plans POLMAR mer et terre intègrent cette dimension essentielle et s'articulent autour de son respect. C'est encore loin d'être le cas et, d'une manière quasi générale, ils ne contiennent en leur état actuel aucune préoccupation de cette nature, ainsi qu'il ressort de leur analyse synthétisée dans le paragraphe 1.2.1 ci-dessus.

Il est symptomatique à cet égard de relever **l'absence quasi générale d'un volet "oiseaux"** dans les plans POLMAR terre (exception notable du Morbihan). Or, il s'agit là d'une problématique de premier rang, l'arrivée d'oiseaux atteints s'échouant sur les plages précédant celle du polluant. Elle émeut considérablement l'opinion et s'accompagne d'un impact médiatique considérable qui justifie une prise en considération rationnelle, que l'on tente de décrire dans le paragraphe 2.3.2 ci-après.

Dans le même esprit, la conduite des opérations de nettoyage ramassage du polluant sur les plages et les rochers doit prendre en compte cette dimension patrimoniale et s'ajuster en conséquence, limitant l'improvisation autant que faire se peut. On développe ce point dans le paragraphe 2.3.1 notamment.

Tout aussi symptomatique de cette insuffisance de culture générale est **la place faite aux DIREN pour les aspects patrimoniaux et aux DRIRE en matière de gestion élimination des déchets** (cf. point b) ci-dessous) dans les plans POLMAR, en application de textes pourtant récents mais qui les ont manifestement par trop négligés. Or, il s'agit là des deux seuls services de l'Etat disposant, dans leurs domaines de compétence respectifs, de la culture générale dont on a regretté l'insuffisance globale plus haut . Il est clair que leur rôle doit être revu et revalorisé dans toutes les facettes de la politique mer et littoral dont l'Etat a la responsabilité.

b) Un intérêt insuffisant pour la problématique des déchets.

Malgré leur extrême diversité, les plans POLMAR comme la circulaire du 17 décembre 1997 ont en commun que leurs rédacteurs ont négligé :

- l'attention croissante accordée aux déchets à partir des années 70, tant par le public que par la réglementation ;
- l'approfondissement progressif dans ce domaine de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le rôle croissant des DRIRE dans l'application de ces textes, tant pour les déchets spéciaux (que ce soit pour chaque installation au titre de sa réglementation spécifique ou dans le cadre du plan régional d'élimination des déchets industriels ou PREDI) que pour les déchets ménagers (avec

une intervention de plus en plus systématique des DRIRE aussi bien pour les usines d'incinération que pour les centres d'enfouissement technique) ;

- le fait que les DRIRE sont l'un des services extérieurs du ministère chargé de l'environnement et qu'ils y consacrent, dans plusieurs régions, une grande part de leurs unités d'œuvre ;
- le rôle des DIREN auprès des DRIRE, par exemple pour ce qui concerne les sites "haut de plage" ou la réhabilitation des sites intermédiaires. Ce point important fait l'objet de recommandations spécifiques formulées dans le paragraphe 2.4.4 ci-après.

1.3.3 Une coordination mer - terre mal étudiée.

a) Un manque de coordination en frange littorale.

La circulaire de 1997 évoque à de nombreuses reprises la coordination entre les plans mer et terre, tant au stade de leur élaboration qu'à celui de la lutte. Après avoir fait référence au décret de 1978 qui étend la compétence du préfet maritime jusqu'à la laisse de basse mer, elle précise que *"dans la pratique (...) sont du ressort du préfet [du département] toutes les actions menées dans la frange littorale à partir de la terre, du ressort du préfet maritime les actions menées en mer."*

Cette distinction s'avère dans les faits factice, à partir du moment où des navires sont utilisés et où la lutte en frange littorale ne se borne pas à la mise en place de barrages.

b) L'oubli de l'administration des affaires maritimes.

A cet égard, il est regrettable de se priver des services des affaires maritimes dont la "double casquette" préfet maritime et préfet, la proximité du monde militaire comme du monde civil, la connaissance du milieu marin et des professionnels de la mer sont irremplaçables.

Que ce soit au plan central (direction des affaires maritimes et des gens de mer) ou déconcentré (directions régionales ou départementales), **ces services constituent un relais indispensable de la stratégie en mer**, notamment en frange littorale. Leur compétence a été largement sous-employée, tant au stade de l'élaboration des plans qu'à celui de leur exécution.

II Les propositions.

2.1 L'efficacité des mesures de prévention des risques et de lutte en mer.

Les mesures prises en mer peuvent être améliorées à plusieurs stades : gestion du navire en détresse, suivi de la pollution en mer, lutte en mer.

2.1.1 La stratégie de gestion du navire en détresse.

Avant même le naufrage, il y a lieu d'élargir la portée de la stratégie de gestion du navire en détresse.

Les services de sécurité des navires devraient pouvoir être en mesure d'évaluer sur place toute avarie signalée aux centres régionaux de surveillance et de sécurité en mer. Dans le cas de l'ERIKA, une première alerte donnée le 11 décembre, puis annulée une heure après par le capitaine, aurait pu donner lieu à une visite d'évaluation qui aurait pu accélérer la mise en place du plan POLMAR.

Les services de sécurité des navires ne sont actuellement pas en mesure de le faire, faute d'effectifs : 54 contrôleurs en France, contre 200 en Grande-Bretagne et 160 en Espagne.

2. Une permanence d'équipes pluridisciplinaires (pont, machine, pollution) doit être organisée par façades afin de permettre l'évaluation des avaries des navires signalés en difficulté. Hors cas d'urgence, ces équipes renforcentraient les actions de contrôle de navires faisant escale dans les ports français.

Cette action ne peut être mise en œuvre sans un renforcement significatif des effectifs des services de sécurité des navires, dans des proportions dépassant le cadre du simple redéploiement.

Par ailleurs, l'autorisation d'escale d'un navire en détresse dans un port doit relever d'une concertation étendue associant le préfet maritime et non d'une décision unilatérale de la capitainerie du port éventuellement concerné. Cette concertation doit être formalisée dans un **protocole de dialogue** « préfecture maritime - direction du port », la décision pouvant revenir en dernier ressort au préfet maritime.

La responsabilité en cas de dommages éventuels à l'intérieur du port incomberait alors à l'Etat, et non plus au port.

3. L'établissement d'un protocole de dialogue entre le préfet maritime et les différentes capitaineries des ports d'accueil éventuels est un élément important de la prévention.

2.1.2 La stratégie de déplacement du navire en détresse.

Lorsque le repli dans un port d'accueil apparaît impossible et que le déversement en mer est inévitable, la question de l'éloignement du navire aux fins de limitation d'incidence peut se poser.

Trois éléments entrent alors en ligne de compte :

- le **délai** estimé avant naufrage ;
- la **nature du polluant** au regard de son potentiel écotoxique et de ses caractéristiques comportementales intrinsèques (aptitude à constituer des mattes denses et sédimentables, évoluant entre deux eaux) ;
- la **richesse écologique** de la mer et des fonds marins exposés ; si l'on connaît à peu près les aires de répartition des espèces à valeur marchande, qu'elles soient benthiques (crustacés, poissons démersaux,...) ou pélagiques (poissons), il est loin d'en être de même pour ce qui est des habitats et espèces inféodées qui ne présentent pas d'intérêt halieutique.

4. Le fichier des substances transportées potentiellement dangereuses tenu à jour par le CEDRE doit intégrer toutes les données appropriées en matière d'évaluation du potentiel toxique et écotoxique de chaque substance répertoriée. Cela suppose sa mise en réseau avec l'ensemble des bases de données existantes, nationales et internationales.

5. Une cartographie des habitats et des espèces de haute mer (jusqu'aux bords du plateau continental ?), de la frange littorale et de l'estran, progressivement affinée, est une donnée stratégique nécessaire.

Le MATE en aurait la responsabilité, notamment par intégration dans son programme de recherche LIT'EAU, par regroupement de tous les experts compétents (IFREMER, MNHN, Universités, Conservatoires littoraux, experts indépendants...) à partir d'un cahier des charges.

Une information de cette nature est également d'un grand intérêt pour la définition des termes d'une stratégie de dispersion - flocculation du polluant en mer (opportunité, produits de dispersion appropriés,...).

2.1.3 La «traçabilité» du polluant en mer.

Organiser le suivi du polluant dès lors qu'il est déversé au large est un élément clé de la prévision de son évolution et de la lutte en mer. Ce fut incontestablement un point faible de l'événement ERIKA. Il semble bien en particulier que la pollution qui a frappé les côtes du Finistère et du Morbihan soit le fait d'une (ou de plusieurs) nappe(s) qui a (ont) échappé aux observations.

La connaissance de la localisation du polluant intervient en effet comme condition initiale de la modélisation, la «robustesse» du modèle élaboré par METEO-France n'apparaissant pas comme devant être remise en cause⁹. Cet organisme, par ailleurs le seul à disposer de modèles prévisionnels pertinents en haute mer, n'a pour autant dans les plans POLMAR aucune responsabilité reconnue dans l'observation du polluant.

La stratégie de suivi doit reposer sur quatre éléments.

1) L'élaboration d'un protocole métrologique constituant un référentiel commun.

Il doit comprendre à minima la latitude, la longitude et l'heure de l'observation de la (ou des) nappe(s) de polluant. Des données complémentaires sur l'étendue et la profondeur de la (ou des)

⁹Les deux bouées larguées sur la nappe repérée sont bien arrivées conformément aux prévisions.

nappe(s) sont à prévoir aussi, même si leur renseignement est plus délicat car elles sont moins accessibles à l'observation directe et peuvent donc justifier l'acquisition d'instruments spécifiques.

Par ailleurs, l'utilisation systématique de bouées de surface et immergées entre deux eaux, larguées dans le champ initial d'évolution du polluant et équipées de balises ARGOS pour en permettre le repérage, est un facteur essentiel d'appréhension de son évolution, confortant ainsi la précision des prévisions de dérive. Ces matériels doivent pouvoir être rapidement mobilisables par l'intégration au stock POLMAR et dans la liste des entreprises spécialisées devant figurer dans les plans POLMAR.

C'est là une condition nécessaire pour parler un langage commun et informatif quant à la stratégie de prévision et de lutte, quel que soit l'observateur.

2) La centralisation des observations quelle qu'en soit la provenance.

Il semble naturel que le CEDRE, placé en appui auprès du directeur des opérations du PC mer, assume officiellement cette fonction.

3) L'organisation des plans de vol des avions et des plans d'évolution des navires de surveillance.

Outre les services et moyens dont dispose le préfet maritime en de telles circonstances (marine, douane, gendarmerie maritime, affaires maritimes), il y a lieu d'intégrer dans les plans, les organismes tels que l'INSU ou l'IFREMER qui ont des moyens propres, ainsi que **les pêcheurs et, d'une manière générale, tous les professionnels de la mer**

Il s'agit d'optimiser l'efficacité de la détection. S'il revient au directeur du PC mer de donner les instructions ou de recouper les informations rassemblées, sa décision doit s'appuyer sur un avis scientifique autorisé.

Pour cela, une cellule scientifique placée auprès du préfet maritime, directeur des opérations doit être formalisée dans les textes et rapidement mise en place. Son rôle est de guider la décision du préfet maritime en matière de définition de plans de vol et d'évolution des navires, sur la base des informations centralisées sur l'évolution du polluant.

Compte tenu du caractère évolutif et non figé de sa composition, et même si les organismes visés sont aisément identifiables (METEO-France, IFREMER, CEDRE, SHOM, Universités,...), les plans POLMAR mer doivent intégrer une disposition de mise à jour périodique des experts constituant la cellule : cette mise à jour doit relever du préfet maritime, sur la base d'une information de l'évolution nominative du vivier des experts que le CEDRE, par exemple, tiendrait à jour et lui communiquerait.

4) L'unité de l'information et de la communication sur la dérive du polluant.

Si l'information indispensable à la lutte est du ressort du directeur des opérations, la communication sur la dérive du polluant, notamment en direction des médias, doit émaner d'une source autorisée, c'est-à-dire l'organisme en charge de l'établissement de ces prévisions : METEO-France ou éventuellement un groupement METEO-France - IFREMER.

Cependant, aussi précis que soit le protocole météorologique et aussi affinés que soient les relevés de suivi de l'évolution du polluant qui fondent en partie la modélisation, la prudence doit être de mise quant à l'interprétation des résultats de prévision de dérive. En un domaine aussi complexe

et aléatoire, l'humilité scientifique doit prévaloir ; aussi, les prévisions doivent-elles être assorties d'intervalles de confiance exprimant la probabilité de leur occurrence, dans le temps et dans l'espace. Manifestement, une telle attitude de modestie devant la complexité des phénomènes naturels a fait défaut dans l'accident de l'ERIKA.

Dans ce cadre, l'articulation des compétences respectives "haute mer - frange littorale", par coordination de METEO-France et d'IFREMER, est à prévoir. Ce dernier organisme, qui n'a pas été intégré dans le dispositif POLMAR mer, a une compétence en modélisation côtière complémentaire à celle de METEO-France.

Or, la prévision de l'évolution du polluant dans la frange littorale a un intérêt stratégique au moins aussi grand qu'en haute mer.

6. Il est nécessaire que soient définies dans les plans POLMAR mer les modalités de la stratégie d'appréhension de la dérive du polluant.

Cela comporte :

- l'élaboration d'un protocole métrologique commun, dont la confection pourrait être confiée à un binôme METEO-France – CEDRE ;
- la centralisation de toutes les informations sur le suivi du polluant par le CEDRE ;
- la désignation du responsable de la modélisation prévisionnelle de la dérive (METEO-France pour la haute mer, un binôme METEO-France - IFREMER pour la frange littorale) ;
- la constitution, auprès du préfet maritime, d'une cellule scientifique (METEO-France, IFREMER, CEDRE, SHOM, Universités locales...) régulièrement mise à jour, chargée de l'assister pour l'interprétation des données de suivi et l'organisation de la surveillance ; cette cellule permettrait notamment de rationaliser les plans de vol des aéronefs et d'évolution des navires ;
- la mobilisation de tous les moyens d'observation : ceux qui relèvent de l'autorité du préfet maritime mais aussi ceux d'organismes spécialisés (INSU, IFREMER,...) et des pêcheurs, coordonnés par les comités locaux des pêches ;
- la délégation de responsabilité du préfet maritime à METEO-France dans le domaine de la communication sur la dérive du polluant.

Sont aussi à envisager dans une perspective ultérieure :

- le développement des méthodes de détection depuis l'espace (CNES), même si leur plage d'efficacité est fortement dépendante des conditions météorologiques ;
- l'approfondissement des connaissances sur la modélisation en toutes situations, temporelle et spatiale.

La dérive d'un polluant en mer est sous la dépendance d'un ensemble de variables extérieures dont les poids respectifs diffèrent selon les contextes :

- la résistance du polluant au vent, qui dépend de sa densité,
- les courants de marée,
- l'effet de la houle,
- les courants généraux.

Les deux dernières variables sont très réactives à la direction et à l'intensité des vents. En particulier, les situations estivale et méditerranéenne sont assez éloignées de la situation rencontrée pour l' ERIKA car les courants généraux ont alors une incidence non négligeable.

Pour la mise au point de modèles couplés « océan - atmosphère » de portée générale, l'ensemble des organismes français compétents : METEO-France, IFREMER, CNRS (INSU), CNES, IRD, SHOM, s'est regroupé avec l'objectif de mettre en commun leurs compétences et de coordonner leurs activités dans cette perspective : c'est l'objet du projet commun de modélisation de la circulation océanique **MERCATOR** en cours de développement. Un outil de cette nature est d'intérêt premier pour la gestion des futurs accidents de pollution marine.

7. A terme, l'intégration dans les futurs plans POLMAR mer du savoir-faire en matière de prévision de dérive en toutes situations d'espace et de temps est à envisager. La gestion de l'interface entre les promoteurs de la mise au point d'outils nouveaux de modélisation et les utilisateurs potentiels de ces outils, en particulier les préfets maritimes dans leur responsabilité de directeurs des opérations de lutte contre les pollutions marines, pourrait être assurée par le service de la recherche du MATE.

2.1.4 La lutte en mer.

a) En pleine mer.

Le plan POLMAR mer, et son volet intervention, apparaît à la fois comme relativement complet et régulièrement rodé (tous les ans), ce qui ne peut être dit de tous les plans POLMAR terre.

De surcroît, la lutte en mer a été marquée par plusieurs handicaps : les conditions de mer, particulièrement défavorables, le type de polluant, dont la viscosité a crû de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers de centi-Stokes en un temps relativement court.

Ces difficultés ont été augmentées par l'engorgement du PC par des demandes d'information et de communication tous azimuts qui n'avaient pas été convenablement prévues.

La stratégie du plan POLMAR mer se structure autour des quatre grands axes suivants :

- a) le confinement par des barrages flottants ;
- b) l'allégement par des groupes de pompage ;
- c) la récupération en masse, et à cet égard, la marine disposait d'un matériel moderne (Transrec 250, Sirène 20...) et supposé apte à répondre à toute situation ;
- d) l'épandage de dispersants.

Toutes les conditions se sont trouvées réunies pour rendre inopérants l'essentiel de ces moyens, même si quelque 1 100 tonnes (sur 10 à 12 000) ont pu être récupérées de la sorte, ce que la marine présente comme une performance inégalée ; le Transrec 250 voit son efficacité limitée à 70 000 centi-Stokes, les dispersants quant à eux à 2 000 : par ailleurs, ils ne peuvent pas être utilisés à la légère, etc....

L'amélioration de la stratégie de lutte passe notamment par l'**élargissement de la panoplie des moyens d'intervention** mis à la disposition du préfet maritime. Ce dernier ne disposait pas de

navire capable de travailler par mauvais temps et mer formée et suffisamment polyvalent pour faire face à toute situation de viscosité du polluant¹⁰.

8. Une mise au point technologique sur l'état du savoir-faire international en matière de récupération de produits visqueux en mer est nécessaire et devrait se concrétiser éventuellement par l'acquisition du matériel approprié. La marine et le CEDRE pourraient conduire en commun cette analyse.

Par ailleurs, la conjonction de moyens lourds de ce type, avec nos voisins européens est à approfondir. L'opportunité pourrait être saisie de la prochaine présidence, par la France, de l'Union européenne pour poser la question à ce niveau.

b) En frange littorale.

La lutte en frange littorale n'apparaît dans aucun plan, en dépit de son importance en matière de richesse écologique et comme barrière ultime avant l'arrivée du polluant à la côte. Il est le point de rencontre entre les deux plans mer et terre respectifs, dont la nécessaire articulation doit être formalisée.

C'est là que doit se déployer la stratégie dite **de deuxième rideau** qui peut comporter plusieurs rangs de défense et qui doit prendre le relais lorsque l'intervention en haute mer n'est pas entièrement couronnée de succès.

Les tentatives organisées en Loire-Atlantique et en Vendée à l'initiative du préfet maritime se sont soldées par un échec cuisant en Loire-Atlantique, mais ont été relativement concluantes en Vendée.

Les essais conduits en Vendée, à partir d'une drague à fuel conçue par le CEDRE se sont révélés prometteurs (8 tonnes récupérées en 3 sorties qui équivalent à 80 tonnes de déchets si le polluant avait atteint la côte). Même en l'absence de préparation préalable, il n'a pas fallu longtemps aux pêcheurs pour installer ce dispositif¹¹.

En Loire-Atlantique, les faibles quantités récupérées par les pêcheurs à l'aide de barrages flottants inadaptés ont dû être re larguées à la mer, faute d'avoir prévu les moyens de récupération correspondants.

Les fondements de cette stratégie de repli sont les suivants.

- A la base, il y a nécessairement **la connaissance de la vulnérabilité du trait de côte**, donnée faiblement variante, impérativement cartographiée dans les plans POLMAR mer et terre.

La priorité est dans la protection des zones les plus vulnérables. A ce niveau, toute stratégie de dispersion ou de flocculation du polluant est à proscrire, pour des raisons liées à la grande richesse écologique de ces secteurs.

10 Le fuel lourd n°2 en cause ne représente toutefois que 2 % du trafic mondial d'hydrocarbures ; mais, s'agissant d'un produit peu onéreux, il est en général transporté par les navires les plus anciens et les moins sûrs. De plus, le fuel est le principal carburant utilisé par les machines marines. Un minéralier peut ainsi en avoir de l'ordre de 15 000 tonnes dans ses soutes.

11 Cf. rapports du comité local des pêches maritimes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie en annexe 7a du comité local des pêches maritimes Loire-Atlantique sud en annexe 7b.

- La deuxième condition est **l'intégration explicite des professionnels de la mer** et de leurs moyens (navires, barges conchyliques, dragues...) dans les plans POLMAR mer et terre et leur mobilisation en conséquence¹².

- En termes de **ramassage**, la technique semble au point, à quelques adaptations près, et elle consiste à faire travailler les chalutiers pélagiques de 20 mètres en "bœufs", constituant le premier rang de défense (cf. annexes 7a et 7b).

Selon le tirant d'eau, une stratégie peut être envisagée en deux lignes de défense, fondée sur des chalutiers en bœuf d'une vingtaine de mètres, puis sur des navires de plus petit gabarit ou des barges conchyliques.

Malheureusement, au-delà de force 4, le matériel mis au point par le CEDRE ne dispose pas de la flottabilité suffisante pour se maintenir au-dessus du clapot de surface. Cependant, selon les pêcheurs, des adaptations techniques sont envisageables qui permettraient de travailler jusqu'à force 5.

Outre l'engin de ramassage, il s'agit aussi d'étudier, et d'adapter à ce type de travail, l'ensemble de la câblerie de traction (flexibles) et des dragues (chalut), le tout devant être fabriqué en nombre suffisant **et intégré dans le matériel POLMAR**, sachant en outre que dragues ou chaluts sont à usage unique, en présence d'un polluant tel que le FO2.

- Il va de soi que les **moyens de récupération à terre doivent compléter le dispositif**
- Les conditions de mer, la nature du polluant ou le contexte local peuvent rendre inopérante cette stratégie de ramassage à laquelle il peut être envisagé de substituer une **stratégie d'évitement** qui consiste à détourner, au moins partiellement, le polluant des zones vulnérables par des barrages flottants, stratégie particulièrement valide au droit du Traict du Croisic à titre d'exemple, qu'il est impossible de barrer du fait du courant de marée...
- Enfin, la protection de zones sensibles **par des barrages** en état de fonctionnement complète cette stratégie de deuxième rideau là où elle est envisageable, c'est-à-dire aux endroits où les courants ne la compromettent pas. Elle est donc appropriée aux zones en-dehors d'une influence trop forte du large ou des marées.

Par zone, les modalités de gestion de ces aménagements de protection doivent être préalablement arrêtées ; emplacements piquetés, désignation du responsable du suivi de l'aménagement, règles à suivre en termes d'ouverture et de fermeture pour permettre la libre circulation des navires....

