



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Expertise sur l'organisation du dispositif POLMAR/Terre de lutte contre les pollutions marines

**Rapport CGEDD n° 011058-01-01, IGAM n° 2017-17
établi par**

**Hugues AYPHASSORHO (coordonnateur) et Antoine PICHON, (CGEDD)
Thierry DUSART, (IGAM)**

Septembre 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	5
Introduction.....	7
1. Analyse des risques et accidentologie.....	8
1.1. Une baisse très marquée des pollutions pétrolières dans le monde.....	8
1.2. Une probabilité diminuée en Europe par la fermeture de nombreuses raffineries.....	9
1.3. Les enjeux d'une pollution majeure par hydrocarbure demeurent considérables.....	10
1.4. L'origine et la nature du risque se diversifie.....	11
2. Organisation générale du dispositif POLMAR/Terre.....	12
2.1. Les textes organisent le dispositif POLMAR/Terre sont à actualiser.....	12
2.2. Rappel des différentes composantes du dispositif POLMAR/Terre et de ses acteurs.....	15
2.2.1. Préparation - Planification.....	15
2.2.2. Stockage de matériel.....	18
2.2.3. Mise en œuvre en situation de crise.....	19
2.3. Un pilotage complexe.....	19
2.4. Place et rôle des collectivités.....	20
2.5. Articulation POLMAR/Terre et POLMAR/Mer.....	21
3. Planification POLMAR, atlas de sensibilité et marchés par anticipation.....	23
3.1. Plan POLMAR/Terre départemental.....	23
3.1.1. Inventaire des zones à protéger.....	24
3.1.2. Inventaire des moyens de lutte.....	24
3.1.3. Plans de pose des barrages.....	25
3.1.4. Inventaire des sites de stockage et de traitement des déchets pollués et polluants.....	26
3.2. Planification POLMAR/Terre à l'échelon zonal.....	27
4. Les moyens humains mobilisables pour la mise en œuvre du dispositif POLMAR/Terre.....	28
4.1. L'État en département ne dispose plus, en propre, de moyens humains pour les opérations de nettoyage du littoral.....	28
4.2. Recours à d'autres services de l'État.....	29
4.2.1. Les DIRM.....	29
4.2.2. Les autres services régionaux, interdépartementaux ou nationaux : DREAL, DIR, FORMISC.....	30
4.3. Recours aux autres services publics.....	31
4.4. Recours aux intervenants non publics.....	33
4.5. Un fort besoin de formation et d'exercices.....	34
5. Adaptation des matériels de lutte stockés et évolution des techniques.....	36

5.1. Penser l'outillage nécessaire à la lutte de façon transversale et mutualisée.....	36
5.1.1. <i>Au plan national</i>	36
5.1.2. <i>Au plan international</i>	38
5.2. Points sur lesquels le format du stock de matériel POLMAR/Terre doit être réinterrogé.....	40
5.2.1. <i>Matériels de protection</i>	40
5.2.2. <i>Matériel de récupération</i>	41
5.2.3. <i>Matériel de nettoyage</i>	42
5.2.4. <i>Un parc de matériel POLMAR/Terre à reformater</i>	43
6. Un dispositif de centres de stockage des matériels POLMAR/Terre à optimiser.....	44
6.1. La situation existante.....	44
6.2. Le coût du dispositif de stockage de matériel POLMAR/Terre actuel.....	47
6.3. Les voies d'optimisation du dispositif de stockage des matériels POLMAR/Terre....	47
6.3.1. <i>Refonte totale sur le modèle anglo-saxon sans stockage d'État</i>	47
6.3.2. <i>Stockage regroupé dans un centre unique</i>	49
6.3.3. <i>Deux centre de stockage, l'un en façade atlantique, l'autre en façade méditerranéenne</i>	50
6.3.4. <i>Regroupements de centres proches les uns des autres</i>	50
6.3.5. <i>Optimisation à nombre de centre constant</i>	52
6.3.6. <i>Synthèse dégageant une réorganisation possible des centres de stockage de matériels</i>	53
Conclusion.....	54
Annexes.....	55
1. Lettre de mission.....	56
2. Liste des personnes rencontrées.....	58
3. Vigipol.....	61
4. Moyens utilisés par l'État pour le dispositif POLMAR.....	63
5. Suivi de la mise en œuvre et actualisation des préconisations du rapport Monadier concernant les stocks de matériels POLMAR en 2017 (source Cerema DT-EMF).....	64
6. Situation foncière des 14 centres de stockage existant en métropole et dans les DOM.....	67
7. Photographies de matériels stockés.....	68
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	74

Résumé

Une réduction très sensible de la fréquence des accidents maritimes et des pollutions marines qui en découlent est observée depuis plusieurs décennies, en particulier depuis le début des années 2000, notamment en Europe. Toutefois, si la probabilité d'occurrence d'une pollution accidentelle du littoral français se réduit, l'intensité reste potentiellement forte et la prégnance des enjeux concernés s'est plutôt accrue, tant au plan économique qu'écologique.

Cette forte évolution de contexte n'a pas été suivie par le dispositif de lutte à terre contre la pollution marine POLMAR/Terre, qui est resté globalement inchangé durant les 15 dernières années. Au seul plan réglementaire, les textes qui le cadrent en matière organisationnelle comme en matière financière, n'ont pas été mis à jour et sont en décalage flagrant avec l'organisation des services de l'État, profondément modifiée dans les années 2000. Notamment, ils n'intègrent ni la réduction des effectifs des services départementaux (directions départementales des territoires et de la mer - DDTM), ni les transferts de compétences et de moyens faits en direction des collectivités.

La mission a recueilli des informations et avis auprès de l'ensemble des catégories d'acteurs concernées, depuis le niveau national jusqu'au niveau local. Elle a visité les centres de stockage de matériels de lutte POLMAR/Terre de Brest, Marseille, Le Havre et Le Verdon et a rencontré à cette occasion les services départementaux et régionaux, ainsi que des responsables de ports, des industriels pétroliers... Elle a tiré de nombreux enseignements de ces visites, ainsi que des échanges détaillés tenus avec la Marine nationale, le Centre d'expertises pratiques et de lutte antipollution de la Marine nationale (Ceppol), le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (Cedre), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et le syndicat mixte Vigipol.

L'analyse de l'ensemble des informations recueillies conduit la mission à formuler douze recommandations. Elle souhaite mettre en exergue quatre points qui lui paraissent parmi les plus importants,

La mise en œuvre du dispositif de lutte POLMAR/Terre en situation de crise reposait jadis fortement sur les effectifs importants dont disposaient les anciennes directions départementales de l'équipement. Suite aux réformes intervenues depuis 2005, les DDTM ne peuvent mobiliser quasiment aucune capacité d'intervention de terrain. Il est donc indispensable que l'instruction « lutte POLMAR » du 4 mars 2002 soit révisée pour prendre en compte la nouvelle organisation et ses conséquences en termes d'effectifs disponibles pour la lutte. Elle devrait aussi intégrer une explicitation du rôle des collectivités dont l'importance doit être réaffirmée. Parallèlement, l'instruction « Fonds POLMAR » doit aussi être révisée.

Il est indispensable pour l'État aux niveaux national, zonal et départemental de disposer d'un inventaire suffisamment détaillé et à jour des moyens en effectifs et matériels de lutte mobilisables dans les autres structures (Services départementaux d'incendie et de secours, collectivités, industriels...) pour dimensionner ses propres moyens en évitant les redondances et en valorisant toutes les possibilités de mutualisation, sources d'économie. Les plans départementaux POLMAR/Terre, qui ont vocation explicite à les réaliser, sont souvent insuffisants sur ce point et doivent faire l'objet rapidement d'un travail complémentaire conséquent.

Les plans ORSEC-POLMAR/Terre s'avèrent également à compléter dans bon nombre de cas sur le volet du stockage des déchets polluants et pollués collectés, où ils ne sont pas suffisamment précis et opérationnels, qu'il s'agisse des stockages primaires de haut de plage, des stockages intermédiaires ou des stockages lourds.

Enfin, les modalités actuelles de stockage des matériels POLMAR/Terre dans huit centres en métropole et six dans les départements d'outre-mer doivent être revisitées pour en améliorer l'efficience, en allant vers le regroupement dans un centre unique pour la métropole. Une première phase de réorganisation pourrait consister à regrouper des centres assez proches en conservant cinq centres.

Liste des recommandations

- 1.Recommandation à l'État - Secrétariat Général à la Mer : procéder à une révision des textes de cadrage du dispositif POLMAR, en particulier les deux instructions de 2002 sur la lutte contre les pollutions marines et sur le fonds d'intervention POLMAR et l'instruction de 2006 sur l'adaptation de la réglementation POLMAR, afin, notamment, d'adapter le dispositif à l'organisation territoriale ainsi qu'aux moyens des pouvoirs publics et de préciser les responsabilités et missions des différents services.....15
- 2.Recommandation au MTES/DAM et au Cerema : redéfinir la contribution du Cerema au dispositif POLMAR/Terre, notamment en termes de complémentarité avec le Cedre et en valorisant une capacité d'expertise gérée avec un objectif de pérennisation. Cette contribution devrait notamment porter sur la formalisation d'une analyse stratégique sur les orientations techniques à privilégier pour l'acquisition des matériels de lutte.....17
- 3.Recommandation au MTES : simplifier le pilotage du dispositif POLMAR/Terre en chargeant une seule direction du ministère, qui pourrait être la DAM, de gérer la totalité du financement actuellement affecté par trois directions.....20
- 4.Recommandation aux préfets : systématiser l'association de l'armateur du navire ayant provoqué la pollution marine et de son assureur aux réunions préfectorales des comités de crise POLMAR/Terre, afin de rechercher dans toute la mesure du possible sa couverture financière d'un certain nombre de dépenses de lutte contre la pollution engagées par l'État ou les collectivités.....22
- 5.Recommandation aux préfets de département : compléter rapidement les plans POLMAR/Terre départementaux par l'inventaire quantifié des moyens en matériels, en personnels et en compétences des différents acteurs locaux, notamment des collectivités et des entreprises.....25
- 6.Recommandation aux préfets de département et de zone: veiller à ce que le contenu des plans POLMAR/Terre départementaux précise de manière opérationnelle les modalités de stockage primaire des déchets polluants et pollués de haut de plage par bennes distinctes, permettant un tri par filière d'élimination, et les lieux des stockages intermédiaires. Veiller à ce que l'échelon zonal identifie de manière opérationnelle avec l'autorité maritime les ports de déchargement des déchets et polluants collectés en mer.....27
- 7.Recommandation au MTES : modifier le décret du 11 février 2010 portant sur les missions des directions interrégionales de la mer, afin de fixer ses attributions POLMAR/Terre de manière plus précise et restrictive, en correspondance avec celles listées dans l'instruction gouvernementale du 22 août 2014, relative au rôle des directions régionales dans les crises.....30

8.Recommandation à l'État : intégrer à la nécessaire refonte des textes réglementaires encadrant le dispositif POLMAR/Terre un rappel des obligations et responsabilités des collectivités territoriales explicitant les modalités de leur participation.....	32
9.Recommandation à l'État, aux collectivités et au CNFPT : développer une offre de formations aux techniques de lutte contre les pollutions marines du littoral au bénéfice des acteurs de l'ensemble des structures concernées, en priorisant la mise en place de filières validées pour les compétences de chef de chantier.....	34
10.Recommandation au MTES/DAM : fixer par circulaire les modalités de mise à disposition du matériel POLMAR par les préfets-DIRM aux collectivités, dans les cas de pollution ne conduisant pas à l'activation du dispositif POLMAR/Terre, ainsi que les conditions de prise en charge.	37
11.Recommandation au MTES/DAM : concentrer prioritairement les acquisitions sur des matériels innovants et des équipements de conditionnement permettant d'améliorer la capacité de projection des équipements de lutte.....	43
12.Recommandation à l'État : réorganiser le dispositif de stockage des matériels de protection et de lutte POLMAR/Terre en métropole dans l'objectif à terme d'un centre de stockage unique. Cet objectif pourrait être atteint en passant par des phases intermédiaires comportant cinq centres ou deux centres.....	53

Introduction

Le dispositif POLMAR/Terre a été mis en place par les pouvoirs publics de manière progressive, à la suite des grands accidents maritimes ayant généré des pollutions du littoral atlantique entre la fin des années 60 (nauffrage du Torrey Canyon en 1967) et le début des années 2000 (nauffrage du Prestige en 2002).

