

n° 2003-0214-01

juillet 2004

Expertise du rôle et du fonctionnement des services déconcentrés du ministère dans la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0214-01

Expertise du rôle et du fonctionnement des services déconcentrés du ministère dans la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige

établi par

Serge DUTRUY,
ingénieur général des ponts et chaussées

Jean-Yves HAMON,
inspecteur général
des transports et des travaux publics

Destinataires

Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation
Le Directeur du transport maritime, des ports et du littoral

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
le vice-président

note à l'attention de

Monsieur le Directeur du personnel,
des services et de la modernisation

Monsieur le Directeur du transport maritime,
des ports et du littoral

La Défense, le 30 JUIL. 2004

Rapport n°2003-0214-01

Par note du 20 août 2003, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'expertise du rôle et du fonctionnement des services déconcentrés du ministère dans la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par MM. **Serge DUTRUY**, ingénieur général des ponts et chaussées et **Jean-Yves HAMON**, inspecteur général des transports et des travaux publics.

Cette mission a eu pour objet de préciser l'origine, les modalités et l'ampleur des dysfonctionnements allégués et/ou constatés lors du naufrage du Prestige.

Les travaux ont été menés en deux phases :

- Dans un premier temps, il a été demandé par écrit aux préfets et aux principaux acteurs de la crise relevant du METLTM (DRE, DDE, SMNG, DRAM, DIDAM) le maximum de renseignements sur le déroulement des événements pour leur service, sur les réponses qui leur avaient été apportées et sur la manière dont ils avaient été vécus.
- Dans un second temps, des avis plus personnalisés ont été recueillis, au cours de réunions avec les Préfets, leurs principaux collaborateurs ainsi que les chefs des services précités et quelques autres services de l'État directement impliqués dans la crise (DRIRE, DIREN).

L'étude a été volontairement limitée au cas des départements les plus touchés par les apports de pollution à terre (Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques) et aux services ayant fait l'objet des critiques les plus vives (DRE, DDE et SMNG). Parfois, à titre de comparaison, l'étude déborde ce cadre strict et prend en considération le cas d'autres départements (Charente-Maritime par exemple) ou d'autres services (DRIRE, DIREN par exemple).

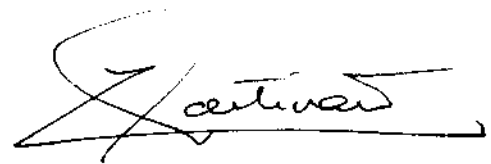
L'analyse détaillée de la gestion de la crise du Prestige a montré quelques défaillances notamment au cours de la première phase d'intervention caractérisée par le régime de la réquisition. Celles-ci furent très limitées et n'ont pas, dans la plupart des cas, donné lieu à des conséquences perceptibles pour les élus, les administrés et l'environnement.

Dans l'ensemble, les services de l'équipement, y compris les affaires maritimes, se sont montrés à la hauteur d'un événement d'une ampleur exceptionnelle, même si les moyens à leur disposition leur ont parfois été comptés.

On a ainsi pu constater, à titre d'exemple, que l'implication des seuls services du METLTM a représenté deux fois celle de l'ensemble des autres services de l'État, y compris préfectoraux, dans les départements.

Lorsque des problèmes ont été constatés notamment dans l'application des textes en vigueur, les auteurs du rapport les ont relevés et proposent une série de mesures destinées à éviter leur renouvellement.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Martinand', with a large, stylized initial 'M' or 'X' on the left.

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0214-01

- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	1 ex
- le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	1 ex
- le directeur des affaires maritimes et des gens de mer	1 ex
- l'inspecteur général des services des affaires maritimes	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- le coordonnateur du collège « maritime »	2 ex
- le secrétaire technique du collège « maritime »	1 ex
- MM. DUTRUY, HAMON	2 ex
- archives CGPC	1 ex

Sommaire

	Page
Introduction	5
Première partie : Rappel des faits	7
1. 1. La chronologie	7
1. 2. Les apports de produits et les quantités collectées	9
Seconde partie : Les services de l'équipement ont su faire face	13
2. 1. Les textes de référence	13
2. 2. Les différentes phases de la crise	15
2. 3. L'implication des services et les moyens mobilisés	16
Troisième partie : Des défaillances ponctuelles et d'ampleur limitée	25
3. 1. Les propos tenus	25
3. 2. Quels dysfonctionnements	25
Quatrième partie : Les recommandations pour l'avenir	29
4. 1. Verbatim	29
4. 2. Revoir l'architecture d'ensemble des plans POLMAR	29
4. 3. Revoir le contenu des plans POLMAR	29
4. 4. Recomposer les services relevant du METLTM en Gironde	30
Conclusion	34

Introduction

Le 13 novembre 2002 à 15h10, par très gros temps, le navire *Prestige*, pétrolier à simple coque de 77 000 tonnes de port en lourd, est victime d'une avarie majeure alors qu'il transite en sortie du dispositif de séparation de trafic (DST) du Cap Finisterre. Le 29 novembre 2002 à 08h00, après 16 jours d'errance au large de l'Espagne ponctués par des pertes partielles de sa cargaison de fioul lourd n°2, le navire se brise en deux parties à 130 milles au large des côtes espagnoles. Le même jour, à 11h30, puis à 16h20, les parties arrière et avant sombrent respectivement par 3 545 et 3 820 mètres de fond, re larguant une nouvelle partie de leur contenu.

Pendant plusieurs semaines, les deux morceaux de l'épave continuent à laisser échapper du pétrole par divers orifices ouverts au moment du naufrage. Ces fuites, estimées à 125 tonnes par jour aussitôt après le naufrage, sont peu à peu réduites à 1 t/j grâce à l'intervention du sous-marin *Nautilus* de l'Ifremer.

Du côté français, le plan POLMAR mer est déclenché le 3 décembre 2002 et une vaste entreprise de récupération du pétrole en mer est mise en œuvre en s'appuyant sur plusieurs navires dépollueurs et sur les pêcheurs des côtes basques et landaises ramassant les nappes et boulettes au filet à maille étroite.

Après 6 semaines d'errance au gré des marées et des courants, les premières boulettes ont atteint le rivage des Landes le 31 décembre 2002. Les plans POLMAR terre ont été déclenchés successivement entre le 7 décembre 2002 (Pyrénées atlantiques) et le 3 janvier 2003 (Charente maritime). Les opérations de dépollution des côtes commençaient.

Dès le 5 février 2003, à peine 2 mois et demi après le naufrage du *Prestige*, l'Assemblée Nationale votait la constitution d'une Commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime. Présidée par M. Edouard Landrain, elle remettait son rapport le 10 juillet 2003.

On pouvait y lire notamment, sur le fondement des auditions de M. Christian FREMONT, alors Préfet de la Région Aquitaine, Préfet de la Gironde :

« Au vu de ces différents propos, il semble que l'implication et la qualité du travail réalisé par les services de l'équipement aient été défaillantes. ... »

« De même la capacité des directions départementales des affaires maritimes à répondre efficacement à la crise a fait l'objet de réserves. ... »

« Il semble donc souhaitable de réfléchir rapidement à une réorganisation des services de l'équipement et des affaires maritimes, par exemple dans un cadre zonal ou inter zonal, en prenant les mesures nécessaires pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle, éventuellement en mutualisant, en période de crise, leurs moyens humains. »

Devant cette mise en cause des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dont font pleinement partie les affaires maritimes, le directeur du personnel des services et de la modernisation ainsi que le directeur du transport maritime, des ports et du littoral auxquels s'associait ensuite le directeur des affaires maritimes et des gens de mer, demandaient au vice président du Conseil général des ponts et chaussées, par lettre du 20 août 2003 (cf. annexe 1), de diligenter une mission

« portant sur la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige par les directions départementales de l'équipement en cause en précisant notamment :les

dysfonctionnements allégués et/ou constatés, les carences éventuelles dans la synergie attendue entre ces services et les directions des affaires maritimes. »

Tel est l'objet de l'expertise qui nous a été confiée par lettre du vice président du Conseil général des ponts et chaussées en date du 9 septembre 2003.

Cette mission n'a donc en aucun cas pour objet de reprendre les travaux déjà effectués par la représentation nationale, mais, à partir de ses dires et de ceux recueillis par ses soins, d'une part de chercher à préciser l'origine, les modalités et l'ampleur des dysfonctionnements allégués et/ou constatés, d'autre part de formuler des « recommandations pour améliorer l'implication, l'efficacité et l'efficience » des services du ministère en ces situations.

Pour des raisons tenant notamment à la charge de nos emplois du temps respectifs, nous avons menés nos travaux en deux phases :

- Dans un premier temps, nous avons demandé par écrit aux préfets et aux principaux acteurs de la crise relevant du METLTM (DRE, DDE, SMNG, DRAM, DIDAM) le maximum de renseignements sur le déroulement des événements pour leur service, sur les réponses qui leur avaient été apportées et sur la manière dont ils avaient été vécus.
- Dans un second temps, nous avons recueilli des avis plus personnalisés, au cours de réunions avec les Préfets, leurs principaux collaborateurs ainsi que les chefs des services précités et quelques autres services de l'État directement impliqués dans la crise (DRIRE, DIREN).

Ces entretiens se sont avérés particulièrement précieux car si, notamment au début de notre mission, certains se sont déroulés sous le signe d'une « langue de bois » des plus classique et attendue, d'autres ont été marqués par la clarté d'analyse et la franchise de nos interlocuteurs même lorsque celles-ci permettaient parfois de déceler les carences temporaires ou le manque ponctuel de réactivité de certains de leurs services.

Nous tenons à les en remercier, car, comme nous l'avons vu ci-dessus, l'objet du présent rapport n'est pas de fustiger tel ou tel, mais de proposer les améliorations qui permettront aux services de l'équipement de réagir dans de meilleures conditions et sans défaillance à la survenance éventuelle d'une crise du même type, que personne ne souhaite, mais à laquelle il est tout de même prudent de se préparer.

Pour la rédaction de ce rapport, nous avons souhaité nous en tenir à l'essentiel du sujet qu'il nous était imparti de traiter. Nous avons donc volontairement limité nos écrits au cas des départements les plus touchés par les apports de pollution à terre (Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques) et aux services ayant fait l'objet des critiques les plus vives (DRE, DDE et SMNG), même si nous nous sommes autorisés parfois, souvent à titre de comparaison, à déborder ce cadre strict et à prendre en considération le cas d'autres départements (Charente-Maritime par exemple) ou d'autres services (DRIRE, DIREN par exemple).

En effet, nos investigations ont largement débordé le cadre indiqué ci-dessus et nous ont amenés à nous intéresser à la situation qu'ont connus d'autres départements (Finistère par exemple) ou d'autres services (SMN de la Loire).

Le cas des services des affaires maritimes mérite une mention particulière. La lettre de mission nous invitait à examiner "les carences éventuelles dans la synergie attendue entre" les services de l'équipement et les directions des affaires maritimes. Nous avons donc transmis le questionnaire cité ci-dessus aux directions des affaires maritimes concernées. Elles y ont répondu. Il ne nous est pas alors apparu nécessaire de poursuivre nos investigations en direction de ces services aux quels le Préfet maritime a délivré à plusieurs reprises des satisfecit sans réserve.

Dans l'ensemble, comme le montre d'ailleurs une lecture complète du rapport d'enquête parlementaire et de ses annexes, les services de l'équipement, y compris les affaires maritimes, se sont montrés à la hauteur d'un évènement d'une ampleur exceptionnelle, même si les moyens à leur disposition leur ont parfois été comptés. Après un rappel des faits, ce point constituera la seconde partie du rapport.

L'analyse détaillée de la gestion de la crise du Prestige a cependant montré quelques défaillances notamment au cours de la première phase caractérisée par le régime de la réquisition. Celles-ci furent très limitées et n'ont pas, dans la plupart des cas, donné lieu à des conséquences perceptibles pour les élus, les administrés et l'environnement. Leur étude constituera la troisième partie du rapport.

Elle nous permettra de formuler les propositions figurant en dernière partie du rapport.

Première partie

Rappel des faits

1. 1. La Chronologie

Comme il a été rappelé en introduction, le 13 novembre 2002, le *Prestige* est victime d'une avarie majeure alors qu'il transite en sortie du dispositif de séparation de trafic (DST) du Cap Finistère. Le 29 novembre 2002 le navire se brise en deux à 130 milles au large des côtes espagnoles.

Dès lors, la chronologie des événements concernant directement les services de l'équipement est la suivante :

14 novembre : Devant l'ampleur du sinistre et l'arrivée probable de la pollution sur les côtes aquitaines, le gouvernement décide de mettre en pré-alerte les responsables des centres de stockages et d'intervention POLMAR Terre.

2 décembre : Afin de sensibiliser et définir les missions de chacun, le Préfet de zone de défense Sud-Ouest organise une réunion où sont conviés les Préfets de département, les élus, les directeurs des services de l'État et la presse.

3 décembre : Le plan POLMAR Mer est activé par le Préfet maritime pour permettre le suivi de la pollution marine.

7 décembre : Afin de se préparer à toute éventualité et sous la forte incitation de l'échelon national, le Préfet des Pyrénées Atlantiques déclenche le plan POLMAR Terre. Il demande l'intervention de l'État Major de zone (EMZ) qui se retourne vers la Direction Régionale de l'Équipement de zone (DREZ) pour l'acheminement du matériel POLMAR depuis le centre de stockage des matériels du Verdon vers la côte basque.

9 décembre : Le Préfet des Landes déclenche à son tour le plan POLMAR Terre. Parallèlement, le Préfet de zone organise une réunion, afin de constituer le Centre Opérationnel de Zone (COZ).

10 décembre : La DREZ, en accord avec le COZ, met en place une liaison journalière avec lui, pour un suivi rapproché de la crise.

Du 10 au 31 décembre : La DREZ, par le canal de l'adjoint au directeur chargé du domaine Sécurité-Défense et du Conseiller Défense, participe aux réunions hebdomadaires ainsi qu'aux réunions particulières organisées par le COZ. Ces réunions permettent de faire le point de la situation et d'analyser les informations provenant du CEDRE, de la Préfecture Maritime et de la Météo.

31 décembre : Arrivée des premières micro-boulettes dans les Landes.

2 janvier 2003 : La pollution étant arrivée sur les côtes des Landes et devant les prévisions des jours à venir, le Préfet de la Gironde déclenche à son tour le plan POLMAR Terre.

3 janvier : Le Préfet de la Charente-Maritime fait de même à la suite de prévisions alarmistes.

6 janvier : Afin d'organiser le ramassage des déchets, il est demandé à la DREZ de recenser les bennes étanches disponibles dans les 16 départements de la zone de défense Sud-Ouest qui n'ont pas de façade maritime.

8 janvier : Dans le but de mieux contrôler la coordination des actions entreprises et les dépenses correspondantes, le Préfet de zone est chargé par le gouvernement de l'ordonnancement des fonds POLMAR.

9 janvier : A ce titre, le Préfet de zone met en place une cellule financière, coordonnée par le Secrétariat Général des Affaires Régionales (SGAR) qui prend, dans ce contexte, une dimension zonale.

Du 9 à la fin janvier : La DREZ poursuit sa participation aux réunions du COZ. Les départements de Gironde en premier et des Landes dans une moindre proportion commencent à recevoir des apports massifs et recueillent, dans le cadre du dispositif des réquisitions, des quantités de déchets qui dépassent les 500 tonnes par semaine. Dans le même temps le département de la Charente Maritime reçoit deux « bouffées » de polluants de quelques tonnes et celui des Pyrénées Atlantiques demeure dans l'attente.

fin janvier : Devant le caractère «durable » des phénomènes subis, le préfet de zone estime que la procédure de réquisitions ne peut être maintenue pour des motifs à la fois d'efficacité et de coût ; il demande à la cellule financière le règlement rapide des factures correspondant aux réquisitions déjà effectuées et l'établissement de marchés portant sur l'ensemble des champs : nettoyage, transport, élimination. Dans le cadre des marchés à venir, il est décidé que ce sont les services de l'Équipement qui assureront le suivi et le contrôle des travaux mécanisés.

6 février : Il est demandé à tous les membres du COZ d'assurer une présence permanente au sein de la cellule de crise à compter du 10 février. Ce même jour se tient une réunion de la cellule « marchés public » à la Trésorerie Générale de Bordeaux, afin de préparer les dossiers de consultation pour les marchés de nettoyage, de transports et d'élimination des déchets.

10 février : Devant les apports de produit devenus massifs dans les trois départements aquitains et dépassant souvent largement le millier de tonnes par semaine pour chacun d'eux, le DREZ prend l'initiative d'organiser une réunion spécifique aux services de l'équipement les plus concernés (la DRE, les 4 DDE du littoral, le cabinet du ministre et la Direction du personnel et des services) pour examiner l'implication de l'Équipement dans cette crise et définir notamment les modalités de mise en œuvre d'un processus d'appel à des volontaires à l'échelle de l'ensemble des services du ministère dans la zone de défense.

12 et 17 février : Réunions de la cellule « marchés publics » à la Trésorerie Générale pour assurer un suivi de l'élaboration des dossiers de consultation des marchés.

19 février : Suite à la réunion du 10 février, le DREZ formalise l'organisation d'une mobilisation élargie des moyens de l'Équipement qui serait activée si la crise devait se prolonger. Ce document est transmis au ministère, aux Préfets et aux DDE.

24 février : Réunion de la cellule des marchés publics pour la mise au point des dossiers d'appel d'offres.

6 mars : Réunion, dans un premier temps entre la DREZ et les DDE, sur la définition des missions de l'Équipement et l'organisation du suivi des chantiers, puis validation du dispositif d'ensemble avec la participation du CEDRE, de la DRIRE, de la DIREN et du COZ.

7 mars : Dernière réunion de la cellule « marchés publics », afin de régler les derniers détails.

10 mars : Date butoir pour la remise des offres des marchés de nettoyage (cribleuses, rouleaux), de transports et d'élimination des déchets.

11 mars : Réunion au SGAR pour l'examen des offres.

13 et 14 mars : Négociations avec les entreprises soumissionnaires les 13 et 14 mars. Le 14 au soir, réunion de la cellule financière pour étudier les propositions négociées.

17 mars : La cellule financière demande à la DREZ d'effectuer une nouvelle négociation avec l'entreprise soumissionnaire du marché transports dans les Pyrénées-Atlantiques et les Landes. Cette négociation aboutit à une nouvelle proposition largement en baisse par rapport à l'offre initiale.

25 mars : La DREZ lance, sur la base de la procédure qu'elle avait établie, un appel à candidature auprès de l'ensemble des DDE de la zone afin de pouvoir assurer la continuité du service dans la durée le suivi des travaux sur marchés, en relais des DDE du littoral. L'ensemble des DDE a répondu à cet appel mais la disposition ne sera en fait pas mobilisée, à l'exception d'une dizaine d'agents de niveau contrôleur et chefs d'équipe dans le département de la Gironde pendant le mois d'août.

3 avril : Ouverture des appels d'offres pour les marchés de nettoyage des surfaces dures.

Dans les semaines qui suivent, se met en place la phase dite «industrielle» des marchés qui va permettre d'effectuer les nettoyages lourds aussi bien des parties sableuses que des parties «dures» et d'assurer l'évacuation des produits collectés vers les sites de traitement.

Dans le même temps il devra être encore fait face à de nouveaux apports, certes beaucoup moins massifs, mais qui poseront quelques difficultés avec certains responsables locaux du fait de la moindre réactivité et adaptabilité du nouveau dispositif. Ainsi le département de la Gironde recevra des apports de plusieurs centaines de tonnes sur la période juin-juillet. A la même époque le département de la Charente Maritime recevra la plus grosse part de sa pollution, celle-ci ne représentant toutefois qu'une dizaine de tonnes.

Des apports épars de faibles tonnages mais pénalisant pendant la période touristique estivale seront encore subis jusqu'à la fin du mois de septembre.

1. 2. Les apports de produit et les quantités collectées

Afin d'apprécier l'importance de la pollution arrivée sur les côtes françaises il convient de garder à l'esprit quelques données globales qui montrent que le phénomène a été extrêmement contrasté dans sa répartition à la fois dans le temps et dans l'espace.

Rappelons en premier lieu que l'essentiel des produits collectés tant en mer qu'à terre l'a été dans des eaux ou sur des territoires sous juridiction espagnole :

En tonnes

ESPAGNE		
<u>Produits collectés en mer et débarqués dans des ports espagnols</u>		51 000
- par des navires antipollution	16 000	
- par les pêcheurs	35 000	
<u>Produits collectés à terre</u>		83 000
- en Galice	65 000	
- Asturies, Cantabrie, Pays Basque	18 000	
Total		134 000

FRANCE		
<u>Produits collectés en mer et débarqués dans des ports français</u>		2 500
- par des navires antipollution	1 100	
- par les pêcheurs	1 400	
<u>Produits collectés à terre</u>		26 000
- zone de défense Ouest	4 000	
- zone de défense Sud-Ouest	22 000	
Total		28 500

Premier constat : ce sont environ 5/6 de la pollution qui ont concerné l'Espagne tant en mer qu'à terre, la France recevant le 1/6 restant (17,5% exactement) soit 28 500 T essentiellement collectés à terre sur les côtes (26 000 T).

Deuxième constat : les deux zones de défense concernées ont été frappées de façons très différentes puisqu'on retrouve curieusement la même répartition entre le nord et le sud pour la pollution collectée sur les côtes qui représente l'essentiel des apports :

- 1/6 a atterri sur les côtes de la ZD O (4 000 T).
- 5/6 ont atterri sur les côtes de la ZD SO (22 000 T).

Troisième constat : les apports aux départements de la ZD SO sont eux-mêmes très contrastés mais cette fois, sans qu'il y ait un gradient continu de répartition entre le nord et le sud, puisque les quantités globalement reçues vont de 16 T pour le département de Charente-Maritime à plus de 12 000 T pour le département des Landes.

De façon plus détaillée à la fois en quantité et dans le temps les données peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

Départements	17	33	40	64	TOTAL
Quantité de pollution					
- reçue en tonnes	16,6	6 843	12 116	2 792	21 769
- en %	négligeable	31,5%	55,5%	13%	100%
Nombre de semaines d'apports supérieurs à 500 T	0	6	9	1	
Hyper pointes subies en semaines	0	1 (S4 :1 500 T)	3 (S6 :2 000T) (S7 :3 000T) (S10 :1 500 T)	1 (S6 :1 800 T)	

Le département des Landes, le plus faiblement peuplé, sans service maritime véritable, alors que les autres en disposent, soit sous forme spécialisée (SM-NG Gironde), soit sous forme intégrée à la DDE (Charente Maritime et Pyrénées Atlantiques) a reçu à lui seul plus que la somme des pollutions reçues par les trois autres départements de la ZD SO.

Il a dû faire face pendant 9 semaines, en continu, de la semaine 2 à la semaine 11, à des apports hebdomadaires supérieurs à 500 T avec trois semaines d'apports massifs de plusieurs milliers de tonnes (2 000 T, 3 000 T, 1 500 T).

Ces données objectives et factuelles doivent être présentes à l'esprit de chacun pour éclairer l'appréciation qui peut être portée par ailleurs sur la façon dont les services ont pu réagir et apporter leur contribution à la lutte contre la pollution dans la durée.

Seconde partie

Les services de l'équipement ont su faire face

2. 1. Les textes de référence

2. 1. 1. Au niveau national

Ceux-ci sont d'abord :

- le décret 78-272 du 9 mars 1978 modifié sur l'organisation des actions de l'État ;
- l'instruction du Premier Ministre du 2 avril 2001 relative à l'intervention en mer des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs.

complétée par :

- deux nouvelles instructions du Premier Ministre du 4 mars 2002, l'une relative à l'organisation de la lutte contre la pollution du milieu marin, l'autre (connexe au plan financier) relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles.
- le décret du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone.

Ces derniers textes ont apporté une forte clarification dans la répartition des rôles et des tâches des acteurs notamment :

- entre l'autorité compétente sur le domaine maritime et l'autorité (ou les autorités) compétente(s) sur le domaine terrestre ;
- entre le Préfet de zone et les Préfets de région et de département ;
- entre les services déconcentrés du niveau zonal, régional ou départemental.

Pour autant ces textes récents ne semblent pas encore pleinement appropriés et maîtrisés par l'ensemble des intervenants locaux.

En effet s'agissant de leur déclinaison dans les dispositions locales ils sont, au mieux paraphrasés sans la valeur ajoutée que l'on pourrait attendre d'une reformulation précise des missions confiées de façon concrète aux différents acteurs en tenant compte de la réalité de leurs moyens et au pire, dans certains cas, pervertis : ainsi les mêmes missions sont parfois confiées à plusieurs services relevant d'autorités différentes, sans hiérarchisation aucune entre eux et au contraire certains champs restent sans responsable clairement identifié.

Nous y reviendrons dans l'analyse que nous avons pu faire des différents plans POLMAR des quatre départements concernés.

Enfin parmi les textes de niveau national nous citerons également :

- la circulaire du MEDD du 22 novembre 2002 adressée aux Préfets de zone de défense Ouest et Sud-Ouest ainsi qu'aux Préfets de département de la Côte Atlantique pour la préparation de l'organisation de la lutte antipollution en cas d'arrivée de nappes d'hydrocarbures provenant du Prestige.

Celle-ci, partant d'une louable intention, n'a pas apporté d'éléments nouveaux par rapport à ceux déjà présents dans les textes précédemment cités. Elle a en revanche, dans un raccourci regrettable, fait disparaître la référence aux services maritimes spécialisés et aux services maritimes des directions départementales de l'instruction de mars 2002 en les remplaçant par la simple mention générique de « la

DDE ». Cette simplification a, sans doute, ajouté à la confusion des esprits et des rôles constatés dans certains départements (comme on le verra ultérieurement).

2. 1. 2. Au niveau local

Ce sont, où ce devraient être, les plans POLMAR Terre de chaque département.

Nous avons pu constater une assez grande disparité entre les départements dans les contenus des différents plans (voir les annexes A.1.1.a/b/c/d sur la situation des différents plans POLMAR Terre départementaux).

Cette situation de grande disparité est sans doute le reflet d'une grande insuffisance voire d'une absence de coordination dans leur élaboration et leur suivi au niveau zonal dont le principe est pourtant clairement affiché dans les textes.

Les dispositions nouvelles des instructions d'avril 2001 et de mars 2002 sont peu et mal prises en compte et les jeux d'acteurs demeurent souvent flous, ambigus, voire contradictoires ou redondants.

A l'évidence il est impératif et urgent, qu'un véritable retour d'expérience soit valorisé à l'échelle de la zone et vienne nourrir une réflexion interdépartementale, coordonnée fortement à l'échelon zonal pour établir une nouvelle génération de plans POLMAR Terre départementaux, homogènes, cohérents entre eux et sans doute replacés dans une logique zonale notamment pour les problèmes de stockage et d'élimination des déchets récoltés ainsi que pour certains problèmes financiers.