Il semble que la mobilisation des pêcheurs soit raisonnablement envisageable, car ils ne sont pas insensibles au concept d'intérêt public et sont par ailleurs à la recherche d'une revalorisation de leur image de marque, quelque peu ternie du fait des engins qu'ils utilisent et de leur incidence sur les écosystèmes marins.

Il reste à envisager les **dédommagements** en cas de casse ou de dépréciation de matériel, pompes grillées par pompage de fuel par exemple, de même qu'il conviendrait de couvrir le manque à gagner résultant d'une impossibilité d'aller pêcher et des frais engagés.

12 Au-delà de leur rôle en matière d'observation du déplacement du polluant en mer.

Cet élément, important, doit être analysé et se concrétiser par le biais de **contrats préétablis d'affrètement** avec les professionnels, explicitant clairement ces dédommagements en nature et montant et prévoyant des exercices périodiques.

L'organisme approprié à la gestion de cette interface essentielle est la direction départementale des affaires maritimes, grande oubliée de la stratégie mer. Elle est en effet à la fois mise à la disposition du préfet maritime et administration de tutelle des gens de mer et de l'activité maritime.

9. La stratégie de deuxième rideau mise en œuvre dans la frange littorale doit apparaître conjointement dans les plans POLMAR mer et terre. Elle comporte les éléments suivants :

- cartographie de la vulnérabilité du trait de côte ;
- intégration explicite des professionnels de la mer pour la mettre en œuvre, moyennant l'établissement de contrats d'affrètement ;
- participation effective de ces derniers aux exercices de simulation ;
- étude des techniques et amélioration de l'efficacité de la collecte mise à la charge du CEDRE en liaison avec les professionnels de la mer ;
- intégration du matériel approprié (hors les navires) dans les stocks POLMAR ;
- préparation des moyens de récupération et d'évacuation à terre ;
- dispositions de protection des zones vulnérables par des barrages et définition des modalités et des responsables de leur gestion lorsqu'ils sont en place.

9'. Les services des affaires maritimes doivent constituer une pièce maîtresse de ce dispositif compte tenu de leur double dépendance du préfet maritime et du préfet, de leur connaissance des professionnels de la mer et du milieu marin.

Ils apparaissent comme le service pouvant assurer pour le compte des deux préfets la direction de la lutte en frange littorale.

Ces dispositions sont de nature à améliorer la coordination mer – terre.

2.2 L'efficacité de l'organisation de l'intervention des services de l'Etat dans la lutte à terre.

2.2.1 L'anticipation des plans POLMAR terre.

La nécessaire coordination mer-terre a déjà été évoquée, tant en matière de rationalisation du suivi du polluant que d'organisation du deuxième rideau de défense.

La circulaire du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin permet un "*déclenchement du plan POLMAR*", dès l'existence «*d'un sinistre ou d'une menace de sinistre*» présentant "*une gravité ou une complexité telle qu'il n'est pas possible d'y faire face avec les seuls moyens ordinaires*".

Il apparaît donc que le plan POLMAR peut être déclenché avant toute pollution avérée, ce qui est logique puisque les mesures de prévention peuvent dépasser les "*moyens ordinaires*" des administrations. Cependant, pour éviter d'affoler inutilement la population, notamment lorsque l'arrivée des nappes de pétrole n'est pas certaine dans le département, le préfet est enclin à attendre le dernier moment pour déclencher le plan.

Cette position, compréhensible, plaide en faveur d'une procédure officielle et obligatoire de mise en alerte du dispositif terrestre, dès le déclenchement des opérations en mer.

1. Dès le déclenchement du plan POLMAR mer, une mise en alerte des départements potentiellement touchés, préludant le cas échéant au déclenchement du (ou des) plan(s) POLMAR terre, est à envisager.

Elle pourrait être automatique, sauf à ce que le préfet concerné y renonce explicitement.

L'ouverture du fonds POLMAR à certaines actions conduites dans ce cadre est à envisager¹³.

Outre une meilleure gestion de la lutte en frange littorale, les avantages d'une stratégie de cette nature sont nombreux :

- préparation à la lutte, par mobilisation des services et des usagers (pêcheurs, conchyliculteurs) ainsi que des correspondants inscrits dans le fichier d'adresses intégré dans les plans POLMAR terre : experts, entreprises,... ;
- mise en alerte de l'échelon zonal (préfet délégué à la sécurité et à la défense), dans la perspective d'une intervention de sa part en matière d'allocation optimale des moyens de lutte, matériels et humains, selon les prévisions d'évolution du polluant ;
- vérification ultime de la pertinence de certaines données invariantes des plans POLMAR terre, notamment en matière de stockage intermédiaire¹⁴ ;
- vérification des stocks POLMAR et de leur état de fonctionnement ;
- mobilisation des centres de soin aux oiseaux et préparation générale à l'administration de soins appropriés ;
- information des élus, le territoire communal constituant le premier front de la lutte à terre ;
- identification du correspondant «mer» (un représentant de la préfecture maritime), qui devra obligatoirement intégrer chacun des PC opérationnels terrestres en vue d'assurer la liaison «mer - terre» dans les meilleures conditions.

13 Cf. développements relatifs à la disponibilité du fonds POLMAR dès la phase d'alerte au point 2.10 ci-dessous.

14 Cf. note de bas de page n°8.

2.2.2 La coordination avec et entre les départements ministériels.

Elle n'a pas toujours fonctionné de manière satisfaisante. Plusieurs directions d'administration centrale se sont plaint de l'insuffisance, voire de l'absence d'informations reçues, notamment pendant la phase maritime.

La circulaire de 1997 prévoit une transmission des informations par l'intermédiaire de l'état-major de la marine "*qui en tient informés le Premier ministre (secrétariat général de la mer) et les ministres concernés*". Ce système n'est à l'évidence pas suffisamment rapide pour des opérations ayant un fort retentissement médiatique.

Face à cette lacune, les administrations centrales n'ont pas non plus été en mesure de se coordonner pour centraliser les informations et les problèmes rencontrés. Le secrétariat général de la mer a, quant à lui, tenté de coordonner la phase maritime, mais il ne dispose pas d'une légitimité suffisante pour la lutte à terre. Le ministère de l'intérieur (direction de la défense et de la sécurité civile) a entrepris une coordination en s'appuyant sur la circulaire de 1997 mais, en l'absence de désignation du ministre de l'intérieur comme coordinateur, il n'a pas été suivi par les autres ministères.

Les administrations centrales sont de ce fait apparues de faible secours aux directeurs des opérations, dans leur incapacité à se réunir pour donner aux questions posées des réponses interministérielles ou pour diffuser les messages nécessaires¹⁵.

En outre, **le schéma d'information des autorités doit être beaucoup plus précis** dans les plans POLMAR, notamment pour ce qui concerne le plan POLMAR – mer ; la diffusion de l'information gagne à être fréquente et directe pour éviter l'engorgement des PC de lutte.

Les nouvelles technologies de l'information et la diffusion des réseaux intranet devraient faciliter à un moindre coût une diffusion en toile des informations, en évitant les redondances liées à l'improvisation.

10'. La coordination des administrations centrales devrait être envisagée de façon préalable, sous la forme de fiches réflexe constituant une sorte de plan POLMAR – centrale.

Cette formule nécessite toutefois la désignation par le Premier ministre d'un ministre et d'une direction d'administration centrale chef de file, chargés également de la centralisation des opérations de communication. Il semble que le ministère de l'intérieur (DDSC) par sa culture de la crise, apparaisse le mieux placé pour assurer cette coordination 24 heures sur 24.

2.2.3 La coordination zone - département.

Dès lors qu'il apparaît que la pollution risque d'affecter plusieurs départements, et qu'elle a toute chance d'être «d'ampleur exceptionnelle» selon les termes de la circulaire, la désignation de l'**échelon zonal** doit devenir rapidement effective, en vue de la gestion optimale des moyens d'intervention (stocks POLMAR et moyens humains, sur zone et hors zone).

15 Cf. point 2.9 relatif à la communication.

D'une manière générale, la coordination des opérations terrestres doit ressortir aux acteurs de terrain eux-mêmes - préfets de département, préfet maritime, préfet de zone - et non à l'échelon central.

C'est à l'échelon zonal, et à lui seul, que doit revenir la responsabilité d'allocation des moyens, les différents PC fixes à terre lui transmettant leurs demandes prévisionnelles en matériel et moyens de lutte¹⁶.

La désignation d'un préfet potentiellement impliqué dans les opérations de lutte comme coordonnateur général des opérations est à proscrire.

En tant que de besoin, l'échelon zonal mobilisera les stocks POLMAR disponibles hors zone, par sollicitation directe de leurs gestionnaires, c'est-à-dire les services maritimes, via leur tutelle (ministère chargé de l'équipement : DTMPL).

Dans le même esprit, l'échelon zonal gérera, avec les ministères de tutelle respectifs (ministère de l'intérieur - DDSC et ministère de la défense) la mobilisation des moyens humains hors zone jugés nécessaires (pompiers et militaires).

Par ailleurs, il lui reviendra d'assurer avec le ministère chargé de l'environnement (DE), la relation fonctionnelle nécessaire à la gestion, par ce dernier, du fonds POLMAR.

10. Un autre intérêt de la mise en alerte des PC fixes à terre de manière synchrone avec le déclenchement du plan POLMAR mer est qu'il permet d'instaurer rapidement la nécessaire coordination entre les préfets de département et le préfet maritime.

La phase d'alerte permet à l'échelon zonal de préparer son intervention dans les meilleures conditions d'anticipation pour ce qui est de l'allocation optimale des moyens de lutte (renforts et matériels notamment).

Toute délégation à un niveau supérieur (Ministère de l'Intérieur avec l'appui du COAD comme cela figure dans la circulaire) de la coordination des opérations terrestres ne semble pas souhaitable, pas plus que ne l'est la désignation d'un échelon local (préfet de département) par ailleurs impliqué dans la lutte, comme responsable en particulier de l'allocation des moyens.

2.2.4 La coordination entre les départements.

Elle est nécessaire sur de nombreux aspects afin d'assurer l'uniformité de l'action de l'Etat d'un département à l'autre : règles d'éligibilité au fonds POLMAR, stratégie de communication, partenariat avec les associations nationales,...

Il convient à cet égard d'évoquer un aspect particulier qui a constitué un point de faiblesse dans l'événement ERIKA : **l'absence d'homogénéité interdépartementale** en matière de décision, par les préfets, de fermeture des parcs conchyliocoles¹⁷.

16 A cet égard, les éventuelles interférences des administrations centrales, sur pression d'élus, voire de préfets, sont particulièrement néfastes pour l'efficacité du système.

17 Et interdiction corrélative de commercialisation des produits, dans la phase qui a précédé la formulation, par l'AFSSA, de valeurs guide (cf. paragraphe 2.5 ci-après).

Seuls des critères visuels (irisation, présence de galettes ou de boulettes,...) sont alors disponibles ; ils traduisent cependant un risque sérieux de contamination. Pour autant, les décisions des différents départements n'ont pas été homogènes (la Loire-Atlantique a fermé, la Vendée a tergiversé, le Morbihan n'a pas fermé), ce qui est relativement mal passé auprès des professionnels.

Une stratégie inter-départementale cohérente et consistante à fermer partout à titre conservatoire aurait été vraisemblablement préférable.

Dans le même esprit, les différentes situations départementales n'ont pas été homogènes en matière de déplacement des coquillages, avec d'ailleurs des points de vue parfois opposés de la part des professionnels.

11. Une attitude homogène entre les départements doit prévaloir dans la décision de fermeture des parcs conchyliques et d'interdiction de la pêche à pied professionnelle dans la période d'attente des premiers résultats d'analyses.

Toute manifestation tangible d'une pollution (apparition d'irisations de surface ou de boulettes ou galettes au voisinage des sites exploités,...) doit entraîner obligatoirement la fermeture des zones de production et l'interdiction de la pêche à pied. Seuls, les résultats des analyses permettront de les lever.

12. Des plans de mise en sécurité des coquillages doivent figurer dans les plans POLMAR. Ils doivent faire l'objet d'une élaboration et d'une mise en œuvre conjointes avec les professionnels concernés.

L'éligibilité des ces mesures au fonds POLMAR est par ailleurs à préciser : coût du transport, mais également pertes liées au transport.

2.2.5 L'organisation de la lutte à terre.

Les différents échelons de la lutte, c'est-à-dire les PC fixe, opérationnel et avancés et les chantiers de ramassage apparaissent tous pertinents, même si, dans le Morbihan, le PC opérationnel a peu à peu disparu et si, en Vendée, le PC fixe s'est progressivement effacé.

Le fonctionnement optimal de ces structures passe par les dispositions suivantes.

- **L'aménagement des PC avancés et des chantiers de nettoyage et de ramassage**, en vue de la séparation nette de l'ensemble des activités (lutte elle-même, équipement, déséquipement, entreposage du matériel, repos, conférences...). L'organisation pratique des PC doit être prévue pour durer.
- **L'unité du commandement** à ces différents échelons, et en particulier à celui des PC avancés et des chantiers. Cela n'est pas évident lorsque la crise se prolonge (institution d'un binôme de commandement). L'encadrement doit par ailleurs disposer des qualités requises (importance à cet égard des pompiers habitués à commander en situation de crise).
- **L'identité de composition des PC avancés et du PC opérationnel**, en vue de faciliter la transmission des consignes selon la règle : « un service - une mission ». Tous les services de l'Etat impliqués sont concernés, y compris ceux qui n'ont pas de représentation départementale et pour

lesquels des modalités doivent être trouvées pour leur permettre une représentation allégée (DIREN et DRIRE par exemple).

- **L'effacement de toute considération de hiérarchie ou de rattachement** devant le caractère impératif de l'efficacité de la lutte. A cet égard, et à titre d'exemple, le rôle du délégué militaire départemental placé auprès du préfet est de toute première importance pour « gommer » la barrière qui peut exister entre les militaires et les civils. La contribution du conseil général de Vendée est également à citer en exemple.
- **La continuité de l'action des chantiers de nettoyage.** Le temps de résidence optimal des renforts se situe autour de 10 à 15 jours entre deux relèves, afin de "rentabiliser" la formation sur le terrain, sans engendrer une trop grande fatigue, source d'accidents. Les militaires ont en général des affectations de cette durée alors que les pompiers ne sont mobilisables aisément que sur une semaine du fait du recours aux pompiers volontaires. Se pose là le problème de la faiblesse numérique du contingent militaire mobilisable qui tendra à disparaître avec le professionnalisation de l'armée. Pour pallier cette disparition, ne faudrait-il pas accroître le contingent national de pompiers à disposition de la DDSC ?¹⁸

• La mise en place de cellules appropriées

- d'expertise, auprès du PC opérationnel ;
- financière, auprès du PC fixe ;
- de communication, auprès du PC fixe (bureau d'information et de relations avec le public de l'instruction de 1997) ;
- médicale, le travail dans l'eau et le froid, pour des personnes parfois pas toutes jeunes (bénévoles notamment) et non entraînées, expose à un risque d'accident (cf. 2.5 ci-après).

13. L'organisation de la lutte à terre nécessite l'intégration dans les plans POLMAR des éléments pratiques et relativement invariants suivants :

- composition des PC avancés et du PC opérationnel ; la présence des DIREN et des DRIRE y étant en particulier indispensable ;
- localisation des PC avancés et des chantiers de nettoyage et de ramassage ;
- cartes détaillées de cheminement et d'évolution sur les chantiers de ramassage, épargnant les écosystèmes dunaires et les arrière-plages ;
- modalités précises d'aménagement de ces unités, en suivant le principe de la séparation des tâches ;
- désignation de chefs des PC avancés et des chantiers ayant de réelles qualités de commandement et institués en binôme pour garantir la continuité de l'action ;
- modalités de résidence minimale sur les chantiers des équipes de renfort ;
- constitution, au niveau du PC opérationnel, de cellules d'expertise et de communication et d'une cellule médicale.

18 Il est renvoyé à cet égard à d'autres missions en cours, notamment celle sur la tempête.

Mais toute organisation sur le papier **doit être testée en grandeur réelle** ; c'est pourquoi, l'élaboration du plan POLMAR doit être suivie et testée régulièrement à l'occasion d'exercices qui ne doivent pas se limiter aux tests de matériel.

15. Les exercices POLMAR préconisés dans les textes doivent être rendus obligatoires et conduits à intervalles réguliers.

Ils doivent consister en une vraie simulation d'un accident de pollution et comprendre par conséquent le rodage du matériel en conditions difficiles et la vérification de tous les termes du plan (mise à jour des fichiers d'experts et d'entreprise, mise à jour des correspondants POLMAR de chaque service, vérification de la pertinence des données invariantes des plans, règles de transmission et de communication), en associant tous les acteurs de la lutte.

Cette obligation doit être suivie par une autorité supérieure : secrétariat général de la mer pour les POLMAR mer et ministère de l'intérieur pour les POLMAR terre.

2.2.6 Le matériel POLMAR terre.

En pratique, une part du matériel POLMAR mobilisé pour la lutte **s'est révélé inadéquate**, ce qui en a compromis l'efficacité et a aussi contribué à ternir l'image de l'Etat et de ses services.

Les stocks sont constitués de trois grands types de matériels :

- les barrages, lourds et légers ;
- les matériels de pompage et de récupération (écrèmeuses, pompes, bacs de stockage et de décantation,...) ;
- les matériels de nettoyage : pelles, racloirs, nettoyeurs haute pression, pompes, produits absorbants...

Il serait en outre souhaitable que les stocks POLMAR intègrent plus de moyens nécessaires à la lutte en deuxième rideau.

Pour l'essentiel, il s'agissait d'un matériel acheté il y a 20 ans après le naufrage de l'Amoco-Cadix, sans doute correctement entretenu, mais à coup sûr insuffisamment renouvelé. La dotation d'investissement, d'une vingtaine de MF en 1979, s'est peu à peu étiolée jusqu'à n'atteindre plus que 8 MF en 2000 (l'événement ERIKA est à l'origine d'une dotation d'acquisition de 40 MF, décidée en loi de finance rectificative).

Il est difficile de faire la part des choses entre l'obsolescence, l'usure naturelle, l'absence de maîtrise du fonctionnement de certains matériels (nettoyeur haute pression,...) et l'insuffisance de l'entretien ou des exercices, dans le mauvais fonctionnement de certains de ces moyens.

A tout le moins, **le renouvellement régulier**, et non par à-coups, du matériel est tout aussi important que son entretien et des exercices réguliers pour garantir son efficacité.

La question se pose de l'acquisition et de la gestion par l'Etat de certains de ces matériels, pour une utilisation que l'on espère occasionnelle, notamment les plus fragiles d'entre eux (ceux qui ont des composants électroniques).

Il serait vraisemblablement plus efficace de s'adresser en tant que de besoin à des entreprises spécialisées figurant dans le fichier d'adresses des plans POLMAR, avec lesquelles des

conventionnements seraient passés pour les mettre en condition d'approvisionner les chantiers en quantité suffisante et dans des délais rapides, en cas de besoin¹⁹.

Il convient toutefois d'étudier en regard des considérations de coût d'acquisition et de maintenance les garanties de fourniture dans des délais rapides.

En tout état de cause, la formation de personnels qualifiés pour la manipulation de ces matériels se pose aussi.

14. Le matériel POLMAR doit être :

- complété (lutte en deuxième rideau) ;
- renouvelé en flux régulier, et non par à-coups ;
- régulièrement entretenu et testé en vraie grandeur, incluant les conditions difficiles.

Les personnels manipulant le matériel sophistiqué doivent être entraînés spécialement.

Sans doute, y a-t-il lieu d'examiner la pertinence de la détention, dans les stocks POLMAR, de matériels fragiles et coûteux (nettoyeurs haute pression,...) et d'étudier l'opportunité d'une formule de substitution consistant à tenir à jour une liste des entreprises capables de les fournir et à conventionner avec certains fournisseurs.

2.3 La prise en compte des objectifs de préservation et de restauration des écosystèmes.

Retenant le constat global évoqué dans le paragraphe 1.3.2, « *le vivant est absent des plans POLMAR* », ainsi qu'il a été dit à la mission, formulation non entièrement dénuée de fondement. Il s'agit donc d'en tirer les conséquences sur les aspects essentiels dans lesquels la richesse écologique patrimoniale est impliquée, à savoir le nettoyage et le ramassage du polluant et les soins administrés aux oiseaux.

2.3.1 Le nettoyage et le ramassage du polluant.

Le nettoyage du polluant comporte chronologiquement trois étapes : nettoyage grossier, nettoyage fin et remise en état, après la crise²⁰.

Le nettoyage grossier est la phase pendant laquelle les nappes, plaques et galettes de fuel sont enlevées avec des tractopelles, des fourches ou des raclettes.

Le nettoyage fin lui fait suite ; il nécessite le recours aux nettoyeurs à haute pression, aux pompes, aux récupérateurs et, éventuellement, aux produits de nettoyage (à utiliser avec beaucoup de précaution). Il est long et fastidieux et nécessite une logistique lourde pour une récupération de plus en plus faible.

19 A noter que la garantie de quantités de matériel et de délais est toutefois de nature à être facturée.

20 Référence utilisée : « Marée noire consécutive au naufrage de l'ERIKA : état de la situation au 24 avril 2000 » - Observatoire des marées noires - CHJ - 21.04.00

Il débute normalement lorsqu'il n'y a plus d'arrivée de polluant, pour éviter d'avoir à refaire le travail plusieurs fois. Il peut également concerter des milieux d'accès difficile : failles, anfractuosités de rocher,... inaccessibles aux moyens lourds.

La remise en état après la crise a pour objet de reconstituer, autant que faire se peut, les conditions initiales : recharge de sable, revégétalisation...

a) Une méconnaissance des intérêts écologiques sur le terrain.

Il convient d'abord de noter le **niveau faible de connaissance générale en matière de richesse écologique des espaces naturels pollués**

Qu'elles soient «arénicoles» (vivant dans le sable) ou «ripicoles» (vivant dans les rochers), les différentes espèces animales et végétales qui composent l'édifice biologique littoral sont constituées en mosaïques interdépendantes et mal connues, tant au plan de leur description qu'à celui de leur inféodation à leur habitat.

L'ensemble « espèces - habitat » subit déjà durement les incidences du polluant. Il est donc essentiel de formaliser une stratégie de nettoyage qui n'ajoute pas au préjudice initial une atteinte à leur habitat, difficilement réversible.

16. Il est indispensable de dresser a priori la cartographie détaillée de la richesse patrimoniale littorale, sous la forme de la description des couples « espèces - habitat », à partir du rassemblement de toutes les connaissances d'ores et déjà disponibles. Le MATE pourrait prendre l'initiative de cette tâche, avec l'appui des organismes scientifiques compétents dont l'IFREMER.

Ces éléments doivent figurer dans les données invariantes des plans POLMAR.

Cet inventaire prendra du temps et il est difficile d'anticiper sur les sites touchés par la prochaine pollution, par nature imprévisible. C'est pourquoi, et on rejoint là les préconisations donnés dans le paragraphe 2.6 relatif à l'expertise, il est essentiel de mobiliser dans l'heure les experts et scientifiques compétents, coordonnés par la DIREN, en vue de dresser l'état des lieux précis des sites touchés ou potentiellement touchés, en appui au directeur des opérations.