Depuis 2002, année de publication des deux instructions « Lutte contre les pollutions marines POLMAR » et « Fonds d'intervention POLMAR » et année de remise du rapport « Monadier » du Conseil général des ponts et chaussées relatif à l'expertise de l'adaptation du stock des matériels POLMAR, le dispositif est resté quasiment inchangé.

Or, de nombreuses évolutions sont intervenues depuis, sur bien des aspects ayant eu des impacts sur le dispositif POLMAR/Terre.

Ainsi, l'organisation administrative des services déconcentrés de l'État et les compétences des collectivités ont connu de fortes modifications.

D'autre part, la prise de conscience de la richesse environnementale du littoral et de sa sensibilité aux pollutions s'est accrue dans tous les compartiments de la société française et les enjeux économiques qui y sont liés, notamment en matière de tourisme, n'ont fait que se développer.

Mais, à l'inverse, aucune pollution significative du littoral national, et au-delà en Europe de l'ouest, n'est intervenue depuis celle du Prestige en 2002, c'est-à-dire depuis 15 ans.

Il est donc légitime de réinterroger la pertinence du dispositif POLMAR/Terre.

Pour ce faire, la mission s'est efforcée de rappeler les principales mutations intervenues et susceptibles d'interagir avec le dispositif POLMAR/Terre, en analysant leurs impacts. Elles portent sur le transport maritime et son accidentologie, sur l'organisation et les missions des services et établissements publics de l'État, sur les collectivités territoriales avec les différentes étapes de décentralisation ou sur les informations apportées par les retours d'expérience des pollutions survenues sur le littoral français.

Elle a recueilli de nombreuses informations d'ordre réglementaire et technique auprès des ministères de la Transition écologique et solidaire (MTES), des Transports et de l'Intérieur, auprès du Secrétariat général à la Mer, du Cedre¹ et du Cerema².

La mission n'avait pas la capacité de se déplacer dans tous les centres de stockage de matériels POLMAR/Terre et a choisi d'en visiter un échantillon, en se déplaçant dans quatre d'entre eux, à Brest, au Havre, à Marseille - Port-de-Bouc et au Verdon pour en examiner les installations et les stocks gérés. Elle a, à cette occasion, rencontré les services de l'État concernés, préfectures maritime, de zone et de département, DREAL, DIRM, DDTM, ainsi que de grands acteurs portuaires (grands ports maritimes, sociétés pétrolières), et des élus ou associations d'élus comme l'ANEL ou Vigipol.

Elle n'a pas eu les moyens d'examiner in situ la situation des centres de stockage existant dans les départements d'outre-mer (DOM).

¹ Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux

² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

1. Analyse des risques et accidentologie

Résumé du chapitre :

Dans le contexte d'une diversification importante des types de pollution dus aux événements de mer, les risques propres au transport d'hydrocarbure se sont effondrés au cours des cinquante dernières années, grâce aux efforts menés en faveur de la sécurité maritime et, en Europe, à la réduction progressive du format de l'outil de raffinage et du trafic de produits pétroliers associé. Cette évolution devrait se poursuivre.

Même si les conséquences d'une pollution marine par hydrocarbure demeurent potentiellement considérables, malgré l'effort d'accueil des navires en difficulté, cette donnée doit être prise en compte pour la préparation de la lutte, tant dans son organisation que pour définir le format de l'équipement nécessaire.

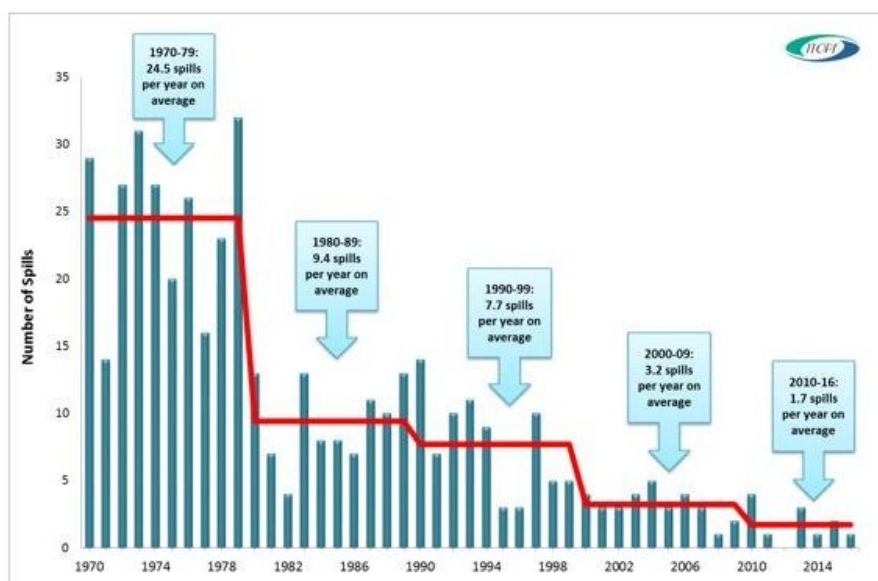
1.1. Une baisse très marquée des pollutions pétrolières dans le monde

Il y a 50 ans, le 18 mars 1967, le Torrey Canyon s'échouait au large de la Cornouaille, chargé de 119 000 T de pétrole brut qui toucheront les côtes britanniques et françaises, provoquant la première grande marée noire en Europe. Mais 19 des 20 plus importants déversements de pétrole survenus depuis cet accident ont eu lieu avant 2000.

Selon L'International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF), les volumes d'hydrocarbures perdus en mer par des navires pétroliers n'ont cessé de diminuer depuis cette date ; sur les 5 730 000 T déversées depuis 1970 dans le monde :

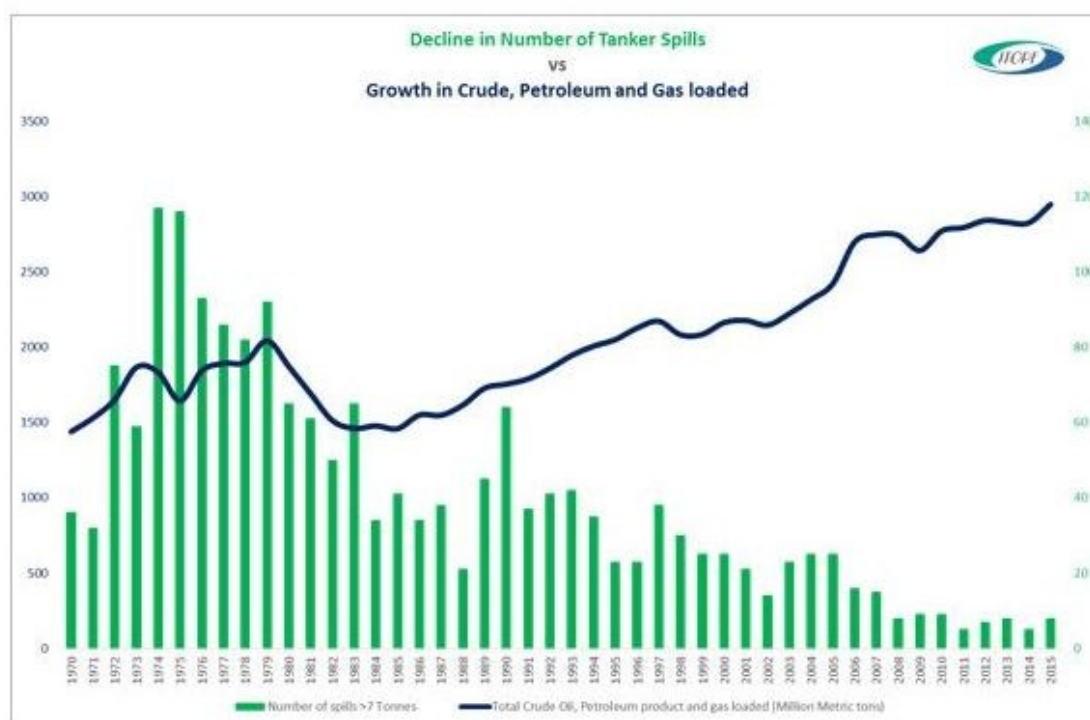
- 56% l'ont été de 1970 à 1979 ;
- 20% de 1980 à 1989 ;
- 20% de 1990 à 1999 ;
- 3% de 2000 à 2009 ;
- 1% de 2010 à 2016.

L'évolution du nombre d'accidents est aussi en constante régression. En 2016, la seule pollution mondiale très significative (de plus de 700 T) s'est produite dans le Golfe du Mexique, représentant une perte d'environ 5 500 T.



Nombre d'accidents liés à des pertes de plus de 700T d'hydrocarbures de 1970 à 2016 (source : ITOPF)

Ces progrès considérables sont le fruit des efforts menés par la communauté internationale en matière de sécurité maritime : amélioration de la sécurité des navires (obligation de double coque), édicition de règles de circulation maritime, formation des équipages... Ces progrès sont d'autant plus notables que le transport maritime de produits pétroliers a connu une forte augmentation au cours des 50 dernières années.



Commerce maritime de pétrole et nombre de déversements de 7 T et plus, de 1970 à 2015 - (source : ITOFF – UNCTADStat)

Dans cette période de réduction générale du nombre et de l'intensité des accidents maritimes, la France a toutefois dû faire face à deux marées noires importantes et rapprochées dans le temps :

- le naufrage du pétrolier Erika, le 12 décembre 1999, au large de Penmac'h, chargé de 30 000 T de fuel lourd dont les deux tiers répandus en mer ;

- le naufrage du pétrolier Prestige, le 19 novembre 2002, au large du Cap Finistère, transportant 77 000 T de fuel lourd dont 64 000 T déversés en mer ; sur le littoral français, plus de 21 000 T d'hydrocarbures et de matériaux souillés ont été recueillis.

Elles ont marqué les esprits et ont conduit à une accélération de l'évolution des textes réglementaires (cf. chapitre 2).

1.2. Une probabilité diminuée en Europe par la fermeture de nombreuses raffineries

Cette baisse de l'accidentologie est plus encore accusée en Europe en raison de la forte réduction de sa capacité de raffinage. Cette réduction, accélérée par la crise actuelle du secteur pétrolier, est à la fois la conséquence de la baisse de consommation régionale de produits pétroliers (-48% pour la France entre 1973 et 2013) et de la vive concurrence des gigantesques infrastructures de raffinage asiatiques, plus modernes et mieux situées par rapport aux principales zones de production et de consommation.