Nous développerons quelques propositions sur ce plan dans le chapitre afférent aux recommandations.

2. 1. 3. Quelle lecture et quelle analyse en ont été faites par les autorités responsables ?

Elles ne sont pas, pour le moins, homogènes et ni même toujours compatibles entre elles. Sans prendre parti dans ce débat, nous citerons seulement quelques-uns des propos tenus lors des auditions diligentées par la commission d'enquête parlementaire.

2.1.3.1 Le Directeur de la DTMPL du METLTM. (audition du 11 mars 2003)

« Les responsabilités des services déconcentrés de l'État sont mieux précisées, en particulier celles des services locaux relevant du ministère de l'Intérieur, des DDE ou des services maritimes spécialisés, des DIREN ou des DRIRE et les responsabilités de chaque service sont désormais fixées en fonction de leur compétence. A titre d'exemple, l'implication des DRIRE dans le cadre des sites de stockage intermédiaire conduit à ce que ce soit désormais les DRIRE qui sont chargées de déterminer les lieux les plus appropriés et de faire des préconisations au lieu, comme ce fut le cas pour l'Erika, de constater la longueur des procédures alors qu'il fallait agir dans l'urgence.

Le poids des services déconcentrés du ministère de l'Équipement se trouve allégé : ils ne sont plus chargés d'assurer le nettoyage, mais sont seulement appelés à participer à leur organisation. Même formulation pour les services départementaux d'incendie et de secours. La destruction des hydrocarbures n'apparaît plus au nombre de leurs missions et la détermination des sites potentiels de stockage de déchets ne sera plus de leur responsabilité. Un rôle clairement défini est imparti pour la première fois aux DIREN dans les opérations de lutte. »

2.1.3.2 Le Préfet de zone (audition du 26 mars 2003)

« S'agissant des services de l'État, la réunion interministérielle hebdomadaire a permis de régler la plupart des problèmes, dans des conditions de rapidité absolument inédites dans le fonctionnement de l'État. Toutefois, au niveau local, les choses n'ont pas été aussi simples. Les services déconcentrés ont collaboré avec plus ou moins de bonne volonté, d'efficacité et de rapidité. Nous

avons pu rencontrer quelques difficultés avec certains agents de l'État qui estimaient que leur métier n'était pas d'aller ramasser le pétrole sur les plages. De ce point de vue, je suis convaincu -et je l'ai précisé au cours de réunions interministérielles- de la nécessité d'une remise en ordre par les directions centrales de ces ministères, en particulier au sein du ministère de l'Équipement. Mais dans l'ensemble, les services des préfectures ont travaillé efficacement et avec dévouement, jour et nuit. Le ministère de l'Environnement et ses services locaux n'ont posé aucune difficulté. Les SDIS et les pompiers ont aussi été présents. A une ou deux nuances près, le système n'a pas si mal fonctionné. Une fois créé le système zonal, les choses se sont très bien passées. »

Il est clair que le Préfet de zone n'a pas la même interprétation des textes que l'administration centrale du ministère de l'équipement, rendant ainsi intenable la position des chefs de service locaux de ce ministère. Une confirmation précise des rôles et obligations de chacun ne semble pas inutile. Mais c'est probablement, comme nous l'avons dit précédemment, dans le cadre d'une actualisation et d'une reformatisation des outils locaux que sont les plans POLMAR au niveau départemental et sans doute au niveau zonal que ces éléments devront être précisés. Nous y reviendrons aussi, de façon plus explicite, dans le chapitre des recommandations.

2. 2. Les différentes phases de la crise

Comme l'a exposé le Préfet de zone, la crise a connu 3 phases :

- **La phase «émotionnelle»** du 7 décembre 2002 à la mi-janvier 2003 au cours de laquelle l'important était de réagir. Les plans POLMAR ont été déclenchés les uns après les autres, pas toujours de manière concertée, certains départements ayant estimé, sans doute sous la pression de l'échelon national, nécessaire d'activer très vite le plan pour pré positionner les moyens de lutte au plus tôt, d'autres *a contrario* qu'il y avait un risque d'alarmer le public par un déclenchement trop précoce.

Il s'est agi d'une phase de réactions dispersées et autonomes, en pratique ni organisées ni coordonnées au niveau zonal.

Ce fut aussi la phase de mise en place de dispositions de protection des sites sensibles avec l'activation des moyens POLMAR du centre du VERDON.

Le Centre Opérationnel de Zone a été installé dès le début du mois de décembre 2002 mais véritablement activé qu'à la fin de ce même mois. La cellule Financière Zonale a été mise en place au début du mois de janvier 2003.

- **La phase «artisanale»** jusqu'au début mars, qui été aussi celle de la créativité et de l'innovation, au cours de laquelle différentes techniques d'interventions en mer et sur terre ont été testées (différents types de filets, épuisettes, barrages flottants, ramassage manuel, utilisation de prisonniers volontaires, différents types de cribleuses, rouleaux oléophiles ...).

C'est au cours de cette phase que le Préfet de zone a décidé d'en finir avec les réquisitions en procédant à la passation de marchés pour le nettoyage, le transport et l'élimination des déchets.

- **La phase «industrielle»** avec le lancement des marchés à l'échelon zonal mais avec l'appui des services opérationnels départementaux. Ce mode opératoire s'est avéré doublement bénéfique, d'une part par un abaissement significatif des coûts, d'autre part une amélioration de la productivité et de l'efficacité opérationnelle. Bien adapté au nettoyage des produits déjà déposés et répertoriés dans la masse des travaux à traiter, ce processus s'est révélé moins adapté pour traiter rapidement les nouveaux apports qui ont continué à se faire. Dans un contexte de très forte contrainte financière, l'organisation de gestion des travaux entre la préfecture, maître d'ouvrage, et les DDE, maître d'œuvre, s'est toutefois rodée, en

concertation avec les communes, pour améliorer la réactivité attendue dans la période touristique la plus sensibles, jusqu'au mois de septembre.

Du point de vue financier il y a eu 2 périodes, celle des réquisitions qui recouvre les 2 premières phases et celle des marchés qui coïncide avec la troisième.

2. 3. L'implication des services de l'État et les moyens mobilisés

2. 3. 1. Le cas des services opérationnels du METLTM

2. 3. 1. 1. L'organisation mise en œuvre par les Préfets, les tâches confiées aux services de l'équipement

Nous avons souligné dans un paragraphe précédent le caractère « perfectible » de la plupart des plans POLMAR et les disparités importantes constatées d'un département à l'autre.

Une telle situation est probablement le reflet d'une attitude quasi générale que nous avons trouvée chez la majorité des responsables du corps préfectoral. Ceux-ci n'accordent en effet qu'un très faible crédit à ce type de document qu'ils perçoivent essentiellement comme une compilation « d'adresses utiles » et un listage des moyens potentiellement mobilisables. En revanche, ils ne l'identifient pas comme un document guide de référence pour l'organisation de la gestion de la crise, considérant que celle-ci relève de l'appréciation directe et immédiate du responsable des opérations, le préfet, au regard des données de la situation réelle à laquelle il est confronté.

Clairement, les plans POLMAR ne constituent donc pas aujourd'hui, une véritable référence pour l'action.

Cela n'a pu que renforcer les différences notables constatées dans la gestion de la crise au niveau départemental. Celles-ci peuvent toutefois aussi s'expliquer par les écarts importants de moyens disponibles localement au sein des services de l'État et par l'intensité et l'importance des phénomènes subis.

Il est sans doute utile d'examiner rapidement les situations rencontrées dans chacun des quatre départements de la zone impliqués dans la crise.

2. 3. 1. 1. 1 La Charente-Maritime

La crise est intervenue à une période où une réflexion structurée sur la révision du plan POLMAR, à la suite de la crise de l'ERIKA, arrivait à son terme. Les jeux d'acteurs étaient relativement bien clarifiés. A titre d'exemple, les complémentarités entre le SDIS et la DDE étaient affichées explicitement (le SDIS était positionné sur le ramassage, la DDE elle l'étant sur l'organisation des chantiers et des stockages, la pose des barrages et le transport des déchets).

Nous avons noté la coopération fructueuse entre les DRAM/DAM et la DDE pour l'acquisition de filets et la prise en charge à terre des produits pollués collectés en mer.

Soulignons également deux éléments du contexte qui se sont révélés extrêmement favorables :

- la DDE possède en son sein un service maritime important et structuré aguerri aux questions maritimes et littorales ;

- la pollution, a été, au bout du compte, mineure et limitée à quelques dizaines de tonnes.

2. 3. 1. 1. 2 La Gironde

La situation y est structurellement beaucoup plus complexe avec un nombre important d'acteurs agissant au double niveau départemental et zonal et avec parfois une certaine confusion des genres.

Il convient de souligner également la dualité entre la DDE et le SMNG, ce dernier n'étant pas rattaché à la DDE comme en Charente-Maritime ou dans les Pyrénées-Atlantiques mais, placé sous l'autorité d'un chef de service de plein exercice rattaché directement au Préfet de département (et qui est par ailleurs directeur du Port Autonome de Bordeaux, tâche qui l'occupe, on peut le comprendre, de façon essentielle).

Cette richesse de moyens et cette pluralité d'acteurs ont conduit à certaines ambiguïtés notamment dans la répartition des rôles entre la DDE et le SMNG qui, en tant que service départemental, est le responsable du domaine public maritime girondin (étant entendu que le SMNG a été par ailleurs appelé à jouer un rôle important, au travers de sa subdivision des phares et balises du Verdon pour la mise à disposition de barrages au niveau zonal.)

Ainsi dans la fiche d'information que nous a adressé le nouveau Préfet de Gironde, son propos très critique disant « *d'une manière générale, force est de constater que la DDE n'a pas rempli le rôle essentiel d'organisation des chantiers sur site en collaboration avec la DDASS et la DIREN...* » est parfaitement révélateur d'une confusion dans l'attribution des rôles entre DDE et SMNG.

A contrario au sujet de la phase dite « industrielle » d'après crise, le même Préfet nous écrit :

« *En revanche les services de la DDE se sont totalement impliqués dans la mise en place du nouveau dispositif POLMAR* » en assurant un suivi opérationnel des chantiers dont les prises d'attachement, le service fait et la tenue des documents comptables. Ces propos soulignent ce qui relevait d'une juste mobilisation des compétences de la DDE, outil structuré et privilégié à disposition du préfet en matière d'ingénierie opérationnelle.

2. 3. 1. 1. 3 Les Landes

C'est sans doute dans ce département que se sont cristallisées les plus grandes insatisfactions et, avec le recul, nous pouvons dire, essentiellement fondées sur des incompréhensions.

Notons d'abord, comme nous l'avons vu précédemment, que c'est ce département qui a été et de loin, le plus touché par la pollution. Notons également que son territoire est vaste, mais sa population est modeste et les moyens de l'État dans le département le sont également.

Quand on se réfère aux échanges écrits qui ont eu lieu entre le Préfet et le DDE on peut constater deux faits :

- d'abord le Préfet, comme le DDE et son adjoint, se sont efforcés, là sans doute encore plus que dans les trois autres départements, de formaliser leur réflexion de façon construite et rationnelle.

- mais en contrepoint, ces réflexions se sont rapidement placées sur un mode relativement conflictuel dans la forme, car sur le fond la DDE, malgré des mises en garde maladroites et des affichages quelque peu péremptaires de « ne pas pouvoir faire plus », a fourni des contributions très importantes en faisant preuve de beaucoup de réflexion et d'intelligence dans la mise en œuvre de ses moyens.

Nous verrons d'ailleurs plus loin que sur un plan quantitatif, au regard des moyens dont elle dispose, elle fut le service qui a fourni le plus gros effort dans la lutte contre la pollution.

Nous devons signaler également et ce point est certainement très important pour expliquer le raidissement qui s'est opéré entre le Préfet et le DDE, que le SDIS, à l'opposé de celui de Charente-Maritime, s'est toujours positionné, en retrait dans l'action, n'hésitant pas à émettre des avis très critiques sur les propositions du Préfet.

Se sentant par ailleurs, au plus fort de la crise, peu, voire pas, soutenu, le Préfet a été tenté, cela peut se comprendre, de solliciter la DDE très au-delà de son implication normale, pourtant déjà très importante, notamment pour la collecte des produits.

Mais dans ce département, comme pour la Gironde, la situation s'est parfaitement normalisée en seconde phase. En effet, selon les termes de la note que le nouveau Préfet nous a adressé cette phase « *a permis la mise en place d'un mode de fonctionnement durable qui s'est avéré performant* ».

La note se conclut d'ailleurs en ces termes : « *Bref l'ensemble de ces tâches n'aurait pu être assuré efficacement si la DDE ne s'était pas engagée avec un état d'esprit positif et le goût affirmé de réussir et si elle n'avait pas apporté compétence et rigueur* ».

2. 3. 1. 1. 4 Les Pyrénées-Atlantiques

Comme en Charente-Maritime, la DDE dispose en son sein d'un Service Maritime, basé à Bayonne, structuré compétent et aguerri pour toutes les questions liées à la gestion du littoral.

En outre, la pollution bien qu'importante a été moins massive qu'en Gironde et surtout que dans les Landes. Elle a aussi été plus tardive.

Le déclenchement anticipé du plan POLMAR a sans doute eu pour effet positif de mobiliser de façon moins précipitée les moyens disponibles et de mieux répartir les rôles et responsabilités de chacun.

La DDE a été mobilisée, en dehors de l'équipe de direction, essentiellement au niveau des moyens spécialisés de son service maritime et sur des tâches strictement centrées sur ses compétences.

Là aussi une coopération fructueuse s'est établie avec la DiDAM pour l'étude des conditions de mise en place de filets en protection des plages (notamment de Biarritz).

L'intervention du service à toutes les phases de la pollution (crise et post-crise) s'est opérée dans d'excellentes conditions comme en témoigne le courrier adressé par le Préfet au cabinet du ministre au mois d'octobre et comme avait pu le souligner Monsieur Lassalle Vice Président du Conseil Général lors de l'audition par la commission parlementaire (cf. annexes)

2. 3. 1. 2. Approche quantitative

Nous avons fait apparaître dans le chapitre précédent sur les apports de pollution que la situation était très contrastée d'une zone de défense à l'autre et au sein de la ZD SO, la plus touchée, d'un département à l'autre.

Il paraît utile d'avoir également une vision objective et factuelle des moyens dont disposent en propre chacun de ces départements au niveau des services relevant du ministère de l'équipement et d'évaluer « l'effort » qu'ils ont été amenés à produire en termes d'hommes x jours mobilisés.

Le tableau (1.3.a ci-dessous) fait ressortir ces éléments.

Ont été distingués les moyens de l'échelon zonal (ceux de la DRE zonale et du centre inter départemental des phares et balises du Verdon) et ceux de l'échelon départemental pour les quatre départements concernés. A noter que pour le département de la Gironde nous avons agrégé avec les effectifs de la DDE, ceux du SMNG mobilisables sur l'aspect maritime, c'est à dire le siège et la subdivision d'Arcachon.

Ce tableau met en exergue deux points :

- la taille nettement inférieure des effectifs du département des Landes par rapport aux trois autres.

- le caractère encore plus décalé des moyens maritimes du service de ce département (5 éléments) par rapport aux trois autres, notamment la Charente-Maritime et les Pyrénées-Atlantiques dont les effectifs spécialisés sont forts de l'ordre d'une centaine d'agents. Or il se trouve que ce sont ces derniers qui ont été les moins touchés, et de très loin, par les apports de pollutions côtières.

2.3.a.

EFFECTIFS DES SERVICES OPERATIONNELS D.R.E., DDE, SERVICES MARITIMES

DEPARTEMENTS	17		33		40		64		INTER REGION		INTER REGION	
Services	DDE	SML (*)	DDE + SMNG (**)	dont SMNG (**)	DDE	dont SML (*)	DDE	dont SML (*)	SMNG global	Dont P&B Verdon	DRE Zonale dont Service sécurité-défense	
A+	13	1,5	20	1	10	1	12	1	1	-	11	1
A et officiers de port	44	4,6	62	2	27	-	39	5,5	4	1	16	1
B	245	30,7	282	6	150	2	189	24	30	12	43	1
Dont B exploitation et officiers de port adjoints	(87)	(20?)	(98)	(3)	(48)	(1)	(81)	(17)	(23)	(11)		-
C Bureau	222	6	345	8	125	1	205	13	19	3	23	1
C Exploitation, ouvriers et marins	539	72,5	572	4	359	1	455	52	64	45	2	-
TOTAL	1 063	115,3	1 281	22	671	5	900	95,5	118	61	95	4

(*) service maritime et littoral intégré à la DDE

(**) SMNG: service maritime et de navigation Gironde: (siège et subdivision maritime Arcachon)

2.3.b

POIDS DES CONTRIBUTIONS DES DIFFERENTS SERVICES EN HOMMES X JOURS (*)
pour les interventions dans la gestion de la crise du PRESTIGE
COMPARAISON / EFFECTIFS EN PLACE DANS CHAQUE STRUCTURE

DEPARTEMENTS	17	33	40	64	INTER REGION		
(1) Services	DDE	DDE + Volet maritime SMNG	DDE	DDE	DRE	Centre P&B Verdon	Tous Services
(2) Hommes x jours pour les A et A+	188	202 (**)	191	42	117	30	765
(3) Nombre A et A+	57	83	37	51	27	1	256
(4) Ratio (2)/(3)	3,3	2,43	5,16	0,82	4,33	30	2,99
(5) Hommes x jours toutes catégories	1 195	1 461 (***)	1 107	1 025	160	324	5 156
(6) Effectif global	1 063	1 281	671	900	95	61	4 071
(7) Ratio (5)/(6)	1,12	1,14	1,65	1,14	1,68	5,31	1,26

(*) Source DRE à partir des éléments de synthèse post-crise recueillis par le SGAR "zonal"

(**) dont 30 au titre SMNG

(***) dont 346 au titre SMNG

Si l'on regarde maintenant quelle a été l'implication des services (évaluée à partir des éléments de synthèse rassemblés par le SGAR zonal) présentée dans le tableau (1.3.b) on constate que celle-ci est objectivement importante puisqu'elle se monte à **5 156 hommes x jours** dont 256 hommes x jours pour l'encadrement A et A+.

S'agissant de l'échelon départemental, la répartition est relativement homogène et curieusement peu corrélée avec l'importance des quantités de pollution reçues. Elle est dans tous les services supérieure à 1 000 hommes x jours et montre donc de façon homogène une très forte mobilisation par rapport à l'événement et cela dans la durée.

Il peut sembler surprenant au premier abord de constater, pour la DDE 17, un investissement de près de 1 200 hommes x jours alors que la pollution reçue n'a été « que » de 16 tonnes. Une explication légitime peut toutefois être donnée par le caractère spécifique de la côte charentaise pour laquelle, à bon droit, des mesures préventives lourdes de protection des différents cours et plans d'eau, par pose de barrages, ont été prises.

Le cas particulier du département des Landes, de loin le plus touché, nous l'avons vu ci-dessus mérite d'être particulièrement souligné. On constate en effet que la mobilisation tant de l'encadrement que des personnels d'exploitation de la DDE 40 a été en valeur absolue du même ordre de grandeur que pour les autres services. Compte tenu du potentiel global du service, l'effort fourni par la DDE 40 a été :

- double de celui des autres en matière d'implication de l'encadrement exprimé par le ratio (nombre de jours A et A+)/ (effectifs A et A+) = 5,16, la moyenne des autres service étant de 2,26 ;
- de plus d'une fois et demi en matière d'implication globale exprimée par le ratio (nombre de jours x agents)/ (effectif global) = 1,65, la moyenne des autres service étant de 1,14.

Ces chiffres mettent donc en exergue l'effort particulier consenti par ce service de petite taille, doté *a minima* en moyens spécifiques dédiés aux thématiques maritimes et qui a été, de surcroît, le plus durement touché.

2. 3. 2. L'implication globale des services de l'État

Sur la base des éléments recueillis par le SGAR zonal, nous avons pu reconstituer un panorama de synthèse visualisant les masses financières investies par les services (salaires, charges et frais de personnel liés, notamment de déplacements et d'heures supplémentaires). Ces sommes ne comprennent pas les montants des crédits d'intervention dépensés au titre des plans POLMAR terre et POLMAR mer.

Deux tableaux (2.3.c et 2.3.d) récapitulent les dépenses consenties respectivement à l'échelon départemental et à l'échelon régional/zonal.

Dans le cas de sommes consolidées entre niveau départemental et niveau régional/zonal une répartition « estimée » a été opérée pour les ventiler entre les deux échelons. Les chiffres mentionnés ont donc une valeur indicative. Leur ordre de grandeur est significatif même s'ils n'ont pas de valeur comptable.

2.3.c

DEPENSES EN PERSONNEL DES SERVICES DEPARTEMENTAUX

	17	33	40	64	TOTAL
Préfecture	47 108	118 500	175 899	82 023	423 530
DDE (dont les SM)	252 668	268 664 (*)	249 757	287 036	1 058 125
DDAM & DIDAM	4 130 (**)	20 000		58 046 (***)	82 176
DDASS	226	11 562	-	55 680	67 468
DVS	-	20 457	26 901	11 810	59 168
DDAF	-	-	4 214	-	4 214
DDCCRF	-	-	9 358	-	9 358
TG	-	-	10 003	-	10 003
TOTAL	304 132	439 183	476 132	494 595	1 714 042

* 190 324 DDE + 78 340 SMNG volet maritime 33

** 2/3 de l'ensemble DRAM/DDAM Poitou Charentes

*** DIDAM 40 & 64

2. 3. d

DEPENSES DE PERSONNEL DES SERVICES REGIONAUX ET ZONAUX

	POITOU-CHARENTES	AQUITAINE - ZONE	TOTAL
Armée Terre RTSO		(753 812)	
Armée Air RA SUD		(889 756)	
Région Gendarmerie		(101 952)	
État major zone - COZ		347 065	347 065 (**)
S.G.A.R. Zone		111 816	111 816
DRE zonale	-	35 579	35 579
Centre Verdon (SMNG)	-	83 659	83 659
DRAM	2 000 (*)	20 216	22 216
DRIRE	4 623	90 854	95 477
DIREN	370	197 919	198 289
DRTEFP	-	2 082	2 082
DRCCRF	-	17 636	17 636
TG	-	37 987	37 987
TOTAL	6 993	944 813	951 806

* 1/3 de l'ensemble DRAM/DDAM

** dont plus de la moitié à été assurée par des moyens nationaux mis à disposition de la zone

2. 3. 2. 1. L'échelon départemental

Pour l'ensemble de quatre départements de la ZD SO le tableau (2.3.c) fait ressortir que l'implication des services relevant du METLTM (DDE, SM, DDAM) représente un engagement financier en frais de personnels liés à la crise de 1 140 301 € soit les 2/3 de celui de l'ensemble des services de l'État.

Autrement dit l'implication des seuls services du METLTM a représenté deux fois celle de l'ensemble des autres services de l'État, y compris préfectoraux, dans les départements.

2. 3. 2. 2. L'échelon régional et zonal

Le tableau (2.3.d) récapitule les grandes masses au niveau de l'inter région, sachant que l'essentiel de ces dépenses correspond, ce qui est tout à fait normal, à des interventions de type zonal. Les interventions importantes en masse financière des forces armées (Terre, Air, Gendarmerie) qui relèvent d'actions directes sur les sites pollués sont à mettre sur le même pied que celles des entreprises et des équipes, peu nombreuses, de bénévoles et sont d'une autre nature que celles des services publics civils de l'État qui se situent sur le champ de « l'ingénierie de la crise » (administrative, technique et financière).

L'intervenant lourd à cet échelon est l'État Major de zone couplé avec le SGAR zonal qui a été un rouage essentiel de la coordination financière dans la phase dite « industrielle » de la crise (marchés aux entreprises).

Cet ensemble représente plus de 450 000 € de dépenses de personnels.

L'intervention des services du METLTM (DRE, DRAM, Centre du Verdon) bien qu'important sur un plan fonctionnel dans la gestion de la crise, représente une part des contributions des services plus modeste de 141 454 € soit environ 15 % de l'ensemble des dépenses en personnel à cet échelon.

Troisième partie

Des défaillances ponctuelles et d'ampleur limitée

Malgré des textes de référence mal maîtrisés, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les dysfonctionnements que nous avons relevé ont été variables suivant les départements, mais toujours ponctuelles et d'ampleur limitée.

3. 1. Les propos tenus

Le rapport d'enquête parlementaire indique, on l'a vu, que *"la mobilisation des différents services s'est globalement déroulée dans de bonnes conditions"* et précise que *"les interlocuteurs de la Commission se sont déclarés dans l'ensemble satisfaits de la bonne collaboration entre les différentes administrations impliquées"*.

Cependant dans les pages 60 à 62 du rapport, sous le titre *"une implication des services de l'Équipement sans doute insuffisante"*, la Commission cite le Préfet de région ainsi que le maire d'une commune littorale qui, tous deux, font état d'une certaine insatisfaction. On peut lire par exemple : *"Le ministère de l'équipement n'a pas entièrement joué le jeu"*. *"Il y a eu à l'évidence, parmi les fonctionnaires de l'équipement l'idée que cette affaire ne les concernait pas vraiment"*. *"Pour être clair, ils ont été étrangement absents pendant la crise"*.

Le rapport cite aussi un échange de propos entre le Président de la Commission et M. Frédéric Dupin, directeur délégué départemental de l'équipement de la Gironde. Ce dernier précise : *"Il n'y a eu aucune tension ni aucune friction. "Nous avons participé aux différents PC, le PC départemental, le PC opérationnel et les PC avancés". "Or, qu'ils soient ingénieurs ou techniciens, leurs régimes statutaires ne permettent pas de rémunérer des temps de travail qui ont été considérables aussi bien en préfecture que sur le terrain."*

Le Président pose alors la question : *"D'où des difficultés ?"*

M. Dupin répond : *"Cela n'a eu aucune conséquence, c'est à dire que le système a été basé sur la bonne volonté des personnes."*

Curieusement le rapporteur conclut : *"Au vu de ces différents propos, il semble que l'implication et la qualité du travail réalisé par les services de l'équipement aient été défaillantes"*.

Comme il l'a été dit en introduction, il ne nous appartient pas de contester ou d'opiner à ces jugements de valeur, dont certains apparaissent suffisamment décalés par rapport aux propos tenus pour ne pas avoir été inspirés par des faits et agissements plus marquants. Notre rôle consiste, rappelons-le, à rechercher les dysfonctionnements précis qui ont motivé ces jugements afin qu'il y soit porté remède.

3. 2. Quels dysfonctionnements ?

Le rapport parlementaire lui-même ne nous éclaire malheureusement pas sur ce point. L'examen attentif des auditions reprises en annexe du rapport (auxquelles manque le compte rendu de la table ronde réunissant tous les préfets et qui aurait peut-être pu nous édifier) permet cependant de penser que l'action des services de l'équipement a été appréciée assez différemment suivant les départements.