Eux seuls sont en mesure de donner avis et conseils sur les sites atteints et de mettre en place les observations et suivis protocolés permettant d'optimiser la stratégie de nettoyage et de dresser un bilan final. On donne en annexe 8a un exemple d'un tel protocole formalisé dans des fiches-chantier.

Encore faut-il que ces experts soient connus, reconnus et mobilisés ; à titre d'exemple, on rappellera que les scientifiques de l'Université de Brest disposaient déjà de la mémoire de sept accidents de pollution par marée noire.....

b) Une certaine improvisation ayant progressivement laissé plus de place aux soucis écologiques.

En termes **de bilan** (exemple donné en annexe 8b), et même si la crise n'est pas terminée, il est possible de tirer les premiers enseignements suivants.

- **La phase de nettoyage grossier a été globalement la plus dommageable** pour l'environnement.

Le principal impact des travaux de nettoyage grossier est lié à **l'enlèvement de trop grandes quantités de sable**. «*On n'a pas besoin de se démunir de sable, on n'en a pas de trop*» a-t-il été dit de manière imagée à la mission. Celui-ci représente 80 à 90 % des déchets récoltés, soit 120 000 à 130 000 tonnes, dans des contextes de grande fragilisation marqués par le recul généralisé des plages (exemple de l'île de Noirmoutier).

Le déficit en charge solide résultant de cet enlèvement va en effet amplifier le phénomène de dégraissant des plages sous l'effet de la transgression marine. L'enlèvement du sable s'est aussi accompagné de l'arrachage en grandes masses du goémon, irremplaçable amendement de la fameuse "patate" de Noirmoutier.

S'y ajoutent les dommages causés aux hauts de plage empêchant la formation de la dune embryonnaire dont la végétation annuelle est maintenant menacée par le passage des cribleuses. Ces dégradations interviennent parfois après que les cordons dunaires aient servi d'accès non maîtrisé aux plages, pendant la phase de nettoyage grossier.

Sur les plages, des cribleuses ont été utilisées pour enlever des boulettes de fuel qui se déposaient régulièrement ; ce système a montré son efficacité mais aussi ses limites, car il a parfois contribué à la dispersion et à l'enfouissement du polluant.

La relation avec les élus revêt ici une importance particulière, car ils sont pressés de "nettoyer devant chez eux", alors que souvent une stratégie d'attente est préférable (à quoi sert-il d'enlever le polluant alors qu'il continue à arriver par vagues ?).

- Après le nettoyage, il y a le ramassage et l'évacuation.

Trop nombreuses ont été là aussi les mauvaises pratiques, notamment au début de la phase de ramassage, avec en particulier des **stockages en haut de plage dans des sacs plastiques** qui n'ont pas résisté au polluant. Celui-ci s'est alors déversé sur la plage, ajoutant à la pollution initiale une nouvelle pollution, pourtant aisée à éviter²¹.

- L'absence de coordination interdépartementale et de ligne de conduite uniforme sur l'évaluation de l'état des lieux, avant, pendant et après la marée noire, apparaît comme un point faible de la stratégie de la lutte.

Ces déficiences n'ont pas échappé aux experts de l'ITOPF présents sur place et elles risquent d'avoir des conséquences lorsque interviendra le moment de dresser le bilan général de la crise et d'évaluer sa réparation financière.

c) La difficile émergence des DIREN dans le suivi opérationnel des opérations de nettoyage.

Dans un premier temps, la stratégie de nettoyage a été essentiellement mise en œuvre par recours aux experts du CEDRE, mobilisés dès le début, pour proposer des techniques de nettoyage adaptées aux différents substrats et à la nature du polluant.

La problématique environnementale et sa prise en compte au niveau de précision qu'il convient est encore insuffisamment affirmée à l'échelon du département, notamment en cas de crise. Hormis les DRIRE et leurs subdivisions et les DSV en effet, et à cet égard elles ont joué un rôle tout

21 Cf. point 2.4 relatif aux déchets.

à fait déterminant dans l'événement ERIKA sur les questions relevant de leurs compétences (respectivement la gestion des déchets et les soins aux oiseaux), aucune autre administration départementale n'a pris à la fois la mesure et la gestion de cet enjeu, considéré comme mineur au regard des autres.

Seule la DIREN dispose au sein des services de l'Etat de la sensibilisation et de la compétence appropriées en matière de connaissance patrimoniale, sans avoir ni les moyens de répondre dans l'instant à une sollicitation de grande ampleur, ni la reconnaissance a priori, par les directeurs des opérations et par les élus, de ses compétences et de la nécessité de recourir à elle.

Les DIREN ont donc eu un certain mal à «s'introduire» et à être suffisamment présentes dans chaque département et auprès des élus pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Par la suite, elles ont pu mettre en place, dans le cadre des instructions du MATE, un panel d'experts placés auprès des PC avancés. Leur action a d'ailleurs été plus ou moins bien reçue et admise, par les élus notamment.

18. Non seulement la DIREN doit être partie constituante des PC opérationnel et avancés, mais encore convient-il de la doter des moyens et de l'organisation appropriés à la conduite de ses missions, en toute situation.

Cela signifie le renforcement à terme de ses compétences en matière d'écologie littorale et marine et de géomorphodynamique côtière et de ses ressources humaines, à l'échelle des façades maritimes (cf. recommandation n° 19 ci-après).

Ceci étant, en Bretagne, les préfectures ont organisé des réunions sur le terrain avec les maires et en présence de la DIREN et des experts. Les expertises ont fait l'objet de rapports dont les principaux éléments ont été repris dans les fiches-chantier utilisées par les PC avancés.

Dans les Pays de la Loire, les experts sont mobilisés depuis la mi-janvier par la DIREN. Des **fiches de recommandations**, d'abord par site puis par grand type de milieu, ont été rédigées. Certains experts sont présents de façon permanente sur le terrain (parmi eux, deux contrats à durée déterminée de Bretagne vivante) pour veiller à ce que les recommandations soient suivies d'effet ou pour tester certaines méthodes de nettoyage.

La prise en compte des recommandations de nettoyage dépend largement du fonctionnement des PC avancés et de la personnalité de leur chef. Lorsque ce dernier présente de réelles qualités de management, comme c'est le cas au nord de l'estuaire de la Loire, il n'y a pas réellement de problème. Les experts sont en contact direct avec lui et il sait faire passer le message aux chefs de chantier. Lorsque, en revanche, le PC avancé n'est pas vraiment dirigé, notamment parce que les responsables changent trop souvent, les experts peinent à trouver des interlocuteurs et les fiches-chantier ont tendance à se perdre²².

d) La vulgarisation de techniques de lutte douce.

Cependant, selon les DIREN concernées, passée la première phase d'action en urgence, les préconisations ont, dans l'ensemble, été suivies.

²²Ce point important est déjà signalé dans la recommandation n°13.

21. Une stratégie de nettoyage des plages et de la côte prenant en compte tous les éléments de connaissance générale qui la conditionnent au plan de leur fonctionnement physique et écologique, privilégiant les techniques douces et suivant une ligne de conduite générale caractérisée par l'économie de sable et le respect des écosystèmes est à approfondir.

Traduite sous la forme de fiches-réflexe d'intervention, elle devra trouver sa place dans les plans POLMAR terre.

Le CEDRE en assumerait la responsabilité, en étroite coordination avec la structure « DIREN - experts ».

Les techniques de lutte douce, comme le tamisage manuel, devraient être améliorées par le recours à des outils plus adaptés (tamis industriels utilisés dans les carrières).

Lorsque le polluant atteint les falaises, comme cela a été observé en raison de la tempête, il y a lieu alors de recourir à des entreprises spécialisées.

17. Les entreprises conceptrices des moyens de nettoyage les moins offensifs pour l'environnement (tamis industriels,...) ainsi que celles qui disposent du savoir-faire pour une intervention spécialisée (exemple des falaises) doivent figurer dans le fichier d'adresses des plans POLMAR et du CEDRE.

Ces éléments d'information doivent être complétés par la mise en œuvre d'une véritable réseau d'experts "entretenus" par les DIREN²³.

2.3.2 Les soins aux oiseaux.

La stratégie de gestion des oiseaux affectés par la pollution (oiseaux morts, administration des soins à ceux ayant une certaine probabilité de survie,...) a souffert de **l'absence d'une ligne de conduite claire** et appliquée à l'identique dans tous les départements, ce qui s'est traduit par trop de divergences en matière d'administration des soins et un taux de sauvetage faible, qui aurait pu être sensiblement amélioré.

a) La définition d'une stratégie de sauvetage du patrimoine aviaire.

Il n'existe pas, en France, à l'heure actuelle, de plan de sauvetage de la faune ornithologique cohérent et préalablement établi, alors qu'un savoir-faire est incontestablement disponible, notamment de la part des pays anglo-saxons. L'improvisation a largement prévalu, les bénévoles se sont précipités, mais insuffisamment encadrés. L'émotionnel joue pleinement dans les premières heures et il faut apprendre à le gérer.

L'opération comporte schématiquement les étapes suivantes :

- **tri préalable obligé**, quoique difficile à admettre, des oiseaux **selon l'espèce** (à cet égard, elles n'ont pas toutes la même valeur patrimoniale : les macareux et les guillemots sont sans doute à privilégier par rapport aux mouettes ou aux goélands) et **diagnostic préalable** de probabilité de survie. Deux oiseaux en état apparemment identique n'ont pas pour autant la même probabilité de survie, notamment lorsque le pétrole a brûlé la plume, circonstance qui équivaut à une condamnation

23 Cf. point 2.6 ci-dessous.

à mort à court terme. Or, d'importantes files d'attente sont à gérer qui justifient et imposent ce choix préalable dramatique, d'autant plus qu'une stratégie d'intervention irréfléchie accroît inutilement le risque d'exposition des personnels de soins aux hydrocarbures.

C'est affaire de spécialiste et c'est là un point fort du savoir-faire anglo-saxon qui comprend aussi :

- les **techniques appropriées de lavage et de démazoutage** qui elles aussi suivent des règles strictes ; insuffisants sont encore les effectifs des personnels formés à ces techniques, ce qui implique l'instauration d'une formation appropriée, inculquée à des gens répertoriés et mobilisables en tant que de besoin ;
- les **tâches qui suivent les soins immédiats** - modalités d'hébergement, nourriture appropriée administrée à des oiseaux en grand état de faiblesse et auxquels on ne peut donner n'importe quoi à manger ;
- la **comptabilité et l'évacuation** des oiseaux trouvés morts, euthanasiés ou morts en cours de soins ;
- l'établissement de **fiches-registre** d'entrées-sorties, baguage, comptabilité générale, bilan sur le long terme de l'efficacité de l'opération de sauvetage pour avoir la plus juste mesure de l'incidence de la pollution sur les peuplements.

b) La nécessité d'un volet "oiseaux" dans les plans POLMAR..

L'arrivée d'oiseaux morts ou atteints s'échouant sur les plages précède souvent celle du polluant. La préparation à l'intervention et la mise en alerte des centres de soins qui doivent pouvoir monter en puissance rapidement et avant même le déclenchement des plans POLMAR est un élément de stratégie important.

La logistique nécessaire à l'administration des soins est à dresser, puis à acquérir. L'objectif est d'équiper au moins un centre de soins par département (site d'accueil et matériel), ce qui suppose la mise à disposition du budget correspondant.

23. Le MATE serait chargé de :

- la définition d'une stratégie de sauvetage de la faune aviaire, valorisant l'expérience anglo-saxonne notamment ;
- la mise en œuvre d'une formation pérenne aux techniques d'administration des soins et tenue à jour des personnels formés à ces techniques ;
- l'élaboration de conventions avec les associations spécialisées (LPO, associations de protection de la nature) définissant les modalités de leur mobilisation en cas de crise.

24. Les plans POLMAR terre de leur côté doivent intégrer explicitement une stratégie «Oiseaux» dont les termes communs sont :

- l'intégration du volet Oiseaux dans l'étape de mise en alerte préalable ;
- l'identification, dans le fichier-experts, des personnes formées à l'administration des soins et mobilisables rapidement ;

- l'organisation de l'opération de sauvetage ; il est suggéré qu'elle soit de la responsabilité d'un panel constitué d'experts de la DSV, de l'ONC, de l'UNCS (Union Nationale des Centres de Soins), de la LPO et des associations de protection de la nature ; son rôle serait analogue à celui des chefs de PC avancés en termes de tri et formation des bénévoles, mobilisation des personnels qualifiés, encadrement, hébergement et rationalisation de l'administration des soins ;
- la localisation des centres d'administration des soins (au moins un par département) et les modalités de mobilisation de toute la logistique nécessaire à cela.

2.4 Le stockage et l'élimination des déchets.

Le regard sur les déchets spéciaux tient des relations avec le sacré, avec une large part d'irrationnel tant dans la hâte à s'en débarrasser (sites de haut de plages installés sans considération des atteintes à l'environnement, algues souillées, etc...) que dans les craintes sanitaires qu'ils suscitent.

2.4.1 Caractéristiques du déchet.

Le produit pétrolier chargé dans l' ERIKA à la raffinerie Total des Flandres, à Mardyck était destiné à l'exportation (compagnie italienne d'électricité ENEL). A ce titre, ses spécifications relevaient non de la réglementation française mais du contrat commercial entre le vendeur et l'acheteur. L'analyse des prélevements faits lors du chargement par un inspecteur indépendant agréé (ITS Caleb France) comme celles faites après l'accident par plusieurs laboratoires (CEDRE, IFP, Muséum National d'Histoire Naturelle, ...) à partir du stock restant à la raffinerie indiquent toutefois qu'il s'agit **d'un fioul lourd n° 2** classique au sens tant de la réglementation en vigueur en France que des spécifications intersyndicales. Sa masse volumique à 15 °C était de 1,0025 kg/l, sa teneur en soufre 2,3 % en poids et sa viscosité 555 cSt à 50 °C. Il s'agissait d'un résidu sous vide issu du raffinage de pétrole brut après élimination des fractions > 350 °C, résidu auquel avait été incorporé un ajout de coupe de type gas oil afin d'augmenter la fluidité (les cuves de l'ERIKA devaient néanmoins être maintenues à 60 °C). Il contenait une forte proportion d'hydrocarbures aromatiques (environ 50 %), dont des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). La situation était donc différente de celle rencontrée avec du pétrole brut dont une part plus importante s'évapore, dont le pompage en mer est plus facile et dont la concentration en HAP (ou en métaux) est plus faible.

Après le naufrage, la teneur en eau du produit répandu en mer est montée jusqu'à environ 50 % et sa viscosité a augmenté rapidement. La fraction légère a progressivement diminué par volatilisation, ainsi, dans un échantillon prélevé le 22 décembre 1999, on constatait une perte d'environ 30 % pour les composés distillant en dessous de 270 °C.

Ce produit est ensuite arrivé progressivement en divers points de la côte. Selon les circonstances, il a été mélangé notamment avec du sable et des algues. Son apparence et sa consistance ont évolué en conséquence, évoluant entre de petites galettes sur les plages et des masses visqueuses collées aux rochers. Les hydrocarbures les plus légers ont continué à s'évaporer lentement. Le volume collecté est environ dix fois supérieur à celui échappé de l'épave. Mais les critères à prendre en compte pour le stockage restent, en gros, ceux du FOL n° 2.

2.4.2 Déroulement des événements.

a) En Pays de Loire.

La circulaire du 17 décembre 1997 prévoit un stockage intermédiaire des «résidus», dont elle confie la préparation et la gestion à la DDE. Sur la demande de la préfecture de Loire-Atlantique, la DRIRE précise par note du 28 décembre 1999 donnée en annexe 9 la destination de ces sites (étape tampon entre bennes de haut de plage et stockage lourd ou élimination) et les précautions à prendre (en particulier, étanchéité minimale ou géomembrane) en s'appuyant sur une note technique de juillet 1999 du CEDRE.

En fait, les visites de contrôle effectuées les jours suivants par DRIRE, DDE, DIREN et CEDRE montrent que ces recommandations n'ont pas toujours été pleinement suivies et que certains stockages intermédiaires constituent une source potentielle ou effective de pollution du sol. Ceci conduit la DRIRE, en étroite concertation avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Service des Produits et des Déchets), à classer ces sites en trois catégories :

- catégorie 1 : sites dont le déstockage vers des sites lourds peut être différé,
- catégorie 2 : sites relativement sensibles en matière d'environnement et dont le déstockage vers des sites lourds doit être envisagé en priorité,
- catégorie 3 : sites non acceptables à supprimer dans les meilleurs délais.

La DRIRE assurera ensuite le suivi de ces stockages intermédiaires (une trentaine en Loire-Atlantique), malgré l'agacement de certaines communes, et en tiendra informés tant les préfets que le MATE. La DRIRE sera également conduite à intermédiaire entre plannings locaux de déstockage et capacité d'accueil des sites lourds, afin de limiter les files d'attente de camions à Donges ou Paimboeuf.

Aucun de ces sites intermédiaires n'ayant vocation à durer plus de quelques jours ou quelques semaines, la DRIRE s'est ensuite préoccupée de leur réhabilitation, établissant, en concertation notamment avec le MATE/SDPD et la DIREN, la méthodologie à mettre en œuvre :

- hiérarchisation des sites, en évaluant notamment les risques environnementaux (voisinage, nature du sol, présence de nappes, ...);
- nettoyage, avec achèvement de l'enlèvement des déchets (flaques résiduelles, PEHD, vêtements souillés, ...) et dépollution sommaire des sols sur des critères olfactifs ;
- diagnostic environnemental avec analyses, afin de vérifier que le site a été correctement dépollué et décider, s'il y a lieu, d'éventuelles excavations ou traitements complémentaires ;
- remise en état avec rapport final.

Conformément au principe "pollueur-payeur", cette réhabilitation a été financée par Total à l'exception de trois sites.

Pour ce qui concerne les sites lourds, la DRIRE, déjà en relations techniques avec Total - Fina, avait suggéré aux préfets dès le 20 décembre 1999 la raffinerie de Donges, le site Octel à Paimboeuf et la lagune de SNAM-Antipol à Fontenay-le-Comte. Le préfet de Vendée réquisitionne, le 22 décembre, les premiers sites de stockage lourd : 15 000 m³ à Donges et 3 900 m³ à Fontenay-le-Comte. Comme il s'agit d'installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi du 19 juillet 1976, la préfecture de Loire-Atlantique, sur le conseil de la DRIRE, autorise le 24

décembre par arrêté complémentaire (c'est à dire sans enquête publique) Elf Antar à exploiter le site de Donges. Cet arrêté prescrit notamment des mesures d'étanchéité (merlon et géomembrane), un échantillonnage des résidus reçus, le traitement des eaux et un plan de gestion prévisionnel.

Dans les jours qui suivent, la DRIRE prépare avec Octel ainsi qu'avec le Port Autonome de St-Nazaire, propriétaire du terrain, la mise à disposition d'un ancien site de dépôt de plomb tétra-éthyle (PTE) à Paimboeuf, peu éloigné de la raffinerie ; un rapport d'Antéa en garantit la situation initiale ; la DRIRE trace également les grandes lignes d'un aménagement sécuritaire d'alvéoles de stockage à réaliser avec le concours de la DDE. Là aussi l'exploitation par Total fera l'objet d'une autorisation au titre de la loi de 76 (arrêté préfectoral du 21 février 2000 donné en annexe 10), particulièrement stricte et détaillée (exemple de la sécurité active en fond de casier : géotextile anti-poinçonnement, géomembrane résistant aux hydrocarbures, deuxième géotextile anti-poinçonnement, couche de sable de carrière en protection de roulement).

Un site supplémentaire sera installé par Total à l'Arceau, en face de la raffinerie (arrêté « installations classées » du 21-02-00 peu différent de celui évoqué en annexe 10). Trop éloigné de la côte, SNAM-Antipol ne sera, en définitive, utilisé qu'en appoint. On donne en annexe 11 la courbe de remplissage de ces différents sites lourds.

Afin d'assurer l'information du public, la DRIRE propose au préfet de Loire-Atlantique, le 25 février 2000 de créer des commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), comme le suggère la loi du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

b) En Bretagne.

Les déchets de Bretagne, d'un volume moins important, avaient vocation à être envoyés vers les sites lourds des Pays-de-Loire, toutefois il était indispensable d'y disposer d'au moins un site intermédiaire, outre le cas particulier des îles de Belle-Ile et de Groix. Lors de sa visite avec le BRGM des cinq sites indiqués dans le plan POLMAR du Morbihan, la DRIRE a constaté qu'aucun d'eux ne pouvait convenir pour des raisons diverses : terrain granitique fissuré, ZNIEFF, etc... (cf. remarque de bas de page n°8).

La DRIRE de Bretagne a donc suggéré de retenir l'ancienne décharge interne de sable de fonderie de la SBFM située à Caudan, à proximité immédiate de Lorient. La destination antérieure de cette décharge abandonnée depuis peu et l'éloignement de la nappe en faisaient, en effet, un site propice. Celui-ci a donc fait l'objet d'un arrêté de réquisition du préfet du Morbihan en date du 27 décembre 1999 complété le 1^{er} février 2000 et fixant les prescriptions techniques nécessaires.

Cinq alvéoles de 700 à 2000 m³ y ont été aménagées avec fond tapissé de bidim surmonté de gravier et collecte des lixiviats vers deux débourbeurs. Lorsque l'apport de déchets a été arrêté, début février 2000, quatre de ces cellules étaient pleines. Des évents y ont été posés afin d'évacuer les gaz de fermentation.

2.4.3 Les problèmes rencontrés pour la gestion des déchets.

a) Aspects sanitaires.

Ce point très important est examiné spécifiquement dans le paragraphe 2.5 ci-après.

b) Coopération entre les services.

Malgré les exigences de la situation, la coopération ne paraît pas avoir été exemplaire, y compris entre services de l'Etat, comme l'illustrent les files de camions à l'entrée de Donges : une meilleure concertation (voir un simple échange d'information) entre communes, DDE et DRIRE aurait permis de les alléger.

c) Réglementation des installations classées.

- **Stockage lourd** : Il semblerait que les sites de stockage lourd relèvent de cette réglementation au titre de la rubrique 167 a) de la nomenclature (station de stockage et de transit de déchets industriels). C'est d'ailleurs à ce titre qu'ont été autorisés les stockages lourds de l'Arceau et de Paimboeuf. Ces sites pourraient également être réglementés soit au titre de l'article 6 de la loi de 76 et de l'article 18 du décret du 21 septembre 1977 (arrêtés complémentaires : c'est ce qui a été fait pour les stockages de Donges), soit au titre de l'article 26 de cette loi (installations non comprises dans la nomenclature), soit même au titre de l'article 19 du décret de 77 (connexité). Il est très opportun, compte tenu de l'urgence, que ces autorisations aient pu être accordées sans enquête publique, soit au titre de l'article 18 du décret (arrêté complémentaire), soit au titre de l'article 23 (fonctionnement pendant moins d'un an). Pour ce qui concerne toutefois l'article 23, il devient rapidement nécessaire de trouver une base juridique plus durable si la durée maximum d'exploitation ne peut être effectivement respectée.