En termes de flux, cette évolution entraîne une réduction considérable des volumes de pétrole brut transportés dans les eaux européennes et, dans une moindre mesure, des produits raffinés (présentant des caractéristiques très différentes en cas de déversement accidentel en mer³). La réduction de l'activité de raffinage entraîne également une contraction des quantités de fuels lourds transportés qui, en raison de leur persistance et de leur viscosité, présentent un risque environnemental particulièrement fort en cas d'événement de mer (cas de l'Erika en 1999 et du Prestige en 2002).

Enfin, s'agissant du transport de pétrole brut issu de la mer du Nord, la tendance est la même, dans un contexte de déclin rapide de la production depuis les années 2000.

1.3. Les enjeux d'une pollution majeure par hydrocarbure demeurent considérables

Si la probabilité d'occurrence d'un accident maritime devient beaucoup plus faible, ses impacts sont potentiellement considérables. En effet, les économies d'échelle permises par la massification du transport maritime poussent à construire et exploiter des navires de taille croissante, que ce soit au niveau des cargaisons ou des soutes de combustibles.

Si la période s'étendant de la fermeture du canal de Suez au premier choc pétrolier (1967-1973) correspond aux commandes des plus grands pétroliers jamais construits (navires de la classe Batillus de 550.000 TPL⁴, construits à Saint-Nazaire), la capacité des pétroliers actuels est redevenue très importante. Le record est aujourd'hui tenu par les pétroliers de la série TI Océania de 441 000 TPL construits à partir de 2002 et l'essentiel du pétrole brut est actuellement transporté par des navires d'une capacité unitaire de 2 millions de barils, soit environ 300 000 TPL.

Les soutes de carburant de propulsion des autres navires géants sont aussi d'une très grande capacité et, en cas d'événement de mer, le fuel qu'elles contiennent est l'un des produits persistants les plus difficiles à nettoyer. Le CMA-CGM Jules Verne, porte-conteneurs de 16 000 EVP⁵ construit en 2013 avait déjà une capacité de soute de 14 522 T⁶. Les plus grands porte-conteneurs d'aujourd'hui, qui peuvent transporter 20 000 EVP, ont des soutes d'une capacité comparable aux 18 000 T de fuel déversées en mer lors du naufrage de l'Erika en 1999. En outre, ces soutes en simples coques, à l'inverse des cargaisons maintenant toutes en doubles coques, sont beaucoup plus vulnérables en cas d'événement de mer.

En raison de sa situation en Europe, la France est un État riverain de grandes voies de navigation. Certaines régions sont donc exposées à des risques supérieurs, parfois aggravés en raison du temps de réaction très contraint par la proximité de ces routes par rapport à la côte. On peut citer :

- - les régions riveraines de l'axe Mer d'Iroise, Manche, Pas-de-Calais, Mer du Nord, route d'importance mondiale croisant un trafic trans-Manche soutenu (pour

³ Les produits raffinés présentent une biodégradabilité bien plus rapide que le pétrole brut.

⁴ Tonne de pétrole en lourd.

⁵ Équivalent Vingt Pieds ; mesure fictive des conteneurs dans le trafic maritime.

⁶ Jean-Yves Bouffet – *Le transport maritime de conteneurs : un système trop complexe pour être sûr ?* – EAAM 2014.

illustration, 2 820 navires pétroliers ont emprunté le dispositif de séparation de trafic des Casquets (Cotentin), en 2009) ;

- - la façade atlantique en raison de la très forte fréquentation de la route Cap Finistère - Ouessant et des vents d'ouest dominants pouvant faire dériver sur des distances très importantes des nappes de pollution vers cette façade (cas de l'Erika et du Prestige) ;
- - la Corse avec deux voies d'importance régionale : le canal de Corse (21 000 navires par an toutes catégories confondues) et les bouches de Bonifacio (4 000 navires par an, mais le détroit est interdit aux pétroliers battant pavillon français et italien).

1.4. L'origine et la nature du risque se diversifie

Plusieurs accidents soulignent la diversification des risques environnementaux auxquels doit répondre le dispositif POLMAR, notamment :

- le naufrage du chimiquier *Levoli Sun*, le 31 octobre 2000, au large du Cotentin, rendant nécessaire la récupération subaquatique de 4 000 T de styrène et 160 T de fuel de propulsion, ainsi que la dispersion en mer de 1 000 T de méthylethylcétone et de 1 000 T d'alcool isopropylique ;
- le sabordage du minéralier *Adamandas*, le 22 septembre 2003, au large de la Réunion, avec une cargaison de fer dont l'échauffement n'était plus maîtrisable.

Enfin, plusieurs pollutions d'estuaires mettent en évidence les risques propres aux espaces portuaires :

- l'abordage, le 4 janvier 2006, dans l'estuaire de la Loire de deux méthaniers, le *Happy-Bride* et le *Sigmagas*, à la suite d'une avarie de barre du second, rependant 30 T du fuel lourd de propulsion ;
- la perte de 500 T de fuel échappées de la raffinerie de Donges (44), le 16 mars 2008.
- la vidange totale accidentelle en janvier 2017 d'une cuve de pétrole brut sur le dépôt du groupe Vermillon à Ambès (33).

Les pollutions par algues sargasses aux Antilles ou algues vertes en Bretagne ne font pas partie de la thématique POLMAR, qui s'attache aux pollutions marines accidentelles et ne seront donc pas abordées ici.

2. Organisation générale du dispositif POLMAR/Terre

Résumé du chapitre :

Les textes régissant le dispositif POLMAR/Terre datant de 2002 et 2006 doivent être réactualisés. C'est une évolution indispensable compte tenu des réformes de réorganisation administrative intervenues depuis 10 ans qui devraient conduire à mobiliser davantage l'échelon des collectivités locales (cf. : chapitre 4.3 et annexe 3 relative à Vigipol).

Si ce travail doit s'opérer sous l'égide du SG Mer, compte tenu de son caractère interministériel (Intérieur, Défense, Transition écologique et solidaire), le MTES pourrait y contribuer par une simplification de son organisation en confiant le pilotage des moyens financiers du dispositif à une seule de ses directions, au lieu de 3 actuellement (DAM, DEB, DGPR).

La mission propose que ce rôle soit confié à la DAM, qui est déjà la « tête du réseau » des acteurs POLMAR/Terre pour le MTES (en DIRM et DDTM) et qui assure principalement l'interface avec le dispositif POLMAR/Mer des préfectures maritimes.

L'expérience de celles-ci suggère d'associer directement les armateurs des navires concernés et leur assureur dans les réunions des comités de crise ORSEC des préfectures, en vue de la prise en charge en amont des coûts engagés pour la lutte contre les pollutions.

2.1. Les textes organisent le dispositif POLMAR/Terre sont à actualiser

L'organisation POLMAR actuelle, conçue dans les années 1970 et révisée dans la décennie 2000, n'a pas sensiblement évolué depuis cette période. En revanche, la décentralisation et la réforme de l'État ont fortement modifié le visage des services publics appelés à faire face aux pollutions marines par hydrocarbures.

En lien avec les accidents maritimes évoqués au chapitre 1.2, plusieurs textes sont venus dans les années 2000 faire évoluer le dispositif POLMAR :

- La circulaire du Premier ministre du 4 mars 2002 publiant les deux instructions du nouveau dispositif POLMAR :
 - l'instruction « POLMAR » du 4 mars 2002 relative à la lutte contre les pollutions du milieu marin, complétant celle du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs ;
 - l'instruction sur le fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles, du 4 mars 2002 (en cours de refonte depuis 4 ans) ;
- le rapport n° 2000-0057-01 du Conseil Général des Ponts et Chaussées d'expertise sur l'adaptation des stocks de matériels POLMAR/Terre », rendu en 2002 par P. Monadier ;
- l'instruction du Premier ministre du 11 janvier 2006 portant adaptation de la réglementation relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (POLMAR), tirant notamment les enseignements de la crise du Prestige ;

- l'instruction du Premier ministre du 28 mai 2009 relative aux dispositions générales de l'ORSEC¹⁷ maritime, de l'ORSEC zonale et de l'ORSEC départementale pour faire face aux événements maritimes majeurs, qui intègre le dispositif POLMAR comme une composante de l'ORSEC.

Par ailleurs, l'institutionnalisation des « zones refuges »⁸ tire les enseignements des accidents de l'Erika et du Prestige. Par le pouvoir donné au préfet maritime⁹ de décider la mise à l'abri d'un navire en difficulté et de désigner le lieu de refuge, elle comporte des conséquences importantes pour l'organisation POLMAR en faisant prévaloir une démarche préventive de mise à l'abri des navires en difficulté. Elle présente, en outre, l'avantage pour l'action curative de confiner la menace vis-à-vis de l'environnement et de favoriser une récupération à la source des matières dangereuses ou polluantes émises.

En termes d'évolution des pratiques de gestion de crise dans la période récente, on peut signaler que l'autorité maritime ordonne désormais systématiquement la dépollution des coques naufragées afin de supprimer tout risque ultérieur de pollution, y compris lorsque ces opérations sont complexes et coûteuses à réaliser en raison de la situation de l'épave. C'est ainsi que, en 2000, 11 000 T de fuel ont été pompées dans l'épave de l'Erika à la demande des autorités françaises et l'État espagnol, en 2004, a fait extraire 14 000 T de l'épave du Prestige immergée par environ 3 600 m de fond.

Par la suite, le dispositif est resté stable. Il a cependant fait l'objet, en juin 2015, d'un guide méthodologique sur la disposition spécifique POLMAR/Terre de l'ORSEC départementale et zonale.

Les instructions du Premier ministre de 2002 et 2006 n'intègrent pas les fortes évolutions intervenues dans les structures territoriales de l'État et des collectivités :

- la loi du 13 août 2004 a décidé la décentralisation des 18 ports d'intérêt national, qui a pris effet au début de 2007. L'État assurait auparavant le rôle « d'autorité portuaire », mission confiée aux services maritimes des DDE¹⁰, qui présentait de nombreuses complémentarités fonctionnelles avec la responsabilité des phares et balises et de l'organisation POLMAR exercée parallèlement par ces services ;
- la même loi décentralise 17 000 km de routes nationales débouchant sur la partition des services routiers des DDE - dont les parcs et ateliers fournissaient des effectifs importants en cas de lutte contre des pollutions marines par hydrocarbures - pour former les DIR¹¹ (gérant le réseau restant de la compétence de l'État) ou pour rejoindre les départements (attributaires du réseau décentralisé). Cette évolution est particulièrement significative pour la mise en œuvre du dispositif POLMAR/Terre, car elle a pour effet de tarir la compétence de chefs de chantier au sein des services départementaux de l'État, compétence indispensable pour les chantiers de dépollution ;

⁷ Organisation de la réponse de sécurité civile

⁸ Directive européenne 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, modifiée par la directive 2009/17/CE du 23 avril 2009, notamment son article 20, dont la transposition en droit français est effectuée par le décret n°2012-166 du 2 février 2012 (article R 304-12 du code des ports maritimes) et par l'instruction du Premier ministre du 24 avril 2012.

⁹ Au délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, outre-mer.

¹⁰ Direction départementale de l'équipement.

¹¹ Direction inter-départementale des routes placée sous l'autorité du préfet coordonnateur d'axe routier.

- en 2006, les moyens nautiques des phares et balises sont détachés des services maritimes des DDE pour créer un service à compétence nationale, l'armement des phares et balises (APB) ;
- création en 2009 des DREAL¹², par fusion des DIREN¹³, DRE¹⁴ et DRIRE¹⁵,
- en 2010, réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) aboutissant à la création des directions départementales des territoires (et de la mer) par fusion des DDE, DDAF¹⁶ et des DDAM¹⁷. Les services maritimes sont à nouveau réorganisés :
 - * les subdivisions des phares et balises et les centres de stockage de matériel POLMAR/Terre rejoignent les directions interrégionales de la mer (DIRM) nouvellement créées ;
 - * les correspondants POLMAR/Terre rejoignent les DDTM, en étant - ou non - placés, en leur sein, dans les délégations à la mer et au littoral (DML).