3. 2. 1. La DDE 64

Les rôles de la direction départementale de l'équipement des Pyrénées-Atlantiques semblent relever de la première partie du présent rapport : les services de l'équipement ont su faire face. Le contenu de la lettre récente du Préfet Dartout en témoigne. Les éléments recueillis tant au cours de la première phase qu'au cours de la seconde phase de notre mission vont dans le même sens. Une excellente collaboration semble s'être instaurée d'emblée entre les principaux acteurs de la crise : le Préfet, son directeur de cabinet, les responsables du SIDPC et du SDIS et le directeur départemental de l'équipement à Pau, le sous-préfet, le directeur interdépartemental des affaires maritimes, et le chef du service maritime de la DDE à Bayonne. Il faut dire que le plan POLMAR du département avait été mis à jour depuis peu et qu'un exercice avait été récemment effectué. Les leçons en avaient été tirées et les insuffisances du plan analysées. Les acteurs se connaissaient et connaissaient leur rôle.

Il ne sera donc plus fait état de ce département au cours de la présente partie du rapport. Par contre, dans le chapitre 4, nos propositions tiendront compte des enseignements à tirer de la manière dont la crise a été gérée dans les Pyrénées-Atlantiques.

3. 2. 2. La DRE Aquitaine, le SM-NG et la DDE 33

En ce qui concerne la Gironde, la situation semble avoir été plus complexe. Les raisons des insatisfactions manifestées ne nous sont apparues vraiment qu'au cours de la seconde phase de notre mission. Elles portaient sur deux points :

Le directeur régional de l'équipement et le directeur délégué se sont montrés peu présents personnellement au PC de crise préfectoral, laissant ainsi planer l'idée d'un certain désintérêt de leur part pour la gestion de la crise. Ils répondent à cela qu'une bonne partie de leur activité du moment était consacrée à la marée noire, même s'ils ont préféré tenir leur rôle au sein de leurs services où ils disposaient de toute la logistique notamment de communication nécessaire, plutôt que de la préfecture. Il est exact que la DDE a toujours été représentée dans les différents PC et que les adjoints se sont relayés aux réunions préfectorales. Ce choix des deux directeurs, qui peut être perçu comme malheureux au plan de la communication à l'égard des autorités préfectorales, ne semble cependant pas avoir eu de conséquences sur la mobilisation des équipes tant au niveau de la direction que sur le terrain, nous serions même tenté de dire « au contraire ».

La DDE a fait preuve de mauvaise volonté dans la mise en oeuvre des mesures de nettoyage et dans l'application de certaines instructions ponctuelles. Cette appréciation négative apparaît surtout au début de l'arrivée des boulettes et galettes, pendant la période de recherche et de mise au point des outils techniques et financiers destinés à faire face à la crise. Surprenantes au premier abord à l'égard de services régulièrement confrontés à des situations de crise et guidés dans leur action par des plans ad hoc (en l'occurrence le plan POLMAR Terre), ces critiques ont, sinon des excuses, mais au moins des explications.

En effet, comme on l'a vu, le plan POLMAR terre de Gironde en vigueur à l'époque comportait de nombreuses lacunes :

- Adopté par le Préfet le 10 décembre 2002, il n'a été diffusé aux services intéressés que le 9 septembre 2003.
- La version retenue n'avait pas fait droit aux demandes de modifications proposées par le DDE lors de la phase d'élaboration, sans que pour autant la DDE n'ait été informée de cette absence de suites.

- Son contenu n'était pas conforme sur de nombreux points aux dernières circulaires et instructions en vigueur du Premier ministre et notamment celles du 4 mars 2002 reprises en annexe 4 ci-après. On peut noter entre autre que l'instruction du Premier ministre précitée vise uniquement, au titre du ministère de l'équipement, des transports et du logement, tant pour la préparation à la lutte que pour les opérations de lutte, outre les services des affaires maritimes, les "services maritimes spécialisés et les services maritimes des directions départementales de l'équipement". Le département de Gironde étant doté d'un service maritime spécialisé (le SM-NG), la DDE n'a pas, elle, de service maritime. Dans une acception stricte le texte du Premier ministre pourrait signifier que la DDE de Gironde n'était pas concernée par la lutte contre la pollution générée par le Prestige. Bien évidemment, une telle interprétation ne saurait être défendue et il n'est pas choquant qu'en situation de crise grave, ce qui était le cas, et devant la limitation des moyens du service maritime, la DDE mette tout ou partie de ses moyens disponibles à la disposition des services qui se trouvent en première ligne : SMNG ou autre service ne disposant pas de la technicité ou du potentiel d'intervention nécessaire à certaines opérations. Mais, dans ce cas, il fallait cerner clairement les besoins et indiquer dans un document opposable les fonctions assurées par la DDE en appui du SM-NG et les moyens mis à disposition à cette fin. La partie du plan POLMAR de Gironde intitulée *Rôle et compétence des organismes concernés en matière de lutte* aurait pu être le support idéal de ces prescriptions.
- Or, bien loin de clarifier les compétences des services, le plan POLMAR de Gironde donnait presque les mêmes attributions (cf. annexe 5 du présent rapport) à deux services placés sous deux autorités différentes : le SM-NG et la DDE. Il prenait par contre soin de faire un sort à part au centre de stockage POLMAR du Verdon qui est pourtant partie intégrante du SM-NG, mais qui relève, il est vrai, d'une logique d'intervention différente, de niveau zonal.

Pour toutes les raisons énumérées ci-dessus, le plan POLMAR de Gironde n'a, jamais été appliqué en l'état. Les instructions ont été transmises au coup par coup, en fonction des difficultés qui se présentaient. On peut donc comprendre que certains cadres aient eu quelques difficultés à participer à des actions si peu préparées.

Mais un tel état d'impréparation n'aurait pas dû échapper aux directions des deux services visés ci-dessus. Elles auraient dû anticiper sinon le naufrage du Prestige, du moins le renouvellement d'une catastrophe du type "Erika" et dès la publication en avril 2001 des circulaires et instructions du Premier ministre ou au plus tard dès le naufrage du Prestige :

- appeler l'attention du Préfet de Gironde sur l'inadaptation du plan POLMAR local, au moins en ce qui concernait les rôles de la DDE et du SMNG ;
- proposer au Préfet de Gironde des rédactions concertées et adaptées à la fois aux compétences et aux moyens des deux services.

Une telle démarche aurait aussi probablement permis d'aborder et de régler à froid les problèmes évoqués par M. Dupin lors des auditions de la Commission d'enquête parlementaire qui, au plus fort de la crise, n'ont pu qu'être traités par prétérition pour le plus grand dommage des personnels concernés : ayant fait preuve d'un dévouement remarqué (cf. 1^{ère} partie du rapport), n'ayant perçu aucune compensation, ils se sont vus en outre vertement critiqués par certains.

3 2. 3. La DDE 40

Comme nous l'avons vu précédemment (cf. chapitre 1), ce service si peu maritime faute de port, a reçu 12 000 tonnes de produits pollués (soit 55 % du total reçu en France) sur 100 km de côtes. Placé en première ligne de la lutte contre la pollution par le Préfet qui ne pouvait pas ou ne souhaitait pas compter

sur le SDIS, il s'est trouvé rapidement en difficulté pour faire face à l'ampleur de la tâche bien qu'il se soit engagé largement au delà (cf. chapitre 2) des prescriptions de la circulaire du Premier ministre de 2002.

Dans le cas particulier de ce département, la solution au problème posé ne pouvait venir que de l'extérieur du service.

Il aurait en effet fallu, pour mettre à la disposition du DDE des effectifs supplémentaires :

- soit que des renforts temporaires de personnel lui soient attribués mais si la solution a été étudiée au niveau de la DRE de zone, elle n'a pu aboutir dans les délais imposés par la crise essentiellement faute d'avoir été envisagée suffisamment en amont (par exemple dans le plan POLMAR) pour que les obstacles très réels aient pu être surmontés ;
- soit que le service soit déchargé temporairement de certaines tâches courantes (par exemple de certains chantiers routiers lourds, viabilité hivernale, etc...) ; mais personne n'a voulu prendre la responsabilité de décisions si lourdes de conséquences en terme de sécurité et de coût pour l'État, ni le Préfet, ni les autorités centrales du ministère.

Et pourtant le problème qui s'est posé à la DDE des Landes n'est que la préfiguration de ceux qui ne manqueront pas de se poser aux autorités de l'État lorsque après la décentralisation leurs effectifs auront fortement diminué.

Nous avons considéré que nos propositions devaient tenir compte de cette situation future.

Quatrième partie

Les recommandations pour l'avenir

4. 1. Verbatim :

"On ne sait ni où, ni quand se produira la prochaine pollution sur les côtes françaises. On sait seulement qu'elle se produira." Un ancien Préfet maritime.

"Il importe peu que le plan POLMAR terre départemental n'ait été ni à jour, ni opérationnel ; ce qu'il prévoyait n'a pas été appliqué." Un Préfet.

4. 2. Réviser les plans POLMAR dès lors que de nouvelles instructions du Premier ministre le prescrivent

Ce point se passe d'autres commentaires.

4. 3. Revoir l'architecture d'ensemble des plans POLMAR

4. 3. 1. Au niveau du Premier ministre

- Insérer en annexe de la circulaire du 4 mars 2002 un modèle type de plan POLMAR à respecter impérativement. Cette annexe pourrait être construite sur la base du guide de révision des plans POLMAR Terre élaboré sous l'égide de la DTMPL avec le concours du CEDRE en 2002, mais qui devrait être actualisée en intégrant les enseignements du retour d'expérience de la pollution du Prestige (à noter que ce guide, qui n'a aujourd'hui aucune valeur réglementaire semble largement ignoré des services du METLTM comme de ceux des préfectures). L'élaboration des plans dans tous les départements côtiers suscite des dépenses d'énergie considérables pour des résultats dont la qualité est très variable.
- Décider la création, au niveau zonal, d'un plan POLMAR terre-zonal s'appuyant sur une organisation véritablement opérationnelle sous l'autorité effective et pas seulement l'animation et la coordination du Préfet de zone.
- Décider que le niveau zonal du dispositif puisse être activé en premier rang dans le cadre d'un mécanisme d'alerte hiérarchisé comme il en existe pour d'autres plans et notamment dans le cas des cyclones.

4. 3. 2. Au niveau du Préfet de zone et du Préfet de département

- L'échelon opérationnel nous semble devoir rester au niveau départemental. Mais le plan POLMAR devra alors être déclenché sous l'autorité du Préfet de zone, de façon concertée avec le Préfet de Département concerné. Ce dernier doit se voir ensuite confier, dans une logique de subsidiarité, la conduite, les tâches opérationnelles au plus près du terrain. C'est ainsi notamment que pour les marchés de nettoyage il serait bon que l'exécution soit complètement déléguée au niveau départemental, sur la base d'enveloppes de crédits réparties par le niveau zonal
- Les plans POLMAR zonaux doivent pouvoir être déclenchés en phase de pré-crise et maintenus en phase de post-crise, quand les POLMAR départementaux n'ont pas encore été activés ou ont été désactivés. Il

peut y avoir en effet et cela se passe effectivement dans le cas de la pollution générée par le PRESTIGE, des phénomènes mineurs mais significatifs de quelques tonnes de pollution côtière différée pour lesquelles se posent des problèmes de prise en charge techniques de l'élimination complète des produits et éventuellement financiers pour les collectivités concernées.

4. 4. Revoir le contenu des plans POLMAR

- Dans l'esprit de ce qui vient d'être exposé les plans POLMAR terre départementaux doivent être élaborés de façon homogène et cohérente, suivant le modèle fixé par le Premier ministre, comme des sous-plans du plan POLMAR zonal. Ceci suppose que le rôle de coordination et d'organisation en continu et pas seulement en crise de l'échelon zonal, notamment du Préfet délégué Sécurité Défense de zone, soit renforcé en s'appuyant notamment sur la DRE zonale.
- Il convient d'exercer une vigilance extrême sur la clarification des rôles des différents acteurs en veillant à éviter l'écueil des « doublons » comme celui-ci des « vides ».
- Il semble fortement recommandé de construire les plans en se fondant sur une logique « d'actions » dans lesquelles viennent s'inscrire les différents intervenants et non dans une logique « d'acteurs », comme cela est fait actuellement dans les plans POLMAR qui nous ont été présentés avec des tâches et missions imprécises et incomplètes voire contradictoires ou redondantes.
- Il convient que dans les fiches « actions », soient clairement identifiés, d'une part l'ensemble des tâches et missions de façon explicite et précise et corrélativement, d'autre part, les acteurs, leurs fonctionnements et leurs rôles respectifs (chef de file, assistant, conseil...). A titre d'illustration un « fac-similé » sur le thème STOCKAGE ET ELIMINATION DES PRODUITS a été élaboré ci-après.
- Il serait souhaitable que, bien avant la crise, un certain nombre d'éléments indispensables à la passation rapide des marchés soit identifiés et incorporés dans les plans : entreprises susceptibles d'intervenir, coût estimé des principales interventions possibles, etc.
- Il serait bon de clarifier les rôles respectifs de tous les intervenants au moment de la passation des marchés. Il nous semble que la DDE au niveau départemental et la DRE au niveau régional et zonal sont des lieux à privilégier pour la conception, la préparation et la passation des marchés.
- Il conviendrait de prévoir très clairement les conditions de la prise en charge sur les crédits du plan POLMAR des coûts générés, pour les services de l'Etat, par leur engagement sur de longues périodes (heures supplémentaires, frais de déplacement, etc. à l'exclusion des salaires)

4. 5. Recomposer les services relevant du METLTM en Gironde

Une réflexion est actuellement en cours entre la DRE, la DDE de Gironde et le SMNG.

Il est envisagé de transférer le volet régalien du Service Maritime et de Navigation sous l'autorité du DDE de Gironde. Ce transfert concernerait toutes les missions et tâches de contrôle et de gestion des domaines publics maritime et fluvial et porterait sur l'essentiel des moyens du siège du service et sur les subdivisions territoriales rattachées (1 Subdivision Maritime à Arcachon et 2 Subdivisions de Navigation à Cadillac et Libourne.)

Un tel transfert d'autorité, déjà envisagé il y a une dizaine d'années, nous apparaît pleinement opportun et serait sans doute de nature à lever les ambiguïtés que nous avons pu signaler précédemment en matière de répartition des rôles entre la DDE « terrestre » et le Service Maritime.

Il est évident que cette intégration devra se faire sous une forme appropriée dans le cadre de la recomposition générale des services qui interviendra après la mise en application de la nouvelle loi de décentralisation.

En revanche, pourrait demeurer sous l'autorité fonctionnelle du Directeur du Port Autonome, la subdivision spécialisée du Verdon, chargée :

- d'une part de la gestion et la mise en œuvre des dispositifs de balisage de l'estuaire du Verdon et des cours aval de la Garonne et de la Dordogne desservant les sites opérationnels du Port Autonome, ainsi que des différents établissements de signalisation et radio navigation de la Côte girondine et du Bassin d'Arcachon ;
- d'autre part de la gestion du centre zonal des dispositifs antipollution (barrages flottants...).

Cette disposition nous semble également dans son principe parfaitement adaptée à la réalité des besoins (une part importante de l'action de cette unité se faisant au bénéfice du Port Autonome) et de nature à bien afficher le caractère supra départemental du centre zonal de gestion des dispositifs antipollution, qui se démarque des fonctions ordinaires du Service Maritime à caractère départemental.

Pour autant, si cette hypothèse est retenue, il conviendra de définir précisément le régime juridique de cette entité, mise sous l'autorité fonctionnelle d'un établissement public de l'État. La solution la plus opérante sera sans doute d'en faire un service annexe au sens de l'article R111-13 du code des ports maritimes. L'État conserverait ainsi son pouvoir de décision sur la définition du dispositif mis en œuvre. Toutefois différentes questions lourdes devront être traitées, notamment :

- les modalités de transfert des personnels composés essentiellement de marins et d'OPA (MAD, détachement...),
- les conditions de prise en charge par l'État des prestations réalisées pour son compte par le Port Autonome.
- les conditions de maintenance et d'exploitation des établissements de signalisation, de balisage et de radio navigation hors du champ de la juridiction du Port Autonome. De la même façon **devront être précisées les conditions de mise sous l'autorité du Préfet de zone du centre des dispositifs antipollution, dès qu'il y a activation d'une alerte.**

Dans la perspective plus globale du transfert de compétence d'autorité concédante en matière portuaire de l'État à une collectivité territoriale (Région ou Département) il serait sans doute pertinent d'envisager la constitution d'un service « tripolaire » placé sous une autorité unique basée à Bordeaux-Le Verdon pour l'ensemble de la façade atlantique sud-ouest comprenant les unités des Phares et Balises de Bayonne, du Verdon et de La Pallice.

STOCKAGE ET ELIMINATION DES PRODUITS COLLECTES

ACTIONS	STOCKAGE PRIMAIRE		STOCKAGE INTERMEDIAIRE		TRANSPORTS PRODUITS		ELIMINATION	
	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions
DIREN	Chef de file	* Identification des lieux de dépôts en appréciant la sensibilité écologique des sites potentiels	Conseil	* Analyse de la sensibilité écologique des sites identifiés. * Prescription des précautions à prendre en considération dans l'élaboration des unités de stockage.			Conseil	* Appréciation sur la hiérarchisation des priorités dans l'évacuation des produits des sites de stockage en fonction de leur sensibilité écologique.
DRIRE	Conseil	* Définition des modalités de tri sélectif des déchets recueillis. * Recommandations sur les matériels à utiliser pour le stockage et le transport.	Chef de file	* Définition au niveau zonal. De l'armature des stockages intermédiaires * Édition de leurs caractéristiques performancielles (capacité, forme, nature des produits stockés...) * Gestion des flux avec les unités de traitement.	Conseil	* Identification des caractéristiques des unités de transports nécessaires en fonction des caractéristiques physico-chimiques des produits à transporter. * Quantification	Chef de file	* Identification des usines aptes à traiter les produits en fonction des caractéristiques physico-chimiques des produits. * Gestion en temps réel des flux entre stockages primaires et usines (flux tendus) ou entre stockage

						des besoins.		interne des aires et usines.
DDE « Service Maritime » ou Service Maritime spécialisé	Assistant (subdi. maritime territoriale concernée	* Organisation des circuits entre collecte et stockage haut de plage. * Validation de l'organisation des évacuations et de l'adéquation du réseau viaire						

ACTIONS	STOCKAGE PRIMAIRE		STOCKAGE INTERMEDIAIRE		TRANSPORTS PRODUITS		ELIMINATION	
ACTEURS	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions	Rôle acteurs	Tâches et missions
DDE « Terrestre »	Appoint	* Éventuelle intervention pour assister la subdivision maritime dans l'évaluation du réseau viaire d'évacuation et pour son éventuelle adaptation (signalisation...).	Assistant (service ingénierie)	* Maîtrise d'œuvre conceptuelle et opérationnelle de la réalisation des unités de stockage. *Maintenance de ces unités de stockage	Chef de file (pôle sécurité défense)	* Recherche des unités de transports adaptées avec appui éventuel de l'échelon zonal (DRE Z).		

Conclusion

Comme nous l'avons indiqué en introduction, la mission qui nous a été confiée n'avait pas pour objet de reprendre les travaux déjà effectués par la représentation nationale, mais, à partir de ses dires et de ceux recueillis par ses soins, d'une part de chercher à préciser l'origine, les modalités et l'ampleur des dysfonctionnements allégués et/ou constatés, d'autre part de formuler des « *recommandations pour améliorer l'implication, l'efficacité et l'efficience* » des services du ministère en ces situations.

A l'issue de nos investigations, nous devons nous rendre à l'évidence : sur les quatre départements de la zone de défense Sud-Ouest touchés par la pollution du Prestige, l'implication des services relevant du METLTM (DDE, SM, DDAM) dans la lutte contre la pollution a représenté, en frais de personnels, les 2/3 de celle de l'ensemble des services de l'État, préfectures comprises.

Autrement dit l'implication des seuls services du METLTM a représenté deux fois celle de l'ensemble des autres services de l'État.

Rappelons aussi que, si les côtes françaises ont reçu près de 22 000 tonnes de pollution, celle-ci s'est concentrée dans les Landes (55 %) et dans une moindre mesure en Gironde (31 %) et dans les Pyrénées Atlantiques (13 %). Or, le département le plus touché est aussi celui qui disposait du plus faible effectif d'agents spécialisés dans les questions maritimes (5 agents en tout et pour tout). C'est aussi celui dans lequel la DDE a fourni l'effort de lutte exprimé en hommes x jours le plus important par rapport à la totalité de ses effectifs.

On peut donc comprendre que, notamment dans les départements les plus touchés, les contraintes de la lutte contre la pollution aient pu engendrer des tensions entre acteurs qui, à certains moments, ont pu faire penser à de la mauvaise volonté alors qu'il ne s'agissait que de difficultés à mettre en œuvre des mesures lourdes, sans plan digne de ce nom ni programmation préalable.

Nous soulignerons au passage, bien que ce ne soit pas directement l'objet du présent rapport, l'excellence des prestations et la présence efficace tout au long de la crise des personnels du CEDRE, qui ont été unanimement reconnues et appréciées par l'ensemble des intervenants. Il apparaît nécessaire, pour l'avenir, qu'une prise en considération encore plus importante de leur avis d'expert soit opérée tant dans la phase de mise en place des plans de prévention que dans la phase opérationnelle de gestion de la crise.

Les propositions que nous formulons dans la quatrième partie du présent rapport, visent, pour l'essentiel à donner aux plans POLMAR terre les caractéristiques essentielles qu'ils n'ont pas véritablement aujourd'hui : celles de programmes de préparation à la lutte, resitués en cohérence dans un cadre d'action coordonné approprié, celui de l'échelon zonal.

ANNEXES

Liste des annexes :

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnalités rencontrées

Annexe 3 : Glossaire et signification des acronymes ou abréviations

Annexe 4 : Textes de références (extraits) :

A - Circulaire du Premier ministre du 4 mars 2002 relative à la mise en vigueur d'instructions traitant de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et de l'établissement des plans de secours à naufragés.

B - Instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin

C - Instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs

Annexe 5 : Analyse des plans POLMAR terre du littoral Sud-Ouest

Annexe 6 : Extraits du plan POLMAR terre de Gironde

Annexe 7 : Extraits du rapport et des auditions de la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Edouard Landrain et enregistré le 10 juillet 2003.

ANNEXE 1

Lettre de mission

2003-0214-01



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



la Défense, le 20 AOUT 2003

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil général
des ponts et chaussées

objet : Rapport LANDRAIN, mise en cause du rôle et du fonctionnement des services déconcentrés (DDE et DDAM) du ministère dans la gestion de la crise du Prestige

référence : votre lettre du 30 avril 2003

affaire suivie par : Yvan LAURENT - DPSM/RC3

tél. 01 40 81 69 31, fax 01 40 81 70 68

mél. Yvan.Laurent@equipement.gouv.fr

La commission d'enquête, présidée par M. Edouard LANDRAIN, sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité, a remis son rapport qui a été enregistré, le 10 juillet 2003, à la Présidence de l'Assemblée nationale.

Sur le fondement des auditions de M. Christian FREMONT, alors préfet de la région Aquitaine, de M. Frédéric DUPIN, directeur délégué départemental de Gironde et d'élus de Gironde la commission d'enquête conclut :

« Au vu de ces différents propos, il semble que l'implication et la qualité du travail réalisé par les services de l'Équipement aient été défaillantes. Cette question mériterait d'être résolue à l'avenir car le volontariat peut trouver ses limites : la réponse de la DDE de Gironde ne paraît pas vraiment à la hauteur du problème.

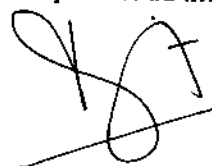
De même, la capacité des directions départementales des Affaires maritimes à répondre efficacement à la crise a fait l'objet de réserves. Le préfet Frémont a notamment indiqué : « Vous n'avez pas abordé le problème de l'administration des Affaires maritimes, qui relèvent aussi en partie de l'Équipement. J'avais l'habitude de m'appuyer, en Bretagne, sur les directions régionales et départementales des Affaires maritimes. J'ai constaté ici, et ce n'est pas du tout une attaque contre les hommes, l'insuffisante capacité de cette administration, probablement adaptée à la gestion du quotidien, mais totalement inadaptée à la gestion de crise. Elle aurait dû jouer un très grand rôle. Mais, dès la première heure, j'ai compris que ce ne serait pas le cas et qu'il fallait utiliser un autre dispositif. »

Il semble donc souhaitable de réfléchir rapidement à une réorganisation des services de l'Équipement et des Affaires maritimes, par exemple dans un cadre zonal ou interzonal, en prenant les mesures nécessaires pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle, éventuellement en mutualisant, en période de crise, leurs moyens humains. »

Nous vous serions donc reconnaissants de bien vouloir faire diligenter une enquête portant sur la gestion de la crise engendrée par le naufrage du Prestige par les directions départementales de l'équipement en cause en précisant notamment : le mode opératoire, les moyens mis en œuvre, les centres de décision, les modalités de la communication, les dysfonctionnements allégués et/ou constatés, les carences éventuelles dans la synergie attendue entre ces services et les directions des affaires maritimes.

L'enquête demandée serait utilement complétée par les recommandations que pourrait formuler l'Inspection générale, à partir de son diagnostic, pour améliorer l'implication, l'efficacité et l'efficience des nos services en pareille situation.

**Le directeur du transport maritime,
des ports et du littoral**


Didier SIMONNET

**Le directeur du personnel, des services
et de la modernisation**


Christian PARENT

ANNEXE 2

Liste des personnes rencontrées

Administration centrale :

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement du Tourisme et de la Mer :

M. Didier SIMONNET, directeur du transport maritime, des ports et du littoral,
M. Christian PARENT, directeur du personnel, des services et de la modernisation,
M. Michel AYMERIC, directeur des affaires maritimes et des gens de mer,
M. Jean-Claude PARAVY, sous directeur du littoral et des affaires nautiques,
M. Roger BOSC, inspecteur général des services des affaires maritimes

Services déconcentrés :

Préfecture de la Région Aquitaine, préfecture de la Gironde :

M. Alain GEHIN, préfet de région,
M. Rachid BOUABANE-SCHMITT, directeur de cabinet
M. Roger PARENT, préfet délégué pour la sécurité et la défense
M. IMBERT, secrétaire général pour les affaires régionales

Préfecture des Pyrénées Atlantiques :

M. Pierre DARTOUT, préfet,
M. Jean Michel DREVET, Sous-préfet de Bayonne
M. Denis GAUDIN, directeur de cabinet du préfet
M. MARSAIS, directeur du SIDPC

Préfecture des Landes :

M. Jacques SANS, ancien préfet,
M. Pierre SOUBELET, préfet,

Direction régionale et départementale de l'équipement de l'Aquitaine

M. Yves MASSENET, directeur régional Aquitaine et départemental Gironde
Mme Mireille VICARD, adjointe Sécurité Défense à la DRE
M. Pierre AMIEL, conseiller Défense à la DRE
M. Frédéric DUPIN, directeur délégué départemental de Gironde

Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de l'Aquitaine

M. GOULET, directeur régional

Direction régionale de l'environnement de l'Aquitaine

M. AYPHASSORHO, directeur régional

Direction départementale de l'équipement des Pyrénées-Atlantiques

M. Roland CAFFORT, directeur départemental
M. Gilles MADELEINE, directeur départemental adjoint
M. Hervé LEPORS, chef du service maritime de Bayonne

Direction départementale de l'équipement des Landes
M. Michel RENON, directeur départemental
M. Jean-Marie MARCO, directeur départemental adjoint

Direction départementale de l'équipement du Finistère
Mme Geneviève CHAUX-DEBRY, directrice départementale

ANNEXE 3

Glossaire et signification des acronymes ou abréviations

Autorité portuaire :

L'autorité chargée de la gestion du port, telle que définie dans le code des ports maritimes aux articles R*113-7 et R*121-1 à R*121-6 : c'est le directeur du port dans le cas de ports autonomes et des ports d'intérêt national ; dans les ports décentralisés en 1983, c'est l'autorité compétente : le président du conseil général pour les ports de commerce et de pêche et le maire pour les ports de plaisance (article R*614-1 du code des ports maritimes).