- **Sites intermédiaires** : La question paraît plus complexe pour les sites intermédiaires en raison d'abord de leur diversité (quoi de commun entre le site de Caudan et ceux de Saint-Michel-Chef-Chef ?) et aussi, bien souvent, de l'antériorité.

De fait, la réglementation des installations classées n'a été appliquée à aucun. Pourtant la plupart des sites de catégorie 1 (sites dont le déstockage vers des sites lourds peut être différé) auraient sans doute pu être réglementés, notamment au titre de l'article 26 de la loi de 76. Quant aux sites de catégories 2 ou 3 (voir ci-avant), ils avaient en toute hypothèse vocation à disparaître rapidement. Dans les deux cas, la référence à la loi de 76 aurait fourni une base juridiquement plus saine aux relations entre les diverses parties prenantes. Il paraîtrait opportun de prévoir, à l'avenir, dans les plans POLMAR une fiche technique de référence.

d) Sites de haut de plage.

Les déchets ramassés sur les plages et les côtes, parfois avec une regrettable précipitation, ont le plus souvent été stockés dans des bennes. Toutefois, il est également arrivé que des sacs plastiques soient utilisés et entreposés en haut de plage. Très vite, l'agressivité des déchets a dissous le plastique des sacs et leur contenu s'est déversé sur les sites sensibles d'entreposage, provoquant de graves atteintes aux écosystèmes dunaires.

Aucune notion de valeur écologique intrinsèque de ces milieux, pas plus que de rôle fonctionnel dans la tenue des plages, n'a prévalu, de sorte qu'il n'est pas exagéré de qualifier de catastrophiques les conséquences de ces pratiques.

Il est clair qu'il faut y mettre un terme dans l'hypothèse de la survenue d'un autre accident de pollution et les plans POLMAR à venir doivent impérativement intégrer ce milieu particulier dans la stratégie de lutte ; on formule ci-après les recommandations appropriées que le préfet doit imposer aux maires dès les premières heures de la lutte.

Le principe en est doublement d'éviter l'atteinte directe au milieu, par exemple par l'utilisation systématique de bennes, et de procéder à un tri sommaire des déchets (cf. alinéa suivant) de nature à en faciliter le traitement ultérieur et en dépit de certains points de vue émis à chaud par certains maires (qualifiant à titre d'exemple de 'débile' le tri préalable du goémon préconisé par Total et par la DRIRE).

e) Tri.

Les différentes catégories de déchets relevant de filières d'élimination différentes, Total et la DRIRE ont demandé un tri préalable : sable souillé, bidim souillé, déchets plastiques, algues,... ce tri n'ayant souvent été pratiqué ni en haut de plage, ni sur les sites intermédiaires. Pour mettre en pratique cette disposition, il est nécessaire d'être en préalable sensibilisé sur son bien-fondé, ce qui lèverait bien des difficultés et des mécontentements.

f) Algues.

Du fait de la marée noire, il n'a pas été possible, au printemps 2000, de sécher les algues déposées sur les grèves par les marées d'équinoxe puis de les utiliser, comme à l'ordinaire, en amendement agricole. Total a accepté de prendre en charge l'élimination des algues fortement souillées, mais pas des autres. Il aurait été envisageable de les laisser sur les plages afin qu'elles soient reprises par la mer, mais les communes ne l'ont pas accepté. Il en est résulté, après beaucoup de palabres, la solution lourde et coûteuse d'un stockage temporaire sur le site de l'Arceau, suivi d'un envoi en biopiles.

g) Ordures ménagères.

L'arrivée épisodique sur les sites de stockage lourd de déchets ménagers ou de « monstres » constitue une manifestation d'un déficit de police.

2.4.4 Une gestion des déchets mieux formalisée et plus professionnelle.

La nature du polluant, la géographie des zones atteintes et les conditions de l'événement varient d'une marée noire à l'autre. Plutôt que de chercher un inventaire exhaustif ou de se fonder sur le cas le plus récent, les plans POLMAR terre devraient se limiter à quelques principes essentiels et les présenter en termes simples et clairs.

33. Les plans POLMAR terre à venir devraient faire clairement référence aux trois niveaux de stockage : « haut de plage », sites intermédiaires, stockages lourds, et rappeler les nécessaires précautions environnementales, juridiques et sanitaires (même si ces trois niveaux ne seront pas chaque fois tous nécessaires, dans tous les départements).

34. Constitués de bennes ou, à défaut, d'une alvéole de petite dimension, les « hauts de plages » devraient permettre non seulement un stockage court, mais aussi un tri sommaire des déchets.

Chaque plan POLMAR terre devrait contenir une fiche sur leurs conditions d'aménagement, établie soit au niveau national, soit, à défaut, conjointement par la DIREN, la DRIRE, la DDE et les services de secours. Cette fiche devrait notamment préciser les erreurs à éviter.

35. L'organisation des sites intermédiaires devrait également faire l'objet d'une fiche POLMAR, établie soit au plan national, soit, à défaut, par la DRIRE, avec le concours de la DDE (notamment pour ce qui concerne les transports) et de la DIREN. Les DRIRE devraient avoir la charge de tenir à jour la liste des emplacements envisageables pour ces sites, à intégrer dans les plans POLMAR terre au titre des données relativement invariantes.

Aucun site intermédiaire ne devrait être mis en place sans accord préfectoral préalable.

Comme l'expérience de l'ERIKA le confirme, des stockages lourds ne sont pas indispensables dans chaque département (exemple du Morbihan). Leur configuration dépend pour partie de la nature du déchet, des quantités et des délais. On ne saurait pour autant s'en remettre au hasard, quoiqu'il ait bien fait les choses dans le cas de l'ERIKA avec la providentielle raffinerie de Donges.

36. Mieux vaudrait s'inspirer de l'exemple de SNAM-Antipol à Fontenay-le-Comte et demander aux raffineries (voire même à certaines usines de pétro-chimie) de prévoir des sites de stockage rapidement mobilisables.

37. Dès le naufrage initiateur de la marée noire, les caractéristiques du polluant et les éventuelles menaces sanitaires peuvent être rapidement connues. Il conviendrait de commencer dès ce moment à prévoir et organiser les sites possibles de stockage des déchets dans tous les départements susceptibles d'être concernés.

Cela éviterait, dans les zones touchées, les dommages dus à l'impréparation et constituerait, dans les autres, un utile exercice.

38. Les DRIRE, et la capacité d'expertise dont elles disposent en matière de stockage et de traitement des déchets, devraient voir leur rôle sensiblement accru par rapport aux termes de la circulaire de 1997.

Elles ont vocation à jouer une fonction de conseil auprès des préfets directeurs des opérations à tous les échelons de la «vie» du déchet, dès lors qu'il est évacué des sites contaminés.

A plus long terme (par exemple dans les 3 à 5 ans suivant la fin de l'événement), il est indispensable de s'assurer que toutes les séquelles de l'accident auront bien été traitées et qu'en particulier aucun dépôt sauvage de déchets non traités ne subsistera. Cette disposition de sécurité, apte à éviter les mauvaises surprises, ressortit à la fois au bilan à tirer de l'après-crise et à l'obligatoire remise en état des lieux d'entreposage de déchets, quel qu'en soit le statut.

38'. Une procédure de contrôle confiée aux DRIRE est à envisager dans les années qui suivent la fin de crise en vue de s'assurer de l'absence de dépôts sauvages de déchets non traités et d'une remise en état satisfaisante des lieux utilisés pour les entreposer.

2.5 Les problèmes sanitaires.

Il convient d'abord de signaler que la marée noire de l'ERIKA a posé, du fait de la spécificité du produit, de difficiles problèmes au plan sanitaire, auxquels il a fallu faire face dans un contexte relativement nouveau en France. A noter que le ministère de la santé se préoccupe de développer la

prise en compte des problèmes de santé-environnement par la création, au sein de la DGS, d'un service structuré qui, même s'il comporte encore peu de personnel, devrait être de nature à améliorer, à terme, la connaissance et la gestion en toutes situations de cette problématique (en s'appuyant sur et en coordonnant l'action des organismes scientifiques compétents tels que l'AFSSA, IFREMER et l'INERIS).

2.5.1 Le risque d'exposition au polluant.

Les médias se sont inquiétés des effets sur la santé des résidus de l'ERIKA. La toxicité d'un produit est une fonction complexe qui dépend de trois grands facteurs : les caractéristiques intrinsèques du produit, l'intensité et la durée du contact. Dans le cas des déchets de l'ERIKA, la menace est vite apparue comme provenant essentiellement des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), famille chimique composée d'un grand nombre de substances individuelles dont la plupart sont considérées comme cancérigènes ; la menace « métaux » : vanadium, chrome.... a été écartée. A bon escient ?

Parmi les voies d'exposition envisageables, la voie digestive a été d'emblée exclue. Par ailleurs, compte tenu des conditions climatiques qui prévalaient, une volatilisation significative des HAP n'était pas envisageable. Dès lors la voie respiratoire a pu également être négligée car inexistante ou trop faible (ce qui n'empêche pas les mauvaises odeurs). Par contre la voie cutanée a été considérée comme pertinente : la peau constitue pour les HAP à la fois une voie de pénétration et un site d'action, même si la pénétration est lente et nécessite des contacts répétés et prolongés.

Les autorités sanitaires ont du imaginer les procédures et les modes d'intervention au fur et à mesure qu'elles prenaient la mesure de la réalité du risque. Une note du 28 décembre 1999 du sous-directeur de la veille sanitaire au directeur général de la santé exposait les termes de la stratégie à tenir. Dès cette date, le niveau central a constitué, avec les niveaux déconcentrés (DDASS, DRASS) auxquels se sont joints aussi l'INVS, l'AFSSA, la CIRE Ouest et les CAP de Rennes et de Paris, une cellule d'analyse des problèmes posés localement, de synthèse des éléments disponibles et de formulation de recommandations.

C'est ainsi que, dès le 21 décembre, le CAP de Rennes adressait à la DDASS du Morbihan une note sur les conséquences sanitaires liées au ramassage du polluant de L'ERIKA et aux dispositions minimales de précaution à adopter par les personnels de lutte, au demeurant largement diffusées et rapidement mises en pratique (cf. annexe 12).

Par ailleurs, les études épidémiologiques nécessaires ont été rapidement lancées ; elles ont permis d'approfondir non seulement les risques liés au polluant mais aussi tous les risques accidentels dus à l'intervention de personnes d'âge et de condition physique diversifiés, impliquées dans des opérations de nettoyage à fort contenu physique (cf. à cet égard l'utilité signalée d'une petite cellule médicale placée auprès des PC opérationnels).

Il a ainsi été possible de dresser un bilan sanitaire faisant état de troubles de santé chez 1 465 personnes : 110 personnes ont déclaré s'être blessées pendant les travaux, 772 personnes ont déclaré la survenue d'un ou de plusieurs trouble(s) de santé au cours ou au décours immédiat de leur activité. Les trois troubles le plus souvent cités sont les douleurs lombaires, les maux de tête et les irritations cutanées. Cependant, ces troubles n'ont pas présenté de caractère de gravité justifiant une hospitalisation ; seules, deux personnes ont été hospitalisées pour tendinite, foulure ou luxation.

Ces éléments doivent conduire, à terme, à mieux orienter les bénévoles dans les tâches les plus adaptées à leurs capacités (intérêt d'un examen médical léger avant aiguillage sur les chantiers).

Revenant au risque sanitaire lié à la nature du produit, et même si celle-ci était connue depuis décembre, de même que les dangers immédiats et à long terme, y compris cancérogènes, éventuellement encourus ainsi que les moyens de s'en prémunir, par ailleurs mis en pratique au niveau des PC de lutte, comme il a été dit, **force est de reconnaître que, du fait de la multiplicité des intervenants, de l'incapacité des autorités centrales à formuler un message clair, le grand public et les médias ne se sont pas repérés dans le dispositif.**

Ceci a conduit aux dérives constatées sur ce sujet hypersensible, où le terrain a été occupé par d'autres, et notamment certains médias qui, il faut le reconnaître, ont dévoyé le message initial en interprétant à leur façon le risque encouru, notamment cancérogène.

Même si tous les éléments techniques appropriés étaient disponibles et accessibles sur le site Internet du ministère de la santé ainsi que sur celui de l'AFSSA, sans doute la publicité sur ces sites, de création il est vrai récente, et destinée à en faciliter l'accès a globalement défailli.

Un effort est à faire en ce sens en direction du public et des médias.

Toutefois, il ne saurait suffire à réduire à néant le risque d'interprétation biaisée ou mal intentionnée, ce qui amène à préconiser, ainsi qu'on le fait dans la recommandation n° 32, que **le niveau central prenne les devants** pour toute pollution chimique à venir, engendrant un risque sanitaire plus ou moins fondé et à apprécier au cas par cas ainsi qu'il a été fait pour l'ERIKA et qui, de toutes les façons, suscitera les interrogations, voire l'inquiétude du public.

Au-delà de ces problèmes de gestion du risque sanitaire lié au nettoyage des plages, la DGS a eu aussi à gérer (et a encore à gérer) le risque lié à l'exposition des plagistes au polluant. Une circulaire du 30 mai 2000 de la DGS a défini les modalités du contrôle des zones littorales polluées : sans doute convient-il d'observer que la stratégie arrêtée à cet effet n'est pas optimale puisqu'elle risque de conduire à des décisions de fermeture au plus fort de la saison touristique, ce qui a toute chance d'être mal vécu par les estivants.

Peut-être aurait-il été préférable de fixer a priori, sur la base de l'état des lieux en début de saison dressé par les PC de lutte, celles des plages ouvertes aux estivants et celles qui doivent rester fermées, disposition accompagnée d'une information a priori pertinente et objective des touristes. Après tout, l'expérience acquise en matière de protection sanitaire des baignades démontre que, dès lors que le public peut avoir connaissance des résultats d'analyse du contrôle sanitaire disponibles en préfecture et dans les mairies, il se plie sans rechigner aux prescriptions arrêtées sans suspecter leur bien-fondé.

2.5.2 Le risque alimentaire.

Ont été concernés dans le cas étudié les produits de la conchyliculture et de la saliculture.

- En ce qui concerne la **conchyliculture**, l'absence de référentiels normés en matière de qualité requise pour la pratique sans risque de l'activité a été à l'origine de quelques cafouillages qu'il est important d'éviter à l'avenir.

Certes, il existe des normes européennes ou internationales de qualité alimentaire pour des substances bien individualisées mais il n'en existe pas pour des produits de composition chimique complexe tels que le fuel lourd n°2.

Il s'est agi donc de définir en temps quasi réel (et cela n'a pas été facile) une « norme », ou plutôt une valeur-guide, appropriée à un polluant de composition chimique complexe.

C'est donc un double problème d'identification d'un indicateur pertinent et de fixation d'une valeur-guide qu'il a fallu régler en urgence. La teneur en HAP du poisson (globalement non affecté) et des coquillages a été en fin de compte retenue comme l'indicateur le plus discriminant.

Face à un autre produit pétrolier, un (ou des) autre(s) indicateur(s) pourrai(en)t être retenu(s).

Cependant, même après cette sélection, les autorités sanitaires ont été confrontées au choix de substances individuelles composant la famille chimique complexe des HAP ; l'OMS n'en retient que six alors que l'EPA en retient seize, dont les six de l'OMS. Après de longs palabres, qui ont été autant de perte de temps, c'est l'option EPA qui a été retenue pour les coquillages (cf. annexe n° 13), sachant que par ailleurs, de tels choix posent le problème crucial de l'analyse et de l'inventaire des laboratoires compétents pour la conduire, examiné par ailleurs.

Par la suite, il a fallu fixer la valeur-guide pertinente, ce qui a encore ajouté à la consommation de temps. L'AFSSA a finalement retenu la valeur-guide de 0,5 mg/kg de chair de coquillage (poids sec) qui s'est révélée sévère (elle aurait amené à déclasser nombre de parcs à huîtres de la côte méditerranéenne par exemple), ce qui a conduit à retenir une valeur-seuil égale à deux fois la valeur-guide, soit 1 mg/kg qui est encore en vigueur (cf. annexe 14, à titre d'illustration, sur le bilan de situation dressé par IFREMER en Loire Atlantique et en Vendée au 20 avril 2000).

4'. La sélection d'un (ou de plusieurs) indicateur(s) de contamination des produits de la mer destinés à la consommation humaine (poissons et coquillages), propre(s) à chaque produit chimique transporté par bateau, ainsi que la fixation de valeurs-seuils étayant la décision d'interruption de la commercialisation sont à arrêter a priori et à intégrer dans les bases de données des administrations centrales concernées et du CEDRE.

- S'agissant de la **saliculture**, des dysfonctionnements ont été également très marqués.

En fait, il a été très difficile de déterminer la part des choses entre les caractéristiques sanitaires et environnementales respectives du problème. En effet, les exploitations paludières sont des écosystèmes riches et diversifiés vis-à-vis desquels l'entretien régulier par l'eau de mer est fondamental dans la permanence de cette richesse. Toute décision d'interruption prolongée des flux d'eau de mer se traduisant par un assèchement partiel est donc potentiellement lourde de conséquences au plan écologique mais aussi vis-à-vis du revenu des paludiers qui ne disposent pas tous de stocks constitués permettant d'« encaisser » les conséquences d'une telle interruption.

Les autorités sanitaires ont été confrontées à ce dilemme, ayant eu cependant tendance à considérer qu'il ne s'agissait pas vraiment d'un problème sanitaire.

Ainsi, dès le mois de janvier, elles relayaient auprès des préfets un double message assez peu opérationnel en fin de compte. D'une part, l'AFSSA avait évoqué une valeur de 4000 ng/l pour les 16 HAP retenus pour les coquillages, présentant une telle valeur comme sécuritaire ; la DGS de son côté avançait un chiffre de 200 ng/l, par référence à l'eau potable, présenté non pas comme une

valeur à respecter à tout prix mais plutôt comme une valeur « raisonnable », à connotation sécuritaire, dans le même esprit que la valeur AFSSA. Aux autorités locales de choisir !

Par ailleurs, elle donnait son autorisation à la filtration de l'eau à l'entrée des oeillets, par pouzzolane ou charbon actif, ce que certains paludiers ont d'ailleurs fait, mais une telle solution s'est avérée coûteuse.

Et puis le MATE est entré dans le jeu en avançant une valeur de 15 ng/l, se référant à une recommandation d'IFREMER (au demeurant précédemment consulté sans succès par l'AFSSA ce qui a été assez mal perçu), fondée sur l'appréciation faite par cet organisme du bruit de fond moyen des eaux marines en matière d'hydrocarbures !

Ce bref rappel de la chronologie des événements suffit à illustrer la cacophonie qui a marqué la gestion des conséquences de la pollution vis-à-vis de cette activité. Globalement, l'image de l'Etat auprès des paludiers s'en est trouvée fortement dégradée. Sans doute aurait-il fallu un pilotage unique et central de cette gestion, à partir d'une cellule sanitaire constituée à ce niveau, telle qu'elle est préconisée par ailleurs, et regroupant toutes les administrations centrales compétentes (en particulier la DGAL), s'appuyant sur des avis scientifiques coordonnés et convergents (il est important aussi que les scientifiques parviennent à uniformiser leur message, notamment en situation de crise). Cela n'a pas été le cas et il faut en tirer les conséquences pour l'avenir.

Une solution de sagesse, en l'absence de données de qualité factuelles irréfutables, aurait été de préconiser **l'installation généralisée de dispositifs filtrants** à l'entrée de tous les oeillets sous la menace de la pollution. Ceci a été fait au cas par cas mais aurait du être préconisé en tant que consigne unique, sachant par ailleurs que les frais afférents sont éligibles au FIPOL.

Par ailleurs, et au titre du bilan de l'après-crise, un état de la qualité de l'eau et des sédiments des marais salants doit être dressé et pris en charge au titre des indemnisations de l'activité.

2.6 La qualité de l'expertise disponible.

Ce point a été évoqué dans le fil du texte aux différentes étapes de la stratégie. A de nombreux égards, l'expertise n'a pas fonctionné de manière optimale. Elle s'est révélée à la fois mal définie, mise en œuvre sans préparation et dans l'urgence, mal coordonnée, parfois mal acceptée et parfois aussi discordante.

2.6.1 Les multiples domaines d'intervention de l'expertise.

Schématiquement, elle est susceptible d'intervenir à différents niveaux :

- **Stratégie d'analyse du polluant**

Si la composition du polluant a été relativement vite connue grâce à l'action du CEDRE, de l'IFP, du MNHN,... après l'accident et à partir du stock restant à la raffinerie, il s'est agi là d'une circonstance qui ne sera pas toujours reproductible. C'est pourquoi le chargeur, quel qu'il soit, doit être tenu de livrer dès les prémisses de l'accident la composition détaillée des produits transportés et du carburant en soute²⁴.

²⁴Essentiellement du fuel lourd dans des proportions pouvant dépasser la dizaine de milliers de tonnes...

25. Des accords doivent être conclus au plan international pour que les capitaines de navires chargeant une cargaison potentiellement dangereuse soient munis d'une fiche de composition chimique détaillée du (ou des) produit(s).

Pour être efficace, cette obligation devrait pouvoir être contrôlée par l'Etat du port, avec la création des moyens de contrôle correspondants (contre-expertises..).

- En matière **d'analyse de la qualité de l'eau** des produits de la mer.

L'événement a été marqué par une trop grande lenteur dans le chaînage allant du prélèvement à la fourniture du résultat (délai non inférieur à trois semaines, ce qui est trop long). Il n'a pas changé les pratiques, marquées d'une grande complexité puisque les autorités diffèrent selon les circonstances du contrôle :

- eau et qualité des baignades, ainsi que pêche à pied amateur, le fameux « *pousse-pied* », ou anatife, crustacé marin ressemblant à un mollusque et très prisé (DDASS) ;
- produit dans l'eau (coquillages, poissons) et pêche à pied professionnelle (DPMA et IFREMER) ;
- produit hors d'eau avant phase de mise sur le marché (DGAL, DSV) ;
- produit sur l'étal (DGCCRF -DDCCRF).

S'agissant d'analyses complexes, notamment les HAP, et quelle que soit la filière, la quasi totalité des prélèvements a été acheminée aux fins d'analyse au laboratoire départemental de Rouen, très vite surchargé même si son directeur a dispatché une partie des prélèvements lui arrivant, et non en mesure de restituer rapidement des résultats d'analyse, par ailleurs techniquement longs à obtenir. Il est avéré que la création de l'AFSSA est une initiative précieuse pour créer, et entretenir, le réseau des laboratoires français et européens capables de répondre à une demande analytique spécialisée et complexe.