Par ailleurs, le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) - service technique central à compétence nationale du ministère de l'équipement qui apportait un appui technique à la gestion des matériels POLMAR/Terre et à la formation des personnels - a fusionné avec les CETE¹⁸ en 2014 pour former un établissement public administratif, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

En termes d'effectifs, ces restructurations ont été conduites dans un contexte de réduction très rapide et ininterrompue des équipes assumant ces missions. La préparation à la lutte contre les pollutions par hydrocarbures doit tenir compte de ces évolutions d'organisation et d'effectifs qui modifient radicalement les modalités de mise en œuvre concrètes d'un dispositif préexistant.

L'obsolescence avérée des textes principaux¹⁹ qui cadrent l'organisation du dispositif POLMAR/Terre complique la tâche des services déconcentrés de l'État qui ont la charge de le mettre en œuvre.

Par ailleurs, le travail interministériel mené sous l'égide du SG Mer dans la mise à jour des textes qui relèvent de sa compétence (Premier ministre) doit aboutir. Ainsi, l'instruction relative au fonds POLMAR du 4 mars 2002, dont une nouvelle rédaction a été proposée par le MTES au SG Mer, est en attente de publication depuis quatre ans. L'échelon interministériel du Premier ministre est pourtant indispensable compte tenu des différents ministères impliqués (Intérieur, Défense, Environnement).

¹² Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

¹³ Direction régionale de l'environnement

¹⁴ Direction régionale de l'équipement

¹⁵ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

¹⁶ Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

¹⁷ Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

¹⁸ Centre d'études techniques de l'équipement.

¹⁹ L'instruction relative à la lutte contre la pollution du milieu marin du 4 mars 2002, toujours en vigueur, définit les tâches incombant aux DDE, DDAM, DRAM, DIREN... toutes structures qui n'existent plus à ce jour.

1. *Recommandation à l'État - Secrétariat Général à la Mer : procéder à une révision des textes de cadrage du dispositif POLMAR, en particulier les deux instructions de 2002 sur la lutte contre les pollutions marines et sur le fonds d'intervention POLMAR et l'instruction de 2006 sur l'adaptation de la réglementation POLMAR, afin, notamment, d'adapter le dispositif à l'organisation territoriale ainsi qu'aux moyens des pouvoirs publics et de préciser les responsabilités et missions des différents services.*

2.2. Rappel des différentes composantes du dispositif POLMAR/Terre et de ses acteurs

L'instruction du Premier ministre relative à la lutte contre la pollution marine POLMAR du 4 mars 2002 définit les différentes composantes du dispositif POLMAR aux niveaux national, maritime, zonal et départemental. Elles sont brièvement rappelées ci-dessous, sachant qu'elles feront l'objet d'une analyse plus précise dans les chapitres ultérieurs.

2.2.1. Préparation - Planification

2.2.1.1. Les plans de lutte POLMAR/Terre

Sous l'autorité du préfet du département, un plan départemental de lutte POLMAR/Terre doit être réalisé en liaison avec les élus, associations et usagers du milieu marin. Il constitue depuis 2004 l'un des volets du plan ORSEC départemental. Il a vocation à préparer l'action coordonnée par le préfet en mettant en place un réseau d'acteurs connaissant leurs rôles respectifs et une organisation unique de lutte contre une pollution marine à terre (voir chapitre 3.1).

Le Cedre a réalisé un guide d'élaboration d'un plan ORSEC – POLMAR/Terre (dernière version en juin 2015).

Le préfet de zone de défense et de sécurité a en charge de veiller à l'homogénéité et à l'inter-opérabilité des plans POLMAR/Terre des départements de sa zone et à l'articulation entre POLMAR/Terre et POLMAR/Mer. C'est le plus souvent à ce niveau zonal, par l'action de la DREAL de zone, que sont réalisés les atlas de sensibilité du littoral, l'inventaire des entreprises mobilisables, la préparation des accord-cadres de marché « par anticipation » permettant la mobilisation rapide d'entreprises en situation de crise et la mise en place de la filière de transport et traitement des déchets issus du nettoyage. Ces différents apports peuvent ou non prendre la forme d'un plan POLMAR zonal (voir chapitre 3.2).

2.2.1.2. Constitution et maintien d'une capacité d'expertise technique

Une expertise est nécessaire pour suivre et tester les innovations techniques et en déduire des propositions d'adaptation des techniques et matériels de lutte et des guides d'action qui les formalisent. Elle est également indispensable dès le déclenchement d'une crise pour apporter un appui au directeur des opérations de lutte afin d'évaluer l'ampleur de la situation, déterminer les techniques de lutte et les moyens à mobiliser.

Cette fonction d'expertise est partagée par deux organismes, le Cedre et le Cerema.

Le Cedre

Le Cedre est une association loi 1901 à mission de service public agréée par l'État, comptant une quarantaine d'agents permanents. Cette mission de service public, qui ne constitue qu'une part de l'activité du Cedre, est financée par une subvention annuelle voisine de 2 M€ sur le budget du MTES (Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), BOP ²⁰113). Pour ce qui concerne le dispositif POLMAR, le concours du Cedre est officialisé dans la circulaire lutte POLMAR du 4 mars 2002 (articles 1.1.2 et 12.1). Sa mission de service public consiste à appuyer les services de l'État impliqués aux différents niveaux national, zonal et départemental par :

- la veille juridique, technique et scientifique, au plan national et international ;
- la réalisation d'études et de tests sur les nouveaux matériels de prévention et de lutte et les produits et le rassemblement d'une documentation sur ces sujets ;
- la mise au point et la diffusion de nouvelles méthodes et techniques de lutte ;
- l'élaboration de guides techniques sur les différents volets d'action (planification...)
- la participation à la formation des responsables opérationnels et équipes d'intervention en amont comme au début des crises ;
- la participation à la préparation des plans POLMAR/Terre (et POLMAR/Mer) ;
- l'apport d'un conseil et d'une expertise disponible 24 h sur 24 auprès des différents préfets et services pour les choix des méthodes de lutte sur toute la durée de la crise ;
- la participation aux cellules mises en place pour l'évaluation et l'adaptation de la stratégie de lutte.

Le Cedre travaille également sous forme de contrats de prestation rémunérés par le privé ou le public, d'origine française ou étrangère.

Le Cedre est très bien connu de l'ensemble des intervenants qui apprécient ses compétences et sa réactivité.

Le Cerema

Le Cerema est un établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministère en charge de l'environnement. Ses missions dans le cadre du POLMAR/Terre, évoquées dans l'instruction du 4 mars 2002 sous l'appellation « CETMEF », consistent à :

- fournir des éléments au Cedre sur l'évolution de la réglementation européenne ;
- contribuer au test d'efficacité des plans POLMAR/Terre lors de la réalisation des exercices ;
- contribuer au comité d'expertise national ;

²⁰ Budget opérationnel de programme.

- contribuer à l'organisation de la formation des personnels ;
- contribuer à la définition et à l'expérimentation des matériels, équipements et produits de lutte à terre et de protection du littoral (avec le Cedre) ;
- contribuer à l'élaboration de guides pour la réalisation des plans POLMAR départementaux et zonaux, en particulier portant sur la protection des sites et l'établissement des atlas de sensibilité du littoral ;
- apporter son expertise technique pour l'acquisition des matériels de lutte et le renouvellement des stocks POLMAR/Terre, en particulier par la mise en œuvre du logiciel SILO qui permet d'avoir accès par internet à un suivi précis par centre de stockage des matériels, en nombre, disponibilité opérationnelle, coûts... En effet, une fois que la Direction des affaires maritimes du MTES (DAM) a fixé le montant des crédits alloués pour l'acquisition-renouvellement des matériels de lutte POLMAR/Terre, il revient au Cerema d'en proposer l'emploi, à la fois en termes de nature des matériels à acquérir et de centre de stockage auquel les attribuer.

La mission a pu constater que le Cerema se limitait à établir chaque année une proposition de liste de matériels nouveaux ou à renouveler, en s'inspirant des recommandations du rapport Monadier 2002, mais ne produisait pas de note d'analyse sur les orientations techniques à privilégier pour ces acquisitions.

Le Cerema intervient principalement sur crédits programmés par le ministère en charge de l'environnement (ex-titre IX du budget des CETE), valorisés à hauteur de 180 k€/an, et plus ponctuellement sur subvention attribuée par la DAM (sur BOP 205).

Les agents impliqués sont localisés au sein de la DT-Eaux, Mer, Fleuves du Cerema de Plouzané (29), dans le département Environnement et risques et sa division Impacts environnementaux des activités. Ils représentent 2 ETP environ, répartis sur 3 agents. Il existe un risque d'érosion des compétences de cette micro-équipe, d'autant qu'on peut s'interroger sur la compatibilité des missions exercées au titre du POLMAR/Terre, à caractère assez routinier, avec les orientations stratégiques nationales du Cerema qui le poussent plutôt vers l'innovation.

Sans doute en lien avec cet effectif très faible, l'action du Cerema est peu identifiée par les acteurs du dispositif POLMAR/Terre.

On constate que, hormis la dernière mission listée, de nombreuses actions sont partagées avec le Cedre, ce qui ne contribue pas non plus à rendre explicite le rôle du Cerema, même si les deux établissements semblent bien s'entendre et évitent les situations de concurrence. En termes d'équipement, cette organisation induit toutefois des redondances : laboratoires, aires d'essais, moyens nautiques...

2. Recommandation au MTES/DAM et au Cerema : redéfinir la contribution du Cerema au dispositif POLMAR/Terre, notamment en termes de complémentarité avec le Cedre et en valorisant une capacité d'expertise gérée avec un objectif de pérennisation. Cette contribution devrait notamment porter sur la formalisation d'une analyse stratégique sur les orientations techniques à privilégier pour l'acquisition des matériels de lutte.

2.2.1.3. Réalisation de formations et d'exercices

L'instruction du 4 mars 2002 précise dans son article 1.1.2 que le Cedre est, notamment, l'organisme permanent, responsable au niveau national de la formation à la lutte contre les pollutions marines accidentelles.

Au niveau local, elle prévoit que les services maritimes des DDE doivent :

- former les personnels à l'utilisation des matériels de lutte et protection ;
- participer aux actions de formation au bénéfice du personnel des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Ces services ayant été partiellement intégrés aux DIRM, il serait logique que ces missions leur échoient.

L'instruction du Gouvernement du 22 août 2014 relative au rôle des directions régionales dans la crise indique d'autre part que :

- les DIRM « participent à la formation des personnels de lutte à l'utilisation des matériels anti-pollution » ; ceci est cohérent avec ce qui précède.
- les DREAL de zone ont la charge de « recenser les besoins de formation et de qualification des personnels et à mettre en œuvre les conditions de leur satisfaction » et de contribuer à la « préparation et à la réalisation d'exercices zonaux ».

L'instruction du 7 octobre 2014 sur le rôle des DDI²¹ n'évoque pas de rôle des DDTM en matière de formation, mais prévoit qu'elles « participent aux exercices de gestion de crise ».

Ceci est cohérent avec les termes de l'instruction du 4 mars 2002 qui stipule (article 1.1.1.2) que les préfets de département sont en charge de « tester régulièrement l'efficacité de ces plans [POLMAR/Terre] au cours d'exercices de différents niveaux ». Le CETMEF (alias Cerema) est cité comme devant y être associé.