B.E.A. Mer :

Bureau d'enquêtes techniques après événements de mer.

C.E.D.R.E :

Centre d'études, de documentation et de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux.

C.I.A.D.T. :

Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire.

CICADMER :

Centre d'information, de coordination et d'aide à la décision

C.R.O.S.S. :

Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage.

D.D.E. :

Au féminin : direction départementale de l'équipement.

Au masculin : directeur départemental de l'équipement.

D.I.D.A.M. :

Au féminin : direction interdépartementale des affaires maritimes.

Au masculin : directeur interdépartemental des affaires maritimes.

D.R.A.M. :

Au féminin : direction régionale des affaires maritimes.

Au masculin : directeur régional des affaires maritimes.

D.R.E. :

Au féminin : direction régionale de l'équipement.

Au masculin : directeur régional de l'équipement.

D.R.I.R.E. :

Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

DST :

Dispositif de séparation de trafic.

DTMPL :

Direction du transport maritime, des ports et du littoral.

EMZ:

Etat major de zone (de défense).

F.I.POL :

Fonds international créé par la convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

IFREMER :

Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

M.E.D.D.:

Ministère de l'écologie et du développement durable.

M.E.T.L.T.M. :

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

POLMAR :

Nom des instructions et des plans français en matière de lutte contre les pollutions marines.

S. G. A. R. :

Secrétariat général pour les affaires régionales

S. G. Mer :

Secrétariat général de la mer.

S. M. N. G. :

Service maritime et de navigation de la Gironde.

U.E. :

Union Européenne.

Z.D.S.O. :

Zone de défense Sud-Ouest

Z.E.E. :

Zone économique exclusive , définie par la convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer(dite de Montego-Bay).

ANNEXE 4

Textes de références (Extraits)

ANNEXE 4 - A

J.O n° 79 du 4 avril 2002 page 5876

Circulaire du 4 mars 2002 relative à la mise en vigueur d'instructions traitant de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et de l'établissement des plans de secours à naufragés

Paris, le 4 mars 2002.

Le Premier ministre à Messieurs les préfets de zone de défense (zones nord, ouest, sud-ouest, sud), Messieurs les préfets de départements littoraux, Messieurs les préfets maritimes, Messieurs les préfets des départements d'outre-mer, Messieurs les hauts-commissaires en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, Monsieur le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, Monsieur le préfet représentant le Gouvernement à Mayotte

Les événements récents ont montré que les mesures, prises dans un cadre national ou international, pour assurer la sécurité en mer ne peuvent totalement faire disparaître le risque d'accident maritime grave.

Il revient donc aux pouvoirs publics de s'assurer que le dispositif destiné à faire face aux conséquences de ces accidents est adapté et régulièrement remis à jour. C'est ainsi qu'à l'occasion des comités interministériels de la mer du 28 février et du 27 juin 2000 et lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 28 février 2000, il a été décidé de procéder à la révision des instructions relatives aux mesures à prendre en pareil cas.

Dans une première étape, l'instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs a fixé les principes généraux d'élaboration et de mise en oeuvre des plans de secours et de lutte relatifs aux accidents maritimes majeurs, en métropole et outre-mer, et déterminé la maquette générale de ces plans. Ce texte précise la définition des responsabilités. Il met l'accent sur un ensemble de points dont les événements passés ont montré l'importance : coordination terre-mer ; entretien d'une capacité d'expertise immédiate ; concertation des pouvoirs publics avec les élus et la société civile ; qualité de la communication, répondant à un souci de transparence.

Dans une seconde étape, il a été procédé à l'intégration de ces principes dans les textes relatifs aux plans de secours spécialisés correspondants.

Vous trouverez donc ci-jointes trois instructions constituant, pour les deux premières, le nouveau dispositif POLMAR, et pour la troisième le cadre d'élaboration des plans de secours à naufragés.

1. Le nouveau dispositif relatif à la lutte contre les pollutions marines accidentelles est constitué de deux textes :

1.1. Une instruction relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (instruction POLMAR), applicable aux départements métropolitains et d'outre-mer.

Parmi les dispositions nouvelles fixées par cette instruction, j'attire particulièrement votre attention sur les points suivants :

- coordination du dispositif de lutte au niveau interministériel et dans le ressort de la zone de défense ;
- capacité d'expertise mise à la disposition des autorités ;
- précautions relatives au stockage et au traitement des matériaux pollués et des polluants récupérés ;
- diffusion de l'information ;
- mesures conservatoires en vue de l'indemnisation des préjudices ;
- prise en compte des bénévoles.

Une directive spécifique fixera les modalités d'application de l'instruction POLMAR dans les autres collectivités d'outre-mer pour tenir compte des particularités de chaque statut et de la situation géographique de la collectivité concernée.

1.2. Une instruction relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles, applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

Cette instruction autorise désormais le recours au fonds d'intervention en dehors du déclenchement du plan POLMAR pour permettre l'engagement et la réalisation de toute mesure de prévention et de lutte contre les pollutions.

Elle augmente sensiblement le nombre des cas d'éligibilité à la prise en charge par l'Etat des dépenses effectuées, qu'elles aient été supportées par les collectivités locales ou les associations.

2. Une instruction spécifique définit le cadre d'élaboration des plans de secours à naufragés (PSN). Elle se substitue à l'instruction commune au ministère de l'intérieur et au secrétariat d'Etat à la mer du 4 mai 1988.

Tout en conservant l'architecture globale du texte antérieur et en intégrant les principes d'organisation de l'instruction du 2 avril 2001, ce texte comporte des aspects nouveaux. C'est ainsi que le préfet de zone de défense est désormais associé à l'élaboration des plans de secours en mer et à terre et les autorités responsables de la mise en oeuvre des secours dans les départements et territoires d'outre-mer ont été précisées.

Enfin, l'instruction souligne la possibilité de mettre en place des opérations de secours dans le cadre d'une coopération internationale, notamment dans les zones limitrophes.

3. Je vous demande de veiller personnellement à la mise en oeuvre de ces nouvelles instructions. Vous vous assurerez en particulier que les plans de secours spécialisés correspondants seront remis à jour dans les meilleurs délais et qu'ils seront régulièrement et fréquemment évalués par la pratique d'exercices réalistes, propres à juger concrètement de la formation du personnel et des capacités du matériel, ainsi qu'il est prescrit au paragraphe 10 de l'instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accident maritime majeur.

Lionel Jospin

ANNEXE 4 - B

J.O n° 79 du 4 avril 2002 page 5877

Instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR)

1. Objet et champ d'application de l'instruction

La présente instruction, applicable en métropole et dans les départements d'outre-mer, concerne la lutte contre la pollution du milieu marin résultant d'un accident ou d'une avarie maritime, terrestre ou aérien qui entraîne ou risque d'entraîner le déversement en mer d'hydrocarbures ou de tout autre produit.

Elle abroge la circulaire du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et aux plans de secours spécialisés POLMAR et l'instruction du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR).

Applicable aux départements d'outre-mer, elle abroge également l'instruction du 8 septembre 1980 relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles dans les départements et territoires d'outre-mer (plan POLMAR DOM-TOM).

La lutte contre la pollution accidentelle du milieu marin dans les territoires et les collectivités territoriales d'outre-mer fait l'objet d'une directive spécifique.

A partir des principes d'organisation fixés par l'instruction relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs, elle définit :

- les responsabilités des différents départements ministériels, administrations et organismes qui participent à cette lutte, à sa préparation et à son soutien ;
- les attributions des autorités chargées de préparer, conduire et coordonner les opérations de lutte.

Cette instruction doit être complétée localement par des plans de secours spécialisés au sens du décret relatif aux plans d'urgence, pris en application de la loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs :

- le volet terrestre du plan POLMAR (POLMAR/Terre) dans chaque département littoral ;
- le volet maritime du plan POLMAR (POLMAR/Mer) dans chaque zone de responsabilité des préfets maritimes en métropole ou des délégués du gouvernement dans les départements d'outre-mer.

Les mesures à prendre face à la menace de pollution sont de trois sortes :

- les mesures de prévention, qui visent à éviter que de telles pollutions ne se produisent ;
- les mesures de préparation à la lutte, qui visent à donner aux autorités responsables les moyens d'intervenir rapidement en cas d'accident ;
- les mesures de lutte, qui visent à en limiter les conséquences.

Bien que cette instruction traite plus spécialement de la préparation à la lutte et de la lutte contre les pollutions marines accidentelles, il a paru utile d'y rappeler les principes généraux de la prévention.

1.1. Prévention et préparation à la lutte

Les actions de prévention et de préparation à la lutte contre la pollution accidentelle du milieu marin concernent plusieurs départements ministériels et rendent donc nécessaire l'intervention d'un échelon interministériel. A ce titre, sous l'autorité du Premier ministre, le secrétaire général de la mer anime et coordonne l'action des différents départements ministériels chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de préparation à la lutte.

1.1.1. Mesures de prévention.

Ce sont essentiellement des mesures de sécurité :

- sécurité de la circulation maritime, aérienne ou terrestre, qui vise à réduire le plus possible les risques d'accidents pouvant provoquer la pollution du milieu marin ;
- sécurité des installations techniques fixes ou mobiles, maritimes, terrestres ou aériennes, de stockage, transport, manipulation, recherche et extraction des produits polluants, qui vise à réduire le plus possible les risques d'avaries ou accidents pouvant provoquer la pollution du milieu marin et leurs conséquences.

1.1.2. Mesures de préparation à la lutte.

Elles doivent permettre de disposer en permanence de tout un ensemble de moyens, en personnels entraînés et en matériels adaptés, dont le régime d'alerte et les conditions de mise en oeuvre doivent être prévus dans des plans de secours spécialisés.

Elles rendent donc nécessaires :

- l'existence d'un organisme permanent, responsable au niveau national, en liaison avec tous les départements ministériels et organismes concernés, des études et de la documentation concernant les produits polluants et leurs effets, ainsi que de la formation et des méthodes et moyens spécialisés utilisés pour les combattre. C'est le rôle du centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) ;

- la disposition immédiate d'une expertise compétente afin de connaître les caractéristiques des produits polluants en cause (teneur, nature et toxicité), leur comportement dans l'eau, l'air et leur déplacement, édicter des normes et des consignes de protection précises concernant la sécurité sanitaire (personnels sur les chantiers, population générale, population sensible), alimentaire (seuils de tolérance en polluant) et environnemental (conduite, traitement des chantiers et niveau de dépollution).

Le ministre chargé de l'environnement, en liaison avec le ministère chargé de la recherche et l'ensemble des ministères concernés, constitue un comité d'experts en s'appuyant sur les compétences scientifiques, les laboratoires et les établissements spécialisés, qu'il réunit en cas de pollution accidentelle du milieu marin. Les conclusions de ce comité sont alors mises à la disposition des cellules de crise, tant au niveau national que local ;

- le concours de toutes les administrations ou structures locales, régionales et zonales responsables de cette préparation, avec le renfort des moyens nationaux de la sécurité civile et de tout autre moyen public ou privé pertinent ;

- l'établissement de plans POLMAR.

Ces plans sont élaborés et tenus à jour au niveau de chacune des autorités directement responsables de la conduite des opérations. Ils sont mis au point avec le concours des administrations, organismes, associations impliquées et des représentants des populations concernées. Les plans comprennent l'ensemble des mesures opérationnelles et administratives nécessaires à la préparation et à la conduite de la lutte, ainsi que celles qui participent à la gestion des conséquences de la crise. Ils comportent un inventaire de tous les moyens auxquels il pourra être fait appel dans la zone de responsabilité de chacune des autorités en charge de la lutte, et prévoient l'organisation et les modalités de mise en oeuvre de ces moyens. Ils mentionnent les mesures destinées à la protection des populations, à la sauvegarde des intérêts des acteurs économiques et au recueil des éléments utiles en vue de la réparation des dommages subis (états des lieux, mesures précontentieuses). Une attention particulière est portée à l'organisation de la continuité de l'action dans les situations d'interface mer-terre ou lorsque sont concernés deux ou plusieurs départements d'une même zone de défense ou de zones de défense différentes. Les plans comportent des mesures spécifiques relatives à l'action dans la frange littorale. Ils définissent le cadre de concertation avec les élus ainsi que les conditions d'emploi des bénévoles pour l'accueil desquels l'engagement des associations sera favorisé.

Les plans POLMAR et leurs mises à jour sont systématiquement communiqués :

Au Premier ministre (secrétariat général de la mer) ;

Au ministère de l'intérieur (DDSC) ;

Au ministère chargé de la mer (DAMGM et DTMPL) ;

Au ministère chargé de l'environnement (DE) ;

Au ministère chargé de la santé (HFD) ;

Au secrétariat d'Etat à l'outre-mer (DAPAF) pour les départements concernés ;

Au niveau local, aux préfets maritimes, aux préfets de département et aux préfets de zone de défense concernés ;

Au centre de documentation de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) ;

A Météo-France ;

- l'information des élus locaux sur le contenu des plans POLMAR, en particulier les dispositions concernant les zones à protéger en priorité et les sites de stockage temporaires prévus sur les communes, ainsi que leurs responsabilités propres, afin d'éviter toute incompréhension en situation d'urgence ;

- la réalisation d'exercices qui ont pour but d'entraîner les personnels, d'évaluer la disponibilité et l'efficacité des matériels, de vérifier la validité des plans POLMAR départementaux et d'apprendre aux différentes parties prenantes à agir en commun. Leur fréquence est fixée par l'instruction relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs.

1.2. La lutte contre la pollution accidentelle du milieu marin

La lutte contre la pollution accidentelle du milieu marin concerne toutes les opérations pouvant être engagées en mer et sur les côtes, depuis l'instant où survient un accident ou une avarie pouvant entraîner une pollution, jusqu'au stade final du traitement des matériaux pollués et polluants récupérés.

2. Organisation générale

L'organisation arrêtée prend en compte la nature spécifique des actions menées en mer, à terre, à l'interface mer-terre, et notamment dans la frange littorale. Par la déconcentration, elle recherche la rapidité des interventions.

Elle prévoit :

- l'organisation de la lutte au niveau des autorités chargées de la conduire en mer et sur le littoral ;
- la coordination au niveau de la zone de défense et à l'échelon central ;
- la coopération internationale ;
- l'expertise ;
- le stockage et traitement des matériaux pollués et des polluants récupérés ;
- l'information du public.

2.1. Domaines d'action et de responsabilité

En règle générale, la lutte doit commencer en mer sur les lieux mêmes de l'accident avec les moyens maritimes et aériens les plus appropriés. Mais, notamment en raison des conditions météorologiques ou de la nature du polluant, cette action pourra ne pas suffire à traiter l'ensemble du polluant répandu et la lutte devra également être engagée sur le littoral à l'aide des moyens terrestres. Il convient donc de prévoir à la fois les conditions propres à la lutte en mer qui font l'objet du plan POLMAR/Mer et à la lutte à terre qui font l'objet du plan POLMAR/Terre. Ces deux types de lutte font, en effet, appel à des méthodes et à des moyens différents qu'il sera souvent nécessaire d'engager simultanément et donc de coordonner.

La lutte contre une pollution d'origine tellurique doit être également envisagée et doit conduire aux mêmes principes de lutte coordonnée à terre et en mer.

En métropole, les limites entre les domaines d'action des préfets des départements responsables de la direction des opérations à terre et des préfets maritimes responsables de la conduite des opérations en mer sont fixées par décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer.

Dans les départements d'outre-mer, les responsabilités exercées par le préfet maritime le sont par le délégué du gouvernement, assisté du commandant de zone maritime, conformément au décret du 25 mai 1979 relatif à l'organisation de l'Etat en mer au large des départements et territoires d'outre-mer.

La nature des côtes pouvant nécessiter des adaptations, on considérera dans la pratique que sont du ressort du préfet de département toutes les actions menées dans la frange littorale à partir de la terre, du ressort du préfet maritime, ou du délégué du gouvernement outre-mer, les actions menées à partir de la mer. Ces limites particulières devront figurer dans les plans, notamment pour la pose des moyens de protection des sites (barrages).

2.2. Conduite des opérations

La rapidité et la qualité de la réaction des responsables pour parer à une menace de pollution, qui peut survenir à tout moment, sont les conditions essentielles de l'efficacité de la prévention et de la lutte. La responsabilité des interventions contre la pollution accidentelle du milieu marin et du littoral consécutivement incombe donc en premier lieu, et de façon permanente, aux préfets maritimes et aux préfets de départements.

Toutes les administrations centrales apportent leur soutien à l'action des autorités locales, notamment dans les domaines de la logistique, de l'expertise et de la communication, ainsi que pour l'application des accords internationaux.

Lorsque la menace de pollution ou la pollution en mer présente un caractère avéré de gravité ou de complexité, et notamment s'il n'est pas possible d'y faire face avec les seuls moyens ordinaires des administrations, le préfet maritime, en métropole, ou le délégué du gouvernement outre-mer, déclenche puis met en oeuvre le plan POLMAR/Mer.

Lorsque la menace de pollution ou la pollution s'exerce sur le littoral en présentant un caractère avéré de gravité ou de complexité, et notamment s'il n'est pas possible d'y faire face avec les seuls moyens ordinaires des administrations, le préfet de département déclenche puis met en oeuvre le plan POLMAR/Terre.

Le déclenchement du volet Mer et celui du volet Terre du plan POLMAR font l'objet d'arrêtés distincts.

La cessation du volet Mer et celle du volet Terre du plan POLMAR font l'objet d'arrêtés distincts.

Le déclenchement du plan POLMAR a les conséquences suivantes :

- les autorités maritimes ou terrestres, selon le cas, sont directrices des opérations ;
- il donne accès au fonds d'intervention POLMAR dans les conditions fixées par une instruction spécifique. L'autorité préfectorale est alors ordonnateur secondaire des crédits qui lui sont attribués.

Lorsque plusieurs plans POLMAR/Mer et POLMAR/Terre sont en vigueur simultanément, leur cessation doit faire l'objet d'une concertation des autorités administratives responsables sous la coordination du préfet de zone de défense, en prenant en considération tous les éléments de la situation.

2.3. Coordination du dispositif de lutte

2.3.1. Coordination au niveau de la zone de défense.

Le préfet de zone de défense assure la coordination de l'ensemble du dispositif dès que le plan POLMAR/Mer et un ou plusieurs plans POLMAR/Terre sont déclenchés. Cette coordination implique une liaison permanente entre le préfet maritime et les préfets de départements concernés et l'échange de représentants entre les états-majors mis en place auprès du préfet maritime et du préfet de zone de défense.

Les mêmes dispositions sont mises en oeuvre dans les départements d'outre-mer entre les autorités maritimes et terrestres concernées.

2.3.2. Coordination interministérielle.

La coordination interministérielle est assurée par le ministre chargé de la mer en cas de déclenchement du seul plan POLMAR/Mer. Il s'appuie pour cela sur le secrétariat général de la mer qui dispose du centre d'information, de coordination et d'aide à la décision (CICADMER) fonctionnant au centre opérationnel de la marine à Paris.

En cas de mise en oeuvre simultanée des plans POLMAR/Terre et POLMAR/Mer, le ministre chargé de la sécurité civile assure la coordination interministérielle en liaison avec le secrétariat général de la mer et le CICADMER. Il s'appuie pour cela sur le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) qui, sous la responsabilité du directeur de la défense et de la sécurité civiles, assure une veille permanente.

2.4. Coopération internationale

Pour compléter le dispositif national, il peut être fait appel aux moyens de l'Union européenne et étrangers dans le cadre des conventions et accords de coopération internationale relatifs à la pollution du milieu marin.

Les dispositifs juridiques nécessaires sont suivis par le secrétariat général de la mer et le ministère des affaires étrangères.

En application des principes de déconcentration et de rapidité énoncés plus haut, lorsque les plans et accords prévoient des points de contacts ou des points focaux, ils sont activés au niveau de ces points. L'échelon central et les autorités en charge de la conduite des opérations de lutte, selon le cas, en sont informés sans délai. Dans tous les autres cas, ils sont mis en oeuvre par le secrétariat général de la mer, en liaison avec le ministère des affaires étrangères.

2.5. Capacité d'expertise

Le ministre chargé de l'environnement, en liaison avec le ministre chargé de la recherche et le ministre chargé de la santé ainsi que l'ensemble des ministres concernés, constitue un comité d'experts en s'appuyant sur les compétences scientifiques, les laboratoires et les établissements spécialisés. Les conclusions de ce comité sont mises à la disposition des cellules de crise, tant au niveau central que local.

Le ministre chargé de la santé coordonne, en liaison avec l'institut de veille sanitaire, le dispositif d'expertise sur les points suivants : évaluation des risques sanitaires pour la population exposée, définition de consignes de protection, suivi sanitaire, évaluation du risque sanitaire résiduel après pollution, suivi de l'impact psychologique.

Au niveau local, une cellule d'experts est constituée auprès de l'autorité principalement en charge de la lutte contre la pollution ou auprès du préfet de zone de défense, si celui-ci assure la coordination de la gestion de la crise. Travaillant avec le comité d'experts de l'échelon central, ce groupe fournit aux préfets les éléments nécessaires à leurs décisions.

2.6. Stockage et traitement des matériaux pollués et des polluants récupérés

Le stockage et le traitement des produits récupérés en mer et sur le littoral doivent faire l'objet d'un développement complet dans les plans POLMAR.

Les stockages sont de trois types, tous provisoires :

- primaire ou de « haut de plage » : plate-forme d'urgence destinée au dépôt immédiat des produits récupérés, dans l'attente du transport dans un stockage intermédiaire ;
- intermédiaire : lieu de dépôt servant au regroupement de plusieurs chantiers de ramassage. L'urgence de leur utilisation en cas d'accident nécessite un choix de sites potentiels au stade de l'élaboration du plan POLMAR ;
- lourd : regroupement des produits issus des stockages intermédiaires, en vue de préparer leur traitement et leur élimination.

L'emplacement de ces stockages est confirmé lors des opérations de lutte en fonction des critères suivants :

- nature du produit ramassé ;
- facilité d'accès ;

- impact environnemental minimum.

Dans tous les cas, il est nécessaire de réhabiliter les sites dès la fin de leur exploitation.

Le rôle de chacun des services de l'Etat, dans l'organisation des stockages primaires et intermédiaires, est fixé en annexe (paragraphes 5 et 6).

Les stockages intermédiaires et lourds relèvent de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En raison de la durée des procédures d'autorisation de ce type d'installation, il convient de définir dans le plan POLMAR les sites d'accueil et les modalités applicables en cas d'urgence : utilisation de sites dédiés ou réquisition de sites identifiés au préalable. La DRIRE est chargée d'établir le recensement des sites potentiels de stockage intermédiaires et lourds sur l'ensemble de sa zone de compétence, ainsi que la liste des installations susceptibles d'être utilisées pour le traitement et l'élimination des produits récupérés.

2.7. Information du public

2.7.1. Au niveau local.

Les relations avec les médias et l'information du public sont, selon les cas, du ressort des autorités maritimes et terrestres ou du préfet de zone de défense. Ces autorités prennent les mesures permettant aux représentants de la presse d'exercer leur activité dans de bonnes conditions matérielles, de suivre sans délai le cours des événements, la nature de la pollution, la portée des risques encourus et le déroulement des opérations de prévention et de lutte. A cet effet, des services d'information sont mis en place.

Ces autorités assurent également l'information des élus, des organisations socioprofessionnelles et des mouvements associatifs.

L'autorité en charge de la gestion de la crise au niveau central fixe aux responsables locaux les directives concernant la politique de communication.

Les autorités maritimes et terrestres et le préfet de zone de défense agissent de concert afin d'unifier le message des administrations de l'Etat luttant contre la pollution en mer et à terre.

2.7.2. Au niveau national.

L'information relève du ministre chargé de la coordination interministérielle de la crise.

Lorsque, à l'occasion d'un sinistre de grande ampleur, le Premier ministre désigne un ministre pour assurer la gestion d'un problème particulier, celui-ci assure la communication associée.

Pour les départements d'outre-mer, cette communication est effectuée en liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer.

3. La lutte en mer

3.1. Préparation à la lutte

3.1.1. Au niveau local.

Chaque préfet maritime, ou chaque délégué du gouvernement outre-mer, fait établir un (ou plusieurs) plan(s) POLMAR/Mer, selon les principes d'élaboration et les maquettes fixés par l'instruction relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs. Les différentes administrations concernées collaborent à leur préparation selon leurs attributions répertoriées en annexe. Ces plans mentionnent aussi les accords d'intervention établis avec les Etats voisins.

Les plans comportent notamment un inventaire systématique des moyens civils et militaires disponibles pour faire face à une menace de pollution (remorqueurs de haute mer, matériels d'allègement, etc.), ou pour lutter contre la pollution (matériels de pompage spécialisés, produits de lutte, éventuellement barrages, etc.), ainsi que le matériel de prélèvement d'échantillons dans le milieu (air et eau). Par ailleurs, une liste des laboratoires d'analyse spécialisés auxquels il peut être fait appel est tenue à jour.

Ils comprennent également un inventaire des moyens des entreprises privées auxquels il peut être recouru en cas de nécessité.

Le préfet de zone de défense est systématiquement associé à l'élaboration de ces plans. Leur examen est mis à l'ordre du jour des réunions de la conférence maritime, afin d'en vérifier la cohérence avec les plans départementaux et d'appeler sur leur existence l'attention de tous les acteurs intéressés.

Les plans POLMAR/Mer sont centralisés au secrétariat général de la mer.

3.1.2. Au niveau central.

Le ministère de la défense (état-major de la marine) prépare les actions de soutien qu'il aura à conduire dans la lutte : approvisionnement de produits et matériels, transfert de moyens navals et aériens. Il est destinataire des plans POLMAR/Mer.