26. Il paraît nécessaire de dresser dans les plans POLMAR et au CEDRE l'inventaire des laboratoires capables de répondre, sur la base de protocoles analytiques communs, à une demande à la fois volumineuse et complexe. Ils doivent être neutres (ce qui ne signifie pas l'exclusion de laboratoires spécialisés comme celui de l'IFP ou ceux de l'industrie pétrolière), agréés, mobilisables rapidement. A cet effet, la mobilisation de l'AFSSA pour l'entretien du réseau ainsi constitué est très souhaitable.

- **Suivi du polluant en mer et prévision de son évolution**
- **Stratégie de lutte à la mer**

Du ressort quasi exclusif du CEDRE, en appui aux échelons d'intervention ; à cet égard, il est apparu que la recherche fondamentale en ce domaine pourrait sans doute être accrue, tant les décisions prises à ce niveau sont importantes pour la suite des événements.

- **Stratégie de nettoyage et de ramassage à la côte**

Le réseau d'experts entretenu par les DIREN doit permettre la mise à disposition auprès des PC opérationnels d'experts de terrain en dynamique et sédimentologie côtière, en biologie marine et en botanique, chargés également d'assurer la liaison avec les chantiers de ramassage.

S'y ajoute une cellule d'expertise médicale légère, chargée de diffuser les messages de prévention et d'apporter les soins nécessaires aux personnels de lutte²⁶.

- **Stratégie d'administration des soins aux oiseaux**

Les experts compétents sont à rechercher auprès de la DSV, de l'ONC, de l'UNSC, de la LPO et des associations de protection de la nature²⁷.

D'une manière générale, et dans le domaine de l'expertise, il paraît important de se départir du réflexe franco-français qui consiste à limiter le recours au seul vivier des experts nationaux. A titre d'exemple, on a évoqué l'intérêt qu'il y a à mobiliser, en crise et hors crise, le savoir-faire des experts anglo-saxons dans le domaine de l'administration des soins aux oiseaux. On peut également citer le recours au RIVM, organisme néerlandais spécialisé dans le domaine de l'évaluation des risques d'exposition aux produits chimiques, en complément de l'INERIS. **C'est là une attitude générale à préconiser**

25 Cf. point 2.1.3 relatif au suivi du polluant en mer.

26 Pour les données en matière de santé publique, du ressort, en termes de formalisation et de communication, de l'échelon central, voir le point 2.9 ci-dessous.

27 Cf. point 2.3.2 – les soins aux oiseaux - ci-dessus.

2.6.2 Les conditions d'une mobilisation appropriée des experts.

27. Plusieurs conditions sont requises pour la mobilisation efficace des experts :

- l'existence préalable de protocoles communs déjà évoqués - protocole d'analyse du polluant, protocole météorologique de suivi du polluant, protocole de stratégie de nettoyage / ramassage des déchets, protocole d'administration des soins aux oiseaux,...intégrés dans les plans POLMAR ;
- l'explicitation du nom des experts, nationaux et internationaux, dans un fichier thématique inclus dans les plans POLMAR et régulièrement tenu à jour ;
- l'entretien du réseau des experts hors crise, à l'initiative de services identifiés par thème ;
- leur participation aux exercices POLMAR (et leur rémunération en conséquence).

19. Outre sa propre implication dans la lutte, et en vue de gérer dans les meilleures conditions l'enjeu patrimonial, la DIREN devrait avoir la responsabilité de l'entretien et de la mise à jour d'un fichier d'experts dans l'ensemble des domaines à considérer : géomorphodynamique côtière, biologie marine et saumâtre, botanique,...organisés en réseau et dont les noms doivent apparaître dans les plans POLMAR.

Ces experts sont à identifier aussi bien dans le monde scientifique que dans le champ associatif (protection de la nature, chasse,...).

Hors crise, il lui revient d'entretenir la pérennité de ce réseau par des réunions régulières d'information, d'échanges, de travail à conduire, le dispositif étant de la sorte paré à toute éventualité.

2.6.3 Le rôle du CEDRE.

L'action du CEDRE a en général été bien perçue, aussi bien en termes de présence et assistance rapides auprès des chantiers de lutte que de pertinence des préconisations techniques formulées, même si quelques avis contraires, parfois exprimés avec vigueur, ont aussi été émis par certains professionnels et élus : «*mais que fait le CEDRE ?*».

L'insuffisante présence des DIREN et des experts environnementalistes dans les premiers moments de la lutte l'a cependant conduit à jouer un rôle dans le domaine de la prise en compte des enjeux environnementaux, ce qui n'est sans doute pas contre nature car ce domaine interfère directement avec les termes mêmes de la stratégie à adopter, mais amène à s'interroger néanmoins sur les limites de son intervention face à la complexité de la problématique environnementale.

Sans prétendre aucunement porter un jugement sur un organisme par ailleurs sous la pression des événements et sollicité de toutes parts, il semble bien néanmoins que, dans cette affaire, le CEDRE soit allé au-delà de son champ de compétences propre, suscitant de ce fait et au cas par cas certaines divergences d'appréciation de la situation avec les experts intervenus par la suite.

L'avis de la mission est qu'il vaut mieux rechercher la complémentarité que créer les conditions d'une concurrence improductive. Il convient par conséquent d'encourager le CEDRE à approfondir les termes d'une stratégie de lutte contre les pollutions marines prenant en compte le contexte physiographique et écologique du milieu, transcrits dans des guides et des fiches techniques

opérationnelles intégrées dans les plans POLMAR, en sollicitant « à froid » les compétences requises là où elles se trouvent, et en premier lieu auprès des services de l'Etat, DIREN et DRIRE pour leurs champs respectifs de compétences.

20. Il ne semble pas souhaitable d'étendre le champ des compétences du CEDRE, par ailleurs lourdement engagé dans tous les aspects de la stratégie de lutte, en mer comme à terre, aux disciplines physiques et biologiques mises en jeu en de tels cas.

Une tâche essentielle lui incombe, celle du retour d'expérience et de la mémoire des accidents, tant en France qu'à l'étranger. Touchant à de nombreux domaines, les modalités de ce retour d'expérience doivent être mieux formalisées et mieux diffusées. A cet égard, un expert du CEDRE devrait être systématiquement dépêché sur tout accident de pollution chimique en mer quel qu'en soit le lieu, et être chargé de la mise en forme du retour d'expérience à tirer de chacun de ces accidents de pollution. Le CEDRE (en relation avec l'Observatoire des marées noires) doit devenir le point focal reconnu de toutes les pollutions marines quels qu'en soient la nature, les circonstances et le lieu et la « visibilité » de cette structure doit être organisée pour que chacun en est pleine conscience. Son action est en effet encore trop marquée de confidentialité et insuffisamment connue.

28. Un protocole homogène d'évaluation du retour d'expérience par thème : santé publique, richesse patrimoniale, intérêts économiques... destiné à apprécier de manière commune et détaillée les incidences de tout accident de pollution en mer doit être établi, par exemple sous la coordination générale du CEDRE et de l'Observatoire des marées noires, et enrichi au fur et à mesure de l'occurrence de ces accidents quels qu'ils soient. Il doit apparaître dans les plans POLMAR.

A cet égard, il est essentiel de rappeler la nécessité de garder la **mémoire de l'accident** ; cela signifie en particulier que tous les échantillons qui ont été prélevés par qui que ce soit, qu'ils aient été analysés ou non, doivent être répertoriés et référencés (en date et lieu du prélèvement) en vue de constituer un catalogue de la pollution que le CEDRE pourrait rassembler. Cette disposition de précaution doit être intégrée dans les plans POLMAR.

Par ailleurs, et avec le souci de pondérer et de relativiser les termes de la polémique parfois soulevée sur les liens existants entre le CEDRE et l'industrie pétrolière, et qui fait peu de cas de tout le bénéfice globalement tiré de son action à l'occasion de la pollution de L'ERIKA, il y a lieu d'envisager le rééquilibrage du mode de fonctionnement de cet organisme, proportionnellement trop dépendant, au plan de son programme de travail et de son budget de fonctionnement, de ses mandants pétroliers.

Ceci passe par l'instauration du CEDRE en point focal de tous les accidents de pollution en mer, ainsi qu'on l'a dit, et par la reprise en main par l'Etat (le MATE) de son plan de travail annuel.

22. Il conviendrait en outre de doter le CEDRE d'un plus grand degré de liberté en matière de définition de son plan de travail. Il s'agit en pratique de rééquilibrer ce dernier entre les donneurs d'ordre respectifs que sont l'Etat d'une part et l'industrie pétrolière d'autre part. Il paraît nécessaire notamment d'instituer le CEDRE en point focal du retour d'expérience de toutes les pollutions marines.

Ce rééquilibrage doit également se traduire sur le plan des dotations financières annuelles respectivement allouées.

2.7 L'adéquation entre les actions conduites et les attentes des populations locales.

2.7.1 Le point central des rapports Etat / collectivités territoriales.

Le maire est en première ligne de la stratégie de lutte à terre. L'accident de l'ERIKA est la plus importante pollution qui se soit produite depuis la décentralisation. Il est donc riche d'enseignements.

Si le climat élus / services de l'Etat peut varier d'un département à l'autre²⁸, un peu partout les maires ont conduit, au moins en début de crise, une action en "franc-tireur" qui n'a pas toujours été appropriée (exemple d'opérations de nettoyage inadéquates ou encore d'installation de sites de stockage intermédiaire insuffisamment pensée).

Les récriminations portent sur un certain sentiment d'isolement ressenti dans les premières heures de la lutte, parfois sur le caractère jugé affligeant des modalités et moyens de lutte proposée (exemple évoqué de la stratégie de deuxième rideau envisagée par la Marine en Loire-Atlantique), ou encore sur le caractère jugé irréaliste de certaines mesures proposées (exemple rappelé du tri préalable du goémon).

2.7.2 Mieux définir le rôle des collectivités territoriales dans les plans POLMAR.

Il convient en premier lieu de rappeler que, notamment en cas de crise et en dépit de la décentralisation, le maire, agent d'une collectivité publique de l'Etat, doit faire passer l'intérêt général avant l'intérêt communal (à court terme) et admettre la légitimité de la prise de décision par l'Etat, c'est-à-dire par le préfet.

Cependant, le concours des collectivités territoriales et leur capacité d'initiative peuvent être très précieux, dans de multiples domaines.

Les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, ont un rôle à jouer qui suppose une participation et une adhésion durable, aux **priorités de la stratégie** (sites prioritaires d'intervention, techniques de lutte appropriées, gestion des déchets,...), décidées par le PC opérationnel et facilitées par la représentation des communes à cet échelon de la lutte. Ce rôle comprend notamment les tâches suivantes :

- relais vis-à-vis de la population locale comme vis-à-vis des bénévoles qu'il convient d'organiser et de canaliser en fonction des priorités arrêtées de la stratégie de lutte ;
- orientation et accueil des bénévoles.

Enfin, les communes, et plus généralement les collectivités territoriales, peuvent apporter une aide considérable pour la mobilisation et la mise à disposition de petit matériel de nettoyage, en complément du stock POLMAR. En Vendée par exemple, l'apport logistique du Conseil général en

28 Dans le Morbihan et en Vendée une certaine harmonie semble avoir marqué cette relation alors qu'en Loire-Atlantique (il est vrai la plus touchée et à plusieurs reprises), les élus sont plus critiques vis à vis de l'action de l'Etat et regrettent l'absence de certains services de l'Etat en début de crise.

matière de fourniture de pelles, seaux... est venu utilement compléter la gestion des tenues allouée aux sapeurs-pompiers et de gros matériel par la direction départementale de l'équipement.

29. L'intervention des collectivités territoriales doit être mieux cernée dans les plans POLMAR.

Elles doivent être intégrée dans les PC opérationnels et le personnel communal éventuellement disponible dans les chantiers de nettoyage et de ramassage, dès la phase de mise en alerte.

Elles doivent être partie prenante des exercices POLMAR.

Le rôle du maire doit être explicité dans les plans, en ce qu'il a trait notamment à sa responsabilité vis-à-vis de ses administrés et des bénévoles. A cet effet, chaque maire devrait disposer d'un guide lui indiquant la marche à suivre (fiches réflexe) et les principales erreurs à éviter.

L'apport des collectivités territoriales à la logistique en complément des stocks POLMAR pourrait être mieux défini dans le cadre de l'élaboration des plans.

2.8 Les conditions de mobilisation, d'encadrement et d'information des bénévoles.

2.8.1 Une difficulté majeure.

L'afflux des bénévoles constaté dans la plupart des cas de catastrophe naturelle est un aspect de la crise très délicat à gérer : il est à régler dès les premières heures de la crise alors que d'autres opérations peuvent sembler plus urgentes. D'autant plus que l'essentiel du travail se situe en début de crise lorsque les équipes professionnelles ne sont pas encore complètement rodées et que les bonnes volontés s'étiolent au fil du temps. Cette gestion a pourtant un fort impact médiatique.

Le bénévolat a été essentiellement impliqué dans les tâches de nettoyage - ramassage du polluant et dans l'administration des soins aux oiseaux. Largement empreint d'émotionnel et décrié par certains, il doit être utilisé avec le souci de ne pas ajouter la confusion à la crise. Mais cela n'est pas chose facile.

2.8.2 Une organisation à mettre en place dès le début de la crise.

1) En matière **de nettoyage - ramassage**, la rationalisation de l'afflux des bénévoles, placée sous la responsabilité du maire en liaison avec les PC opérationnels, passe par les étapes suivantes :

- filtrage préalable, pour tenter d'éloigner les «farfelus», les dilettantes et les enfants, assorti d'un examen de bon sens pour bien apprécier leur capacité physique à endurer des tâches difficiles ;
- identification et reconnaissance (tenue d'un fichier des noms et des adresses) ;
- coordination générale du bénévolat ; à noter, l'initiative intéressante prise par le département du Morbihan qui, peu de temps après le début de la crise, a délégué sa responsabilité à une personnalité reconnue (M. D'ABOVILLE) ;

- mise en place d'un numéro spécial à l'initiative du préfet, affiché en mairie et fournissant les premières informations et instructions ; la création d'un centre d'appel déporté pourrait utilement décharger les services de l'Etat dans les premiers jours, voire les premières semaines d'intervention ;
- organisation de l'encadrement et de l'hébergement - l'appoint d'organismes habitués à gérer de grandes masses de gens (Croix rouge, protection civile,...) peut être envisagé ;
- aiguillage sur les chantiers, à l'initiative des PC opérationnels et constitution d'équipes en prévision de l'envoi sur les chantiers.

2) S'agissant de l'administration **des soins aux oiseaux**, la même logique d'organisation générale prévaut, à ceci près qu'elle devrait relever de la responsabilité d'une cellule d'encadrement pré-constituée telle que définie ci-dessus et ne s'adresser en priorité qu'à du personnel formé aux techniques de soins.

30. Un plan de gestion du bénévolat doit être élaboré et adjoint aux plans POLMAR terre. Son objet est d'organiser l'accueil et les modalités d'intervention des bénévoles, avec le souci d'éviter toute initiative ne répondant pas à la ligne stratégique définie au niveau des PC opérationnels.

2.9 L'efficacité du dispositif d'information et de communication.

2.9.1 Les enjeux en matière de communication.

L'information qui vient du terrain se structure en trois grandes familles :

- l'information stratégique, nécessaire à la conduite de la lutte, du ressort strict de l'organisation mise en place pour la conduire ;
- l'information spécialisée, comme par exemple celle qui concerne la dérive du polluant ; il semble bien alors que seul l'organisme disposant de la compétence requise soit à même de la livrer sous forme appropriée et en temps quasi réel ;
- l'information factuelle sur les péripéties de la lutte qui concerne toute la population et fait l'objet d'une forte demande médiatique, au niveau local comme au niveau central.

Il convient en priorité d'éviter l'engorgement des PC de lutte, tout en assurant la pertinence et la fraîcheur de l'information délivrée. Il faut ensuite veiller à la cohérence dans le temps de la communication (adéquation entre les images de terrain transmises en temps réel par les médias et le discours officiel).

Par conséquent, deux niveaux d'organisation, aux plans local et national, sont nécessaires.

2.9.2 Une meilleure coordination des actions de communication.

Vue par certains interlocuteurs, la gestion de la communication a été catastrophique. Elle l'a également été pour la société Total, ce qui montre combien ce secteur se satisfait mal de l'amateurisme et se révèle toujours délicat.

Il est souhaitable de coordonner les cellules d'experts en communication placées auprès des préfets (maritime et de département) chargées de la communication externe au plan local et des comptes-rendus quotidiens aux ministres. Le niveau local doit alors se limiter aux informations d'ordre factuel.

La constitution au plan central d'une cellule de crise permanente auprès d'un ministre identifié et à partir de membres des cabinets de tous les ministères concernés faciliterait la délivrance d'un message uniforme et coordonné aux médias. Le fonctionnement de cette organisation serait facilité par l'existence de fiches réflexes, propres à l'échelon central²⁹.

Enfin, des organismes spécialisés peuvent être chargés de communiquer dans leurs domaines de compétence : prévision d'arrivée du polluant à terre pour Météo-France, incidence sur les produits de la mer pour IFREMER, questions de santé publique pour l'AFSSA (cf. le paragraphe 2.5 ci-dessus)...

31. La gestion de la communication doit être mieux coordonnée et diffusée par l'organisme le plus adapté selon sa nature :

- information spécialisée, de la responsabilité de l'organisme compétent ;
- information factuelle, elle ressort alors d'une organisation du terrain sous la forme de cellules de communication placées auprès des directeurs d'opération (mer et terre) et coordonnées entre elles ;
- information stratégique de niveau gouvernemental ; la communication doit alors être interministérielle, ce qui suppose la constitution d'une cellule de crise ad hoc au niveau pertinent (cabinet) et sous la direction, soit du Premier ministre, soit, de préférence, d'un ministre désigné à cet effet, s'appuyant sur des expertises sûres et concordantes.

2.9.3 La définition des informations à diffuser au niveau central.

Certaines informations doivent être formalisées et diffusées à partir du niveau central, soit parce qu'il s'agit d'un rappel d'obligations incomptant aux services et aux communes, soit parce qu'elles nécessitent une mise au point technique préalable qui ne peut être conduite qu'à ce niveau.

A la première catégorie se rattache par exemple le rappel au maire de sa responsabilité juridique en matière de dommages causés ou subis par les bénévoles, considérés comme collaborateurs occasionnels participant à un service public communal.

La deuxième catégorie peut être illustrée par la problématique de la santé publique : réalité d'un risque d'exposition au polluant, dispositions de protection à respecter lors du ramassage, gestion des incidences sur la qualité des produits commercialisés,...

29 Cf. point 2.2.2.

Trop d'hésitations et d'incohérences ont marqué la mise en pratique rapide, sur le terrain, des dispositions appropriées : exemples des «couacs» sur le sel et les normes de qualité de l'eau à respecter par la saliculture ou du «fantasme de la cancérogénicité» du produit.

Dès lors qu'une pollution chimique est en cause, les enjeux de santé publique entreront forcément en ligne de compte, quel que soit le polluant incriminé. L'anticipation et la vigilance doivent alors constituer la ligne de conduite des directions d'administration centrale concernées.

32. La constitution d'une cellule de crise spécialisée «santé publique» par regroupement des directions concernées des différents ministères (DPMA, DGAL, DGS, DGCCRF,...) doit être la conséquence immédiate de la mise en alerte.

Elle assurera, avec l'aide des organismes compétents (AFSSA, IFREMER, CEDRE,...), la gestion de l'ensemble des aspects que recouvre le concept, qu'ils s'adressent au terrain ou qu'ils concernent l'information à livrer aux ministres ou aux médias.

2.10 La gestion du fonds POLMAR.

Selon l'instruction du Premier ministre du 7 décembre 1977, le fonds d'intervention POLMAR "géré par le ministère de l'environnement est destiné à permettre, (...) l'engagement et la réalisation de toute mesure de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles dont l'ampleur nécessite le déclenchement du plan POLMAR". Il est destiné à "couvrir les dépenses exceptionnelles ne pouvant être assumées par les moyens dont disposent les administrations...".

Il est ensuite précisé que ce fonds n'a pas vocation à se substituer aux crédits affectés à la constitution de stocks POLMAR.

2.10.1 Améliorer les délais de mise à disposition du fonds POLMAR.

a) Doter le fonds POLMAR d'une enveloppe provisionnelle.

Selon cette instruction, le fonds POLMAR³⁰ est approvisionné d'une somme de 10 MF qui, en cas de sinistre en cours d'année, est reconstituée sur demande du ministre de l'environnement dès que la provision descend en dessous de 5 MF. Au cas où un sinistre nécessiterait un engagement immédiat dépassant le montant des crédits du fonds, "une conférence interministérielle (...) propose les décisions correspondantes".

En fait, depuis plusieurs années, ce fonds n'est plus approvisionné. Lorsque l'ERIKA a coulé, il ne restait que 78 000 F d'autorisations de programme et 528 000 F de crédits de paiement, malgré les demandes budgétaires réitérées du MATE.

39. Il convient de doter le fonds POLMAR en début d'année d'une provision permettant de faire face aux premières dépenses. La somme estimée en 1977 (10 MF) apparaît comme un minimum.

30 Chapitre 57.10.

b) Accélérer les procédures de mise à disposition des crédits.

Pour l'ERIKA, les premières autorisations de programme ont été disponibles le 30 décembre 1999, l'accident ayant eu lieu le 12 décembre 1999.

Ces délais ont été allongés par la fin de l'année civile :

- premier décret d'ouverture de crédits de 10 MF daté du 21 décembre et paru le 28 décembre au Journal Officiel³¹, délégations aux préfets le 30 décembre ;
- mise en œuvre de procédures exceptionnelles par la direction générale de la comptabilité publique par un fax du 29 décembre 1999 autorisant les trésoriers payeurs généraux à engager des dépenses dans le cadre d'une imputation provisoire ; par un fax du 30 décembre la même exception était faite pour le deuxième décret d'avance, signé le 29 décembre.

Par ailleurs, dès le 30 décembre 1999, le TPG de Rennes a été nommé comme coordonnateur en matière d'harmonisation des procédures financières mises en œuvre, de centralisation et d'examen des besoins de financement et de suivi des dépenses réalisées.

40. En tout état de cause, et quelles que soient les circonstances de l'accident éventuel, la question de l'accélération des procédures de mise à disposition des crédits doit recevoir une réponse.

Celle-ci nécessite la mise en place immédiate d'une cellule de crise regroupant les services concernés (environnement : DE et DPPR, finances : DB et DCP, défense, intérieur : DDSC), à l'initiative du ministre coordonnateur.

2.10.2 Permettre la mobilisation du fonds POLMAR dès la phase de mise en alerte et au bénéfice du préfet de zone.

Il peut être utile (voire "rentable") de prendre des mesures de protection exceptionnelles sans être sûr de l'arrivée effective de la nappe de pétrole, compte tenu des délais de déploiement des barrages par exemple et de l'incertitude des prévisions. En outre, même si la nappe n'arrive pas sur le territoire du département, des oiseaux mazoutés peuvent s'y réfugier et exiger des soins.

L'ouverture d'une enveloppe limitée de fonds POLMAR est donc à prévoir dès la phase d'alerte.