Ce panorama des textes cadrant les thèmes de la formation et des exercices montre que de nombreuses zones de flou existent dans la répartition des compétences entre services et renforce la recommandation numéro 1 émise par la mission au chapitre 2.1.

Dans ce contexte flou, il n'est pas anormal de constater sur le terrain une diversité de modes d'organisation entre DREAL, DIRM et DDTM. Ce point sera développé au chapitre 4.

2.2.2. Stockage de matériel

L'État s'est doté d'un parc de matériels destinés à la lutte contre les pollutions marines, quasiment exclusivement orienté vers les pollutions par hydrocarbures. Ils sont mobilisables à tout moment dans huit centres de stockage interdépartementaux répartis sur le littoral métropolitain et six autres de moindre envergure localisés dans les DOM (voir carte du chapitre 6.1).

²¹ Direction départementale interministérielle.

La liste des matériels stockés par les différents centres est accessible sur le site internet du Cerema à l'adresse :

<http://polmar.cetmef.developpement-durable.gouv.fr/polmar/index.php?page=liste-de-stocks>

Les matériels stockés relèvent de trois catégories principales :

- les matériels destinés à la protection d'espaces plus particulièrement fragiles (zones naturelles ou zones économiques), tels que les barrages flottants avec leurs ancrages et les dispositifs de mise en œuvre (compresseurs, treuils...) ;
- les matériels de récupération des polluants, tels que pompes ou barges automotrices ;
- les matériels de dépollution et de stockage des déchets collectés (pétrole mélangé au sable...) et de nettoyage, avec des cuves, des nettoyeurs à haute pression ou du petit matériel individuel.

Ce point sera développé au chapitre 5.

2.2.3. Mise en œuvre en situation de crise

Pour les pollutions marines de faible ampleur ne concernant qu'une commune, le maire est le directeur des opérations de lutte.

En cas de pollution de moyenne ampleur concernant plusieurs communes, le préfet de département conduit les opérations de lutte et peut attribuer des renforts aux communes, notamment s'agissant des matériels des centres de stockage POLMAR/Terre, par voie de convention à titre onéreux.

En cas de pollution d'ampleur exceptionnelle, le préfet de département active le plan POLMAR/Terre et est directeur des opérations de lutte. Il mobilise les moyens prévus au plan de lutte POLMAR/Terre départemental, notamment les matériels des centres de stockage, les personnels des services de l'État, du SDIS, des collectivités, des associations et professionnels ; il peut demander le concours de moyens nationaux de sécurité civile (FORMISC).

Il peut procéder par réquisition ou en mettant en œuvre les marchés préparés« par anticipation ».

En liaison avec le préfet de zone, il se tient en liaison étroite avec le préfet maritime.

Ce point sera développé au chapitre 4.

2.3. Un pilotage complexe

Sur la seule partie du plan POLMAR/Terre, trois budgets opérationnels de programme (BOP) du MTES sont mobilisés :

- le BOP 205 géré par la DAM qui finance le fonctionnement des centres de stockage, l'entretien et les travaux s'y rapportant, l'achat de matériel de lutte et

leur renouvellement, le coût des exercices et des formations concomitantes, une petite partie des activités POLMAR du Cedre et du Cerema.

- le BOP 113 géré par la DEB qui finance les études d'élaboration des atlas de sensibilité du littoral, d'autres relatives aux centres de stockage (et de traitement) des déchets pollués ramassés en mer ou sur le littoral et enfin, le fonds d'intervention POLMAR qui n'est effectivement activé qu'en cas de crise. 900 000 € sont affectés en début d'année sur cette ligne budgétaire ; ils peuvent être abondés en cas de besoin mais, depuis 15 ans, ils n'ont été que très peu utilisés de manière effective et sont reversés à d'autres opérations de la DEB avant la fin de l'exercice budgétaire annuel.
- le BOP 181 géré par la DGPR qui finance aussi en partie le Cedre ainsi que, via les DREAL, des études pour la mise en œuvre des stockages et du traitement des produits pollués récupérés en mer ou sur le littoral.

L'articulation entre le SG Mer et les directions du MTES doit progresser pour aboutir à l'indispensable mise à jour des textes réglementaires cadrant le dispositif POLMAR.

Certains services territoriaux de l'État ont signalé à la mission cette organisation jugée peu lisible et d'une complexité inutile, dans le pilotage stratégique et financier du dispositif POLMAR/Terre. Ils appellent à une simplification faisant converger le leadership sur une seule direction d'administration centrale. La mission partage cette analyse et considère dans cette perspective que la DAM, qui semble la plus impliquée dans le pilotage du dispositif organique et des acteurs opérationnels, serait légitime.

3. Recommandation au MTES : simplifier le pilotage du dispositif POLMAR/Terre en chargeant une seule direction du ministère, qui pourrait être la DAM, de gérer la totalité du financement actuellement affecté par trois directions.

2.4. Place et rôle des collectivités

Les opérations de lutte incombent à la commune, en vertu de l'article L2212-2 du CGCT²²; le maire, autorité de police générale doit « assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». À ce titre, il lui revient notamment « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires (...) les pollutions de toute nature (...), de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. ». Ceci s'applique notamment aux situations de pollutions marines accidentelles dont l'ampleur n'a pas conduit à activer le dispositif POLMAR/Terre.

Ces obligations demeurent lors de cette activation et l'instruction lutte POLMAR du 4 mars 2002 stipule que le préfet, directeur des opérations de lutte, « dispose [notamment] des moyens des collectivités locales » (article 4.2.2.1). Mais leur rôle n'y est pas précisé.

L'instruction du 11 janvier 2006 d'adaptation de la réglementation POLMAR, si elle intègre un article spécifique (1.1.6) sur la « Place des collectivités territoriales dans le dispositif POLMAR », ne fait qu'évoquer dans des termes très généraux un rôle dans la préparation à la lutte des régions et départements et la complémentarité entre les plans ORSEC-POLMAR et les plans communaux de sauvegarde (PCS)²³.

²² Code général des collectivités territoriales

²³ PCS non obligatoires pour les communes non couvertes par un PPR.

Cet aspect sera développé au chapitre 4.3.

2.5. Articulation POLMAR/Terre et POLMAR/Mer

Le partage des responsabilités est, en théorie, clair :

L'instruction du 4 mars 2002 indique que « *on considérera dans la pratique que sont du ressort du département toutes les actions menées dans la frange littorale à partir de la terre, du ressort du préfet maritime les actions menées à partir de la mer* ».

Toutefois, la mise en place de barrages flottants et de dispositifs de récupération de polluants, qui relève bien du POLMAR/Terre, nécessite une intervention sur l'eau par embarcations « à partir de la mer », ce qui montre que la répartition des tâches n'est pas aussi simple et que la frange littorale est une zone de compétence partagée.

Le préfet de zone est plus particulièrement en charge de la gestion de cette interface terre-mer avec le préfet maritime et il convient d'organiser la coordination des acteurs.

Le préfet maritime de Brest, rencontré par la mission, s'est déclaré disponible sans aucune réserve pour contribuer à la protection et au nettoyage du littoral, en considérant que l'articulation entre zones de compétence maritime et terrestre dans les pollutions POLMAR était un « non-sujet » : les moyens de la préfecture maritime apporteront leur contribution pour répondre aux besoins exprimés.

Le sujet des ports de débarquement susceptibles de recueillir les produits pompés en mer est prioritaire pour les préfets maritimes qui doivent pouvoir permettre aux bâtiments de la Marine Nationale affectés au pompage des produits pollués en mer de débarquer rapidement dans un port avant de repartir en opération de ramassage et récolte en mer. C'est un sujet d'interface prioritaire pour le préfet maritime. En effet, l'efficacité de la lutte en mer et de l'évacuation des polluants qui y sont collectées a une incidence directe sur la quantité de polluants arrivant au littoral et conditionne donc le nettoyage de l'estran. À ce titre, les efforts mobilisés pour la dépollution en mer, le plus près possible de la source, permettront de soulager la lutte à terre. Celui de la bonne circulation de l'information est lui prioritaire pour les préfets de zone et de département.

L'excellent esprit collaboratif qui règne au niveau des états-majors ne l'est toutefois pas forcément autant durant la crise, sur le terrain entre responsables de chantiers maritimes et terrestres, d'après d'autres témoignages, notamment pour ceux qui ont connu l'application du plan POLMAR lors du naufrage de l'Erika.

Le développement de contacts entre préfets de zone et de département et préfet maritime permettrait des échanges d'expérience intéressants et la généralisation de bonnes pratiques. Ainsi, l'association systématique de l'armateur ou de son P&I²⁴ aux comités de gestion de crise en zone maritime permet de faire jouer directement sa responsabilité financière, le P&I étant le plus souvent collaboratif (compte-tenu des difficultés de communication que génèrent les cas de pollution aux hydrocarbures dans le grand public...) pour prendre directement en charge des dépenses, dès lors qu'il est associé aux réunions. L'extension de cette pratique aux comités de crise POLMAR/Terre départementaux ou zonaux pourrait permettre la prise en charge de certaines dépenses directement par l'assureur.

²⁴ Protection and Indemnity Clubs, association d'assureurs maritimes.

4. Recommandation aux préfets : systématiser l'association de l'armateur du navire ayant provoqué la pollution marine et de son assureur aux réunions préfectorales des comités de crise POLMAR/Terre, afin de rechercher dans toute la mesure du possible sa couverture financière d'un certain nombre de dépenses de lutte contre la pollution engagées par l'État ou les collectivités.

3. Planification POLMAR, atlas de sensibilité et marchés par anticipation

Résumé du chapitre :

Il n'était pas possible pour la mission de dresser un état exhaustif des plans départementaux POLMAR/Terre sur l'ensemble du littoral français et elle n'a travaillé qu'à partir des plans collectés lors de ses déplacements et en recueillant les avis entendus de la part du Cedre et du Cerema.

Malgré la taille réduite de cet échantillon et l'existence d'une guide méthodologique du Cedre, les contenus apparaissent très hétérogènes, certains ne traitant que des dispositions organisationnelles, d'autres abordant les aspects opérationnels.

Même dans ces derniers cas, et a fortiori dans les premiers, des lacunes importantes sont constatées à l'égard du contenu théorique de ces plans :

- l'inventaire des moyens de lutte existant chez les différents acteurs n'est pas réalisé ou l'est seulement de manière qualitative ou incomplète, alors qu'il est essentiel à un dimensionnement pertinent d'un dispositif de lutte opérationnel ;
- les modalités des différents stockages de déchets pollués et polluants recueillis et les sites des stockages intermédiaires et lourds sont souvent imprécis ou proprement absents des plans.

Les plans départementaux POLMAR/Terre devraient faire l'objet rapidement d'un travail de complément sur ces points.

Au niveau zonal, qu'il y ait formalisation ou non dans un plan POLMAR zonal, les marchés par anticipation, les inventaires des secteurs à protéger (atlas de sensibilité du littoral) et la définition des filières d'élimination des déchets sont bien pris en charge par les préfetures-DREAL de zone, à l'exception de la fixation des sites de stockage lourds.

3.1. Plan POLMAR/Terre départemental

Selon les départements, la cheville ouvrière de leur réalisation auprès du préfet est soit la DDTM, soit le SIDPC²⁵.