3.2. Conduite de la lutte

Le préfet maritime en métropole, ou le commandant de zone maritime sous l'autorité du délégué du gouvernement dans les départements d'outre-mer, est chargé d'organiser et de diriger toutes les opérations de lutte en mer dans les limites de sa zone de responsabilité. Il recueille en permanence les informations sur la pollution accidentelle du milieu marin, évalue la menace et met en oeuvre les moyens appropriés pour y faire face.

Dans les situations d'urgence prévues par la convention de Bruxelles de 1969 et de son protocole, le préfet maritime ou le délégué du gouvernement est l'autorité habilitée à prendre les mesures nécessaires. A ce titre, il adresse les mises en demeure conformément à l'article L. 218-72 du code de l'environnement.

La mise en demeure effectuée, et lorsque la personne physique ou morale mise en demeure assume ses responsabilités en prenant les mesures nécessaires, le préfet maritime conserve cependant à tout moment la faculté de faire cesser l'opération ou de demander sa modification.

Les pollutions ou menaces de pollution sont combattues à l'initiative du préfet maritime ou du commandant de zone maritime sous l'autorité du délégué du gouvernement outre-mer, dans le cadre de ses attributions normales et avec les moyens de la marine et des administrations dont il coordonne l'action en mer.

Lorsqu'il déclenche le plan POLMAR/Mer, le préfet maritime ou le délégué du gouvernement outre-mer en informe immédiatement le Premier ministre (secrétariat général de la mer, CICADMER), le ministre chargé de la mer (cabinet, DAMGM, DTMP), le ministre de la défense (cabinet, état-major de la marine), le ministre de l'intérieur (COGIC), le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (cabinet, budget, DGCP, DAJ), le ministre de l'environnement (cabinet, directions de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques), le ministre chargé de la santé (DGS), le ministre de l'agriculture et de la pêche (cabinet, DPMA, DGAL), le ministre des affaires étrangères (cabinet, DAEF), le cas échéant le ministre chargé de l'outre-mer (cabinet, DAPAF), ainsi que les préfets des départements et des zones de défense concernés ou susceptibles de l'être.

Le préfet maritime ou le commandant de la zone maritime outre-mer prévient simultanément le centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), dont les experts et les moyens sont mis sur-le-champ à sa disposition, ainsi que Météo-France et l'IFREMER.

Il fait appel aux moyens adaptés des administrations et, si nécessaire, aux moyens privés réquisitionnés ou non, ainsi qu'aux moyens pouvant être mis à disposition par des Etats auxquels la France est liée par des accords de lutte contre la pollution.

Pour l'exercice de ses responsabilités, il est assisté d'un état-major de lutte constitué d'un représentant du préfet de zone de défense et des représentants locaux ou régionaux des différentes administrations intéressées. Il peut en outre faire appel aux organismes et aux experts qu'il estime les plus qualifiés, ainsi qu'à toute personne dont la présence au sein de cet état-major lui semble nécessaire, et notamment, le cas échéant, aux représentants des responsables de la pollution, de leurs assureurs et de l'organisme intergouvernemental d'indemnisation.

Il renseigne en permanence le CICADMER, qui assure l'information du Premier ministre (secrétariat général de la mer) et des ministres concernés.

Pour faciliter la conduite des opérations sur place, le préfet maritime peut déléguer ses pouvoirs au commandant de la marine le mieux placé pour les exercer. Il peut aussi détacher un échelon avancé de commandement qui s'installe à l'endroit le plus favorable ; les administrations et les collectivités locales sont tenues de donner le maximum de facilités pour l'installation et le fonctionnement de cet échelon avancé.

Si le sinistre intéresse à la fois les préfetures maritimes de l'Atlantique et de Manche-mer du Nord, le préfet maritime de l'Atlantique décide de prendre la direction d'ensemble ou de la déléguer au préfet maritime de la Manche-mer du Nord.

Dans tous les cas où il y a une menace contre le littoral, l'autorité maritime tient informés de l'évolution de cette menace les préfets des départements et des zones de défense concernés, de manière à permettre la préparation de la lutte à terre.

Si la lutte à terre devient également nécessaire, le préfet maritime agit en collaboration étroite avec le préfet de zone coordonnateur.

Le préfet maritime, ou le délégué du gouvernement outre-mer, peut, après accord du ministre chargé de l'environnement, et conformément aux procédures décrites dans le paragraphe 5 ci-après, engager des dépenses d'urgence sur le fonds d'intervention dont il est ordonnateur secondaire. Dans ce cas, il crée avec le concours du trésorier-payeur général et celui du trésorier-payeur général de région, contrôleur financier en région, une cellule financière chargée de centraliser les besoins de financement, d'estimer leur évolution à court terme, de centraliser les engagements de dépenses, d'apprécier leur éligibilité au financement par le fonds d'intervention (cf. infra, partie 5, dispositions financières) et de constituer le dossier de préjudice. Cette cellule financière sert d'interlocuteur aux services centraux, d'une part du ministère chargé de l'environnement, gestionnaire du fonds d'intervention, et d'autre part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

4. La lutte à terre

La pollution de la mer, dès qu'elle revêt une certaine ampleur, constitue un sinistre généralement difficile à maîtriser complètement, notamment dans des conditions météorologiques ou géographiques défavorables et selon la nature des polluants.

Commencée en mer, la lutte peut donc se poursuivre à terre. Dans certains cas, elle peut même se limiter à la seule phase terrestre (rupture de cuve de stockage côtière ou d'oléoduc, par exemple).

4.1. Préparation à la lutte

4.1.1. Au niveau local.

Dans chaque département littoral est préparé, sous l'autorité du préfet, un plan de lutte POLMAR/Terre en liaison avec les élus locaux, les associations et les usagers du milieu marin et du littoral. L'instruction relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs précise les modalités d'élaboration et les maquettes de ces plans. Chaque plan POLMAR/Terre correspond à un plan POLMAR/Mer, l'ensemble constituant le plan POLMAR pour le département.

Les différentes administrations concernées collaborent à la préparation de ces plans selon leurs attributions répertoriées en annexe.

Les plans doivent comporter notamment l'inventaire précis et hiérarchisé des zones à protéger en priorité, l'inventaire exhaustif et tenu à jour des matériels et produits de lutte, les plans précis de pose et de maintenance des barrages, l'inventaire des sites de stockage et des centres de traitement des produits polluants récupérés, la liste des entreprises privées spécialisées dans la lutte antipollution, les moyens d'évaluer les risques, les possibilités d'hébergement des personnels de lutte et, dans les régions conchylicoles, un plan de sauvetage des cultures marines par transfert. Les plans traitent également du nettoyage et de la restauration du littoral.

Ils prennent en considération les mesures relatives à la sauvegarde de la santé publique et à la protection des intérêts économiques.

Une organisation d'accueil, de gestion et de formation rapide des bénévoles doit être prévue pour assurer leur intervention dans des conditions de sécurité et d'efficacité acceptables.

Les installations terrestres publiques ou privées susceptibles d'engendrer des pollutions accidentelles du milieu marin doivent pour leur part disposer d'une organisation et de moyens leur permettant de maîtriser les conséquences d'un incident ou d'un accident. Les procédures d'alerte des autorités locales doivent être prévues.

4.1.2. Au niveau zonal.

Le préfet de zone de défense participe à l'élaboration des plans de sa zone de compétence. A ce titre, il veille à l'homogénéité, à la cohérence et à l'interopérabilité des plans terrestres et aussi à la gestion de l'interface terre-mer.

4.1.3. Au niveau central.

En vue de faciliter l'action des responsables des opérations de lutte et en vue de coordonner les actions terre-mer, la direction de la défense et de la sécurité civiles (COGIC) conserve une documentation constituée des plans POLMAR/Terre et POLMAR/Mer, de l'inventaire des moyens nationaux de la sécurité civile et de l'inventaire des moyens de lutte des centres interdépartementaux de stockage POLMAR/Terre.

Les plans sont centralisés à la direction de la défense et de la sécurité civiles.

4.2. Conduite de la lutte

Le préfet est chargé de la coordination des opérations de lutte à terre dans les limites de son département. Il reçoit du préfet maritime, ou du commandant de zone maritime outre-mer, les informations sur la pollution du milieu marin.

En fonction de l'étendue et de la gravité de la pollution, ainsi que de l'évolution de la situation, il peut être conduit à assurer la direction des opérations de lutte dans les conditions indiquées ci-après.

4.2.1. Pollutions de faible ou de moyenne ampleur.

Elles ne font pas l'objet du déclenchement du plan POLMAR/Terre.

Les opérations de lutte incombent à la commune et sont dirigées par les maires dans le cadre de leurs attributions de police générale prévue par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Les communes peuvent faire appel à des moyens privés, notamment aux organismes professionnels regroupant les sociétés spécialisées dans la fourniture de moyens et de services de lutte contre la pollution. Les maires participent avec les moyens de leurs services municipaux aux opérations entreprises.

L'organisation des secours à l'échelon communal peut être définie dans un plan communal, ou intercommunal dans le cas de regroupement territoriaux.

4.2.1.1. Pollution de faible ampleur.

S'ils l'estiment nécessaire, les maires peuvent demander les conseils et l'assistance technique des services départementaux compétents, des services déconcentrés de l'Etat, du CEDRE ou de tout autre organisme compétent.

Les maires mettent en oeuvre les plans communaux ou intercommunaux. Ces plans doivent pouvoir s'intégrer dans le dispositif opérationnel départemental, de façon à garantir une cohérence d'ensemble si le recours au plan départemental s'avère ultérieurement nécessaire.

Ils rendent compte de leurs actions au sous-préfet.

4.2.1.2. Pollution de moyenne ampleur.

En cas de pollution plus importante et ne touchant qu'une seule commune, la responsabilité de la lutte reste au maire sur le territoire de sa commune.

Quand plusieurs communes sont atteintes par une pollution de moyenne ampleur, le préfet conduit les opérations de lutte et attribue les renforts.

Il peut être fait appel au CEDRE, à l'IFREMER, à l'AFSSA, à l'AFSSE, à Météo-France et à l'InVS, dont les experts et, le cas échéant, les moyens sont immédiatement mis à disposition. Les moyens des administrations peuvent faire l'objet d'une demande de concours.

Les moyens du centre interdépartemental de stockage POLMAR/Terre territorialement compétent peuvent être demandés par les communes au préfet de leur département. Des conventions de mise à disposition à titre onéreux peuvent être établies à cette fin à l'échelon du département ou de la zone de défense. Le ministère de l'équipement, des transports et du logement (DTMPL) est tenu informé de l'engagement de ces moyens.

4.2.2. Pollutions d'ampleur exceptionnelle.

Lorsque le préfet de département déclenche le plan POLMAR/Terre, il en informe immédiatement le Premier ministre (secrétariat général de la mer et CICADMER), le ministre chargé de la sécurité civile (cabinet, COGIC), le ministre chargé de la mer (cabinet, DTMPL, DAMGM), le ministre chargé de l'environnement (cabinet et directions de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques). Il prévient de même le ministre de la défense (cabinet et état-major de la marine), le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (cabinet, budget, DAJ et DGCP), le ministre chargé de la santé (DGS) qui animera les organismes d'expertise sanitaire, le ministre de l'agriculture et de la pêche (cabinet, DPMA, DAGL), le cas échéant, le ministre chargé de l'outre-mer (cabinet, DAPAF), le préfet de la zone de défense, le préfet maritime ou délégué du gouvernement concerné, ainsi que le CEDRE, Météo-France et l'IFREMER dont les experts et les moyens sont immédiatement mis à sa disposition.

4.2.2.1. Echelon du département.

Le directeur des opérations de lutte est dans les limites de son département le préfet. Il est placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Il est assisté pour l'exercice de cette responsabilité d'un état-major qu'il constitue avec les représentants des services déconcentrés des départements ministériels concernés. Il peut en outre faire appel en cas de besoin aux organismes et aux experts qu'il estime les plus qualifiés, ainsi qu'à toute personne dont la présence au sein de cet état-major lui semble nécessaire. Il peut également faire appel aux représentants des responsables de la pollution, de leurs assureurs et de l'organisme intergouvernemental d'indemnisation.

Il dispose des moyens de lutte du centre interdépartemental de stockage POLMAR/Terre territorialement compétent.

Il peut demander le concours des moyens nationaux de la sécurité civile et de la défense nationale.

Il reçoit les informations sur la pollution du milieu marin et évalue la menace. Pour ce faire, il se tient en liaison étroite avec l'autorité maritime. Cette dernière informe le CICADMER de l'évolution de la situation.

Il dispose, en plus des moyens des collectivités locales et de l'ensemble des moyens disponibles des administrations, des moyens privés, réquisitionnés ou non.

Il rend compte en permanence du déroulement des opérations au ministre de l'intérieur (COGIC) en s'appuyant sur le centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC).

Il peut, après accord du ministre chargé de l'environnement et conformément aux procédures décrites dans le paragraphe 5 ci-après, engager des dépenses d'urgence sur le fonds d'intervention dont il est ordonnateur secondaire. Dans ce cas, il crée, avec le concours du trésorier-payeur général et celui du trésorier-payeur général de région, contrôleur financier en région, une cellule financière spécialisée. Cette cellule centralise les besoins de financement, estime leur évolution à court terme, centralise les engagements de dépense, apprécie leur éligibilité au financement par le fonds d'intervention (cf. infra partie 5, Dispositions financières) et est chargée de constituer le dossier de préjudice. Elle sert d'interlocuteur aux services centraux, d'une part, du ministère chargé de l'environnement, gestionnaire du fonds d'intervention, et, d'autre part, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La cellule agit en étroite liaison avec celle constituée par le préfet maritime ou avec la cellule maritime créée par le délégué du gouvernement outre-mer si elles sont distinctes.

Le préfet peut effectuer les mises en demeure lorsque l'origine de la pollution se trouve dans son secteur de responsabilité (décrets n° 61-547 du 26 décembre 1961 et n° 86-38 du 7 janvier 1986). La mise en demeure effectuée, et lorsque la personne physique ou morale mise en demeure assume ses responsabilités en prenant les mesures nécessaires, le préfet conserve cependant à tout moment la faculté de faire cesser l'opération ou de demander sa modification.

4.2.2.2. Echelon de la zone de défense.

Si les moyens d'un département sont insuffisants, la zone de défense est le premier échelon de soutien des opérations de lutte.

Le préfet de zone de défense, assisté du préfet délégué à la sécurité et à la défense, de l'état-major de zone de la sécurité civile et du centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC), assure la coordination de l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire le suivi des actions terrestres, maritimes et aéromaritimes, la cohérence de ces actions et la répartition des moyens de renfort.

Il peut mobiliser les moyens des centres interdépartementaux de stockage POLMAR/Terre situés dans sa zone de compétence.

Lorsqu'il exerce des responsabilités effectives de coordination, le préfet de zone de défense assure la liaison entre l'échelon local et l'échelon national, pour l'ensemble des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité maritime (soutien logistique, définition de la communication, suivi financier, questions juridiques, expertises, etc.).

4.2.2.3. Soutien et coordination à l'échelon central.

En cas d'application du plan POLMAR simultanément en mer et à terre, ou seulement à terre, la coordination interministérielle est assurée par le ministre chargé de la sécurité civile. Il dispose du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), où sont réunis les représentants des ministères concernés, en relation avec le secrétariat général de la mer et le CICADMER.

Le COGIC reçoit tous les renseignements sur l'évolution de la situation et les moyens engagés, recherche et met à disposition de la zone de défense les moyens supplémentaires nécessaires et tient informés en permanence le ministre en charge de la crise, le secrétariat général de la mer (information du Premier ministre) et les ministres concernés par l'évolution de la situation.

La mobilisation des moyens des centres interdépartementaux de stockage POLMAR/Terre extérieurs à la zone de défense est assurée par le ministre chargé de la mer.

5. Dispositions financières et juridiques

5.1. Dispositions financières

La lutte contre les pollutions accidentelles nécessite l'engagement de moyens en personnel et en matériel. Certaines administrations en sont dotées dans le cadre de leurs missions.

Toutefois, comme le précise la présente instruction, après accord du ministre chargé de l'environnement, le préfet maritime ou le préfet de département, ou le délégué du gouvernement outre-mer peuvent engager des dépenses sur le fonds d'intervention. Ce fonds a pour objet, après déclenchement du plan POLMAR ou en dehors de celui-ci, de financer les dépenses exceptionnelles de prévention ou de lutte contre la pollution que ne peuvent couvrir les crédits dont disposent les services de l'Etat dans le cadre de leur dotation budgétaire annuelle.

Le fonds permet de financer les dépenses exceptionnelles engagées directement par l'Etat ou celles engagées par ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics (notamment les établissements publics de coopération intercommunale-EPCI) ou les associations.

Une instruction particulière fixe les procédures d'accès au fonds d'intervention.

5.2. Dispositions juridiques

Il convient de prendre en compte la dimension juridique des accidents conduisant à des pollutions marines afin de préserver les voies de droit permettant d'aboutir à l'indemnisation du préjudice subi par la collectivité.

La gestion des aspects juridiques et contentieux des pollutions marines accidentelles débute dès la confirmation du danger de pollution par la prise de mesures d'injonction prévues par le droit international ou national (cf. supra paragraphes 3.2 et 4.2.2.1) et également par des actions conservatoires telles que les constats d'urgence afin d'établir l'état des lieux avant le sinistre, ou, dans certaines hypothèses, la saisie d'un gage en vue du recouvrement des frais exposés par l'Etat. Elle se poursuit tout au long du sinistre par le recueil des éléments du dossier de préjudice de l'Etat. Enfin, s'agissant d'affaires faisant intervenir de nombreux interlocuteurs et nécessitant souvent des procédures longues d'expertise et d'instruction, il convient d'intégrer cette dimension dans la conduite de l'action afin de préserver la mémoire des actions entreprises.

A cet égard, la collaboration des cellules opérationnelles des autorités en charge de la lutte avec les cellules financières, constituées des correspondants pollution des différentes administrations et en charge de l'élaboration du dossier de préjudice, est indispensable à la constitution d'un dossier argumenté et étayé de pièces justificatives.

Par ailleurs, la gestion des aspects juridiques et contentieux des pollutions marines accidentelles requiert une coordination entre les autorités en charge des opérations de lutte et l'agent judiciaire du Trésor au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En effet, compte tenu de la dualité des ordres de juridiction, il est de la responsabilité des préfets et de l'agent judiciaire du Trésor de se tenir mutuellement informés de toute action contentieuse, afin d'assurer la cohérence nécessaire à la défense des intérêts de l'Etat.

Une instruction particulière détaille ces différents points.

Sous l'autorité du Premier ministre, le secrétariat général de la mer, chargé d'animer et de coordonner les actions des différents départements ministériels en matière de prévention et de préparation à la lutte, veille spécialement à l'application de la présente instruction et fait rapport au comité interministériel de la mer sur les conditions de son exécution.

Lors du déclenchement du plan POLMAR, il suit pour le compte du Premier ministre l'ensemble des opérations menées pour combattre les pollutions et s'assure de la prise des mesures visant à diminuer l'impact et les conséquences de la pollution sur les personnes, les biens et les activités.

Fait à Paris, le 4 mars 2002.

Lionel Jospin

A N N E X E

RÉCAPITULATION DES TÂCHES INCOMBANT AUX DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES DANS LE CADRE DES PLANS POLMAR

1. Rôle des autorités responsables au plan local

1.1. En métropole : préfets maritimes, préfets de départements littoraux et préfets de zone de défense

1.1.1. Préparation à l'action.

1.1.1.1. Préfets maritimes :

- animer et coordonner la préparation à l'action de lutte contre la pollution du milieu marin, notamment dans le cadre des conférences maritimes ;
- tenir à jour l'inventaire des moyens de lutte en mer disponibles dans leur zone de responsabilité et susceptibles raisonnablement d'être utilisés ;
- établir les plans d'intervention de leur zone de responsabilité et, le cas échéant, établir, en liaison avec les opérateurs et le ministère chargé de l'industrie, les plans d'exception relatifs aux installations pétrolières d'exploration et d'exploitation en mer ;
- établir et mettre à jour les plans d'intervention en coopération avec les Etats voisins ;
- rechercher avec les préfets de département et les préfets des zones de défense une parfaite cohérence entre les plans de lutte en mer et les plans de lutte à terre ; établir avec les préfets de zones de défense des conventions de mise à disposition réciproque de moyens aériens ;
- mettre en place les équipes d'évaluation, d'intervention et d'assistance aux navires en difficulté ;
- s'assurer qu'il dispose de personnel compétent et formé à intervenir en mer ;
- coordonner les demandes de concours aux expérimentations organisées par le CEDRE en vue de la mise au point des produits et matériels de lutte contre les pollutions ;
- organiser des exercices pour vérifier la validité des plans d'intervention et assurer l'entraînement des personnels, avec la participation des administrations et des organismes publics concernés, notamment le CEDRE, Météo-France et l'IFREMER ;
- veiller à la répartition des équipements et produits de lutte en mer mis en place dans les ports militaires ou civils et se tenir informé de l'état des stocks de matériels et produits publics ou privés disponibles ;
- informer en tant que de besoin les administrations, les élus et les usagers du milieu marin sur le contenu et la mise en oeuvre du plan POLMAR/Mer.

1.1.1.2. Préfets de département :

- diriger l'action des services déconcentrés de l'Etat et des services départementaux placés sous son autorité opérationnelle, notamment le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ;
- établir le plan de lutte en liaison avec le préfet maritime concerné ;
- prévoir une organisation de lutte qui puisse s'inscrire dans la durée ;
- rechercher avec le préfet maritime et le préfet de zone de défense une parfaite cohérence des plans de lutte en mer et des plans de lutte à terre ;

- tester régulièrement l'efficacité de ces plans au cours d'exercices de différents niveaux (théoriques, pratiques, avec un volet POLMAR/Mer, avec des volets POLMAR/Terre de départements voisins). Y associer les administrations concernées, le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), le centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE), l'IFREMER, les centres antipoisons et l'InVS, Météo-France, ainsi que des moyens nationaux de la sécurité civile ;

- veiller à la cohérence entre le plan POLMAR/Terre et les plans de secours communaux ou intercommunaux.

La planification de l'organisation du commandement doit tenir compte des principes généraux suivants :

Poste de commandement fixe ou poste de commandement préfecture (état-major de direction des opérations de lutte) :

- il tient à jour la situation de l'environnement en termes sociaux, économiques et politiques ;
- il conseille le préfet sur les décisions à prendre et renseigne l'échelon de la zone de défense ;
- il assure la logistique du (ou des) poste(s) de commandement tactique et coordonne toutes les actions de communication (média, population, victimes).

Poste de commandement tactique ou poste de commandement opérationnel (commandement des opérations de lutte) :

- centre nerveux de l'intervention où arrivent tous les renseignements nécessaires au commandant et au directeur des opérations de secours ;
- il permet d'établir la synthèse des renseignements, d'élaborer les idées de manœuvre, de diffuser les ordres vers les différents chefs de secteur.

Poste de commandement avancé ou de secteur :

- un ou plusieurs postes de commandement avancés peuvent être mis en place lors d'opérations étendues dans l'espace ;
- siège du chef de secteur, il ne constitue que le relais du poste de commandement tactique. Il peut coordonner plusieurs chantiers.

Cellule de crise ou d'évaluation :

- pluridisciplinaire et située auprès du préfet, elle se réunit à l'initiative de celui-ci ;
- elle analyse et évalue les renseignements et les informations ;
- elle anticipe les conséquences de l'événement ;
- elle peut réunir les experts locaux pouvant compléter le dispositif national.

1.1.1.3. Préfets de zone de défense :

- suivre les travaux d'élaboration des plans POLMAR des départements ;
- s'assurer de l'homogénéité des plans des différents départements de sa zone de compétence ;
- rechercher avec le préfet maritime et les préfets des départements concernés une parfaite cohérence des plans de lutte à terre et en mer ;
- mettre en place un plan de communication opérationnel avec le(s) préfet(s) maritime(s).

1.1.2. Opérations de lutte.

1.1.2.1. Préfets maritimes :

- diriger les opérations visant à faire disparaître le danger de pollution ou à réduire les effets d'une pollution effectivement déclarée en mettant en oeuvre les moyens militaires et civils, publics ou privés, les mieux adaptés ;
- s'assurer, si besoin est, du concours éventuellement à titre onéreux des organismes publics ou privés disposant de moyens adéquats ;
- centraliser les informations, évaluer la situation et prendre les mesures qui s'imposent : intervention en mer, mise en demeure, déclenchement du plan POLMAR/Mer, décisions d'affrètement ou réquisition de moyens privés, information de l'échelon central (CICADMER, secrétariat général de la mer), des préfets de zones de défense, des préfets de département concernés sur le déclenchement du plan POLMAR/Mer et sur l'évolution de la situation ;
- coordonner les opérations d'observation aérienne et maritime des pollutions ;
- réglementer, le cas échéant, le trafic aérien dans la zone de lutte ;
- mettre en place un réseau de collecte et d'enregistrement des informations, sur l'ensemble des opérations conduites en mer (prélèvements, analyses, moyens et personnels engagés) ;
- déclencher les opérations conjointes avec les pays voisins dans le cadre des accords ou arrangements techniques particuliers existants, et assurer les échanges d'informations nécessaires ;

- mettre en oeuvre la cellule d'information et de relation avec le public en commun avec les préfets de zone de défense concernés ;
- gérer la communication (voir § 2.7.1) ;
- lorsque le plan POLMAR est déclenché, mettre en place la cellule financière spécialisée.

1.1.2.2. Préfets de département :

- déclencher le plan POLMAR/Terre ;
- désigner le commandant des opérations de lutte ;
- s'assurer, si besoin est, et éventuellement à titre onéreux, du concours des organismes publics ou privés qui disposent de moyens de lutte (parcs de l'équipement, ports autonomes, groupements d'intérêt économique, coopératives...) ;
- assurer la direction des opérations de lutte à terre ;
- mettre en place une cellule d'experts (voir § 2.5) quand celle-ci n'est pas activée au niveau de la zone de défense ;
- coordonner les opérations d'observation terrestre des pollutions ;
- régler, le cas échéant, le trafic aérien dans la zone de lutte ;
- mettre en place un réseau de collecte et d'enregistrement des informations sur l'ensemble des opérations conduites à terre (prélèvements, analyses, moyens et personnels engagés) ;
- mettre en place une veille sanitaire (risques pour les personnes et pour les produits comestibles) ;
- assurer un lien avec les collectivités territoriales, les représentants socioprofessionnels et les associations ;
- assurer la sauvegarde des usages (prises d'eau, baignade, etc.) ;
- prendre les mesures nécessaires à la gestion des zones aquacoles (évaluation des stocks et qualité des eaux avant pollution, déplacement des stocks, interdiction de récolte, suivi des contaminants) ;
- faire activer les circuits et réseaux de transmission prévus par les plans ;
- faire appliquer par les services déconcentrés de l'Etat compétents les conventions de prestations de services passées avec les entreprises privées et procéder aux réquisitions nécessaires ;
- lorsque le plan POLMAR est déclenché, mettre en place la cellule financière spécialisée ;
- demander, en tant que de besoin, des moyens de renfort à la zone de défense ;
- tenir informée la zone de défense de l'évolution de la situation ;
- gérer la communication (voir § 2.7.1) ;
- transmettre à la zone de défense les questions d'ordre médiatique, scientifique, technique, juridique et financier.