Au-delà du régime d'alerte, il conviendrait également de dissocier la disponibilité du fonds POLMAR du déclenchement du plan POLMAR, afin de doter le préfet de zone de crédits POLMAR pour couvrir les dépenses suivantes :

- opérations non divisibles par département (exemple : Observatoire des marées noires) ;
- dépenses dont la répartition est préférable au niveau de la zone (exemple : CDD dont l'allocation est complémentaire des renforts) ;
- dépenses exceptionnelles de fonctionnement de la zone.

31 A noter que ces 7 jours, sans doute les plus "bêtement" perdus, ont manqué cruellement du fait de la période de l'année et se sont ajoutés aux trois jours de l'environnement et aux trois jours des finances.

L'essentiel des délégations resterait toutefois disponible à l'échelon normal de la lutte (le préfet maritime et les préfets de département), dès le déclenchement du plan POLMAR.

41. La disponibilité d'une première enveloppe de crédits dès la phase de mise en alerte préalable au déclenchement du plan POLMAR devrait être possible.

La gestion de ce fonds prévisionnel pourrait être confiée globalement au préfet de zone pendant la phase d'alerte. Ce dernier serait chargé de sa répartition entre les départements potentiellement menacés, dans une proportion fonction des prévisions et de leur degré d'incertitude.

41'. En outre, le préfet de zone pourrait recevoir certaines délégations de fonds POLMAR pour :

- des opérations non divisibles par département ;
- des dépenses qu'il est le mieux à même de répartir (CDD par exemple) ;
- ses propres dépenses exceptionnelles.

2.10.3 Accélérer le processus de décision en matière d'éligibilité des dépenses.

a) *Une doctrine trop longue à se mettre en place en cours de crise.*

Selon la règle générale édictée par l'instruction de 1977, les dépenses peuvent être prises en charge sous cinq conditions :

- déclenchement du plan POLMAR ;
- dépenses de prévention ou de lutte ;
- dépenses exceptionnelles ;
- dépenses ne pouvant être assumées par les moyens dont disposent les administrations ;
- demande formulée par le préfet maritime ou le préfet de département évaluant les crédits nécessaires et leur emploi.

L'instruction du 7 décembre 1977 prévoit par ailleurs une liste indicative et non limitative des dépenses éligibles :

- "commandes de services à des entreprises" ;
- "commandes de fournitures destinées aux interventions et, le cas échéant, à la reconstitution du volant de produits de lutte dans le cas où (...) le volume des produits et matériels atteint un niveau critique" ;
- "remplacement ou remise en état des matériels détruits ou avariés dans le cadre de ces interventions" ;
- "dépenses d'heures supplémentaires des personnels civils de l'Etat, prévues par les textes en vigueur" ;
- "dépenses de carburant des engins des administrations amenés à intervenir ainsi que les frais d'acheminement des matériels ou personnels nécessaires à ces interventions" ;

- "frais de réquisition des matériels spécialisés non disponibles au sein des administrations".

Cependant, ces règles générales ne permettent pas de régler toutes les situations. Dans le cas de l'ERIKA, plusieurs instructions sont donc venues préciser certains points³². Si le TPG de zone parvient à régler à son niveau certaines questions, les cas les plus délicats remontent et on bute alors sur la lenteur du processus de prise de décision au niveau central. De nombreuses questions n'avaient toujours pas reçu de réponse, six mois après le naufrage.

Le 20 juin, les questions suivantes restaient non résolues :

- frais de gestion des associations intermédiaires dans le cadre de recrutement de CDD ;
- rémunérations des personnels des collectivités territoriales requis pour le nettoyage ;
- rémunération des permanents des associations (problème réglé par la négative pour le budget, mais à réexaminer selon l'environnement, l'avis de la mission étant de considérer comme légitime sa prise en compte) ;
- prise en charge des frais de fonctionnement engagés par l'Etat ;
- prise en charge des frais de déplacement des services de l'Etat.

Ces deux derniers points ont finalement été précisés par une circulaire du MEFI du 26 juin 2000, à partir d'une proposition faite le 28 avril par le MEFI et ayant fait l'objet d'un accord de confirmation écrit du ministère chargé de l'environnement, daté du 8 juin.

En définitive, faute de directives claires et rapides, les préfets "se débrouillent", avec l'obligation de réussir dans l'urgence. Ils l'ont fait, en liaison avec la DDSC, pour la prise en charge des colonnes de renfort de pompiers, car sans garantie de remboursement il n'y aurait plus eu de renfort. Ils ont également eu recours à des associations intermédiaires pour recruter rapidement et de façon durable des chômeurs en contrat à durée déterminée.

Cette insuffisance de réactivité en matière de doctrine d'éligibilité peut entraîner des distorsions d'un département à l'autre (cf. heures supplémentaires des collectivités territoriales). La réunion organisée à Nantes avec les représentants des préfets, des TPG et des administrations centrales concernés est à cet égard une excellente initiative.

Ces difficultés sont renforcées par la stratégie de prudence du MEFI qui aboutit parfois à réduire le champ de remboursement du fonds POLMAR (cas des heures supplémentaires des personnels de l'Etat, question des frais des associations...) ou à faire des recommandations trop tardives (faire acheter par l'Etat les matériels importants alors que les préfets ont, dans l'urgence et en l'absence de crédits POLMAR disponibles, utilisé la réactivité des collectivités territoriales pour ce faire).

³²Note du MATE du 7 janvier 2000, circulaires 3312 du 21/01/2000 du directeur de la comptabilité publique et 1C-00-051 du 10/02/2000, du 29/05/00 et du 26/06/00 du MEFI, instruction n°482 du 7 mars 2000 de la direction de l'alimentation (agriculture). Cf. détails en annexe 15.

Le coût de la gestion locale de ces atermoiements ainsi que l'impact négatif sur l'image de l'Etat (les maires et les associations retiennent surtout les petites dépenses qui leur sont refusées ou les lenteurs de décision de l'administration) ne sont pas pris en compte. L'énergie dépensée au sujet de la rémunération des associations intermédiaires est à cet égard édifiante³³.

42. Il serait utile de compléter l'instruction de 1977 en précisant que les dépenses sont éligibles quel que soit l'organisme dépensier et en annexant une liste des dépenses les plus couramment admises, détaillées à titre indicatif.

Toutefois, il faut éviter l'écueil d'une trop grande précision et se garder de considérer une telle liste comme exclusive des actions qui n'y figureront pas. Chaque accident de pollution a en effet ses spécificités.

44. Par ailleurs, afin de faciliter la gestion de ces dépenses et le bilan en fin de gestion, il serait utile qu'une nomenclature adaptée soit créée a priori afin de bien identifier les dépenses par catégorie à individualiser (dépenses des collectivités locales, dépenses de personnel, pompiers...).

Cette nomenclature préétablie, comportant un chapitre divers pour ne pas être trop restrictive, faciliterait la gestion locale, le suivi des dépenses et le retour d'expérience.

Elle devrait être accompagnée d'un guide d'imputation pour les dépenses couramment admises. Actuellement, le remboursement des colonnes de pompiers est imputé sur des paragraphes différents selon le département concerné : paragraphe "divers" dans le Morbihan, engagement à part en Loire-Atlantique puis répartition par paragraphe selon la nature des dépenses (transport, rémunération, matériel...) au stade du mandatement...

Pour l'événement ERIKA, il a été très difficile d'avoir un ordre d'idée des grandes masses de dépenses engagées. Les éléments approximatifs recueillis par la mission figurent en annexe 16. Fin juin, les engagements s'élevaient à environ 400 millions de francs. Un tiers de la dépense concernait l'achat de matériel technique. Les services (hébergement, pompiers, prestataires divers) représentaient 30 % des dépenses, avec des perspectives d'augmentation importante de ce poste (marché en cours de finalisation concernant le nettoyage des rochers), alors que les fournitures s'élevaient à plus de 20 % des dépenses.

33 Cf. note du 3 avril 2000 de la préfecture du Finistère, toujours sans réponse au 15 juin. A noter que le coût supplémentaire est à mettre en regard du coût de déplacement, d'hébergement et de rémunération d'un pompier mosellan qui ne sera présent sur zone que quelques jours.

b) Des options à prendre pour accélérer le processus de décision en matière d'éligibilité et de contrôle.

Malgré les améliorations qu'apportera une définition plus appropriée des actions éligibles au fonds POLMAR, il sera toujours nécessaire de mettre en place une procédure de décision et de contrôle qui doit reposer sur trois fondements :

- le maintien d'une large déconcentration de la décision en matière d'éligibilité au niveau du directeur des opérations, dans le cadre d'une instruction souple comme celle de 1977³⁴;
- le maintien d'un échelon de coordination au niveau de la zone doté d'un mandat précis en matière de coordination et d'une certaine marge de manœuvre ; il est en effet nécessaire que les décisions prises soient relativement homogènes d'un département à l'autre ;
- la formation d'une cellule interministérielle de crise en administration centrale travaillant avec des obligations de délai et se réunissant périodiquement.

Cette cellule serait également chargée, au cours de réunions périodiques, d'établir les prévisions de dépenses à court moyen et long terme, autant que faire se peut.

43. Une formule efficace de gestion en crise des dépenses engagées en termes d'éligibilité et de contrôle est à définir à tous les niveaux de décision.

Elle doit se traduire notamment au plan central par la formation d'une cellule financière, réunie dès le déclenchement du plan POLMAR, sur initiative du ministre désigné comme chef de file (ministre de l'intérieur selon la circulaire de 1997).

45. Enfin, la clarification des conditions de remboursement des colonnes de pompiers, définies une fois pour toute, qu'il s'agisse d'incendie, de tempête ou de pollution, serait de nature à faciliter les choses pour l'avenir³⁵.

2.11 Pour une meilleure reconnaissance des préjudices subis, et particulièrement le préjudice écologique.

Il est juste de reconnaître d'abord qu'en termes d'intervention, la société TOTALFINA a été très présente sur le terrain, soit en appui d'équipes de nettoyage constituées (fourniture de matériel, association avec les experts,...), soit en conduite propre d'opérations de nettoyage coordonnées avec les prescriptions des PC de lutte.

34 A l'heure où les expériences de globalisation reconnaissent aux acteurs de terrain une vraie possibilité de décision, au motif qu'ils sont les mieux placés pour arbitrer entre les différentes charges que l'Etat doit supporter.

35 Cf. annexe 17 relative aux modalités de remboursement prises en compte.

2.11.1 Les garanties de l'Etat vis-à-vis du pollueur.

Toutefois, la logique qui prévaut en matière de réparation des dommages et d'indemnisation apparaît comme simpliste (grossso modo l'Etat prend en charge tous les frais de remise en état du milieu par mobilisation du fonds POLMAR, avec toutes les limitations évoquées dans le paragraphe 2.10 ci-dessus, et le pollueur, par l'intermédiaire du FIPOL, les indemnités aux professionnels ayant subi un préjudice), aléatoire et incomplète.

Déjà, rien ne permet de savoir avec précision dans quelle mesure l'Etat sera remboursé des dépenses qu'il a d'ores et déjà consenties au bénéfice des professionnels et le contentieux a toute chance d'être lourd, long et difficile. D'une manière générale en effet, l'intervention du FIPOL a été (est) perçue par les professionnels comme longue, tatillonne et globalement inefficace, ce qui a amené l'Etat à anticiper souvent et sans garanties.

A cet égard, l'Etat devrait disposer des garanties nécessaires auprès du pollueur, en l'occurrence l'affréteur de la cargaison à qui revient la responsabilité de s'assurer de l'état du navire quitte à se retourner contre son propriétaire, pour obtenir le remboursement juste et **automatique**, sans «barguignage » assez inconvenant il faut bien le reconnaître, des avances qu'il est amené à consentir en ses lieu et place. Ceci justifie un débat et le règlement de cette situation au niveau qu'il convient : en tout état de cause, les Etats et le FIPOL, qui doit étendre la portée de ses indemnisations au-delà des seuls enjeux économiques.

Par ailleurs, l'ensemble des dommages est loin d'être répertorié à l'heure actuelle ; en particulier le préjudice subi par les professionnels du tourisme risque de grever lourdement la facture, le plafonnement du fonds FIPOL (1,2 milliard de francs) n'étant pas propice à une prise en compte globale de l'atteinte aux enjeux économiques, et les mécontentements risquent de s'exprimer fortement, en fin de saison touristique notamment.

2.11.2 La prise en considération du préjudice écologique.

Au-delà de cette procédure d'indemnisation, source potentielle de discussions et d'arguties sans fin, il reste que la côte atlantique a été durablement blessée, et le préjudice écologique subi, particulièrement important, a de bonnes chances d'être une fois encore le « parent pauvre » de la procédure.

Plus qu'une indemnisation de complaisance et de «fin de circuit », elle aussi source de discussions infinies si l'on se réfère à l'attitude des experts de l'ITOPF présents sur les chantiers, il serait particulièrement nécessaire de s'appuyer sur l'exemple de l'ERIKA pour qu'enfin **le préjudice écologique soit reconnu juridiquement**, au même titre que le préjudice économique, et indemnisé en tant que tel, dans des délais analogues.

Il est souhaitable et nécessaire qu'une action judiciaire solidaire de tous les acteurs politiques, nationaux et de terrain, soit entreprise avec une finalité de reconnaissance, par la communauté internationale, du préjudice écologique dont les accidents de pollution marine et côtière sont la cause, considéré avec le même degré d'importance que les atteintes aux enjeux économiques.

Quoique difficiles à appréhender, et l'on rejoint là la nécessité d'un bilan et d'un retour d'expérience écologiques aussi précis que possible, les conséquences des marées noires, et plus généralement de toute pollution chimique survenant en mer et sur la frange côtière, impriment durablement leurs effets sur les biocénoses animales et végétales elles-mêmes qui colonisent ou fréquentent ces milieux, ainsi que sur leur habitat, sans garantie de réversibilité.

Conclusions

Le naufrage de l'ERIKA a mis en évidence la nécessité d'une révision des plans de secours spécialisés POLMAR mer et terre et des textes qui les régissent. L'analyse des événements a notamment mis en évidence une grande insuffisance dans la coordination des services, des lacunes et des erreurs tant sur la frange littorale que sur certaines plages, enfin une mauvaise évaluation dans les plans POLMAR terre des compétences des DIREN, des DRIRE, des DDAM et d'IFREMER.

Cependant, tout dispositif restera relativement inefficace sans un changement de mentalité et de sensibilité vis-à-vis de la richesse écologique patrimoniale du littoral, de la part des services de l'Etat et des élus.

Par ailleurs, une culture de gestion de crise de ce type, qui se distingue de la plupart des autres par son ampleur et sa durée, est aussi à inculquer à tous les échelons : central, aussi bien que déconcentrés ou locaux.

A cet égard, il convient de s'attacher plus aux méthodes et à l'organisation qu'à des recettes prêtes à l'emploi, qui s'avéreraient inadaptées lors d'événements similaires.

Au-delà des planifications possibles ou de la réunion d'inventaires divers, c'est toute la conception de la gestion de crise qui est à repenser dans un pays décentralisé, doté d'une administration d'Etat souvent cloisonnée et dont les effectifs lui permettent parfois difficilement de faire face à des charges courantes.

D'autant plus que la suspension du service militaire privera les services de l'Etat d'une main d'œuvre facilement disponible et particulièrement efficace. L'organisation des services de secours et d'incendie ainsi que celle des renforts de "colonnes de pompiers" doit être confortée en conséquence.

Enfin, il serait souhaitable que la mécanique de modernisation de l'Etat et des négociations budgétaires permette une meilleure prise en compte d'enjeux émergeants : contrôle du trafic maritime et de la sécurité des navires, sauvegarde du patrimoine naturel...

Sans cet effort préventif, qui a tendance à s'émousser lorsque le souvenir de la crise s'éloigne, les services retrouveront les mêmes difficultés lors d'une prochaine pollution dont la probabilité existera toujours, car le risque nul n'existe pas en mer, quels que soient les dispositifs techniques de prévention mis en place (double coque...).

L'ingénieur général du GREF

L'ingénieur en chef des Mines

Pierre Balland

Marc Grimot

L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées

L'inspectrice de l'Administration

Henri Hornus

Marianne Bondaz

RÉCAPITULATIF DES MESURES PROPOSÉES

Propositions
Améliorer la gestion du navire en détresse.
2. Renforcer les effectifs d'inspecteurs de sécurité afin de mettre en place une permanence d'équipes dévaluation chargées d'évaluer les avaries signalées par les capitaines.
3. <i>Établir un protocole de dialogue entre le préfet maritime et les capitaineries des ports pour faciliter l'accueil des navires en détresse.</i>
4. <i>Intégrer au fichier des substances transportées du CEDRE toutes les données d'évaluation du potentiel toxique et écotoxique et mettre en réseau les bases de données existantes, nationales et internationales.</i>
5. <i>Elaborer une cartographie des habitats et des espèces de haute mer, de la frange littorale et de l'estran, sous la responsabilité du MATE.</i>
25. <i>Créer une obligation internationale de détention par le capitaine du navire d'une fiche de composition chimique détaillée du (ou des) produit(s) transportés, sous le contrôle de l'Etat du port.</i>
Mieux coordonner les POLMAR mer et terre améliorer la prévision de dérive du polluant et la stratégie de lutte en mer.
1. <i>Mettre en alerte les départements potentiellement touchés dès le déclenchement du plan POLMAR mer et prévoir corrélativement l'ouverture d'une première enveloppe du fonds POLMAR.</i>
6. <i>Définir dans les plans POLMAR mer les modalités de la stratégie d'appréhension de la dérive du polluant.</i>
7. Intégrer dans les futurs plans POLMAR mer le savoir-faire en matière de prévision de dérive par l'instauration d'une liaison fonctionnelle entre les scientifiques et les préfets maritimes, assurée par le MATE.
8. <i>Faire un point de l'état du savoir-faire international en matière de récupération de produits visqueux en mer et par gros temps (rôle confié au CEDRE) et acquérir éventuellement les matériels appropriés.</i>
<i>Conjuguer les moyens disponibles au plan européen et utiliser la présidence française de l'Union européenne à cet effet.</i>
9. <i>Mettre en œuvre une stratégie de deuxième rideau dans la frange littorale, pilotée par les services des affaires maritimes et apparaissant conjointement dans les plans POLMAR mer et terre.</i>
9'. Les services des affaires maritimes apparaissent comme les plus aptes à assurer, pour le compte des préfets de mer et de terre, la direction de la lutte en frange littorale.
10. <i>Mieux coordonner les états-majors de lutte et, dès le début de la crise, faire jouer pleinement à l'échelon zonal son rôle d'allocation optimale des moyens de lutte (de zone et hors zone, le cas échéant).</i>
10'. Prévoir la coordination des administrations centrales dans le cadre de fiches-réflexe constituant une sorte de plan POLMAR centrale.
Désigner un ministre coordonnateur dès le début de la crise.

**Améliorer la coordination entre services et administration centrale
et la prévision en matière de lutte à terre.**

11. Harmoniser les décisions prises en matière de fermeture des parcs conchyliques et d'interdiction de la pêche à pied professionnelle dans l'attente des premiers résultats d'analyse et adopter le principe de précaution en cas de signe visible de pollution.

12. Faire figurer dans les plans POLMAR des plans de mise en sécurité des coquillages arrêtés avec les professionnels.

13. Intégrer dans les plans POLMAR un certain nombre de données invariantes relatives notamment à la localisation, la composition, l'organisation, la direction des PC et chantiers de lutte et aux modalités de cheminement sur les plages épargnant les écosystèmes dunaires.

15. Rendre obligatoires les exercices POLMAR complets à intervalles réguliers et nommer une instance centrale chargée de veiller à leur réalisation effective.

14. Renouveler le matériel POLMAR en flux régulier et non par à-coups et étudier l'opportunité d'une formule de substitution pour certains matériels courants, sur la base de conventions avec des entreprises.

Prendre mieux en compte les enjeux environnementaux dans la lutte à terre

16. Annexer au plan POLMAR la cartographie détaillée de la richesse patrimoniale littorale.

21. Inclure dans les plans POLMAR terre, sous forme de fiches réflexe d'intervention, les modalités de nettoyage épargnant l'écosystème littoral et notamment celles évitant un dégraissage excessif des plages.

17. Recenser dans les plans POLMAR terre les entreprises conceptrices des moyens de nettoyage les moins offensifs pour l'environnement ainsi que celles qui disposent du savoir-faire pour une intervention spécialisée.

18. Renforcer les DIREN. Préciser et accroître leur rôle dans l'ensemble des aspects liés à la connaissance patrimoniale, hors crise et en crise et modifier la circulaire de 1997 en conséquence.

19. Les charger notamment d'entretenir hors crise et pendant la crise un réseau d'experts en écosystèmes littoraux et en géomorphodynamique côtière.

23. Valoriser l'expérience anglo-saxonne en matière d'administration des soins aux oiseaux et organiser une formation pérenne aux techniques appropriées, avec tenue à jour des personnels formés à ces techniques.

Elaborer des conventions avec les associations spécialisées définissant les modalités de leur mobilisation en cas de crise.

24. Intégrer dans les plans POLMAR terre un plan de sauvetage de la faune aviaire dont la confection est à coordonner par le MATE.

Mieux prévoir et gérer le stockage et l'élimination des déchets

33. Faire clairement référence dans les plans POLMAR terre aux trois niveaux de stockage : « hauts de plage », sites intermédiaires, stockage lourd, et rappeler les nécessaires précautions environnementales et sanitaires.

34. Intégrer dans les plans POLMAR terre une fiche sur les conditions d'aménagement des sites « hauts de plage », établie soit au niveau national, soit, à défaut, conjointement par la DIREN, la DRIRE, la DDE et les services de secours. Préciser également les erreurs et les sites à éviter.

Prévoir un tri sommaire des déchets dès le stade du ramassage.

35. Intégrer dans les plans POLMAR terre une fiche sur les conditions d'aménagement des sites intermédiaires.

Charger les DRIRE de la mise à jour de l'inventaire des emplacements envisageables, à annexer aux plans.

36. Demander aux raffineries (voire à certaines usines de pétrochimie) de prévoir des sites de stockage lourd mobilisables, sachant que de tels sites ne sont pas indispensables dans chaque département et que leur configuration dépend pour partie de la nature et des quantités de déchets.

37. Prévoir et organiser les sites possibles de stockage dès la phase d'alerte.

38. Préciser et accroître le rôle des DRIRE et modifier la circulaire de 1997 en conséquence.

38'. Mettre en place quelques années après la crise une procédure de contrôle en vue de s'assurer de l'absence de dépôts sauvages non traités et d'une remise en état satisfaisante des lieux utilisés pour entreposer les déchets.

Garantir la sécurité alimentaire.

4'. Chaque produit toxique transporté par bateau doit être identifié vis-à-vis du (ou des) indicateur(s) pertinent(s) en termes de risque alimentaire, ultérieurement soumis à l'analyse, de même que les valeurs-seuils à respecter pour autoriser la commercialisation des produits de la mer potentiellement affectés.