Le contenu du plan de lutte POLMAR/Terre est précisé par l'instruction du 4 mars 2002 (article 4.1.1). Il doit obligatoirement comporter :

- l'inventaire précis et hiérarchisé des zones à protéger en priorité (alias atlas de sensibilité du littoral),
- 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,

²⁵ Service interministériel de défense et de sécurité civile.

- les moyens d'évaluer les risques, les possibilités d'hébergement des personnels de lutte,
- 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.

3.1.1. Inventaire des zones à protéger

Il est souvent complet ou en voie de l'être, étant le plus fréquemment réalisé dans le cadre de commandes passées par la DREAL de zone au Cerema ou parfois à des bureaux d'études (SAFEGE, CREOCEAN...) voire des universités. La DT-EMF Cerema a réalisé en septembre 2014, à la demande de la DEB, un guide de préparation de l'atlas de sensibilité POLMAR/Terre directement utilisable par les délégations territoriales du Cerema ou les bureaux d'études.

3.1.2. Inventaire des moyens de lutte

Par contre, l'inventaire des matériels de lutte n'est le plus souvent ni dressé initialement, ni tenu à jour.

Même dans le cas des plans POLMAR/Terre les plus complets, tels celui du Finistère, il n'est évoqué qu'en ce qui concerne les services de l'État et le SDIS et encore pas toujours de manière suffisamment précise dans la perspective d'un usage opérationnel : sur cet exemple, il est bien précisé que le SDIS du Finistère dispose de 400 m de barrages flottants, mais sa disponibilité en matériel de pompage et de stockage n'est pas quantifiée et les effectifs mobilisables ne sont pas non plus fournis.

Les moyens des entreprises spécialisées dans la récupération des polluants et le nettoyage sont identifiés par renvoi aux marchés par anticipation préparés au niveau zonal (cf. infra).

Dans le cas des plans POLMAR/Terre les moins complets, comme celui de la Gironde en cours de révision, aucun élément d'inventaire n'est fourni pour aucune structure, ni pour les effectifs mobilisables, ni pour les matériels.

On peut noter avec intérêt que le plan POLMAR/Terre du Finistère identifie par une fiche action spécifique la mobilisation possible (à titre onéreux) des matériels de lutte de l'OSRL²⁶ et du FOST²⁷ (sans les quantifier).

Plus particulièrement, les moyens des collectivités et des entreprises portuaires, notamment pétrolières, que ce soit en termes d'effectifs ou de matériels (cribleuses, pompes, équipements individuels...) ne sont jamais inventoriés dans les plans.

Cette lacune est de nature à affaiblir gravement la portée opérationnelle des plans POLMAR/Terre et devrait donc être comblée, par la réalisation d'une enquête systématique à l'échelon départemental (SIDPC).

L'absence d'inventaire des moyens suffisamment complet et à jour empêche de facto de mettre en place leur mutualisation et donc l'optimisation des matériels stockés.

²⁶ Coopérative internationale *Oil Spill Respons Limited*, voir au chapitre 5.1.2.

²⁷ GIE *Fast Oil Spill Team* du groupe TOTAL dans les Bouches-du-Rhône, voir chapitre 5.1.1.

5. Recommandation aux préfets de département : compléter rapidement les plans POLMAR/Terre départementaux par l'inventaire quantifié des moyens en matériels, en personnels et en compétences des différents acteurs locaux, notamment des collectivités et des entreprises.

De manière indépendante du dispositif ORSEC-POLMAR, une instruction du Premier ministre du 26 décembre 2016 a chargé les préfets de zone et de départements de conduire l'élaboration de Contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM), avant la fin de l'année 2017. Ils constituent la déclinaison territoriale du Contrat Général Interministériel publié en 2015 visant l'identification d'une réponse capacitaire de sécurité civile globale.

Leur objectif est de recenser, analyser et valider :

- les risques et effets potentiels des menaces sur le territoire concerné ;
- les objectifs à atteindre ;
- les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour y parvenir ;

les éventuelles tensions et ruptures capacitaires nécessitant l'engagement de moyens de l'échelon supérieur.

Contrairement à ce que le mot « contrat » pourrait laisser entendre, les CoTRRiM n'ont pas valeur d'engagement, par exemple concernant les moyens mobilisables qu'aura déclarés une collectivité.

Ce travail est à mener avec les différents services et opérateurs de l'État, les collectivités et les opérateurs économiques, sur la base de scénarios définis en fonction des situations locales d'exposition aux risques et menaces. Dans la zone de défense sud-ouest, l'un des scénarios retenu porte sur l'arrivée sur le littoral d'une pollution maritime.

Parmi tous les acteurs rencontrés par la mission, aucun n'a évoqué la démarche CoTRRiM, à l'exception de l'échelon zonal sud-ouest, ce qui semble indiquer qu'ils ne perçoivent pas les complémentarités possibles avec le dispositif ORSEC-POLMAR. Pourtant on voit que l'atteinte du troisième des quatre objectifs du CoTRRiM listés ci-dessus permettrait d'obtenir l'inventaire des moyens mobilisables par les différents acteurs, que les plans POLMAR/Terre ne réussissent pas à élaborer.

Les apports des CoTRRiM sur ce point seront donc à valoriser tant à l'échelle zonale que départementale pour enrichir les recensements opérés par les plans POLMAR.

3.1.3. Plans de pose des barrages

Dans les plans POLMAR/Terre les plus précis auxquels la mission a eu accès, comme celui du Finistère, les plans de pose ne sont pas intégrés au document, mais les sites devant être protégés par barrages flottants sont inventoriés et cartographiés et des éléments qualitatifs sur l'installation des barrages sont fournis.

Dans d'autres, aucun élément précis n'est apporté : ainsi, le plan POLMAR/Terre Gironde indique seulement que « la pose de barrages côtiers n'est pas adaptée dans le Bassin d'Arcachon ni dans l'estuaire mais possible dans la Leyre et en amont du

canal des Landes (Gujan-Port de la Hume...) ». Les plans POLMAR-Terre rédigés le plus récemment prennent en compte les plans de pose qui sont, pour les DDTM, les plus aboutis et ceux qui demandent le plus de travail à élaborer. Ainsi, la DDTM 13 a-t-elle réalisé des études de pose pour chacun des sites répertoriés.

3.1.4. Inventaire des sites de stockage et de traitement des déchets pollués et polluants

Les plans départementaux que la mission a pu consulter ne fixent pas de manière précise les sites ni parfois les modalités de stockage, qu'il s'agisse des stockages primaires à quai pour le déchargement des polluants récupérés en mer ou de haut de plage pour le nettoyage à terre, des stockages intermédiaires (regroupements des stockages de haut de plage) ou des stockages lourds (regroupements de stockages intermédiaires avant transport vers le lieu de traitement), mais renvoient à des inventaires, études ou concertations complémentaires à coordonner par la DREAL. S'il paraît logique que la fixation des lieux de stockage primaire de haut de plage soit ajustée lors de la phase de gestion opérationnelle en crise, les plans POLMAR départementaux doivent fournir tous les éléments possibles sur les accès conduisant à focaliser une localisation sur certaines zones ou, au contraire, la présence de zones sensibles (au plan écologique, économique, de l'habitat ...) à éviter.

Les stockages intermédiaires et lourds doivent quant à eux être identifiés dans les plans.

Souvent, les plans ne sont pas assez précis quant aux modalités techniques de stockage. Ils font parfois référence utilement aux préconisations du Cedre, mais, sauf dans certains cas (plan POLMAR/Terre du Finistère), le recours aux bennes en haut de plage n'est pas suffisamment explicité. Les modalités de ce stockage sont pourtant fondamentales pour un tri efficace des déchets facilitant leur élimination tant en termes de volumes que de qualités.

Or la question des stockages primaires et intermédiaires de hauts de plages est apparue cruciale lors des différents cas de pollutions marines. Les déchets polluants et pollués récoltés lors des pollutions les plus anciennes (Torrey Canyon, Amoco Cadiz) ont souvent été stockés dans des bâches creusées à même le sol, qu'il a été très difficile de résorber par la suite. À l'inverse, la priorité donnée au stockage en bennes de hauts de plages lors de la pollution du Prestige s'est avérée bien plus efficace dans la gestion de la filière d'élimination de ces déchets et a permis d'éviter des séquelles de pollutions localisées.

Le sujet des stockages intermédiaires et lourds est clairement ardu et donc renvoyé à plus tard, chaque port, chaque commune envisageant difficilement d'accepter un stockage de polluants et ses nuisances connexes sur son site.

Pourtant ce point est signalé comme d'importance stratégique par le préfet maritime de Brest pour la lutte en mer (pour une rotation rapide des déchargements). Dans le cas d'une grosse pollution dans une zone refuge, la question du stockage peut vite devenir le talon d'Achille du dispositif.

La mission considère que c'est à l'échelon zonal que doivent être identifiés les ports de déchargement des polluants collectés en mer et à l'échelon départemental que doivent être déclinés les lieux précis et quais de stockage primaire.

6. Recommandation aux préfets de département et de zone: veiller à ce que le contenu des plans POLMAR/Terre départementaux précise de manière opérationnelle les modalités de stockage primaire des déchets polluants et pollués de haut de plage par bennes distinctes, permettant un tri par filière d'élimination, et les lieux des stockages intermédiaires. Veiller à ce que l'échelon zonal identifie de manière opérationnelle avec l'autorité maritime les ports de déchargement des déchets et polluants collectés en mer.

On peut signaler que le Cedre a réalisé en 2004 un guide technique sur la gestion des matériaux pollués et polluants issus d'une marée noire, qui porte à la fois sur leur stockage et leur traitement.

Dans certains départements conscients de la difficulté du sujet, les DDTM s'efforcent d'anticiper, comme l'a fait la DDTM des Bouches-du-Rhône, ce qui serait à encourager²⁸.

3.2. Planification POLMAR/Terre à l'échelon zonal

L'échelon zonal a la responsabilité de veiller à la cohérence et à l'interopérabilité des plans POLMAR/Terre départementaux et à l'articulation entre ces plans et le plan POLMAR/ Mer. De plus, il assume en règle général plusieurs missions très importantes :

- la production des atlas de sensibilité du littoral ;
- l'inventaire des entreprises mobilisables ;
- la préparation des accord-cadres de marché « par anticipation » permettant la mobilisation rapide d'entreprises en situation de crise ;
- la mise en place de la filière de transport et traitement des déchets issus du nettoyage.

Pour ces tâches, le préfet de zone s'appuie principalement sur la Délégation zonale de défense et de sécurité de la DREAL de zone. Dans les cas examinés, la mission a constaté qu'elles étaient en règle générale bien exécutées.

L'instruction du 4 mars 2002 ne prévoit pas explicitement qu'un plan POLMAR/Terre de niveau zonal soit élaboré, laissant libre choix aux préfets de zone de rassembler sous un même intitulé les productions évoquées supra ou de les présenter de manière séparée par thème.

Il semble que certains jugent intéressante une formalisation par plan zonal : par exemple, un plan POLMAR zonal est en cours d'élaboration pour les zones Méditerranée (DREAL PACA) et Sud-Ouest (DREAL NA). La zone Ouest n'en prévoit pas, ce qui ne l'empêche pas d'être leader pour la plupart des missions concernées.

La formalisation d'un plan de lutte POLMAR au niveau zonal peut donc être intéressante pour rendre accessible dans un même document les différentes tâches conduites à cette échelle, mais elle n'est pas indispensable.

²⁸ Étude confidentielle de faisabilité écologique pour la réalisation de l'aménagement d'un site de stockage et de traitement des déchets issus d'une pollution marine de grande ampleur par les hydrocarbures sur la commune de Fos-sur-Mer.