1.1.2.3. Préfet de zone de défense :

- assurer la coordination de l'ensemble des actions menées à terre et en mer, en liaison avec le préfet maritime ;
- assurer le soutien opérationnel et logistique des départements touchés par la pollution ;
- mobiliser et coordonner les moyens de renfort à terre ;
- mettre en place, le cas échéant à son niveau, une cellule d'experts (voir § 2.5) ;
- diffuser l'organisation opérationnelle mise en place ;
- centraliser les informations des réseaux de collecte et d'enregistrement mis en place par les préfets maritimes et les préfets de département, avec le concours, autant que de besoin, du CEDRE pour répertorier les échantillons prélevés et les observations réalisées ;
- évaluer les priorités dans l'acheminement des renforts en fonction de l'évolution de la situation en mer communiquée par le préfet maritime et renforcer les dispositifs opérationnels départementaux en conséquence ;
- gérer la communication selon les principes fixés par le paragraphe 2.7.1 de l'instruction.

1.2. Dans les départements d'outre-mer

2. Secrétariat général de la mer

3. Ministère de la défense

4. Ministère de l'intérieur

5. Ministère de l'équipement, des transports et du logement

5.1. Préparation à la lutte

5.1.1. Au niveau central (DTMPL-DAMGM) :

- avec le concours du CEDRE et du centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), définir et expérimenter les produits, équipements et matériels spécifiques de lutte à terre et de protection du littoral ;
- organiser, en liaison avec le ministère de l'intérieur (DDSC), la formation du personnel d'encadrement et de lutte ;
- définir, approvisionner, entretenir et répartir les matériels spécifiques nécessaires à la protection des sites sensibles du littoral (barrages, coffres, corps morts, chaînes, etc.) et aux opérations de nettoyage et restauration du littoral ;
- anticiper l'obsolescence éventuelle des matériels et veiller à leur remplacement ;
- adapter ses moyens navals, lorsque cela est possible, à la lutte contre les pollutions ;
- assister les services déconcentrés pour l'établissement des plans POLMAR/Terre départementaux en tenant à jour le guide de révision élaboré avec le CEDRE ;
- veiller, avec le ministère de l'intérieur, au respect du calendrier des exercices et prévoir l'inscription à son budget des crédits nécessaires.

5.1.2. Au niveau local :

5.1.2.1. Affaires maritimes.

Directions départementales des affaires maritimes (DDAM) :

- participer à l'élaboration des plans POLMAR/Mer et POLMAR/Terre ;
- assurer, pour le compte des préfets maritimes et des préfets de département, la préparation des mesures spécifiques d'intervention dans la frange littorale faisant appel à des moyens nautiques locaux, y compris les exercices mobilisant ces derniers.

Directions régionales des affaires maritimes (DRAM) et centres de sécurité des navires (CSN) :

Prévoir le concours d'inspecteurs des CSN pour l'évaluation de situation lorsqu'un navire est en cause, au profit des préfets maritimes ou, si nécessaire, des préfets de département si le navire se trouve dans les limites administratives d'un port ou s'il est échoué sur le domaine public maritime.

Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) :

Assurer, au profit des autorités maritimes et terrestres la centralisation des informations sur les pollutions.

5.1.2.2. Services maritimes spécialisés et services maritimes des directions départementales de l'équipement ;

- tenir à jour la situation des matériels et équipements de lutte publics ou privés disponibles ;
- organiser le stockage et l'entretien des produits, matériels et équipements spécifiques de lutte dans les centres interdépartementaux de stockage et d'intervention POLMAR/Terre et proposer au niveau central les renouvellements et adaptations nécessaires ;
- préparer, avec le concours du CETMEF et du CEDRE, les plans de protection des sites sensibles dans le cadre des plans POLMAR/Terre ;
- mettre en place, à titre préventif, à proximité des zones les plus vulnérables, lorsque cela est possible, les dispositifs permettant la pose des barrages ;
- former les personnels à l'utilisation des matériels de lutte à terre et de protection des zones vulnérables ;
- participer aux actions de formation au bénéfice du personnel des services départementaux d'incendie et de secours ;
- définir, en relation avec les DIREN, les techniques de préparation des stockages primaires et établir des listes d'achat de matériels spécialisés ou des conventions de prestations de service avec des sociétés privées.

5.2. Opérations de lutte

5.2.1. Au niveau central (DTMPL - DAMGM) :

- renforcer éventuellement les moyens en personnels et en matériels de ses services locaux ;

- prendre toutes dispositions pour que le transport éventuel de ces matériels et personnels d'une région vers une autre soit assuré dans les plus brefs délais.

5.2.2. Au niveau local.

5.2.2.1. Affaires maritimes.

Directions régionales (DRAM) et départementales (DDAM) des affaires maritimes :

- placer les moyens opérationnels disponibles des affaires maritimes (CROSS, PAM, VRS, ULAM, CSN) à la disposition du préfet maritime ou du commandant de zone maritime sous l'autorité du délégué du gouvernement outre-mer et, en tant que de besoin, des préfets de département ;
- participer aux cellules de crise instituées auprès des préfets de département, des préfets maritimes et du préfet de zone de défense.

Directions départementales des affaires maritimes :

- mettre en oeuvre les dispositions spécifiques d'intervention dans la frange littorale, ordonnées par l'autorité maritime et le préfet de département ;
- assister l'autorité maritime, en tant que de besoin, pour identifier les navires locaux, notamment de pêche, susceptibles de faire l'objet d'une réquisition ou d'un affrètement ;
- procéder aux premières constatations des dommages occasionnés aux ressources vivantes de la mer.

5.2.2.2. Services maritimes spécialisés et services maritimes des directions départementales de l'équipement (DDE) :

- tenir à jour la situation de disponibilité des matériels et équipements de lutte publics ou privés ;
- prendre les dispositions nécessaires pour assurer, avec les moyens disponibles, la défense des zones vulnérables : pose de barrages côtiers et élimination des substances polluantes dans la frange maritime côtière, en relation avec les directions départementales des affaires maritimes ;
- demander si besoin le concours, éventuellement à titre onéreux, des ports autonomes ;
- sur demande, prélever sur leurs stocks les produits qui se révéleraient nécessaires pour la conduite de la lutte en mer et organiser éventuellement le réapprovisionnement de ces stocks ;
- prendre en charge la logistique liée aux équipements et engins de travaux publics ;
- fournir sur les chantiers les matériels nécessaires au ramassage et organiser le transport des produits récupérés ;
- déterminer, avec le conseil des DIREN, les stockages primaires ;
- apporter leur concours aux DIREN pour l'organisation des stockages intermédiaires des matériaux pollués et polluants récupérés, en relation avec les DIREN ;
- participer à l'organisation du nettoyage du littoral avec le concours des autres administrations, des services des collectivités locales et des entreprises privées.

6. Ministère chargé de l'environnement

7. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

8. Secrétariat d'Etat à l'industrie

9. Secrétariat d'Etat à la santé

10. Ministère de l'agriculture et de la pêche

11. Ministère des affaires étrangères

12. Concours d'organismes spécialisés

ANNEXE 4 - C

J.O n° 85 du 10 avril 2001 page 5502

Instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs

Paris, le 2 avril 2001.

Le Premier ministre à Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Madame la ministre de l'emploi et de la solidarité, Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, Monsieur le ministre de l'intérieur, Monsieur le ministre des affaires étrangères, Monsieur le ministre de la défense, Monsieur le ministre de l'équipement, des transports et du logement, Monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche, Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Monsieur le ministre de la recherche, Monsieur le ministre délégué à la santé, Monsieur le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Monsieur le secrétaire d'Etat à l'industrie, Madame la secrétaire d'Etat au tourisme, Monsieur le secrétaire général de la mer, Monsieur le secrétaire général de la défense nationale, Messieurs les préfets maritimes, Messieurs les préfets des zones de défense du littoral (zones nord, ouest, sud-ouest, sud), Mesdames et Messieurs les préfets des départements littoraux, Messieurs les préfets des départements d'outre-mer, Monsieur le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, Monsieur le préfet, représentant du Gouvernement à Mayotte, et Messieurs les hauts-commissaires de la République en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

1. Objet, champ d'application

et principes directeurs de l'instruction

L'ensemble des mesures mises en oeuvre pour assurer la sécurité en mer et sur le littoral ne peut faire disparaître totalement le risque d'accident à caractère maritime. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent disposer d'une organisation capable de faire face aux conséquences d'un tel accident, adaptée aux caractéristiques spécifiques du milieu marin et tenant compte de la simultanéité possible de menaces pour les vies humaines et pour l'environnement.

En outre, un accident à caractère maritime a, la plupart du temps, des conséquences terrestres. La lutte et le secours en mer et à terre doivent donc être organisés de façon cohérente et complémentaire.

La présente instruction fixe les principes généraux d'élaboration et de mise en oeuvre des plans de secours et de lutte relatifs aux accidents maritimes majeurs, en métropole et outre-mer. Elle désigne les responsables de la prévision, de l'alerte, de l'action et de la coordination, au niveau local comme au niveau national. Elle précise l'articulation des plans dans le cas d'un sinistre survenant en mer ou sur le littoral et menaçant les personnes, les biens et l'environnement. Elle détermine la maquette générale des plans de secours et de lutte en mer et à terre qui doivent être préparés par les préfets maritimes et les préfets des départements. Elle souligne l'obligation de l'actualisation des plans et de leur cohérence entre les départements d'une même zone de défense. Elle rappelle également le caractère impératif de l'entraînement des personnels de tous niveaux appelés à jouer un rôle dans la résolution des crises.

La sensibilité des questions environnementales justifie le recours à une expertise compétente et indépendante et à une communication de qualité. La complexité des problèmes à résoudre justifie une implication de nombreux niveaux d'autorité, rendant nécessaire une coordination très structurée. Les plans contiennent donc aussi les mesures relatives à la mise en oeuvre des expertises en vue d'actions clairement identifiées, l'aménagement d'un circuit de communication interne et d'information de l'opinion, l'accueil des bénévoles, mais également l'ensemble des mesures permettant le traitement complet du sinistre à l'issue de la crise.

Le préfet maritime établit le volet maritime d'un plan, en association avec chaque préfet de département du littoral dans sa zone de responsabilité.

Le préfet de département établit le volet terrestre d'un plan, en association avec le préfet maritime.

Le préfet de la zone de défense est systématiquement associé à l'élaboration des plans de secours et de lutte en mer et à terre de sa zone. Il veille à la cohérence du volet terrestre de ces plans dans sa zone de responsabilité.

Toutes les possibilités de coopération internationale sont recherchées, en particulier dans les zones limitrophes et conformément aux accords existants.

2. Responsabilité de l'alerte, de l'action

et de la coordination

2.1. Au niveau local

2.1.1. Accident majeur ayant son origine

dans la zone de responsabilité du préfet maritime

A partir de l'appréciation qu'il porte sur l'ampleur de l'accident et sur les moyens pour y faire face, le préfet maritime déclenche le volet maritime du plan : plan de secours à naufragés PSN/MER et/ou POLMAR/MER en cas de pollution du milieu marin. Il en informe aussitôt le (ou les) préfet(s) de zone de défense et les préfets des départements concernés ou susceptibles de l'être compte tenu de la nature du sinistre. Il dirige les opérations d'assistance aux personnes, la protection des biens et la lutte contre les sinistres et pollutions en mer.

Le préfet maritime est chargé de l'établissement et du déclenchement des plans qui organisent l'intervention des moyens étrangers.

A terre, la direction des opérations de secours est assurée par le préfet de département concerné qui déclenche, en tant que de besoin, le volet terrestre du plan : PSN/TERRE et/ou POLMAR/TERRE.

Lorsque les opérations intéressent le territoire de plusieurs départements, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous la direction de l'un des préfets des départements concernés.

2.1.2. Accident majeur ayant son origine

dans la zone de responsabilité du préfet de département

Le préfet du département dirige les opérations de secours à terre et déclenche, le cas échéant, le plan POLMAR/TERRE. Il en informe aussitôt le préfet de zone de défense et le préfet maritime concernés ou susceptibles de l'être compte tenu de la nature du sinistre.

Lorsque les opérations intéressent le territoire de plusieurs départements, le Premier ministre peut placer l'ensemble des opérations de secours sous la direction de l'un des préfets des départements concernés.

En mer, la direction des opérations de secours est assurée par le préfet maritime concerné qui déclenche le volet maritime du plan : PSN/MER et/ou POLMAR/MER.

2.2. Coordination au niveau zonal

2.2.1. Accident majeur ayant son origine

dans la zone de responsabilité du préfet maritime

Le préfet de la zone de défense qui paraît la plus probablement impliquée active une veille opérationnelle dès que le volet maritime d'un plan est déclenché par le préfet maritime. Il coordonne la mise en place préventive éventuelle des moyens d'intervention.

Dès qu'un préfet de département déclenche le volet terrestre du plan, le préfet de la zone de défense assure la coordination de l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire le suivi de l'action terrestre comme de l'action maritime et aéromaritime, la cohérence de ces actions, la synthèse des informations et la cohérence de la communication au niveau local. Il assure la répartition des moyens de renfort entre les différents départements concernés.

Lorsqu'un sinistre affecte deux zones de défense, le Premier ministre peut désigner un préfet de zone comme coordonnateur unique.

Le préfet de la zone de défense assure la liaison entre l'échelon local et l'échelon national pour l'ensemble des questions qui ne relèvent pas de la compétence du préfet maritime (soutien logistique, définition de la communication, suivi financier, questions juridiques, etc.).

2.2.2. Accident majeur ayant son origine

dans la zone de responsabilité du préfet de département

Le préfet maritime active une veille opérationnelle dès que le volet terrestre d'un plan susceptible de le concerner est déclenché par le préfet du département. Le préfet de zone assure la coordination de l'ensemble du dispositif.

Lorsqu'un sinistre affecte deux zones de défense, le Premier ministre peut désigner un préfet de zone coordonnateur unique.

2.3. Coordination au niveau national

2.3.1. Accident majeur concernant uniquement la mer

En cas d'application du seul volet maritime d'un plan, la coordination interministérielle est assurée par le ministre chargé de la mer. A cet effet, il s'appuie sur le secrétariat général de la mer qui dispose alors du centre d'information,

de coordination et d'aide à la décision rattaché au centre opérationnel de la marine à Paris (CICADMER), renforcé, en tant que de besoin, par des experts.

2.3.2 Accident majeur concernant la mer et le littoral

En cas d'application d'un plan, simultanément en mer et à terre, ou seulement à terre, la coordination interministérielle est assurée par le ministre chargé de la sécurité civile. Il s'appuie à cet effet sur le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) de la direction de la défense et de la sécurité civiles, en relation avec le secrétariat général de la mer.

2.3.3. Dispositif de coordination interministérielle

Dès le déclenchement d'un plan POLMAR ou PSN, le ministre assurant la coordination interministérielle met en place, avec le concours du secrétariat général de la mer, une cellule de crise comportant des représentants des départements ministériels concernés.

Dans le cadre de la gestion globale de la crise, cette coordination interministérielle porte notamment sur :

- l'organisation de la remontée des informations, leur traitement et leur diffusion ;
- l'analyse et le suivi de la crise ;
- la mise en place des moyens de renfort ;
- le recours éventuel à des concours extérieurs.

Les administrations centrales assurent sans délai et aussi longtemps que nécessaire, en liaison avec le COGIC et le CICADMER, leurs missions d'assistance et d'appui dans les domaines de la communication et de l'expertise scientifique, juridique, technique et financière aux préfets maritimes ou de département chargés de la direction opérationnelle, ou au préfet de zone assurant, le cas échéant, la coordination. Elles leur fournissent, le cas échéant, les renforts permettant d'assurer le fonctionnement des cellules de crise locales.

En outre, les ministères de la défense, de l'intérieur, et de l'équipement, des transports et du logement sont responsables, chacun en ce qui le concerne, du soutien en personnel et en logistique des administrations déconcentrées.

Les ministères chargés des finances et de l'environnement sont responsables de la mise en oeuvre des procédures financières et d'indemnisation, en liaison, en tant que de besoin, avec les ministères concernés.

Le ministère chargé de l'environnement s'assure d'un traitement approprié des déchets et veille à ce que le nettoyage des sites pollués restaure, autant que faire se peut, la qualité écologique du littoral touché.

Le ministère chargé de la santé assure la coordination de l'expertise sanitaire concernant les risques auxquels sont susceptibles d'être exposées les personnes participant au nettoyage des sites pollués et à la délivrance de soins à la faune touchée, ainsi que la population en général (toxicologie et suivi épidémiologique, etc.).

Le ministère de l'agriculture et de la pêche, le ministère chargé de la santé et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie assurent, en concertation, la coordination de l'expertise sanitaire pour la qualité des produits de la mer.

Le ministère des affaires étrangères apporte son concours, en tant que de besoin, pour l'examen des questions juridiques relatives aux acteurs étrangers, pour la mise en oeuvre des accords et conventions de coopération et pour les implications du sinistre au regard du droit international.

3. Mise en oeuvre des actions locales

3.1. Echelon départemental

Lorsqu'un plan de secours terrestre est déclenché, le préfet du département met en place une cellule de crise (COD) qui dirige les opérations de secours et veille, en outre, à :

- informer en permanence l'état-major mixte prévu au 3.2 ci-dessous mis en place, le cas échéant, auprès du préfet de zone de défense ;
- organiser la gestion des bénévoles (accueil, formation, information, protection, affectation, encadrement et logistique) ;
- mettre en place un suivi médical des intervenants ;

- affecter les moyens disponibles, qu'ils appartiennent aux administrations, aux collectivités territoriales, aux établissements publics ou aux entreprises privées ;
- mettre en place une veille sanitaire (risques pour les personnes et produits comestibles) ;
- maintenir des relations avec les collectivités territoriales, les représentants socioprofessionnels et les associations ;
- assurer la sauvegarde des usages (baignades, marais salants, conchyliculture, prises d'eau thalassothérapie, algues).

3.2. Echelon zonal. - Etats-majors mixtes

En cas de déclenchement d'opérations de secours mobilisant des moyens en mer et sur terre, sont mis en place deux états-majors mixtes, l'un auprès du préfet maritime, l'autre auprès du préfet de zone de défense.

Ces états-majors sont chargés d'assurer une réflexion au profit des autorités en charge de la conduite des opérations, pendant toute la durée de celles-ci. Leur composition et leur fonctionnement sont prévus par les plans.

Organisés en cellule de crise, les états-majors mixtes comprennent des représentants des administrations concernées par la mise en oeuvre du plan.

Ils agissent dans les trois domaines ci-dessous.

3.2.1. Prise de mesures d'exécution :

- centraliser les demandes de renfort en hommes et en matériel naval, aérien et terrestre ;
- affecter les moyens zonaux et nationaux ;
- communiquer en temps utile aux administrations centrales concernées les besoins logistiques ;
- gérer l'espace aérien dans la zone du sinistre, en coordination avec la direction générale de l'aviation civile (zone réglementée) ;
- animer une cellule d'expertise ;
- mettre en place une veille sanitaire (risques pour les personnes et produits comestibles), en liaison avec les ministres chargés de la santé et de l'agriculture et de la pêche ;
- utiliser le soutien que les responsables du sinistre peuvent apporter aux opérations.

3.2.2. Traitement de l'information :

- centraliser et analyser les informations relatives aux sinistres recueillies par les CROSS, CIRCOSC, COM, COD et COG ;
- renseigner en permanence le COGIC et le CICADMER ;
- recueillir les avis des experts à l'échelon national ;
- coordonner la veille sanitaire mise en place par les départements, en liaison avec les ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la pêche ;
- assurer un circuit de communication interne et externe ;
- exploiter les informations que les responsables du sinistre sont susceptibles d'apporter ;
- diffuser l'organigramme de gestion de la crise.

3.2.3. Traitement des questions d'ordre juridique, économique et financier.

Les questions ou difficultés d'ordre juridique ou économique communes sont regroupées au niveau de la zone de défense, en relation avec les cellules financières prévues au 9.1, afin de les soumettre si nécessaire aux autorités centrales.

4. Articulation des différents plans

de secours et de lutte

L'organisation des secours et de la lutte s'inscrit, en mer, dans le cadre homogène de la préfecture maritime. A terre, elle est fixée au niveau départemental. La coordination doit intervenir à deux niveaux :

- interface mer-terre ;
- entre départements d'une même zone de défense.

4.1. Interface mer-terre

L'organisation de l'intervention dans la frange littorale, lorsque les moyens de haute mer ne sont plus en mesure d'intervenir, fait l'objet de mesures spécifiques dans le plan.

Celui-ci définit le rôle du directeur départemental des affaires maritimes, qui est en charge localement de l'application des mesures décidées par le préfet maritime ou le préfet de département, en particulier lorsque le concours des professionnels de la mer est requis.

4.2. Entre départements d'une même zone de défense

Un sinistre peut connaître une ampleur telle qu'il déborde le cadre du département (pollution ou accueil des naufragés). Les volets terrestres de deux plans départementaux doivent pouvoir être mis en oeuvre de façon cohérente et complémentaire. Cela implique qu'ils aient été établis en concertation. Le préfet de zone de défense s'assure de cette cohérence des plans de secours dans sa zone.

5. Conception, contenu

et maquette des plans de secours

5.1. Conception des plans

Les principes énoncés dans la présente instruction inspirent directement les plans préparés soit par le préfet maritime, soit par le préfet de département, chacun pour ce qui le concerne.

Afin d'assurer la cohérence et la coordination nécessaires, les interfaces entre les actions en mer et les actions à terre, d'une part, entre les actions menées à la limite de deux départements voisins, d'autre part, font l'objet d'une attention particulière et d'une concertation active lors de la préparation des plans entre les représentants de l'Etat en mer, à terre et de la zone de défense. Les dispositions correspondantes sont arrêtées et signées conjointement.

Enfin, les plans doivent prendre en compte la possibilité d'une durée longue de la crise.

5.2. Contenu des plans

Les plans traitent dans leurs différents volets les catégories d'accidents pouvant survenir en mer : abordage, échouement, naufrage, incendie, explosion, chute d'aéronef, pollution par hydrocarbures ou autres produits dangereux et polluants.

Pour chaque type de sinistre, les plans désignent les moyens d'intervention à mettre en oeuvre en précisant les conditions de leur disponibilité :

- moyens de l'Etat ou des collectivités locales ;
- moyens privés fournis par convention ;
- moyens privés disponibles sur réquisition ;
- moyens étrangers dans le cadre d'accords internationaux.

Ils prévoient notamment les mesures intégrant dans le dispositif opérationnel le concours tant d'organisations non gouvernementales que de bénévoles, dont le statut et les conditions d'emploi sont précisés dans une annexe spécifique du plan.

Ils recensent les sites du littoral et les zones d'activité sensibles qui nécessitent des dispositifs de précaution adaptés. Ils hiérarchisent les priorités en fonction des intérêts économiques et écologiques, en tenant compte des moyens de protection disponibles.

Les plans suivants entrent dans le champ de la présente instruction :

- plan de secours à naufragés (PSN), avec un volet maritime (PSN/MER) et un volet terrestre (PSN/TERRE) ;
- plan de lutte contre la pollution du milieu marin (POLMAR), avec un volet maritime (POLMAR/MER) et un volet terrestre (POLMAR/TERRE).

Les maquettes des plans sont décrites en annexe.

6. Capacité d'expertise

En cas de pollution du milieu marin ou de menace d'atteinte à celui-ci, il est nécessaire de disposer immédiatement d'une expertise compétente et indépendante, afin de mieux connaître les caractéristiques des produits polluants en cause (teneur, nature et toxicité), leur comportement dans l'eau, l'air et leur déplacement, mais aussi d'édicter des normes et des consignes de protection précises concernant la sécurité sanitaire (personnels sur les chantiers, population générale, population sensible), alimentaire (seuils de tolérance en polluant) et environnementale (conduite, traitement des chantiers et niveau de dépollution).

6.1. Au niveau national

Le ministre chargé de l'environnement, en liaison avec le ministre chargé de la recherche et le ministre chargé de la santé, ainsi que l'ensemble des ministres concernés, constitue, avec l'appui du secrétariat général de la mer, un comité d'experts en s'appuyant sur les compétences scientifiques, les laboratoires et les établissements spécialisés.

Les conclusions de ce comité sont mises à la disposition des cellules de crise, tant au niveau national que local.

Le ministre chargé de la santé coordonne, en liaison avec l'Institut de veille sanitaire, le dispositif d'expertise sur les points suivants :

- évaluation des risques sanitaires pour la population exposée ;
- définition de consignes de protection ;
- suivi sanitaire ;
- évaluation du risque sanitaire résiduel après pollution ;
- suivi de l'impact psychologique.

6.2. Au niveau local

Une cellule d'experts est constituée auprès du préfet de département ou du préfet de zone de défense si celui-ci assure la coordination de la gestion de la crise. Travaillant en liaison avec le comité d'experts prévu au 6.1, ce groupe fournit aux préfets les éléments nécessaires à leurs décisions. Il est composé de représentants des services déconcentrés de l'Etat et des organismes dont la capacité d'expertise est requise par la nature de l'événement.

7. Concertation avec les collectivités territoriales

et concours des milieux socioprofessionnels

Une large concertation doit être réalisée par les préfets avec les collectivités territoriales et les organisations socioprofessionnelles et de protection de la nature pour l'établissement des plans et la gestion de la crise.

Cette concertation porte en particulier sur :

- la définition des zones sensibles à protéger et des priorités à fixer au niveau de la zone de défense ;
- la gestion des renforts humains et matériels des administrations ;
- l'accueil, l'encadrement et la gestion des bénévoles ;
- les concours des services communaux directement concernés ;
- le stockage des produits ramassés et le choix des sites, avec le concours des DRIRE ;
- le recensement des concours que pourraient apporter les organisations socioprofessionnelles et de protection de la nature.

8. Information du public, relations avec les médias

8.1. Au niveau local

Dans le cadre des orientations fixées par l'autorité en charge de la gestion de la crise au niveau national, les relations avec les médias et l'information destinée au grand public sont du ressort des préfets de zone de défense et des préfets maritimes.

8.2. Au niveau national

L'information relève du ministre chargé de la coordination centrale des moyens.

Lorsque, à l'occasion d'une crise de grande ampleur, le Premier ministre désigne un ministre pour assurer la gestion d'un problème particulier, celui-ci assure la communication associée.

9. Aspects juridiques et financiers

9.1. Financement des moyens de lutte

Dans les conditions prévues par une instruction spécifique, des cellules financières sont mises en place auprès des préfets maritimes et des préfets de département. Elles sont chargées de dresser le bilan des dépenses supportées par les services de l'Etat et par les collectivités territoriales qui participent à la lutte.