Améliorer la mobilisation des experts et conforter le rôle du CEDRE, notamment en matière de retour d'expérience.

26. Dresser dans les plans POLMAR la liste des laboratoires capables de répondre à une demande analytique ciblée, mis en réseau au préalable, sous la responsabilité de l'AFSSA.

27. Mobiliser les experts de façon efficace grâce à :

- l'intégration dans les plans POLMAR de protocoles communs et fichiers thématiques d'experts nationaux et internationaux régulièrement tenus à jour ;*
- leur participation aux exercices POLMAR (et leur rémunération en conséquence) ;*
- l'entretien, hors crise, du réseau qu'ils constituent par la DIREN (cf. n° 19).*

Fixer un programme d'études annuel à IFREMER (MATE).

20. Ne pas étendre le champ des compétences du CEDRE, par ailleurs lourdement engagé dans tous les aspects de la stratégie de lutte, aux disciplines physiques et biologiques mises en œuvre en cas de pollution.

28. Mettre au point, et intégrer dans les plans POLMAR, un protocole homogène d'évaluation du retour d'expérience par thème, destiné à apprécier les incidences de tout accident de pollution en mer.

Le mettre à la charge du CEDRE, par ailleurs reconnu comme point focal de toute pollution marine, en coordination avec l'observatoire des marées noires.

Garder au CEDRE la mémoire de tout accident de pollution, notamment par la tenue d'un répertoire de tous les échantillons prélevés et référencés, qu'ils aient été soumis à l'analyse ou non.

22. Doter le CEDRE d'un plus grand degré de liberté dans la définition de son plan de travail prévisionnel, notamment vis-à-vis de l'industrie pétrolière.

Traduire cette nouvelle orientation dans l'allocation des dotations financières annuelles (MATE).

Préciser le rôle des communes et prévoir l'encadrement des bénévoles.

29. Préciser le rôle des communes et des collectivités territoriales dans les plans POLMAR, notamment en ce qui concerne l'accueil des bénévoles.

Donner aux maires un guide précisant leur rôle, les principaux réflexes à avoir, les principales erreurs à éviter,... et les faire participer aux exercices.

30. Elaborer un plan de gestion du bénévolat organisant l'accueil et les modalités d'intervention des bénévoles avec le souci d'éviter toute initiative de leur part ne répondant pas à la ligne stratégique définie au niveau des PC opérationnels.

Améliorer la communication externe.

31. Rationaliser la communication grâce à la coordination des cellules de communication placées auprès des préfets et à la création d'une cellule interministérielle de communication de haut niveau au plan central.

Doter l'échelon central de fiches-réflexe POLMAR facilitant le travail interministériel (cf. n° 10').

32. Constituer une cellule de crise spécialisée « santé publique » par regroupement des directions concernées des différents ministères dès la mise en alerte et chargée d'élaborer et de diffuser, avec l'appui des organismes compétents, des instructions et un message clair sur ce thème en direction des PC de lutte et des médias.

Faciliter l'utilisation du fonds POLMAR.

39. Doter le fonds POLMAR d'une provision (10 MF réactualisés) permettant de faire face aux premières dépenses.

40. Accélérer les procédures de mise à disposition des crédits grâce à la mise en place immédiate d'une cellule interministérielle au niveau central.

41. Mettre en place une première enveloppe de crédits dès la phase de mise en alerte préalable au déclenchement du plan POLMAR, la gestion de ce fonds prévisionnel étant confiée au préfet de zone.

41'. Déléguer au préfet de zone certains crédits pour le financement d'opérations particulières qu'il est le mieux à même de répartir.

42. Amender l'instruction de 1977 et y annexer notamment une liste des dépenses les plus couramment admises, détaillées à titre indicatif.

44. Créer une nomenclature et un guide d'usage facilitant le bilan de gestion du fonds POLMAR.

43. Définir une formule opérationnelle de gestion, en crise, des dépenses engagées en termes d'éligibilité et de contrôle, aux différents niveaux de responsabilité : directeur des opérations, échelons zonal et central.

45. Clarifier les modalités et conditions de remboursement des colonnes de pompiers.

Liste des annexes

- 1 : lettre de mission en date du 8 mars 2000**
- 2 : noms et qualités des membres des services et corps d'inspection désignés pour encadrer la mission**
- 3 : circulaire du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et aux plans de secours spécialisés POLMAR**
- 4 : ensemble des interlocuteurs rencontrés**
- 5 : contenu du plan POLMAR mer « Atlantique »**
- 6 : exemple de localisation des différents PC de lutte, département de Vendée**
- 7 : description de la stratégie de deuxième rideau**
 - 7a : bilan de l'expérimentation conduite par le CLP de St Gilles Croix de Vie**
 - 7b : réflexions sur la stratégie par le CLP de Loire-Atlantique sud**
- 12 : note du Centre Anti-Poisons de Rennes en date du 21 décembre 1999 relative aux conséquences sanitaires du ramassage du pétrole de l'ERIKA**
- 13 : listes respectives de l'OMS et de l'EPA sur les produits constitutifs de la famille chimique des HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques)**
- 14 : suivi des concentrations des coquillages en HAP : bilan au 20 avril 2000 sur le littoral de Loire-Atlantique et en baie de Bourgneuf établi par IFREMER**
- 15 : l'éligibilité au fonds POLMAR, de multiples instructions interprétatives**
- 16 : répartition des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR**
- 17 : modalités de prise en charge des colonnes de pompiers de renfort**

Annexes regroupées dans le volume II

- 8 : dispositions relatives à la conduite des opérations de nettoyage et de ramassage**
 - 8a : exemple de cahier des charges**
 - 8b : exemple de bilan de l'impact environnemental**
- 9 : note de la DRIRE Pays de Loire en date du 28 décembre 1999 sur les caractéristiques des sites de stockage intermédiaire**
- 10 : arrêté préfectoral du 21 février 2000 autorisant l'exploitation du site lourd d'Octel à Paimboeuf**
- 11 : courbes de remplissage des sites lourds**

Les Annexes en version intégrales sont consultables sur la version papier du rapport

Annexe 1

Lettre de mission en date du 8 mars 2000

**La Ministre de l'Aménagement du Territoire et de
l'Environnement**

Paris, le 8 mars 2000

objet : Mission de retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR.

Le Comité Interministériel d'Aménagement et de développement du Territoire qui s'est tenu à Nantes le 28 février dernier, a décidé de confier à la Mission d'Inspection Spécialisée pour l'Environnement une mission de retour d'expériences sur le fonctionnement du Plan POLMAR. Cette Mission devra s'attacher à porter un jugement et à présenter des voies d'amélioration durable du dispositif, tant dans ses aspects veille et prévention des risques, que dans ses modalités d'application une fois le plan déclenché. Elle travaillera en étroite concertation avec le Délégué aux risques majeurs, et en liaison avec les autres corps d'inspection générale concernés. Vous demanderez à cette fin aux ministères de l'intérieur, de l'équipement des transports et du logement, de l'agriculture et de la pêche, de la santé, ainsi qu'au secrétariat général de la défense nationale de vous désigner la personne qui les représentera au sein de cette mission.

Je vous demande de bien vouloir désigner deux inspecteurs, dont l'un assurera la coordination de cette mission à laquelle j'attache une particulière importance.

Je souhaite qu'ils accordent au cours de leur mission une attention particulière aux points suivants :

- évaluation de l'efficacité des mesures de prévention des risques liés aux marées noires prévues dans la Plan POLMAR, notamment en termes de moyens d'interception et de récupération des pollutions;
- évaluation de l'efficacité de l'organisation de l'intervention des services de l'Etat dans le cadre du Plan POLMAR. Vous examinerez en particulier les problèmes posés par la coordination entre le Plan POLMAR mer et le Plan POLMAR terre, la coordination de l'action entre les régions et les départements concernés, ainsi que par la coordination entre les départements ministériels concernés à l'échelon central et déconcentré ;
- prise en compte dans le cadre des actions d'urgence du Plan POLMAR, des objectifs de préservation et de restauration des écosystèmes;

Monsieur SUZANNE
Chef de la Mission d'inspection
spécialisée pour l'environnement
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Telex Menvir 200312 - Télécopie: 0142 19 11 23

- la qualité de l'expertise disponible, et les conditions du recours à cette expertise, quel qu'en soit le statut institutionnel, par les responsables du Plan POLMAR;
 - adéquation entre les actions conduites dans le cadre des Plans POLMAR et les attentes des populations locales concernées. Une attention particulière sera accordée à l'articulation entre les actions conduites dans le cadre du Plan POLMAR et celles qui sont décidées par les collectivités territoriales et les associations ;
- conditions de mobilisation, d'encadrement et d'information des bénévoles
- efficacité du dispositif d'information des citoyens mis en œuvre pendant les Plans POLMAR

La mission fera également un bilan de la gestion du Fonds POLMAR pendant la marée noire provoquée le naufrage de l'Erika.

Vous voudrez bien dans ces différents domaines établir un bilan précis de l'efficacité des dispositifs existant, et me présenter les propositions de modification qui s'imposent. Celles-ci trouveront leur place dans les nouvelles circulaires relatives au Plan et au Fonds POLMAR qui seront préparées à l'issue de votre mission.

Je vous demande de bien vouloir me remettre vos conclusions pour le début du mois de juillet prochain.



Dominique VOYNET

Annexe 2

Membres des services et corps d'inspection travaillant avec la mission

Premier Ministre

Secrétariat Général de la Défense Nationale

MM. JM. Ducros, sous-directeur de la prospective et de la planification et C. Wachtel, chargé de mission

Ministère de l'Intérieur

Inspection Générale de l'Administration

M. JL. Bechir, inspecteur général de l'administration

Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles

Colonel G. Gilardo

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement

Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Y. Durand-Raucher, ingénieur général des ponts et chaussées

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

MM. J. Carlotti et C. Brocas, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts

Secrétariat d'Etat à la Santé

Inspection Générale des Affaires Sociales

M. C. Lagarrigue, inspecteur général des affaires sociales

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Direction de l'eau

Mme G. Joudier, sous-directrice de la coordination et de la réglementation de l'eau

Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques

M. A. Strebelle, sous-directeur des produits et des déchets

Annexe 3

Circulaire du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et aux plans de secours spécialisés POLMAR

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

Département du Morbihan (Vannes, Lorient, Caudan, île de Groix)

Préfecture

M. Bouilhaguet, préfet
M. Henry, secrétaire général

Sous-préfecture de Lorient

M. Dassonville, sous-préfet
M. Guillemoto, secrétaire général

Direction Départementale de l'Equipement

M. Looten, directeur
M. Inizan, service routes, défense, sécurité
M. Le Quéré, chef du service maritime

Service Départemental d'Incendie et de Secours

Commandant Traon, chef du corps des sapeurs-pompiers de Vannes
Commandant Carrère, adjoint au directeur

Direction des Services Vétérinaires

M. Knockaert, directeur
M. Quéré

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

M. Guillerm, directeur
M. Cabillic, ingénieur sanitaire

Direction Départementale des Affaires Maritimes

M. Illionnet, directeur
M. Peltier
M. Mobé

Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

M. Membrives, chef de la subdivision de Lorient

Délégué Militaire Départemental

Colonel de Villeneuve

Société d'Etude et de Protection de la Nature de Bretagne - Bretagne Vivante

M. Gelinaud
M. Chauveaud
M. Pensu

Ligue pour la Protection des Oiseaux

M. Luhan
Mme Luhan

Société Bretonne de Fonderie et de Mécanique et visite du site de Caudan

M. Satre
M. Le Badezet, technicien environnement
M. Membrives, DRIRE

CEDRE

M. Kerambrun

Comité Local des Pêches de Lorient

M. Barrey, président

Réunion en mairie, île de Groix, et visite de sites pollués

M. Yvon, maire
M. Le Ménach, adjoint au maire
M. Le Mouget, adjoint au maire
M. Bihan, conseiller municipal
Mme Roger, mairie
M. Guillemoto, secrétaire général, sous-préfecture de Lorient
Mme Hélias, directrice régionale de l'environnement
M. Gouillou, DIREN
M. Guillevic, associé à l'expertise DIREN
M. Jonin, conservateur de la réserve naturelle de l'île de Groix
M. Kerambrun, CEDRE
M. Labeyrie, lieutenant chef de centre, CI Groix
M. Parent, capitaine, chef du détachement du 13^{ième} bataillon de chasseurs alpins
M. Robert, gendarme, brigade de Groix
M. Morantin, gendarme-adjoint, brigade de Groix
M. Daniel, coordinateur Le Floch Dépollution
M. Domingues, TOTALFINA

Département du Finistère (Quimper, Brest)

Préfecture

M. Berthier, secrétaire général

Préfecture maritime

Vice-amiral d'escadre Naquet-Radiguet, préfet maritime

collaborateurs du préfet maritime :

- de la division de l'action de l'Etat en mer dont le Commissaire général Merle, adjoint au préfet maritime pour l'action de l'Etat en mer
- de la division opérations
- des différentes cellules logistiques et POLMAR

Direction Départementale des Affaires Maritimes

M. Legroux, directeur

Comité Local des Pêches du Guilvinec

M. Le Berre, président

M. Le Ménach, vice-président

Comité Local des Pêches de Concarneau

M. Salaün, président

CEDRE

M. Girin, directeur

M. Rousseau, adjoint au directeur

Mme Tiercelin, service intervention

M. Le Guerroué, chef du laboratoire

IFREMER Brest

M. Querellou, directeur

M. Loubersac, chef du service applications opérationnelles

Département de Loire-Atlantique (Nantes, Saint-Nazaire, le Pouliguen)

Préfecture

M. Blangy, préfet

M. Duhaldeborde, directeur de cabinet
M. Cayrel, secrétaire général

Sous-préfecture de Saint-Nazaire

M. Videlaine, sous-préfet

Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement des Pays de Loire

M. Germinet, directeur

Commune du Croisic

M. Priou, maire, conseiller général

Commune de Pornic

M. Boennec, maire, conseiller général

Commune de la Turballe

M. Leroux, député maire, conseiller général

Syndicat des Parqueurs du Croisic

M. Chellet, président

Syndicat de Défense des Paludiers - Confédération paysanne

M. Hédan, président

M. Péréon

M. Coquard

Syndicat des Paludiers Indépendants

M. Rio, président

M. Bourdic

M. Lescaudron

Comité Local des Pêches Loire Sud - le Croisic

M. Autret, secrétaire général

Comité Local des Pêches de la Turballe

M. Rio, président

Syndicat de l'Hôtellerie de Loire-Atlantique

M. Hénault, président

Syndicat de l'Hôtellerie de Plein Air - Campings

M. Maurice, président

IFREMER Nantes

M. Dréno, directeur

Ligue pour la Protection des Oiseaux

M. Dougé, directeur, délégation Loire-Atlantique

Observatoire des marées noires

Mme Jean

Société d'Etude et de Protection de la Nature de Bretagne - Bretagne Vivante

M. Collin

M. Lemeilleur

Conservatoire Botanique National de Brest

M. Lacroix, délégué régional Pays de Loire

Réunion des services en préfecture sous la présidence de M. le préfet

le directeur de cabinet
le trésorier-payeur général
le directeur régional de l'environnement
le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement représenté
le directeur départemental de l'équipement
le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
la directrice des services vétérinaires
le directeur de l'établissement public départemental des services d'incendie et de secours
le directeur départemental des affaires maritimes
le délégué militaire départemental
le commandant de gendarmerie départemental
le chef du service maritime et de navigation

Chantier de nettoyage et de ramassage du Pouliguen

capitaine Langlois, SDIS, chef de chantier
M. Videlaine, sous-préfet de Saint-Nazaire
M. Texier, DRIRE, adjoint au directeur, chef du service régional de l'environnement industriel
.....

Visite du site de Donges

M. Texier

Département d'Ille-et-Vilaine (Rennes)

Préfecture de la zone de défense ouest

M. Thuau, préfet délégué
colonel Courtois, chef d'état-major

Trésorerie Générale de la Région Bretagne

Mme Offermans, contrôleur financier

Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de Bretagne

M. Etienne, directeur
M. Michelon, adjoint au directeur, chef de la division environnement industriel et sous-sol
Mme Dolny, adjointe au chef de division

Direction Régionale de l'Environnement de Bretagne

Mme Hélias, directrice
M. Singelin, chef du service patrimoine et gestion de l'espace
M. Pellarin, service de l'eau et des milieux aquatiques
M. Gouillou

Département de Vendée (la Roche-sur-Yon, les Sables d'Olonne)

Préfecture

M. Masseron, préfet
M. Lucchesi, secrétaire général

Groupement de Gendarmerie

colonel Vanoye, commandant du groupement

Direction Départementale des Services d'Incendie et de Secours

lieutenant-colonel Jouannet
commandant Duris

Direction Départementale des Affaires Maritimes

Mme Chambon, directrice

Délégué Militaire Départemental

lieutenant-colonel Rossetti

Direction Départementale de l'Equipement

M. Legendre, directeur

Direction Régionale de l'Environnement des Pays de Loire

M. Binet, directeur

M. Bailleul, inspecteur des sites

Direction des Services Vétérinaires

Mme Marie, directrice-adjointe

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

Mme Hernandez, directrice

Direction Départementale de la Sécurité Publique

M. Courtade, directeur

DIRECTION RÉGIONALE DE L'INDUSTRIE, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENVIRONNEMENT DES PAYS DE LOIRE

M. Texier, adjoint au directeur

M. Rose, coordonnateur départemental pour la Vendée

Ligue pour la Protection des Oiseaux

M. Grillet, délégué pour la Vendée

Association de Défense de l'Environnement de Vendée

M. Jeanneau, président

Fédération Départementale des Associations de Chasse

M. Clergeaud, président

M. Bouinneau, directeur,

M. Rautureau, technicien

Réunion «financière» en préfecture sous la présidence de M. le préfet

M. Lucchesi, secrétaire général

M. Caron, sous-préfet des Sables d'Olonne

Mlle Jaffray, chef du bureau du cabinet

M. Moalic, directeur des actions de l'Etat

M. Leray, chef du SIACEDPC

M. Loyer, trésorier payeur général de la Vendée

M. Cochenne, inspecteur principal

Réunion avec les professionnels à la sous-préfecture des Sables d'Olonne

M. Garrec, secrétaire général du Comité Local des Pêches des Sables d'Olonne

M. Thomazeau, président du Comité Local des Pêches de Saint-Gilles-Croix-de-Vie

M. Girard, président du Comité Régional des Pêches Maritimes

M. Sourbier, président de la Section Régionale de la Conchyliculture Ré/Centre

M. Boneteau, président de la Coopérative de sel

M. Chamley, directeur d'AQUASEL à Noirmoutier

Réunion avec les élus à la sous-préfecture des Sables d'Olonne

M. Guedon, député-maire des Sables d'Olonne

M. Fraisse, maire de Saint-Hilaire- de-Riez

M. Martinet, maire de Notre-Dame-de-Monts
M. Poignant, maire de Barbâtre
M. Bonnifait, adjoint au maire de Noirmoutier-en-l'île
Mme Bounet, adjointe au maire de Bouin

Réunion avec les membres du PC opérationnel et des PC avancés à la sous-préfecture

M. Caron, sous-préfet des Sables d'Olonne, chef du PC opérationnel, président de réunion
Conseil général

M. de Dinechin, chef des services techniques
M. Berzosa, directeur du service des infrastructures routières et maritimes
M. Villalon, service des infrastructures routières et maritimes
M. Baudry d'Asson, chargé de mission au cabinet du président

Union Amicale des Maires

M. Bernard, directeur-adjoint

Direction Départementale de l'Equipement

M. Havas, chef du service maritime
M. Soulard, ingénieur, cellule qualité des eaux
M. Hardel, service des phares et balises

Direction Départementale des Affaires Maritimes

Mme Chambon, directrice

Direction Régionale de l'Environnement

M. Bailleul, inspecteur des sites

Service Départemental d'Incendie et de Secours

commandant Le Corre
commandant Duris
lieutenant Tatard

Police

M. Beney, commissaire de police des Sables d'Olonne

Gendarmerie

commandant Lernout, commandant la compagnie des Sables d'Olonne

Délégation Militaire Départementale

colonel Gratton
commandant Nique

Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

M. Rose, coordonnateur départemental pour la Vendée

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

M. Marzin, ingénieur sanitaire

Direction des Services Vétérinaires

Mme Marie, directrice-adjointe

Sous-préfecture

M. Nonet, secrétaire général
M. Lacouture, attaché
Mme Mackel, adjoint administratif

CEDRE

M. Guéna
M. Richard

PC avancés

- Beauvoir-sur-Mer : M. Blangy, ingénieur subdivisionnaire de l'Equipement
 - M. Kopf, service maritime de l'Equipement
 - M. Billault, service de l'habitat et de l'équipement des collectivités DDE
- Ille d'Yeu : M. Roux, administrateur des Affaires Maritimes
- Saint-Jean-de-Monts : M. Bru, ingénieur subdivisionnaire de l'Equipement
- Jard-sur-Mer : M. Bourlois, ingénieur subdivisionnaire de l'Equipement
- La-Tranche-sur-Mer : M. Carmouet, ingénieur subdivisionnaire de l'Equipement
 - M. Meyer, ingénieur subdivisionnaire de l'Equipement

Département de Charente-Maritime (la Rochelle)

Préfecture

M. Leyrit, préfet
M. Marx, secrétaire général
M. Bécu, stagiaire ENA

Direction Départementale des Services d'Incendie et de Secours
commandant Mazeau, adjoint au directeur

Direction Départementale de l'Equipement
M. Charbonnier, chef du service maritime

Administrations centrales

Premier Ministre

Cabinet

M. Nicolazo, conseiller technique chargé de l'Environnement
Mme Mougard, conseillère technique chargée des Transports

Secrétariat Général de la Mer

M. Roncière, secrétaire général
M. de Chauliac, secrétaire général adjoint
M. Joire-Noulens, chargé de mission

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Cabinet

M. Collin, directeur de cabinet
M. Roy, conseiller technique

Direction de l'Eau

M. Baudot, directeur
M. Casal, directeur-adjoint
Mme Jourdier, sous-directrice de la coordination et de la réglementation de l'eau

Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques

M. Vesseron, directeur
M. Strebelle, sous-directeur des produits et des déchets

Service de l'Inspection Générale de l'Environnement

M. Laurent, chef de service

Secrétariat d'Etat à la Santé

Direction Générale de la Santé

M. Coquin, sous-directeur de la veille sanitaire
M. Saout, chef du bureau de l'eau
M. Marchand, chef du bureau alimentation, risques et milieux
Mme Besse, chargée de mission auprès du directeur

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture

M. Aurand, directeur
M. Bellot, sous-directeur chargé de l'aquaculture
M. Sanlaville, chef du bureau de la conchyliculture

Ministère de l'Equipment, des Transports et du Logement

Direction des Transports Maritimes, des Ports et du Littoral

M. Gressier, directeur
M. Paravy, sous-directeur du littoral

Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer

M. Serradji, directeur
M. Poupeville, directeur-adjoint

Ministère de l'Intérieur

Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles

M. Montchamp, sous-directeur de l'administration et de la modernisation
Mme Montagnon, chef du bureau des ressources financières et des questions juridiques
M. Lecrocq, sous-direction de la prévention et de la protection des populations

M. Feunteun, chef du bureau des risques naturels et technologiques
M. Bobin, chef du bureau de la coordination opérationnelle de défense et de sécurité civiles

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

DIRECTION DU BUDGET

Mme Gadenne, bureau 7A
M. Rourne, bureau 1C

DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

M. Nicolas, bureau 5C

METEO-France

M. Courtier, directeur général adjoint

TOTALFINA-ELF

M. Choux, responsable des opérations à terre dans le cadre de la Mission Littoral Atlantique

IFREMER Issy-les-Moulineaux

M. Minster, directeur général (entretien téléphonique)

Annexe 5 : Précisions relatives au contenu du plan POLMAR – mer Atlantique

Le **risque chimique** y est traité au même titre que le risque de déversement d'hydrocarbures³⁶. De même, le déversement de produits en vrac est étudié au même titre que celui de colis suspects (conteneurs, fûts...).