4. Les moyens humains mobilisables pour la mise en œuvre du dispositif POLMAR/Terre

Résumé du chapitre :

L'analyse présentée permet de constater que les moyens en personnel départementaux et régionaux de l'État ne sont plus à même de mettre en œuvre les matériels POLMAR/Terre. Les compétences cruciales de chef de chantier n'existent plus qu'en DIR, a priori non intégrée à la planification POLMAR.

Par contre, la puissance publique dispose encore d'effectifs significatifs pour la dépollution du littoral, avec les agents des SDIS, des FORMISC et du Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille (BMPM).

Les agents des collectivités ont aussi vocation à contribuer à cette action, ce qui est inégalement acquis sur le littoral national, de même que ceux des associations gestionnaires d'espaces protégés ou de Parcs marins.

Malgré ces implications, une intervention forte des entreprises privées sera de plus en plus nécessaire, dans un contexte général d'érosion des moyens de l'État comme des collectivités.

L'intervention coordonnée d'agents relevant de structures diverses nécessite, tant pour l'efficacité des opérations de dépollution que pour la sécurité des agents engagés, de prendre en compte en amont et de maintenir :

- le rôle crucial de chef de chantier,
- la formation,
- les exercices

L'instruction du 28 mai 2009 relative aux dispositions générales de l'ORSEC prévoit que l'autorité préfectorale (de département ou de zone) met en œuvre avec son centre opérationnel (départemental ou zonal) les mesures de coordination des opérations de lutte contre la pollution et les mesures d'affectation aux opérations des moyens disponibles, prévus au dispositif opérationnel ORSEC correspondant (départemental ou zonal). Les moyens concernés portent sur les matériels de lutte stockés dans les centres, dont la mobilisation et la répartition relèvent du préfet de zone, mais également sur les moyens en personnel, qu'ils appartiennent aux administrations de l'État, à ses établissements publics, aux collectivités ou aux entreprises privées.

Les plans ORSEC départementaux ou, à moindre titre, zonaux ont donc vocation à identifier les moyens en personnel mobilisables pour les actions de dépollution sur le terrain. L'examen de quelques plans ORSEC-POLMAR/Terre départementaux permet de constater que les fiches relatives aux différents services de l'État relèvent quasi systématiquement l'absence d'effectifs permettant d'intervenir sur le terrain.

4.1. L'État en département ne dispose plus, en propre, de moyens humains pour les opérations de nettoyage du littoral

Le dispositif POLMAR/Terre a été conçu dans les années 1970, à une époque antérieure à la décentralisation et aux différentes étapes de réforme de l'organisation des services déconcentrés de l'État (cf. chapitre 2.1).

Dans le cadre de ces évolutions, les agents opérationnels de terrain qu'employaient jadis les DDE (agents d'entretien routier, agents des parcs de l'équipement...) les ont quittées pour d'autres structures que sont les conseils départementaux et les DIR. Ils ne sont dès lors plus disponibles en DDTM auprès des préfets de département pour contribuer à la mise en œuvre des actions de lutte contre la pollution.

De même, les compétences de chef de chantier dont disposaient les DDE ou parfois les DDAF, en particulier pour les travaux routiers ou l'ingénierie publique, n'existent plus dans les DDTM puisqu'elles ont été transférées aux départements et aux DIR. Ces compétences cruciales pour le bon déroulement des chantiers de nettoyage et de dépollution font, dès lors, défaut.

Ces différentes étapes de réorganisation ont, de plus, été conduites dans un contexte d'importantes réductions d'effectifs pour les différentes structures concernées.

L'instruction gouvernementale plus récente du 7 octobre 2014, relative au « rôle des DDI dans la prévention, la préparation, la gestion de la crise et de la post-crise », assigne aux DDTM le rôle de « mettre en œuvre, en lien avec la DREAL et l'échelon zonal et sous réserve des attributions des DIRM, les mesures de lutte contre les pollutions marines dans la frange littorale et à terre, ordonnées par le préfet ». **Elle place donc les DDTM en situation de responsabilité dans la mise en œuvre, sans intégrer que leurs effectifs ne leur permettent plus d'intervenir de manière opérationnelle dans cette lutte.**

Si la DDTM est, avec le SIDPC, le principal service intervenant pour le préfet de département dans la phase de planification POLMAR/Terre, notamment avec le directeur adjoint délégué à la mer et au littoral (DML) et avec le correspondant POLMAR, il n'en est pas de même en matière d'intervention sur le terrain en période de crise et il s'avère qu'aucun service de l'État en département ne paraît plus en mesure actuellement de participer significativement à l'encadrement et au déroulement de chantiers de nettoyage du littoral. Ce constat pourrait conduire à modifier l'écriture de certains textes réglementaires comme l'instruction du 7 octobre 2014 citée supra et à mobiliser d'autres structures et établissements.

4.2. Recours à d'autres services de l'État

4.2.1. Les DIRM

Le décret du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des DIRM, stipule dans son article 3-II qu'elles exercent « les attributions relatives à [...] la lutte dans la frange littorale et à terre contre les pollutions accidentelles du milieu marin ».

L'instruction gouvernementale du 22 août 2014, relative au « rôle des DIRM, DM, DREAL, DRIEA, DRIEE, DRIHL, DEAL, DIR dans la prévention des crises et la gestion des situations d'urgence et de post-crise », précise ce rôle des DIRM, en le limitant fortement. Elles :

- organisent le stockage et l'entretien des matériels de lutte et les mettent à disposition des préfets en situation de crise,
- participent à la formation des personnels,
- participent à la planification opérationnelle zonale et à la planification des interfaces terre-mer des ORSEC,

- contribuent avec les DREAL et DDTM au recueil et à l'exploitation des données d'évolution de la situation de crise pour le préfet de zone,
- participent en situation de crise à la cellule zonale d'interface terre-mer.

Ce texte n'assigne donc pas de rôle opérationnel sur le terrain aux DIRM dans la dépollution de la frange littorale en cas d'activation du dispositif POLMAR/Terre et est donc en contradiction avec le décret relatif aux missions des DIRM. Celui-ci devrait être modifié sur ce point.

7. Recommandation au MTES : modifier le décret du 11 février 2010 portant sur les missions des directions interrégionales de la mer, afin de fixer ses attributions POLMAR/Terre de manière plus précise et restrictive, en correspondance avec celles listées dans l'instruction gouvernementale du 22 août 2014, relative au rôle des directions régionales dans les crises.

Dans la pratique, la mission a pu constater lors des déplacements qu'elle a effectués dans plusieurs régions que ces règles générales étaient diversement déclinées suivant les DIRM, sans doute en lien avec leurs disponibilités variables d'effectifs et avec l'historique des cas de pollution marine des dernières décennies.

Partant du constat que les centres de stockage de matériel POLMAR/Terre sont, au sein des DIRM, souvent adossés aux services locaux des Phares et Balises, certaines DIRM acceptent de contribuer à la lutte opérationnelle, si leur plan de charge le leur permet, tout en réaffirmant que ça ne relève pas des leurs missions « officielles ». C'est par exemple le cas des DIRM NAMO²⁹ et SA³⁰, qui considèrent que les services Phares et Balises disposent de moyens et de compétences pour leurs missions de balisage, qui peuvent participer à la mise en œuvre de matériels dans le cadre des crises POLMAR, par exemple pour la pose de corps-morts, de barrages, la mise en œuvre de matériels de récupération... On peut citer parmi ces moyens les navires baliseurs et les vedettes techniques de l'APB³¹, bien que celui-ci soit un service à compétence nationale indépendant des DIRM, et les marins qui les mettent en œuvre. Elles considèrent également que les équipes Phares et Balises participant à certaines opérations de maintenance des matériels POLMAR/Terre (par exemple pour le déploiement des barrages) en appui aux agents DIRM dédiés aux centres de stockage, peuvent apporter sur le terrain une connaissance précieuse des équipements concernés.

D'autres DIRM, comme la DIRM MED³², considèrent que la participation des équipes Phares et Balises à la lutte opérationnelle sur le littoral ne doit pas être envisagée : ce n'est pas une mission dévolue aux DIRM, qui doivent focaliser leurs moyens en situation de crise sur la mobilisation des matériels de lutte en réponse aux demandes préfectorales et éventuellement sur leur réapprovisionnement.

4.2.2. Les autres services régionaux, interdépartementaux ou nationaux : DREAL, DIR, FORMISC

L'instruction du 22 août 2014 déjà citée fixe aux DREAL un rôle circonscrit d'une part à la prévention, la préparation et à la planification des crises, notamment POLMAR/Terre, d'autre part à des missions d'expertise et de coordination des actions de récupération

²⁹ DIRM Nord Atlantique Manche Ouest

³⁰ DIRM Sud Atlantique

³¹ Armement Phares et Balises

³² DIRM Méditerranée

des matières polluées, y compris de gestion des déchets. Elles n'ont pas de missions de contribution à la lutte opérationnelle, ce qui est en adéquation avec les effectifs et compétences dont elles disposent (qui ne le leur permettraient pas).

Cette instruction gouvernementale prévoit la mobilisation des DIR exclusivement pour la dimension des crises affectant la circulation routière, mais pas spécifiquement en matière de pollutions marines. Comme indiqué au chapitre 4.2, c'est pourtant au sein des DIR que sont localisées les seules compétences de l'État en matière de direction de chantiers. Certes, il s'agit de travaux routiers, mais les compétences en termes d'organisation de chantiers seraient transposables.

Les trois unités de formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) de Nogent-le-Rotrou, Brignoles et Corte relèvent de l'armée de Terre et sont mises pour emploi à la disposition du ministère de l'Intérieur – DGSCGC. Avec un effectif total de plus de 1 300 hommes spécialisés dans les catastrophes naturelles et technologiques, leur capacité d'intervention opérationnelle sur le terrain est significative (600 sapeurs-sauveteurs pour chacune des deux premières citées, une centaine pour l'unité basée en Corse) et mobilisable dans des délais brefs. Leur intervention, prévue dans les plans ORSEC-POLMAR/Terre, peut être demandée par les préfets (via le préfet de zone) en renfort, dès lors que les capacités locales sont dépassées. Ils disposent de certains matériels de lutte en propre. Leur intervention se doit toutefois d'être limitée dans le temps, ce qui a pu poser difficulté dans le cas de pollutions très échelonnées dans le temps, comme celle du Prestige.

Le Bataillon de Marins-Pompiers de Marseille (BMPM) est une unité militaire de la Marine Nationale comptant plus de 2 400 personnels répartis en plusieurs Centres d'Incendie et de Secours, dont un à Port-de-Bouc et un aux terminaux pétroliers de Fos et Lavéra.

Il compte une section opérationnelle spécialisée en dépollution (SOS DEPOLL) forte de 160 personnels, qui utilise des moyens adaptés de confinement, récupération, analyse et stockage de produits polluants. Sa capacité d'intervention de terrain est donc très élevée ; si son périmètre d'intervention reste en théorie limitée au territoire de la ville de Marseille et du Grand Port Maritime de Marseille, le BMPM apparaît mobilisable sur d'autres secteurs géographiques (il est même intervenu à l'étranger) selon accord du maire de Marseille, qui en assure la direction, et de la DGSCGC.

L'établissement public Voies navigables de France (VNF) dispose également de moyens matériels de lutte contre la pollution en fleuves et canaux (barrages flottants, pompes, bennes et bâches de stockage des déchets, équipements de protection individuels...) qui pourraient être utilisés en milieu littoral, pour nombre d'entre eux. Par contre, la mobilisation d'effectifs paraît difficilement envisageable dans la situation d'un établissement qui n'est pas sous tutelle préfectorale et dont les agents de terrain sont affectés à des tâches nécessaires au fonctionnement des voies d'eau (gestion des écluses...).