En cas de pollution du milieu marin, lorsque des moyens de lutte supplémentaires sont nécessaires, il est fait appel au fonds POLMAR ouvert auprès du ministère chargé de l'environnement, dans les conditions fixées par une instruction spécialisée.

9.2. Indemnisation des préjudices

Les préfets de département et les préfets maritimes, le cas échéant, veillent à assurer l'information des victimes dans leurs démarches tendant à l'indemnisation des préjudices subis.

9.3. Mesures précontentieuses et contentieuses

Les mesures tendant à assurer la garantie des intérêts de l'Etat et le traitement des contentieux font l'objet d'une instruction spécifique.

10. Exercices, évaluation, révision des plans

Le secrétariat général de la mer veille à ce que les moyens de lutte et de secours en mer et à terre restent adaptés aux risques de crise en mer et sur le littoral. Il s'appuie sur le dispositif d'expertise mis en place par le ministère chargé de l'environnement. Il établit un bilan annuel et propose les adaptations qui apparaîtraient nécessaires pour disposer en permanence des moyens de lutte fonctionnellement adaptés.

Un point périodique sur l'état des moyens, l'entraînement des personnels et la préparation des structures de coordination est réalisé à l'initiative des préfets maritimes lors des conférences maritimes régionales.

Un exercice PSN de secours à naufragés a lieu annuellement sur chacune des trois façades en métropole et, outre-mer, dans chaque zone relevant d'un préfet ou haut commissaire délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer. Le volet terre du plan doit être mis en oeuvre chaque année dans un département différent.

De même, un exercice POLMAR/MER a lieu annuellement, sur chacune des trois façades en métropole et, outre-mer, dans chaque zone relevant d'un préfet délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer. Il est articulé avec un exercice POLMAR/TERRE.

Un exercice POLMAR/TERRE est organisé dans chaque département et outre-mer dans chaque DOM ou TOM, tous les trois ans au moins, et un exercice majeur associant un (ou plusieurs) département(s) est organisé chaque année par façade maritime en métropole. Ces exercices ont pour but d'évaluer l'efficacité du dispositif, d'entraîner les personnels et de mesurer la disponibilité et l'efficacité des matériels. Le ministre chargé de la mer et le ministre chargé de la sécurité civile veillent au respect de ce calendrier. Ils prévoient l'inscription à leur budget des crédits nécessaires.

A l'occasion de ces exercices, le ministre chargé de la mer ou le ministre chargé de la sécurité civile, selon l'accident maritime majeur simulé, peut décider de compléter ces exercices conduits au niveau local par un exercice portant sur la coordination au niveau national.

Les exercices sont suivis systématiquement d'un bilan et les plans sont révisés si nécessaire. Le secrétariat général de la mer assure la diffusion de ce bilan au niveau national.

11. Dispositions relatives à l'outre-mer

Les principes définis dans la présente instruction sont applicables à l'outre-mer.

Les responsabilités exercées en métropole par les préfets maritimes, les préfets de département et les préfets de zone de défense, telles que définies par la présente instruction, sont exercées outre-mer par le délégué du Gouvernement.

Fait à Paris, le 2 avril 2001.

ANNEXE

MAQUETTE DES PLANS DE SECOURS

Les maquettes des plans sont constituées de dispositions communes, quel que soit le type de plan, et de dispositions spécifiques à un type de plan considéré.

1. Dispositions communes à tous les plans

Les points suivants figurent dans tous les plans :

- les procédures de mise en oeuvre de veille opérationnelle et de déclenchement de plan ;
- les procédures d'alerte selon les différentes situations ;
- l'organisation et les missions des états-majors de lutte et leurs missions ;
- la coordination avec la zone de défense ;
- les compétences des directions régionales et départementales des services de l'Etat concernés en matière de lutte contre la pollution ;
- l'organisation de la continuité d'action aux lieux d'interface mer-terre ou départements d'une même zone de défense ;
- les mesures spécifiques relatives à l'action dans la frange littorale ;
- l'organisation et la concertation de l'action avec les élus (services communaux, gestion des bénévoles...) ;
- l'intégration dans le dispositif d'intervention de l'opérateur du transport sinistré, de l'affrèteur, de l'armateur, de l'exploitant industriel impliqué, du pollueur, de l'autorité consulaire ;
- les communications entre centres de décision, les relations avec les médias ;
- les annuaires et les listes d'astreintes actualisés.

2. Dispositions spécifiques au plan de secours à naufragés (PSN)

Une instruction particulière relative au secours à naufragés définit dans le détail le contenu des plans dont les principes sont donnés ci-dessous.

Les volets mer et terre constituent le plan de secours à naufragés (PSN). Les deux volets sont conçus pour s'articuler étroitement, des dispositions devant être arrêtées conjointement par le préfet maritime et le préfet de département. Il s'agit notamment :

- de l'inventaire des lieux de débarquement et de rassemblement des naufragés ;
- de la coordination des renseignements en vue de l'information des familles.

2.1. PSN/MER

Dans sa zone de responsabilité, le préfet maritime établit le volet maritime du plan de secours à naufragés (recherche et sauvetage), qui prévoit :

- l'organisation de l'action par l'intermédiaire du CROSS ;
- le déclenchement du plan avec activation des liaisons spécifiques ;
- la coordination des secours ;
- la police du plan d'eau et de l'espace aérien dans la zone du sinistre ;
- les moyens en personnels et en matériels, y compris la possibilité de faire appel à ceux des régions maritimes voisines, d'autres administrations, organismes ou pays voisins ;
- l'utilisation des moyens lourds pour l'évacuation aérienne ou la lutte contre l'incendie ou la pollution aggravant la situation des personnes à évacuer.

2.2. PSN/TERRE

Dans chaque département littoral, le préfet établit le volet terrestre du plan de secours aux naufragés qui comporte les missions de recueil de naufragés à la côte, comme d'accueil des victimes issues des actions du PSN/MER.

Le PSN/TERRE doit être avant tout un instrument de liaison avec les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes au sens du décret relatif aux plans d'urgence.

Le volet terrestre du plan doit traiter :

- l'organisation pour l'action et la définition des postes de commandement fixes et opérationnels ;
- les moyens en personnels et en matériels aéroterrestres à mettre en oeuvre, y compris la possibilité de faire appel à ceux des départements voisins, voire internationaux si l'importance ou l'urgence du sinistre le justifie ;
- le déclenchement du plan et l'information des maires concernés ;
- la coordination des secours ;
- l'inventaire détaillé de tous les moyens disponibles pour le rapatriement rapide des rescapés non médicalisés ;
- l'établissement d'un périmètre de sécurité autour des points de débarquement ou d'atterrissage et des installations médicales ;
- la structure nécessaire au recensement et à l'accueil des naufragés blessés ou indemnes et à l'identification et la prise en charge des victimes dès leur arrivée à terre ;
- les moyens d'information à l'intention des familles des victimes ;
- le traitement des victimes décédées ;
- les aspects linguistiques.

3. Dispositions spécifiques au plan de lutte

contre la pollution maritime ou littorale (POLMAR)

Le contenu des plans figure dans une instruction particulière POLMAR relative à la lutte contre la pollution du milieu marin. Il est conforme aux principes énoncés ci-dessous.

3.1 POLMAR/MER

Dans chaque zone de responsabilité, le préfet maritime établit le volet maritime du plan de lutte contre les pollutions, POLMAR/MER, qui doit comporter un inventaire systématique des moyens navals et aériens civils et militaires disponibles pour faire face à une menace de pollution (remorqueurs de haute mer, dispositif d'allégement, etc.) ou pour lutter contre les pollutions et oeuvrer à la restauration du milieu marin (matériel de ramassage spécialisé en mer, navires et aéronefs d'observation et d'épandage de dispersant, etc.).

Ce volet maritime doit comporter, en outre :

- l'évaluation des risques, des conséquences et dommages ;
- l'évaluation des conditions de météorologie et de courants, de durée et de délais avant pollution du littoral ;
- le suivi de la dérive des polluants ;
- un plan de secours pour la faune touchée ;
- l'alerte et l'information des autorités à terre dans tous les cas de menaces pour le littoral.

3.2. POLMAR/TERRE

Dans chaque département littoral, le préfet établit le volet terrestre du plan POLMAR/TERRE, qui doit comporter :

- un inventaire des zones à protéger préventivement en tenant compte des impératifs socio-économiques et techniques définis avec les acteurs locaux et les responsables opérationnels ;
- un plan de secours pour la faune touchée ;
- les plans de pose des barrages et la logistique associée ;
- l'inventaire actualisé et exhaustif des matériels publics et privés de lutte avec les procédures de mise à disposition et les conditions d'emploi ;
- la liste actualisée des experts locaux pouvant compléter le réseau national ;
- la nature et le traitement des échantillons en vue du suivi sanitaire et environnemental et dans la perspective du traitement du contentieux (procédures de recueil et d'analyse) ;
- l'inventaire actualisé des sites possibles de stockage temporaire des déchets récupérés ; il doit être réalisé en accord avec les élus du littoral et recevoir une validation technique de la part des opérationnels, de la DDASS pour l'impact du choix des sites sur les captages d'eau et de la DRIRE ;
- un plan de transport des cultures et élevages marins ;

- les possibilités d'hébergement des personnels de lutte ;
- l'accueil des bénévoles : recueil du volontariat, recensement des besoins locaux, répartition des personnels, logistique complète, encadrement et information claire ;
- la liste des organismes locaux possédant une compétence en matière de lutte contre les pollutions ;
- les dispositions à prendre, si nécessaire, pour le suivi médical des intervenants.

ANNEXE 5

Analyse des plans Polmar terre du Sud-Ouest

ANNEXE 5.a

POLMAR Terre département 17

- Plan établi le 26 novembre 1980, proposé le 14 décembre 1999, modifié et actualisé le 20 décembre 2002 (document communiqué à la mission d'expertise).

- Un nouveau plan POLMAR Terre refondu tenant compte de l'expérience de la crise du Prestige a été arrêté le 25 septembre 2003. L'autorité préfectorale signale toutefois la nécessité de développer et d'affiner les annexes techniques concernant l'inventaire des zones à protéger préventivement.

Ce dernier document ne nous a pas été communiqué.

Son élaboration lancée en juin 2002, donc, avant le naufrage du Prestige, a été fondée sur 13 groupes de travail thématiques structurés, chacun dotés d'un pilote identifié.

POLMAR Terre département 33

- Plan établi en 1979 et modifié en 1985.
- Une nouvelle mouture a été arrêtée le 10 décembre 2002 et diffusée en septembre 2003.

L'arrêté préfectoral est signé, par le Préfet délégué pour la Sécurité et la Défense de la zone Sud-Ouest.

Nous devons en préalable noter, l'absence de prise en compte du SMNG (Service Maritime Spécialisé du département de la Gironde) conformément aux des dispositions de l'instruction du Premier Ministre qui en fait l'interlocuteur principal du Préfet en tant que S.D. du METLTM sur les questions de pollutions marines, le SMNG étant d'ailleurs le gestionnaire du domaine public maritime.

Il est évident que la DDE bien qu'elle n'ait pas de compétence maritime directe, peut être appelée légitimement à mobilisation mais en appui technique d'appoint (qui peut être d'ailleurs très important) du service maritime spécialisé.

Notons également dans les descriptifs des rôles et compétences des organismes concernés, mais ceci n'est que la conséquence de la remarque précédente, des doublonnages importants entre ce qui est dévolu à la DDE et en même temps au SMNG. (Voir annexe 6 ci-après).

Notons enfin, que les annexes sur l'inventaire des sites sensibles appelleraient à une plus forte structuration et spécification. Celles-ci consistent actuellement, essentiellement en une reproduction brute de zones classées ou inscrites, sans en faire un «croisement» avec la problématique pollution marine. Tel quel le document apparaît peu opérant pour une gestion de crise ou il faut réagir à chaud avec rapidité, de façon pertinente et ciblée.

POLMAR Terre département 40

- Plan établi en décembre 1979.

Les actualisations qui ont été opérées, pour la plupart manuscrites ne sont que des mises à jours de noms et coordonnées de responsables. Encore convient-il de noter que la dernière affichée date de l'année 1991 !

Apparemment rien ne porte trace de la prise en compte des instructions du Premier Ministre d'avril 2001 et de mars 2002.

Notons par ailleurs que figurent dans le plan des sites de stockage intermédiaire au nombre de 3 qui ne correspondent pas du tout à ceux qui ont été mis en œuvre pendant la crise.

Signalons toutefois deux points positifs :

- des plans de pose de barrage plus récemment établis en 1986 (hors plan) et actualisés à l'occasion de l'exercice GASCOGNE 2002 ont servi pour la mise en œuvre des mesures préventives satisfaisantes sur les secteurs sensibles.

- une démarche de refonte du plan POLMAR a été engagée par le Préfet à la fin de l'année 2003, de façon concertée avec les services sans qu'il y ait pour autant de constitution formelle de groupes de travail thématiques et de véritable approche transversale inter services.

POLMAR Terre département 64

- Plan établi début année 1980, révisé en 1985.
- Un « nouveau » plan a été arrêté le 8 décembre 2002.

Il intègre les références aux nouveaux textes en vigueur, toutefois il demeure très formel et peu structurant pour la définition de la mise en œuvre des actions.

La question cruciale du stockage intermédiaire n'est pas traitée laissant en suspens des « sites possibles ». Les discussions, contradictoires autour du pôle de MOUGUERRE montrent que ce point doit être éclairci et sans doute traité au niveau zonal.

La question des sites sensibles et des dispositifs de protection est traitée de façon assez précise mais le retour d'expérience du Prestige devra amener à la prise en compte de nouvelles techniques (filets) et apporter une meilleure précision sur le type de barrage à utiliser en fonction des caractéristiques des sites.

On peut s'interroger sur le bien fondé aujourd'hui de baser les interventions pour le compte des communes sur un appel lourd au bénévolat (annexe 5 du plan).

Enfin, l'évaluation des moyens sous la forme d'une « liste à la Prévert » semble plus relever d'un répertoire administratif et formel que de la constitution d'un outil s'inscrivant dans une démarche opératoire. Ainsi, à titre d'illustration de notre propos, relevons que les barrages sont répertoriés par un simple linéaire sans identification de leurs caractéristiques structurelles.

Extraits du plan Polmar terre de Gironde

<i>PREFECTURE DE LA GIRONDE CHAPITRE 7</i>	<i>PLAN DE SECOURS SPECIALISE POLMAR TERRE Rôle et compétence des organismes concernés en matière de lutte (Etat, Zone de défense, Département)</i>	<i>Edition 2003</i>
---	---	--------------------------------

7.7.1) Rôle et compétences du Service Maritime et de la Navigation en Gironde :

- demander, si besoin, le concours éventuellement à titre onéreux des ports autonomes,
- prendre les dispositions nécessaires pour assurer, avec les moyens disponibles, la défense des zones vulnérables ou directement menacées (pose de barrages, élimination des substances polluantes dans la frange maritime côtière), opérations effectuées en relation avec la direction départementale des affaires maritimes,
- tenir à jour la situation de disponibilité des matériels et équipements de lutte contre la pollution (matériels de transport publics),
- participer à la gestion de crise auprès du préfet de département,
- sur demande, prélever sur les stocks des ports les produits nécessaires à la lutte contre la pollution en mer et prévoir le réapprovisionnement de ces stocks,
- fournir sur les chantiers les matériels nécessaires au ramassage et organiser le transport des produits récupérés (concernant la partie des opérations Maritimes).

7.7.2) Rôle et compétence du centre de stockage POLMAR du VERDON

(Placé sous l'autorité du Service maritime et de la Navigation en Gironde)

- mettre à la disposition du préfet de zone de défense le matériel de lutte géré et entretenu dans le centre de stockage de matériel POLMAR du VERDON,
- informer la Direction du Transport Maritime, des Ports du Littoral (D.T.M.P.L.) des moyens mis en place,
- apporter une assistance pour les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des matériels issus d'un centre POLMAR.

PREFECTURE DE LA GIRONDE CHAPITRE 7	PLAN DE SECOURS SPECIALISE POLMAR TERRE	Edition 2003
	<i>Rôle et compétence des organismes concernés en matière de lutte (Etat, Zone de défense, Département)</i>	

7.7.3) Rôle et compétences de la Direction Départementale de l'Equipement (D.D.E.) :

- prendre les dispositions nécessaires pour assurer, avec les moyens disponibles, la défense des zones vulnérables ou directement menacées (pose de barrages, élimination des substances polluantes dans la frange côtière), opérations effectuées en relation avec la direction départementale des affaires maritimes et le S.M.N.G.,
- tenir à jour la situation de disponibilité des matériels et équipements de lutte contre la pollution (matériels de transport privés),
- prendre en charge la logistique liée aux équipements, transport de personnels (transport en commun pour l'acheminement des personnes sur les chantiers de dépollution) et engins de travaux publics,
- fournir sur les chantiers les matériels nécessaires au ramassage et organiser le transport des produits récupérés (engins de chantier pour la partie des opérations terrestres),
- déterminer et mettre en place, avec les conseils de la D.I.R.E.N., les emplacements de stockages primaires,
- apporter leur concours à la D.R.I.R.E. pour l'organisation des stockages intermédiaires des matériaux polluant et pollués, en relation avec la D.I.R.E.N.,
- participer à l'organisation du nettoyage du littoral avec le concours des autres administrations, des services, des collectivités locales et des entreprises privées.

ANNEXE 7

Extraits du rapport et des auditions de la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Edouard Landrain et enregistré le 10 juillet 2003.

Extrait de l'audition de D.SIMONNET (11 03 03)

Rappel des rôles clarifiés des services :

« Les responsabilités des services déconcentrés de l'Etat sont mieux précisées, en particulier celles des services locaux relevant du ministère de l'Intérieur, des DDE ou des services maritimes spécialisés, des DIREN ou des DIRE et les responsabilités de chaque service sont désormais fixées en fonction de leur compétence. A titre d'exemple, l'implication des DIRE dans le cadre des sites de stockage intermédiaire conduit à ce que ce soient désormais les DIRE qui sont chargées de déterminer les lieux les plus appropriés et de faire des préconisations au lieu, comme ce fut le cas pour l'*Erika*, de constater la longueur des procédures alors qu'il fallait agir dans l'urgence. »

Le poids des services déconcentrés du ministère de l'Equipement se trouve allégé : ils ne sont plus chargés d'assurer le nettoyage, mais sont seulement appelés à participer à leur organisation. Même formulation pour les services départementaux d'incendie et de secours. La destruction des hydrocarbures n'apparaît plus au nombre de leurs missions et la détermination des sites potentiels de stockage de déchets ne sera plus de leur responsabilité. Un rôle clairement défini est imparti pour la première fois aux DIREN dans les opérations de lutte. »

Des plans POLMAR qui devraient être régulièrement révisés :

« Un deuxième élément est à noter : la révision des plans telle qu'elle était prévue est de plus en plus d'actualité. En application de ces deux instructions, dont la dernière date d'un an, doit être lancé un chantier de révision des dispositifs POLMAR dans l'ensemble des départements. Il me semble nécessaire que les préfetures et les services déconcentrés de l'Equipement s'engagent rapidement dans cette voie. *A contrario*, certains font remarquer que les préfetures doivent gérer tellement de plans d'intervention d'urgence que leur révision finit, à elle seule, par constituer une tâche lourde pour lesdites préfetures. »

« Il y a cependant lieu de prévoir pour les plans POLMAR-terre la révision qui nous est demandée par l'instruction de 2002. Il s'agit là d'un véritable dossier à mettre en œuvre concrètement. Certains préfets ont souhaité réaliser ou ont déjà commencé à mettre en œuvre cette révision. Mais, ainsi que vous l'avez souligné, beaucoup de plans dataient des années 80 et n'avaient pas été révisés, notamment sur le point des stockages intermédiaires. Nous avons fait réaliser une étude par le BRGM (bureau de recherches géologiques et minières) qui a déterminé comment organiser les lieux de stockage intermédiaire. Les DIRE savent désormais quel est leur rôle. J'espère que la révision des plans pourra permettre d'améliorer la situation sur cet aspect qui a été fortement critiqué. »

Auditions du préfet FREMONT (26 03 03)

Des stockages intermédiaires...inutiles :

« S'agissant du traitement des produits ramassés, j'avais estimé possible, au moins au départ, de les traiter immédiatement. Nous avons tenu un mois et demi dans ces conditions : tous les hydrocarbures collectés étaient brûlés dans deux usines situées dans la région bordelaise. Puis, comme ces usines n'avaient pas la capacité suffisante pour traiter directement tous les produits que nous apportions, nous avons dû créer des stocks intermédiaires de faible quantité, dont un dans le centre d'essais des Landes.

Nous aurions pu éventuellement utiliser les dépôts d'anciens entrepôts pétroliers qui se trouvent le long de la Gironde et qui n'ont plus d'activité aujourd'hui. **Je n'ai pas voulu que soit mis en oeuvre un projet de dépôt envisagé dans les Pyrénées-Atlantiques à Mouguères devant l'opposition forte de la population et des élus. De plus, je ne voyais pas l'utilité de créer un dépôt intermédiaire à cet endroit-là.**

Nous n'avons pas rencontré de réels problèmes quant au traitement de ces déchets, dès lors qu'a été réglée la question du transport des bennes et de leur dépôt dans les usines. »

Du rôle des services ...de l'Equipeement et de leurs réticences à faire:

« S'agissant des services de l'Etat, la réunion interministérielle hebdomadaire a permis de régler la plupart des problèmes, dans des conditions de rapidité absolument inédites dans le fonctionnement de l'Etat. Toutefois, au niveau local, les choses n'ont pas été aussi simples. Les services déconcentrés ont collaboré avec plus ou moins de bonne volonté, d'efficacité et de rapidité. **Nous avons pu rencontrer quelques difficultés avec certains agents de l'Etat qui estimaient que leur métier n'était pas d'aller ramasser le pétrole sur les plages. De ce point de vue, je suis convaincu -et je l'ai précisé au cours de réunions interministérielles- de la nécessité d'une remise en ordre par les directions centrales de ces ministères, en particulier au sein du ministère de l'Equipeement.** Mais dans l'ensemble, les services des préfectures ont travaillé efficacement et avec dévouement, jour et nuit. Le ministère de l'Environnement et ses services locaux n'ont posé aucune difficulté. Les SDIS et les pompiers ont aussi été présents. A une ou deux nuances près, le système n'a pas si mal fonctionné. Une fois créé le système zonal, les choses se sont très bien passées. »

« En Gironde, j'avais mis au point le système suivant. Un PC fixe était basé à la préfecture de région à Bordeaux et était utilisé à la fois pour le département de la Gironde et pour la zone Sud-Ouest. Les sous-préfets d'Arcachon et de Lesparre-Médoc dirigeaient chacun un PC opérationnel. Chaque maire accueillait, dans sa mairie, **un PC avancé qui était géré avec un pompier et un ou deux fonctionnaires de l'Equipeement ou du CEDRE. Le système a fonctionné remarquablement, sans le moindre heurt.** »

Du déclenchement du plan POLMAR, quand et par qui :

« Le plan POLMAR a été déclenché dans des conditions différentes suivant les départements. Les préfets ont la possibilité actuellement de déclencher le plan POLMAR de leur propre initiative. Je ne pense pas que ce soit la bonne formule. Le préfet des Pyrénées-Atlantiques a déclenché le plan POLMAR, sans doute sous la pression des élus, un mois sinon un mois et demi avant l'arrivée réelle des hydrocarbures. Cela a engendré une confusion pour la population, notamment quand on lui a appris la création d'un centre

d'enfouissement de pétrole à Mouguères, en plein Pays basque. Pour ma part, j'ai déclenché le plan POLMAR en Gironde le jour où le fioul est arrivé sur les plages. Cela ne m'a gêné en rien pour le traitement de la crise »

A quel niveau faut-il gérer la crise ?

« Mais l'organisation est venue de l'expérience. Je suis convaincu que **le traitement d'une crise de ce type doit se faire au niveau zonal** et avec des procédures administratives simplifiées. C'est la leçon essentielle que j'ai retirée de la crise sur le plan administratif.

Du rôle des médias :

« J'en viens à la médiatisation. Certains ont pu dire que la principale pollution a été médiatique. Autant les images des cribleuses, en tout cas en Aquitaine, ont remonté le moral des élus et de la population, autant certaines autres ont été négatives. Tous les matins, les titres des quotidiens étaient pour moi un motif d'angoisse : « Le désespoir », « Le gâchis », « La fin de l'Aquitaine »... »

Audition de l'amiral GHEERBRANT (1 04 03)

« Durant cette crise, nous avons dû nous adapter en permanence car il s'agissait d'une pollution d'un type nouveau, **mais je crains malheureusement de devoir affirmer que chaque pollution sera d'un type nouveau.** Il n'est donc pas évident d'être prêts pour la prochaine. Pour prendre un exemple simple, les chaluts dont nous disposions, spécialisés et validés pour la lutte contre le pétrole, avaient été expérimentés en vraie grandeur. Le corps du chalut était réutilisable et ce que l'on appelle le « cul » de chalut, pardonnez-moi l'expression, la poche de fond du chalut, était jetable. On s'est aperçu qu'avec ce type de pollution, c'est l'ensemble qui devait en réalité être jeté. Cette nouvelle contrainte a entraîné des complications logistiques fortes car nous avons dû trouver des industriels capables de répondre, à une cadence totalement différente, -dix fois supérieure à celle que l'on avait pu prévoir initialement-, sur un marché extrêmement étroit -les fabricants de chalut ne sont pas nombreux et étaient extrêmement sollicités, notamment par l'Espagne. Ceci illustre le fait que la gestion de la logistique a constitué une difficulté importante. »

Seconde audition du préfet FREMONT (7 05 03)

« **M. le Président :** M. le préfet, nous aurons des questions à vous poser, des questions sur des préoccupations immédiates, mais aussi des questions plus générales sur des problèmes d'organisation.

Tout d'abord, je voudrais vous dire combien j'ai été frappé par l'entretien que nous avons eu tout à l'heure avec les maires du littoral qui nous ont fait part de leur très grande satisfaction concernant la première partie POLMAR. Toutes les louanges vous ont été tressées.

En revanche, depuis que POLMAR s'est apaisé, ou terminé, il y a de fortes inquiétudes sur trois domaines.
...

Ils nous ont dit également qu'ils avaient jugé l'action de la DDE insuffisante, et en tout cas qu'elle n'avait pas été à la hauteur de ce qu'elle aurait dû accomplir.

M. Christian FRÉMONT : Aucune de ces questions ne me surprend vraiment...

Avec les marchés, les entreprises reçoivent des commandes. Les entreprises n'ont pas apprécié le changement de régime (*par rapport au système initial des réquisitions*)

La deuxième contrainte nouvelle, c'est que jusqu'au mois dernier, sur simple appel, les maires pouvaient demander à ces entreprises d'intervenir. De plus, étant sur le terrain, les entreprises intervenaient immédiatement : il y avait donc une réactivité parfaite.