L'identification du polluant apparaît comme une action liminaire : "*en l'absence de données précises sur la nature, le conditionnement des produits dangereux transportés*", il convient en premier lieu de '*recueillir dès l'alerte le maximum d'informations sur la cargaison, les dangers potentiels et les méthodes de lutte appropriées*'. Les experts pouvant apporter leur aide en la matière sont listés avec leurs coordonnées et les modalités de prélèvement sont précisées en annexe.

Plusieurs modalités de lutte sont ensuite évoquées avec leurs avantages et leurs contre-indications. Ainsi, en cas de pollution par hydrocarbure, sont inventoriés successivement : les transferts de produits de citerne à citerne, l'allégement du navire, confinement de la nappe, la récupération en mer par pompage, le chalutage, l'épandage de produits dispersants.

En matière de risque chimique, l'éventail des actions possibles concerne le secours aux personnes, le navire (éteindre le feu, réduire l'incendie, déplacer le navire, couler le navire...ne rien faire), la cargaison (déplacer, arrêter le déversement, protéger la cargaison, la détruire, l'immobiliser, accélérer sa dégradation biologique, la neutraliser... ne rien faire) et les produits déversés dans l'environnement (dispersion, traitement chimique, confinement et récupération).

La question des **transmissions** est également réglée avec précision, l'intervention pouvant combiner des moyens maritimes, aériens et à terre (CROSS, vigie, sémaphores) de différentes administrations, voire des moyens privés réquisitionnés.

Le plan fait référence à des textes internes à la Marine nationale

- p II.4, l'organisation des équipes d'assistance technique spécialisée sont fonction de l'instruction AZTEQUE n°118 CECLANT/OPS/EMPLOI/NP du 18 janvier 1994 ;
- p. IV.3, l'information des autorités et des médias relève de l'instruction permanente (IP) ATLANT du 28 avril 1995 relative aux pollutions accidentnelles ;
- p. IV.11, les techniques d'intervention sont détaillées dans l'IP n°10 EMM/PL/AMO/NP du 29 janvier 1982 (en cours de refonte) ;
- p. IV.43, pour les dispositions financières, il convient de se référer à l'IP ATLANT précitée.

La lecture de l'instruction du 28 avril 1995 "prévention et lutte contre les pollutions marines accidentnelles" montre que ce document contient des redites par rapport au plan POLMAR proprement dit.

36En revanche, les spécificités du fuel lourd n°2 n'y sont pas évoquées de façon précise, notamment au regard de sa viscosité le rendant impropre au pompage.

L'organisation mise en place confirme la séparation logique des fonctions opérationnelles et de communication :

- un PC POLMAR qui se consacre aux activités opérationnelles et commandé par l'amiral logistique ;
- une cellule chargée des procédures juridiques (mise en demeure) et financières (recours au fonds POLMAR) ainsi que de la communication vers les autorités, dirigée par l'adjoint action de l'Etat en mer ;
- une cellule de communication, pilotée par l'officier des relations publiques.

L'examen des organigrammes annexés en appendices B4 et B5 jointes ne permet pas de voir clairement, en **l'absence de schéma précis de diffusion de l'information** : qui est chargé de l'information des autorités et qui sont ces autorités ? Quelle est la place de la communication externe au sein du dispositif ?

Enfin, il convient de signaler que le **cas d'une intervention franco-britannique** ainsi que celui d'une intervention concernant deux régions maritimes sont envisagés.

Annexe 6

Schéma d'implantation des différents échelons de la lutte en Vendée

Annexe 7

Description de la stratégie de deuxième rideau

7a : bilan de l'expérimentation conduite par le CLP de Saint-Gilles Croix-de-Vie

7b : réflexions sur la stratégie par le CLP de Loire-Atalantique sud

Annexe 8

Dispositions relatives à la conduite des opérations de nettoyage et de ramassage

8a : exemple de cahier des charges

8b : exemple de bilan de l'impact environnemental

Annexe 9

Note de la DRIRE Pays de Loire du 28 décembre 1999 sur les caractéristiques des sites de stockage intermédiaire

Annexe 10

Arrêté préfectoral du 21 février 2000 autorisant l'exploitation du site lourd d'Octel à Paimboeuf

Annexe 11

Courbe de remplissage des sites lourds

Annexe 12

**Note du Centre Anti-Poison de Rennes en date du 21 décembre 1999 relative aux
conséquences sanitaires du ramassage du pétrole d'IKÉ**

Annexe 13

**Listes respectives de l'OMS et de l'EPA sur les produits constitutifs de la famille chimique
des HAP (Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques)**

Annexe 14

Suivi des concentrations des coquillages en H₄Han au 20 avril 2000 sur le littoral de Loire-Atlantique et en baie de Bourgneuf établi par IFREMER

Annexe 15 : l'éligibilité au fonds POLMAR, de multiples instructions interprétatives

La note du MATE du 7 janvier 2000

- apporte à la liste indicative des dépenses éligibles :
- "les dépenses des autres unités d'intervention quelle que soit leur structure, ainsi que les frais de fonctionnement exposés par les bénévoles";
 - "les frais de sauvetage des oiseaux supportés par les centres de soins et les associations mandatées";
 - "les frais d'expertise préalables à des opérations de nettoyage".

Malheureusement, l'éligibilité de certaines de ces dépenses, même prévues par la circulaire de 1977 (heures supplémentaires), n'a pas été confirmée par l'administration des finances.

La circulaire du MEFI du 21 janvier 2000 apporte les informations complémentaires suivantes :

- pour les dépenses engagées par les collectivités territoriales : possibilité d'option entre un remboursement direct par le FIPOL ou une prise en charge par le fonds POLMAR, l'Etat se substituant alors à la collectivité devant le FIPOL ; le remboursement d'indemnités aux élus locaux est exclu ;
- pour les dépenses des administrations civiles ; l'intervention des parcs départementaux de l'équipement sous compte de commerce est facturée et prise en charge au même titre que celle d'entreprises privées ; les dépenses d'heures supplémentaires des personnels civils seront prises en charge sur les chapitres indemnitaire des ministères concernés³⁷ ;
- pour les dépenses des armées : il n'est pas envisagé de prise en charge des dépenses imputables sur les budgets propres du ministère de la défense (frais d'intervention de personnel, de mise à disposition de matériel...) ;
- selon la nomenclature, sont éligibles au fonds POLMAR, les frais de restauration et d'hébergement des "volontaires civils" et "des militaires engagés par les collectivités locales", les "frais exceptionnels de personnel" (sans autre précision).

Une réunion du 9 février 2000 organisée à Nantes entre les administrations centrales (finances, environnement), les représentants des préfectures et des TPG concernés met en évidence des distorsions entre départements, concernant notamment la prise en charge des heures supplémentaires des personnels communaux. Il est alors décidé de les rendre éligibles.

Lors de cette réunion, de nombreuses questions sont restées en suspens :

- dépenses des militaires, en dehors des frais de restauration et d'hébergement engagés par les collectivités territoriales (discussion budgétaire en cours) ;
- intervention des SDIS (position prochainement arrêtée par le ministère des finances) ;
- dépense d'embauche de personnel ou de CES ;

³⁷ Le ministère du budget estime que les ministères concernés ont les moyens de financer ces heures supplémentaires sur leur budget habituel.

- heures des personnels communaux dont la collectivité n'est pas concernée par la pollution ;
- frais de déplacement des bénévoles ;
- pour les matériels techniques de nettoiement des plages acquis par les collectivités territoriales, il est recommandé de les faire acquérir par l'Etat³⁸.

La circulaire du MEFI du 10 février 2000 liste les éléments de précision suivants :

- les actions conduites par les associations sont éligibles s'il existe une convention entre l'association et le préfet qui fixe les obligations de l'association et de l'Etat ; cette convention peut être signée a posteriori pour les opérations déjà exécutées ; on ne peut prendre en compte que les "*seules dépenses exceptionnelles directement liées à la lutte contre la pollution, dès lors qu'elles ne peuvent pas être financées par le budget dont dispose l'association dans l'exercice normal de ses activités et qu'elles reposent sur la mise en œuvre de moyens raisonnables et appropriés*". Sont expressément exclus, la rémunération des permanents de l'association et les frais de fonctionnement normaux³⁹ ;
- les dépenses engagées au titre de la création et du fonctionnement de l'Observatoire des marées noires sont éligibles ;
- la rémunération de 300 chômeurs recrutés par les associations et les collectivités locales sont éligibles (900 mois-agent) ;
- la nouvelle nomenclature annexée prévoit de nouvelles dépenses non visées par la précédente nomenclature (frais d'affranchissement et de communication, analyses, audits et expertises, frais d'électricité et d'eau).

La circulaire du MEFI du 29 mai 2000 faisait les points suivants :

- la mise à disposition de matériel communal, les frais de gestion courante (PTT, eau, électricité) et les frais exceptionnels de personnel des communes sont bien éligibles au fonds POLMAR à l'exclusion de toute rémunération de personnel permanent (cette dernière charge peut en revanche être présentée au FIPOL) ;
- l'acquisition de matériel par les communes n'est éligible que s'ils sont indispensables à la lutte et si, ni les collectivités locales, ni les services de l'Etat n'en disposent ; s'il s'agit de matériel important, seul le coût d'utilisation est éligible au fonds POLMAR et non le coût d'acquisition.

Pour mémoire, **l'instruction du 7 mars 2000 de la direction générale de l'alimentation** précise que les frais de stockage, d'expédition et d'analyse des échantillons institués par instruction pour la surveillance de la contamination des produits de la mer sont éligibles.

38 Facile à dire.. plus difficile à faire... Le 9 février, nous sommes à J + 46 !

39 Nous sommes à J + 47 (et même plus car les oiseaux arrivent avant la nappe de pétrole) et cette circulaire complète celle du MATE du 7 janvier, tout en proscrivant certaines dépenses que cette précédente circulaire semblait inclure.

Début juin 2000, une nouvelle instruction proposée par le budget le 28 avril était toujours en suspens, faute d'accord entre les ministères des finances et de l'environnement. Après de multiples contacts, le ministère de l'environnement confirmait par écrit le 8 juin, son accord sur la partie concernant les frais de fonctionnement des services de l'Etat et son désaccord sur le refus de remboursement des frais de gestion engagés par les associations intermédiaires pour le recrutement de chômeurs en contrat à durée déterminée.

Une **instruction est finalement sortie sous le timbre du MEFI le 26 juin**, mais sans sa partie concernant la prise en charge des frais de gestion des associations intermédiaires. Cette instruction précise les conditions de remboursement des frais exceptionnels de fonctionnement des services de l'Etat en rappelant les deux critères d'éligibilité :

- *"dépenses directement liées à la lutte contre la pollution ;*
- *dont le montant est tel qu'il ne peut être supporté par le budget de fonctionnement courant du service , sans perturber l'exercice normal de ses fonctions".*

Sont notamment compris : les dépenses téléphoniques particulièrement élevées, l'achat de fournitures et de petits matériels (à l'exception des matériels ayant une durée de vie importante – par exemple un micro-ordinateur).

Les frais de déplacement peuvent être imputés sur le fonds POLMAR dans les mêmes conditions, sauf pour ce qui concerne les services de l'équipement qui, compte tenu de *"leur vocation naturelle à intervenir toute l'année pour des actions spécifiques"*, sont dotés d'une enveloppe de frais de déplacement en conséquence.

Annexe 16 : répartition des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR

1 - Situation des engagements et des mandatements au 9 juin 2000.

	Autorisations de programme déléguées	Engagements	Engagement/total en %	Mandatements
Préfecture maritime	40	34,6	8,5	3,9
Charente-Maritime	6,3	4,5	1,1	1,5
Finistère	12,5	7,4	1,8	4,1
Loire-Atlantique	153,8	219,3	54,0	86,3
Morbihan	58,4	62,7	15,4	30,9
Vendée	46	77,7	19,1	37,8
Total	317	406,2		164,5

En millions de francs

Source : tableaux de synthèse du ministère de l'environnement, à partir des données transmises par la TG de Rennes.

Les trois départements de la Loire-Atlantique, du Morbihan et de la Vendée représentent 89% des engagements. Le volet mer ne représente que 10% du total engagé (hors moyens lourds de la Marine, non pris en charge par POLMAR).

Les dépassements d'engagements sur AP déléguées s'élevaient à 89 MF au 9 juin.

Les mandatements représentent 40 % des engagements et 52 % des CP délégués.

2 - Répartition des dépenses par catégorie, pour les trois départements les plus concernés.

Une étude approximative réalisée à partir de chiffres donnés par les préfectures permet de mettre en évidence les éléments suivants concernant les trois départements de Loire-Atlantique, Vendée et Morbihan (soit près de 90 % des engagements à l'heure actuelle et beaucoup plus dans les mois à venir puisque le nettoyage n'est pas fini, notamment en Loire-Atlantique).

Les dépenses sont essentiellement constituées par :

- **l'achat de matière** (34 % des dépenses) ;
- **les biens et services** (30 % des dépenses), avec notamment l'hébergement des pompiers et militaires, le remboursement des colonnes de pompiers de renfort mais également, et cela va devenir de plus en plus important⁴⁰, le règlement de sociétés de nettoyage spécialisées ;
- **les achats de fournitures** (21 % des dépenses) avec la part étonnante prise par l'achat de tenues et matériels de protection (de l'ordre de 10 %).

⁴⁰La "saison des incendies" commence et les pompiers des autres départements ne pourront plus être engagés à la même hauteur. Un marché de nettoyage des rochers est en cours de passation par le préfet de Loire-Atlantique pour un montant de 130 millions.

Le recours à des contrats à durée déterminée a finalement une faible part dans les dépenses (7 %), de même que les études et analyses (2 %).

	Loire-Atlantique (1)		Vendée		Morbihan		Total	
	Engagements	Mandatemts	Engagements	Mandatemts	Engagements	Mandatemts	Engagements	Part/ total (%)
Travaux de construction	10,3	7,0			4,2	0,2	14,5	3,9
dont sites de stockage	9,3				4,2	0,2	13,5	3,6
Matériel technique	104	64,5	21	6,4	2,5	1,5	127,5	34,3
Matériel de transport	0,4	0,2	14,9	6,2	0,1		15,4	4,1
Biens et services	47,5	13,3	28,1	16,5	27,4	21,6	103	27,7
dont hébergement	27,6		?			4,5	32,1 (2)	8,9
dont pompiers hors dépt	16,1	Répartis par §	2,5			4,7	23,3	6,3
dont pompiers du dépt.	2,3		1,9			4,1	8,2	2,2
Etudes et analyses	7	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	8	2,2
dont IFREMER	6,3		0				6,3	1,7
Achat et fournitures	45,3	25	10	7,9	21,9	15,7	77,2	20,8
dont tenues, accessoires de protection	25		5,4		?		30,4 (3)	8,2
Recrutement de CDD	9,7	4	9,9*	5,1	6,2	2,5	25,8	6,9
Total	224,2	114,4	84,4	42,4	62,8	42,2	308,6	

En millions de francs (chiffres arrondis)

Source : préfectures.

Dates de référence : entre le 23 et le 29 juin, selon les préfectures.

(1) Non compris les remboursements aux communes (8,3 MF) ; (2) hors Vendée qui n'a pas pu individualiser ce poste ; (3) hors Morbihan qui n'a pas pu individualiser ce poste.

3. Répartition par bénéficiaire pour les trois départements les plus concernés.

	Loire-Atlantique	Vendée	Morbihan	<u>Total</u>	
				Valeur absolue	Part relative (%)
Associations	1,2	0,4	3,5	5,1	1,3
Collectivités territoriales	8,3	5	12,2	25,5	6,7
dont communes	8,3	0,75	12,2	21,3	5,6
Etat	224,4	78,7	46,8	349,9	92

Total	233,9	84,1	62,5	380,5	
--------------	--------------	-------------	-------------	--------------	--

En millions de francs (chiffres arrondis)

Source : préfectures.

Ces chiffres mettent en évidence le caractère marginal des contributions versées aux associations dans la masse des dépenses réalisées ; ils montrent que la part des collectivités territoriales, de l'ordre de 7 % des engagements⁴¹ est relativement mineure, mais qu'elle varie d'un département à l'autre (cas atypique du conseil général de Vendée).

41 En fait, les préfectures n'ont connaissance des engagements qu'au moment de la présentation de la facture.

Annexe 17 : modalités de prise en charge des colonnes de pompiers de renfort

Les services de pompiers étant départementalisés, leur concours hors département suppose une compensation financière par le département bénéficiaire, à l'exception du cas où ce concours est octroyé à l'intérieur de la zone de défense dans le cadre d'un plan ORSEC.

Le plan POLMAR n'étant pas un plan ORSEC, il y a donc matière à remboursement pour tous les frais engagés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), y compris entre départements limitrophes. Ces frais sont notamment constitués de frais de transport, d'hébergement, de rémunération des pompiers volontaires et permanents.

Faute d'une telle indemnisation, valorisée à un montant suffisant, le concours d'autres services extérieurs au département touché serait fortement compromis, aucun gestionnaire ne pouvant accepter la fourniture à titre gracieux d'un service onéreux.

1. Les différentes hypothèses de concours des pompiers.

En fait, quatre cas de figure se présentent au regard de la prise en charge par le fonds POLMAR :

- frais engagés par le SDIS du département concerné, a priori assimilables au concours apporté par une commune, c'est à dire sans remboursement des personnels permanents et des moyens normaux de fonctionnement ;
- frais engagés par un SDIS de la zone de défense ; application du barème zonal (en l'occurrence, convention de 1996) prévoyant un remboursement des frais de fonctionnement et de personnel ;
- frais engagés par un SDIS hors zone ; application du barème national utilisé pour les tempêtes et rappelé par télex de la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) du 24 février 2000 ;
- frais engagés par les unités d'intervention de la sécurité civile (unités nationales dépendant de la DDSC - UISC) ; seules les dépenses exceptionnelles de fonctionnement liées à la lutte sont a priori éligibles, à l'exclusion de toute dépense de rémunération.

Dans les trois premiers cas, les remboursements sont effectués via les préfets. Dans le dernier cas, une demande a été adressée directement par le ministère de l'intérieur au ministère de l'environnement.

2 Les modalités de remboursement.

Elles sont récapitulées dans le tableau joint.

Type de dépense	SDIS local	SDIS de la zone	SDIS hors zone	UISC
Rémunération des permanents	<i>Non éligible au fonds POLMAR. A imputer sur FIPOL</i>	Eligible au fonds POLMAR : 16 vacations par homme et par période de 24h. Conditions nationales si le parcours routier total dépasse 300 km.	Eligible au fonds POLMAR : 18 vacations par homme et par période de 24h.	<i>Non éligible au fonds POLMAR. A imputer sur FIPOL</i>
Rémunération des pompiers volontaires	Eligible au fonds POLMAR selon quelle modalité ?	Eligible au fonds POLMAR : 16 vacations par homme et par période de 24h. Conditions nationales si le parcours routier total dépasse 300 km.	Eligible au fonds POLMAR : 18 vacations par homme et par période de 24h.	<i>Sans objet.</i>
Frais de transport	Eligible au fonds POLMAR s'ils sont exceptionnels ?	Eligible au fonds POLMAR (frais réels)	Eligible au fonds POLMAR : frais réels - carburants, péages, pneumatiques (un pour déplacement inférieur à 1000 km, 2 au-delà), vidanges de véhicules.	Eligible au fonds POLMAR (demande au plan national).
Frais d'hébergement	Sans objet a priori, sinon éligible au fonds POLMAR.	Eligible au fonds POLMAR (frais réels ou bien prise en charge par l'organisme d'accueil)	Eligible au fonds POLMAR	Eligible au fonds POLMAR (demande au plan national).
Part des pertes et réparations de matériel non couverte par les assurances	A priori éligible au fonds POLMAR.	Pris en charge par fonds POLMAR (frais réels).	Eligible au fonds POLMAR	Eligible au fonds POLMAR (demande au plan national).
Matériel, habillements spéciaux	Eligible au fonds POLMAR	Eligible au fonds POLMAR	Eligible au fonds POLMAR	Eligible au fonds POLMAR (demande au plan national).

3 Les sommes engagées à ce jour et les difficultés rencontrées.

a) Les sommes engagées.

Le résultat d'une première enquête lancée par la préfecture de zone met en évidence une **facturation pour un montant total à la mi-juin de plus de 24 millions**, sachant que certaines factures ne sont pas encore établies et que certains SDIS envoient des renforts jusqu'à la fin juin⁴².

⁴²Ces sommes ne prennent pas en compte les dépenses éligibles des SDIS des départements touchés par la pollution.

Une étude sur quelques cas permet d'établir le coût facturé pour le renfort d'une colonne de pompier, selon son dimensionnement :

- une semaine à 5 pompiers = 40 400 F (Aude, entre le 27/12 et le 28/02) ;
- une semaine à 10 pompiers = 76 350 F (Var, du 27/12 au 4/01) ;
- une semaine à 25 pompiers = 156 950 F (Yvelines, entre le 31/01 et le 20/02).

Ces dépenses doivent être en outre complétées par la **demande nationale émise par la direction de la défense et de la sécurité civiles pour un total de 9,5 MF** (au 10 avril 2000) recouvrant des missions aériennes de reconnaissance et de liaison pour 1,1 MF et des frais de fonctionnement exceptionnels engagés par les unités affectées en renfort sur la pollution ERIKA pour le restant (matériels et habillement spéciaux, transport, alimentation et hébergement, transmissions).

b) Les difficultés rencontrées.

Les difficultés suivantes sont évoquées par les SDIS concernés :

- remboursement des frais liés à la détérioration du matériel (notamment en cas d'accident de véhicule) ;
- remboursement des effets détériorés ;
- délais de paiement (de l'ordre de deux mois après émission de la facture).

En outre, la demande de la DDSC concernant les frais engagés par les UIISC n'a pour l'instant fait l'objet que d'une réponse d'attente de la part du ministère de l'environnement, les préfectures étant dotées en priorité.