Aujourd'hui, c'est évidemment plus compliqué. La procédure peut être sûrement simplifiée en accélérant les interventions de la DDE et je reviendrai sur votre question la concernant. Mais le problème de fond demeure : si je donnais aux maires l'autorisation de s'adresser directement aux entreprises, nous retomberions dans le système précédent, c'est-à-dire qu'il n'y aurait plus de réel contrôle de l'activité des entreprises...

Vous avez également abordé un sujet délicat. C'est **la question de la participation des services de l'Etat aux opérations de nettoyage**. Vous parlez de la Gironde, je pourrais parler tout aussi bien des autres départements de la zone. Le **ministère de l'équipement** -je le dis d'autant mieux que je l'ai répété quasiment tous les vendredis à l'hôtel Matignon- **n'a pas entièrement joué le jeu**. La DDE de la Gironde a été sans doute, parmi les trois concernées, celle qui a le mieux travaillé, ou le moins mal. **Mais il y a eu à l'évidence, parmi les fonctionnaires de l'Equipement -et quand je dis fonctionnaires, il ne s'agit pas du cantonnier de base- l'idée que cette affaire ne les concernait pas vraiment et que, si le service devait être mobilisé, cette mobilisation devait s'accompagner d'heures supplémentaires payées selon des règles qui m'ont paru d'une très grande obscurité et nécessitant, de surcroît, une modification du statut...** Bref, cela a été d'une grande complexité et le ministère de l'Equipement, tant au niveau central que local, a fait preuve d'une **certaine mauvaise volonté**.

Le résultat n'a pas été trop grave en Gironde. Les maires sont aujourd'hui sensibles au manque de réactivité de la DDE, parce que c'est elle qui maintenant signe les bons de commande. C'est pour cela qu'ils se plaignent d'elle. Mais, **dans les Landes, la DDE pendant la période la plus difficile a été pratiquement absente des opérations de nettoyage, ce qui explique pour partie les difficultés rencontrées dans ce département, très supérieure à celles rencontrées dans les deux autres départements de la zone touchés par la pollution.**

Vous n'avez pas abordé le problème de l'administration des Affaires maritimes, qui relèvent aussi en partie de l'Equipement. J'avais l'habitude de m'appuyer, en Bretagne, sur les directions régionales et départementales des Affaires maritimes. J'ai constaté ici et ce n'est pas du tout une attaque contre les hommes, l'insuffisante capacité de cette administration, probablement adaptée à la gestion du quotidien, mais totalement inadaptée à la gestion de crise. Elle aurait dû jouer un très grand rôle. Mais, dès la première heure, j'ai compris que ce ne serait pas le cas et qu'il fallait utiliser un autre dispositif. »

« Je reviens sur votre première question, qui concernait le temps de latence des marchés, pour vous dire que je vais faire tout mon possible pour réduire ce temps. **La DDE avait mis au point un système très lourd de navette, qui me paraît peu justifié.** Nous allons essayer de l'assouplir. Même si je ne peux pas autoriser les maires à passer les commandes eux-mêmes pour des raisons évidentes, il faut essayer de réagir aussi vite qu'au mois de février. A mon avis, les choses devraient s'arranger rapidement pour le nettoyage qui reste à faire.

Si les arrivées de pétrole devaient continuer, il faudrait, en revanche, demander au gouvernement de revenir au système des réquisitions. Mais nous n'en sommes pas là »

Table ronde de Gironde (6 05 03)

Etaient représentés : la préfecture (M. BOUABANE-SCHMITT), la DRDE (M. DUPIN), le SMNG (M. LECLERC), la DRIRE (M. GOULET)

De la mobilisation des services :

« **Les services qui sont ici -et je les en remercie à nouveau- ont répondu rapidement à notre sollicitation.** Nous avons très rapidement monté une cellule qui s'est maintenue, pendant un mois, tous les jours, avec des personnes présentes en permanence, **y compris le week-end et tard le soir parfois.** »

« **M. le Rapporteur :** Il est vrai que lorsque l'on liste tous les intervenants terrestres, dans le cas de la gestion de la crise du *Prestige*, ils sont nombreux. Nous avons connu la même chose en mer : nous avons senti que, avec le retour d'expérience de l'*Erika*, la gestion par le préfet maritime avait été mieux organisée et la communication mieux maîtrisée.

On a beaucoup parlé d'organisation zonale, mais y a-t-il eu quelques frictions frontales, notamment entre les six ou sept administrations de l'Etat que j'ai citées, où les statuts des personnels, civils et militaires, sont totalement différents ? Cette question n'est pas innocente car le préfet Frémont nous a fait part de certaines difficultés liées aux différences de statut pour les interventions des entreprises de dépollution ou les missions spécifiques de telle ou telle administration. Par exemple, la lutte contre la pollution est-elle considérée comme un secours à personne ? Ou plus simplement, qu'en a-t-il été des problèmes statutaires liés à l'application du droit du travail, de la RTT, etc. ?

M. Rachid BOUABANE-SCHMITT : Je vois ce à quoi vous faites allusion. Globalement, nous n'avons pas eu de frictions, dans la gestion en Gironde, en tout cas. Je crois qu'ici, tous peuvent en témoigner.

Concernant les questions liées aux différences de statut, je suggérerai cependant à Frédéric Dupin, directeur délégué de l'équipement, de répondre, puisque ce dont vous parlez a concerné sa direction. Pour les autres administrations, nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières.

M. Frédéric DUPIN : Je peux confirmer les propos de M. le directeur de cabinet. Il n'y a eu aucune tension ni aucune friction. Nous avons pu, dans notre administration, être confrontés à des problèmes de statut. En effet, nous avons participé aux différents PC, le PC départemental, le PCO et les PCA et avons dû faire travailler sous un régime d'astreinte des agents de catégories A et B. Or, qu'ils soient ingénieurs ou techniciens, leurs régimes statutaires ne nous permettent pas de rémunérer des temps de travail, qui ont été considérables, aussi bien en préfecture que sur le terrain. Il n'existait pas à ce moment-là de régime d'astreinte et nous n'avons pas la possibilité de régler les heures supplémentaires qui ont été faites.

M. le Président : D'où les difficultés ?

M. Frédéric DUPIN : Cela n'a eu aucune conséquence, c'est-à-dire que le système a été basé sur la bonne volonté des personnes. Mais il faut le noter...

M. le Rapporteur : C'est un problème que nous avons pu en effet constater. ???

M. Frédéric DUPIN : ...car c'est un système qui n'est donc pas juridiquement solide, en termes du droit du travail. »

Du stockage intermédiaire :

« **M. François GOULET :** Effectivement, il faut raisonner au niveau zonal. Si je reviens à l'origine, dans le courant du dernier trimestre 2002, avait eu lieu un exercice POLMAR dans les Pyrénées-Atlantiques et dans les Landes. Il avait été alors décidé d'envisager la construction d'un stockage intermédiaire. C'est ainsi que fut lancé le projet de Mougiers au pays Basque.

D'où l'utilité des stockages intermédiaires, en particulier à Pauillac, où nous avons déversé une partie des bennes de façon à accélérer leur rotation afin d'éliminer rapidement des plages les produits polluants qui en étaient retirés après leur arrivée. Nous avons également recouru au stockage intermédiaire dans le centre d'essais des Landes, où nous avons procédé là aussi au déversement de bennes, de façon à les libérer pour les renvoyer rapidement en haut de plage.

En revanche, le stockage de Mouguers, qui avait soulevé des réactions négatives de la part de la population locale et des élus, n'a pas été utilisé. »

Table ronde des Landes (6 05 03) (M. le Préfet SANS)

Du rôle des services :

« Quant au déroulement de la lutte proprement dit, **je veux tout d'abord relever, dans ce département, la bonne mobilisation de tous les acteurs, des élus et des personnels communaux, des services de l'Etat, ceux de la DDE naturellement, mais aussi de ceux qui ne sont pas départementaux, comme la DIREN**, et, bien sûr, le SDIS, qui était engagé en première ligne dans les PC avancés et opérationnel.

Lors de la première phase du mois de janvier, nous avons assisté à de petits arrivages tout au long du mois. Le 31 décembre et le 1^{er} janvier, nous avons utilisé des moyens locaux mobilisés autour de l'entreprise locale, la Coved, qui font face. Cette période d'intense effervescence et de coopération technique a été mise à profit pour rechercher des moyens ou adapter ceux que nous connaissions à travers l'expérience de l'Erika. On a développé et adapté ainsi des filets serpillières et d'autres moyens avec l'ONF et le CEDRE, qui est intervenu dans le courant du mois de janvier.

Un de mes soucis importants, qui est apparu dès cette époque, est **la conduite des chantiers**, qui relevait de la problématique des travaux publics, ce qui **impliquait alors la DDE** et, nous aurons la possibilité d'y revenir, aux capacités de réponse de ce service.

J'ai alors mis en place une cellule d'évaluation autour des représentants de la DDE pour coordonner à la fois les questions d'impact environnemental, mais aussi les questions de savoir-faire qui se sont développées au fur et à mesure, notamment pour le développement ou la mise au point des moyens de lutte et les questions de commandement des chantiers.

J'évoque à nouveau la DDE, car la qualité et l'ampleur de son engagement ont fait ici où là l'objet de polémiques ; il s'agit d'une DDE d'un département de 330 000 habitants, qui n'est manifestement pas adaptée pour mettre en œuvre un chantier de 100 ou 110 kilomètres. Une telle question doit être réglée de façon solidaire, au niveau régional ou zonal, voire national.

Pour terminer sur ce sujet, **je tiens à dire que la DDE était parfaitement engagée là où elle pouvait l'être**, notamment dans la mise en place des barrages -M. Carrère, qui a été très actif durant cette période pourra en témoigner- ainsi qu'au PC opérationnel, car **les cadres supérieurs de la DDE ont été des acteurs tout à fait déterminants dans la conduite de l'ensemble de la lutte.** »

La troisième difficulté, que j'ai déjà évoquée, est la logistique du transport. Le transport est long, même s'il l'est moins que des Pyrénées-Atlantiques. La distance à parcourir était moindre, mais nous devions gérer un nombre très élevé de bennes. Nous butions à la fois sur la distance, sur la capacité de traitement de l'usine d'incinération qui, au plus fort moment de la crise, ne suivait pas le rythme, ainsi que sur la capacité de transport, qui était également saturée. A un moment donné, nous devions gérer et contrôler un nombre

impressionnant de camions. De ce point de vue, l'enceinte fermée du centre d'essai des Landes a été très utile, lorsque nous avons dû y stocker 150 à 180 bennes.

Telles sont les difficultés apparues dans la logistique du traitement des déchets. Mais d'autres acteurs ont pu connaître des situations différentes. En tout cas, nous avons consacré beaucoup de temps et de moyens financiers au stockage et au transport des déchets ainsi qu'au contrôle des plages. **Et la DDE, en liaison avec la DRIRE, que je n'avais pas citée, a fait beaucoup d'efforts dans ce domaine.** »

Du bon niveau de l'organisation :

« Le premier point concerne la pertinence du niveau zonal : elle me semble validée et je juge souhaitable de renforcer ce niveau zonal. Je tiens à souligner, par ailleurs, la bonne coordination interdépartementale que nous avons constatée, notamment avec les Pyrénées-Atlantiques, ce qui indique -je tiens à le souligner à des élus de la Nation- la capacité d'adaptation des services de l'Etat et leur réactivité face à l'événement. »

De l'état du plan POLMAR :

« Concernant l'actualisation du plan POLMAR-terre, ce plan, qui a été mis en œuvre en concertation avec les élus fin novembre, était prêt ; néanmoins, nous n'avions pas eu le temps de tirer les enseignements de l'exercice d'octobre, qui était trop récent. Mais ce plan était prêt et, en tout cas, je n'ai pas ressenti de difficultés particulières, liées à un état d'impréparation ou un manque d'actualisation, lors de sa mise en place et de sa montée en puissance.

Je dois dire que je ne suis pas retourné feuilleter ce plan POLMAR-terre depuis le mois de novembre : peut-être a-t-il besoin d'être réactualisé dans sa rédaction, mais je pense que l'on n'a pas souffert de carences. (!)

M. le Président : Disposiez-vous d'un recensement préalable des matériels existants ?

M. Patrick FÉRIN : Un tel recensement existait peut-être au niveau de la zone, bien que j'ai eu l'impression qu'ils ont dû également procéder à des recherches parce que la densité de la pollution exigeait l'ouverture de plusieurs fronts. Je crois qu'il n'était pas simple de trouver la quantité de matériels nécessaires au moment où plusieurs lieux devaient être traités simultanément. Ce n'était pas du tout évident de traiter ce genre de pollution ; certains jours, une masse de polluant compact et difficile à traiter arrivait et exigeant avant tout des moyens mécaniques. »

Table ronde des Pyrénées Atlantiques (6 05 03) (M. le Préfet DARTOUT)

Quand déclencher le plan POLMAR :

« Ces premières mobilisations faites, **j'ai été conduit, à la demande du Premier ministre, à déclencher le plan POLMAR-terre le 7 décembre** après que le plan POLMAR-mer ait été déclenché par le préfet maritime. Nous l'avons déclenché parce qu'une menace avait été repérée par les avions contrôlés par le préfet maritime, qui laissait penser qu'une nappe d'hydrocarbures s'approchait de la côte basque, notamment d'Hendaye. Par souci de précaution et de prudence, nous avons déclenché le plan POLMAR, sans avoir la certitude, bien entendu, que cette menace allait se produire.

Ce déclenchement a rendu possible l'engagement de crédits et nous a conduit à installer les premiers barrages, notamment dans l'estuaire de la Bidassoa à Hendaye. Cela nous a aussi permis de mieux nous mobiliser. »

Du fonctionnement et de la mobilisation des services :

M. DARTOUT « Les 4, 5 et 6 février, les bateaux ne pouvaient pas intervenir car il y avait de très fortes tempêtes. Se sont conjugués à la fois de gros coefficients de marée, de fortes tempêtes et des courants défavorables, ce qui était annoncé par la préfecture maritime et par le CEDRE. **Je considère que la coordination des moyens départementaux avec l'ensemble des services et des collectivités locales s'est déroulée dans de très bonnes conditions, sans vouloir lancer de « cocorico » qui n'a pas de raison d'être. Dès le départ, les services avaient une bonne expérience de travail en commun, notamment avec l'autorité militaire et surtout avec l'ensemble des collectivités locales.** »

M. LARZABAL Président du comité des pêches « Je voudrais simplement dire un mot d'ordre général : je me suis entouré de personnes qui ont directement participé à la lutte contre la pollution, auxquelles je laisserai la parole. **Le sentiment généralement répandu au sein de la profession, est celui d'une bonne gestion de la crise, bien conduite par les autorités étatiques et les collectivités locales.** Je vous rappelle que, dès le 4 décembre, le plan POLMAR-mer a été activé. Une première vague de chalutiers a alors été réquisitionnée pour prêter main-forte aux navires espagnols. »

M. Jean LASSALLE vice-président du CG : « Cher président, chers amis, je voudrais tout d'abord dire que Jean Grenet et moi-même, avons bien sûr souhaité être présents lors de la visite à Bayonne de la Commission d'enquête. Pour ma part, ayant eu la chance de participer à une seule autre Commission d'enquête jusqu'à présent, j'ai pu voir le travail extrêmement sérieux qui s'y faisait. Je pense que tout le monde s'en rend compte ce matin : chacun peut s'exprimer librement et dire ce qu'il en est. ...M. le préfet a remarquablement coordonné l'action. C'était un travail énorme. **L'ensemble des services qui se sont exprimés ont très bien fait leur travail** et, un bonheur ne venant jamais seul, ils l'ont fait en relation étroite avec le conseil général et avec l'ensemble des professionnels, notamment les pêcheurs, qui ont joué un rôle considérable.

Je crois, M. le Président, que le département s'est bien organisé parce que, sinon, l'ambiance et les relations n'auraient pas été les mêmes. **L'ambiance a été bonne entre les services de l'Etat, les services préfectoraux du département et l'ensemble des socioprofessionnels du département.** Nous n'avons pas attendu pour réagir. Nous mettons maintenant en place un plan d'action pour communiquer et mettre en avant l'attractivité de la région.

Par cet exposé, je sors un peu de mon rôle de membre de la Commission d'enquête, mais je tenais à indiquer cette courte appréciation personnelle : **en effet, on parle toujours de ce qui se passe mal mais, quand une véritable organisation se met en place et fonctionne, il faut le souligner. Cela s'est bien passé avec nos voisins des Landes et de la Gironde ainsi qu'avec la région. Tout le monde a essayé de collaborer en bonne intelligence.** L'expérience de l'*Erika* et les contacts que nous avons pu prendre ont aussi inspiré notre action.

Table ronde des élus de Gironde (7 05 03)

De la mobilisation des services :

« **Michel SAMMARCELLI** : Pour être très précis dans la réponse que je ferai à votre question, il n'y a eu aucun problème avec la préfecture. Au contraire, nous avons eu un préfet de région qui a été très efficace. Ma commune a été touchée aux environs du 31 décembre et vers le 10 janvier, il y a eu une réaction immédiate. Ma commune a été touchée le 1^{er} janvier au matin, le secrétaire général de la

préfecture était là à 11 heures, le préfet de région était sur nos plages le 2 au matin et le Premier ministre était là le 5. Il y a eu une réactivité tout à fait remarquable de la part du préfet de région.

Pour ce qui est des services de l'Etat, c'est un autre problème. Mais pour répondre à votre question très précisément, je dirai « Chapeau ! » à la préfecture.

M. Michel SAMMARCELLI : Concrètement, si je puis me permettre d'ajouter un élément, l'Etat a signé un contrat avec une entreprise. C'est l'Etat qui contrôle son marché et qui fait faire. Lorsque l'on voit arriver du pétrole sur les plages, la DDE représente l'Etat. La mairie doit prévenir la DDE. Je vous laisse imaginer le temps de réaction : les agents de la DDE ne sont pas dans le quart d'heure qui suit sur les plages. Par ailleurs, il s'agit d'un marché à bons de commande. Le responsable DDE local, c'est-à-dire la cellule de subdivision, doit rentrer à son bureau pour rédiger son bon de commande. Comme c'est l'Etat qui commande et paye par la préfecture, ce bon de commande est envoyé au SGAR en préfecture, en express. Le SGAR n'a plus d'argent, donc, on retient un peu la demande.

La preuve est faite aujourd'hui que, quand des « boulettes » arrivent un vendredi matin, on ne peut les retirer, dans le meilleur des cas, que le mardi. Ainsi, on nous a retiré nos prérogatives, nos compétences. L'Etat a récupéré, pour contrôler les deniers publics, un marché public d'Etat. J'en suis tout à fait d'accord, mais la réactivité est insuffisante. De plus, pour des raisons que l'on peut comprendre, il n'y a plus de crédits. Les crédits affectés sur l'Aquitaine ont été consommés et, pour la suite, il n'y a rien pour l'instant..

Donc, il y a une entreprise qui a un marché public, qui ne va pas pouvoir faire face et, pendant ce temps, que faisons-nous ? Nous sommes très inquiets. Tout a très bien fonctionné jusqu'à aujourd'hui mais, pour demain, nous avons de gros soucis. De plus, il faut que vous sachiez que la préfecture vient de nous transmettre une note de la DDASS -qui applique le principe de précaution- relative aux conditions d'ouverture des plages à la suite de la pollution : il faut que nous fassions une inspection de nos plages toutes les semaines, ce qui est normal, mais avec des chaussons blancs, s'il vous plaît ! et que l'on remplisse un long questionnaire en cochant des cases par oui ou par non. Et, s'il y a un seul non, nous devons fermer nos plages.

Nous pensons que, dans ces conditions, l'Etat va devoir se substituer à nous aussi dans cette tâche, car nous ne nous en chargerons pas ! **Autant tout s'est très bien passé jusqu'ici, autant, aujourd'hui, ça se passe mal.**

M. Alain DEYRES : Ma commune de Porge, située entre Lacanau et Lège Cap-Ferret, possède treize kilomètres de sable fin. Je m'associe pleinement à ce qui a été dit, à savoir que, durant les mois de janvier et février, un très bon travail a été accompli par les services de l'Etat, en coordination avec ceux des mairies. Nous avons eu le matériel et les hommes qu'il fallait ; tout s'est très bien passé sur ces deux premiers mois.

Peut-être avons-nous été trompés, nous aussi, par le temps qui faisait en sorte qu'avec du vent d'est, il n'y avait plus d'arrivage pratiquement au mois de mars, nous laissant croire que tout était fini. Mais, le temps variant, nous avons encore malheureusement de nouveaux arrivages, certes légers, mais le problème est que les traitements ne se font plus dans les mêmes délais courts qu'en janvier et février.

Pourtant, la saison approche, avec moins de soixante jours d'ici le mois de juillet, et pour certains, elle commence même avant. Je pense qu'il faut vraiment se mettre au point pour avoir une saison 2003 qui soit la meilleure possible, si tant est que l'on puisse ouvrir les plages, parce que j'avoue que quand je vois ce questionnaire, j'ai, comme les autres, quelques craintes ! Il va falloir étudier tout cela de près.

M. le Président : Si j'ai bien compris ce que vous venez de nous dire, satisfaction pour la première phase et plus que des inquiétudes pour la seconde ?

M. Michel SAMMARCELLI : Non, mécontentement !

M. le Président : Quelle thérapeutique suggéreriez-vous pour éviter que les choses se passent aussi mal que ce que vous semblez le craindre ? A quel niveau peut-on faire des recommandations immédiates aux services de l'Etat pour que les choses se fassent plus sérieusement et plus paisiblement ?

M. Michel SAMMARCELLI : Il faut associer les maires aux décisions. Ici, c'est le DDE local qui a le pouvoir...

M. le Président : Le rôle des DDE ne vous semble pas à la hauteur de ce que vous en attendez ?

M. Michel SAMMARCELLI : Pour être clair, ils ont été étrangement absents pendant toute la crise. Ce sont les mairies qui ont fait le travail avec une entreprise privée. Nous connaissons parfaitement nos plages, nous connaissons les sites ; nous pouvons même vous dire, quand des « boulettes » arrivent, dans quelles baies elles vont aller. Nous le savons, nos employés le savent.

Nous savons le travail qu'il faut faire et l'entreprise le sait aussi. Quand on le lui signale, le subdivisionnaire DDE vient sur place. Il y a parfois des priorités à établir et c'est peut-être aux maires, aussi, de le faire. Or nous sommes totalement évincés des décisions. En plus de la lourdeur administrative, la réactivité de la réponse est devenue mauvaise. Il faut que les maires soient associés aux décisions et que les procédures soient très rapides. Elles sont longues pour des raisons que l'on peut imaginer, mais le plus grave, ce sont les crédits. C'est là que le bât blesse.

M. le Rapporteur : Que faut-il faire ?

M. Michel SAMMARCELLI : Nous disons que nous devons être associés aux décisions. Nous considérons que nous avons été «court-circuités» par la DDE et l'Etat, et que le système est devenu inefficace. Il faut remettre en selle les mairies pour la suite. En ce qui concerne la question relative à la directive de la DDASS, c'est très grave. Cette politique du principe de précaution, moi, j'appelle cela la politique du parapluie ! ou du parasol. Nous recevons des circulaires. Je ne sais pas si vous avez lu le questionnaire ! Toutes les semaines, il faudrait aller se promener sur la plage avec des chaussons clairs et, s'ils sont tachés, prendre les mesures de fermeture. Je vous laisse imaginer les conséquences. Mais il est également dit que l'Etat peut se substituer au maire qui ne le ferait pas. Eh bien, l'Etat se substituera à nous ! Nous ne le ferons pas et le préfet recevra les commerçants et les professionnels du tourisme dans ses bureaux.

Table ronde zonale (7 05 03) (M. le Préfet délégué PARENT)

Du déclenchement du plan POLMAR :

« c'est le préfet de département qui déclenche le plan POLMAR-terre. Il n'est pas simple entre plusieurs départements qui ont, finalement, le même linéaire de côte, de savoir qui doit déclencher le plan le premier, qui doit suivre et qui ne doit pas suivre, notamment vis-à-vis de la communication grand public et à terme, au regard des échéances touristiques.

Nous avons vu là se poser un certain nombre de problèmes. **Je noterai en particulier que le préfet des Landes a découvert que le plan POLMAR-terre avait été déclenché dans son département par Matignon, alors qu'il n'en était pas avisé. Il l'a appris à 22 heures, comme moi, à la radio et m'a contacté pour me demander des précisions. Je n'ai pu que lui répondre que je venais de l'apprendre moi aussi par la radio. Ce sont des problèmes qu'il faudra résoudre à l'avenir. »**

De la révision des plans POLMAR, voire ...de leur existence :

« **En revanche, le plan POLMAR des Landes n'est toujours pas fait, celui de Pyrénées-Atlantiques de même.** Pour celui de la Gironde, signé le 20 décembre, nous avons fait un exercice et l'avons rédigé grâce à la présence d'une équipe importante. Ainsi, nous constatons que les grosses préfectures peuvent réaliser ces plans plus facilement ...

La remarque vaut d'ailleurs pour l'ensemble des plans qu'on leur demande ; on leur demande des plans SATER (Sauvegarde aéro-terrestre), des plans SNCF, des plans frontières, etc. Les préfectures sont tellement submergées par la demande qu'elles sont obligées de prioriser. Les Landes ont peut-être été amenées à ne pas rédiger leur plan POLMAR, se disant qu'une pollution maritime de grande ampleur ne se produirait jamais dans le département. »

De l'organisation zonale :

« **M. le Président :** Avez-vous travaillé cette question ? Avez-vous des documents sur une réorganisation zonale idéale ?

M. Roger PARENT : Nous y travaillons parce que le décret du 16 janvier 2002 a vraiment conféré au préfet de zone des pouvoirs nouveaux. Depuis, on a la zonalisation des forces mobiles. On voit bien que l'on est amené à mettre en place des plans Orsec zonaux qui n'existaient pas auparavant et que nous aurons besoin ici de faire un Orsec POLMAR zonal, au moins sur les quatre départements côtiers de la zone naturellement.

M. le Président : Avec une autorité du préfet délégué sur les préfets départementaux ?

M. Roger PARENT : C'est tout le débat.

M. le Président : À l'expérience, souhaiteriez-vous que l'on débouche sur une solution comparable ?

M. Roger PARENT : Depuis le décret du 16 janvier 2002, il est évident que l'état-major de zone monte en puissance dans la gestion des crises. Il compte maintenant près d'une trentaine de spécialistes : des techniciens, des sapeurs-pompiers, des ingénieurs de l'équipement, un médecin, etc. Nous avons maintenant des spécialistes, dans l'état-major de zone, qui doit venir en appui des préfets de département mais aussi pouvoir décider de la doctrine et dire ce qu'il faut ou ne pas faire. »