4.3. Recours aux autres services publics

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Ces établissements publics départementaux sont placés sous l'autorité organique du conseil départemental, tandis que le préfet exerce l'autorité opérationnelle. Ils regroupent près de 40 000 sapeurs-pompiers professionnels pour l'ensemble du territoire national. En matière de gestion de crise, ils interviennent sous l'autorité du préfet, dans le cadre de ses pouvoirs de police. Dans les départements côtiers, ils

constituent la principale force d'intervention de terrain en situation de pollution du littoral.

Leur intervention peut être renforcée par celle de près de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires.

Les collectivités

Comme il a été évoqué au chapitre 2.4.2, en cas de pollution marine d'ampleur limitée ne dépassant pas le cadre d'une commune et n'ayant pas conduit à l'activation du POLMAR/Terre, le maire assure le rôle de directeur des opérations de secours (DOS).

Le transfert du rôle de DOS au préfet, qui accompagne l'activation du dispositif POLMAR/Terre, ne dégage pas le maire des responsabilités prévues par le CGCT : les moyens communaux prévus au PCS³³ (matériels et agents communaux) restent mobilisables sous coordination préfectorale. Ceci peut concerner des effectifs non négligeables.

L'implication des communes est très variable selon les régions et l'historique de pollutions marines qu'elles ont subi : en Bretagne et Normandie, elles sont fortement parties prenantes avec le rôle moteur joué par l'association Vigipol, qui incite et aide les collectivités à constituer des plans « Infra-POLMAR/Terre » en tant que volet développé à part entière du PCS (voir en annexe 3). Dans d'autres régions comme Sud-Atlantique ou Méditerranée, les collectivités se sentent beaucoup moins concernées et le volet maritime de leur PCS est le plus souvent absent ou insuffisant, lorsqu'il existe un PCS. Il serait donc utile que l'État rappelle aux collectivités la nécessité d'établir un volet pollution marine à hauteur des enjeux dans leur PCS (lorsqu'il est obligatoire), en signalant l'intérêt de mobiliser l'appui méthodologique de structures telles Vigipol (voir annexe n° 3). Le syndicat mixte Vigipol a l'ambition de développer son action sur d'autres façades maritimes (Sud-Atlantique et Méditerranée). Ce type d'initiative mérite d'être appuyé, car ce projet permettrait de disposer de forces mobilisées à l'échelon « infra-POLMAR » et formées à la lutte anti-pollution.³⁴ En effet, tous les acquis développés dans le cadre infra-POLMAR seront directement exploitables pour le dispositif POLMAR/Terre.

Comme il a été évoqué au chapitre 4.1, les départements disposent depuis la réforme de 2006 de compétences de chefs de chantiers routiers qui pourraient utilement être mises à profit pour la direction de chantiers de nettoyage du littoral.

8. Recommandation à l'État : intégrer à la nécessaire refonte des textes réglementaires encadrant le dispositif POLMAR/Terre un rappel des obligations et responsabilités des collectivités territoriales explicitant les modalités de leur participation.

Les ports

Les ports sont des entités de formes juridiques très diverses. Ils sont les intervenants de premier rang dans leur circonscription lors d'une pollution marine et le dispositif POLMAR/Terre ne doit intervenir qu'en cas de crise échappant aux capacités locales de lutte (celles des ports et des entreprises qui y sont présentes).

³³ Plan communal de sauvegarde

³⁴ Le Président de l'ANEL est prêt à relayer auprès de ses adhérents (communes littorales) une recommandation d'adhésion à Vigipol avec les formations que cet organisme met en œuvre.

À l'inverse, une intervention de leur personnel dans un cadre POLMAR/Terre hors de leur circonscription paraît peu envisageable, sauf dans le cas de fourniture de matériel (prêt ou réquisition), comme cela s'est passé pour l'accident du Rokia Delmas avec le port de La Rochelle (champ de compétence POLMAR/Mer).

Le Cedre

En situation de crise, le Cedre met à disposition locale un expert pour apporter au préfet son conseil sur les méthodes et techniques de lutte, y compris sur le terrain. Si cette action est précieuse, elle doit s'exercer auprès du préfet et ne peut répondre au besoin correspondant à l'encadrement de chantiers de dépollution.

Le Cerema

Il intervient dans la préparation de la lutte et dans le choix des matériels de lutte mais n'a pas vocation à intervenir sur le terrain en situation de crise.

Les Parcs naturels marins (PNM)

Ils disposent souvent, à l'heure actuelle, d'effectifs réduits ne leur permettant pas d'apporter directement une contribution significative aux actions de terrain. Certains, tels le PNM de la mer d'Iroise, participent néanmoins aux exercices organisés. Toutefois en cas de crise grave, leur proximité naturelle avec les associations de protection de l'environnement peut offrir une opportunité de mobilisation de bénévoles que le parc aurait la capacité à encadrer. Par exemple, l'association Surfrider conduit des opérations de nettoyage du littoral même hors temps de crise. Par ailleurs, leur grande connaissance du littoral et des enjeux environnementaux doit évidemment conduire à les associer aux opérations.

4.4. Recours aux intervenants non publics

D'autres acteurs sont susceptibles d'intervenir du fait de leur connaissance spécifique d'un territoire littoral. Parmi ceux-ci, les professionnels de la mer, pêcheurs, aquaculteurs ou la SNSM³⁵, qui connaissent le littoral et disposent de moyens nautiques.

Les entreprises, notamment pétrolières, les coopératives de lamanage, présentes dans les ports sont dans le même cas.

Sont également visés, pour des effectifs plus restreints, les associations gestionnaires de milieux naturels protégés, qui sont souvent les mieux à même d'aider à l'intervention localisée sur les secteurs à enjeux écologiques.

L'intervention de bénévoles hors associations structurées évoquées ci-dessus n'est pas souhaitée par les pouvoirs publics, compte-tenu des difficultés d'encadrement et pour des raisons de responsabilité liées aux risques sanitaires présentés par les hydrocarbures.

Enfin, les entreprises privées, déjà sollicitées par le passé dans les cas de pollution marine par hydrocarbures de manière plutôt satisfaisante (entreprise LE FLOCH Dépollution, SUEZ Environnement...), apparaissent en situation d'apporter une contribution plus forte, même si son ampleur n'est pas évaluée (peu de précisions dans les plans POLMAR/Terre départementaux) et sans doute limitée en cas de crise grave.

³⁵ Société nationale de sauvetage en mer

Elles sont mobilisables par réquisition préfectorale ou par le biais des marchés préparés par anticipation à la crise, dans le cadre de la planification POLMAR zonale (cf. chapitre 3.2). Pour les travaux de nettoyage du littoral qui ne sont pas confiés à une entreprise et qui mobilisent des intervenants de statuts divers, notamment publics, il ne paraît pas souhaitable que la mission d'encadrement de chantier soit sous-traitée à un prestataire privé.

4.5. Un fort besoin de formation et d'exercices

Il n'existe pas d'état quantifié avec un minimum de précision des personnes mobilisables en cas de pollution marine et donc encore moins d'état des lieux des compétences de ces personnes.

Les divers agents cités supra comme pouvant intervenir en chantiers de nettoyage ont tous des activités courantes qui ne sont pas ou peu en lien avec la dépollution du littoral. Il est donc très important pour assurer une efficacité satisfaisante et la bonne sécurité de leur intervention, qu'ils bénéficient d'une formation spécifique telle que celles que dispense le Cedre ou, localement, les DIRM-DREAL-DDTM (assez fréquemment avec l'appui méthodologique du Cedre et du Cerema).

Il faut signaler l'excellente initiative consistant à monter une session de formation spécifique de chef de chantier de nettoyage par le Cedre, en particulier à l'attention de cadres des FORMISC : ceci pourrait combler la lacune soulevée au chapitre 4.1.

9. Recommandation à l'État, aux collectivités et au CNFPT : développer une offre de formations aux techniques de lutte contre les pollutions marines du littoral au bénéfice des acteurs de l'ensemble des structures concernées, en priorisant la mise en place de filières validées pour les compétences de chef de chantier.

L'organisation des formations locales au déploiement des matériels POLMAR/Terre et l'organisation des exercices varient dans les différentes régions dans lesquelles la mission s'est rendue. En Méditerranée, Nord Atlantique-Manche Ouest et en Manche-Mer du Nord, les formations sont dispensées de manière conjointe à la réalisation des exercices, juste avant ceux-ci. En Sud-Atlantique, les formations sont organisées de manière dissociée des exercices, ceux-ci n'ayant pas été réalisés depuis plusieurs années (2011).

Il est fondamental que ces formations s'adressent bien aux agents qui seront en position d'en tirer profit : ce sont les agents des SDIS, des FORMISC, des collectivités qui seront majoritairement en situation de mettre en œuvre les matériels POLMAR/Terre et devraient donc être les cibles privilégiées de ces formations. La mission a pu vérifier que les formations réalisées par la DIRM SA concernaient une forte proportion d'agents SDIS et communaux. Deux voies d'amélioration seraient toutefois à engager au plan national :

- obtenir du CNFPT la reconnaissance d'un cursus de formation dans le domaine des pollutions marines, qui permette une meilleure reconnaissance dans le cadre du statut de la fonction publique territoriale. Le CNFPT organisait dans le passé des formations en lien avec le Cedre qui ont été abandonnées, ce qui est dommageable.
- la convention nationale entre le MTES et le Cedre doit prévoir une action de formation du Cedre au bénéfice des agents et élus des collectivités.

La DIRM joue souvent un rôle important dans la réalisation des formations (en liaison avec la DREAL), la DDTM étant l'acteur principal pour la réalisation concrète des exercices.

Les exercices POLMAR/Terre peuvent être de portée variable :

- limitée à un exercice de pose de barrage,
- exercice de terrain ou d'état-major,
- exercice couplé avec POLMAR/Mer ou non.

Ils doivent en principe être organisés tous les trois ans, ce qui semble peu ou prou respecté avec toutefois des exceptions (par exemple, pas d'exercice POLMAR/Terre depuis 2011 en Gironde ou pendant 11 années dans le Calvados). La raison principale de ces retards semble tenir à la charge de travail correspondante : 6 mois d'ETP³⁶ de travail du correspondant POLMAR ont été évoqués par la DDTM 29 pour monter un exercice. L'échec de certains exercices d'état-major semble aussi avoir été un facteur démotivant (DDTM 33).

³⁶ Équivalent temps plein

5. Adaptation des matériels de lutte stockés et évolution des techniques

Résumé du chapitre :

Jusqu'ici, le stock de matériel POLMAR/Terre était défini en dehors de toute approche de complémentarité avec d'autres ressources utilisables pour mener cette lutte. Or il existe maintenant de nombreux acteurs du niveau infra ou supra-national qui sont équipés et peuvent fournir du matériel.

Même si la mobilisation en urgence de ces équipements reste à organiser, la possibilité d'y faire appel ouvre des perspectives d'économies substantielles en termes de coût d'acquisition et de gestion d'un stock très rarement utilisé en cas de crise. En outre, cette rationalisation du format du parc de matériel pourra être prolongée par un réexamen de l'organisation de sa maintenance et de son stockage.

5.1. Penser l'outillage nécessaire à la lutte de façon transversale et mutualisée

Compte tenu des coûts des matériels, des sommes affectées annuellement pour le renouvellement et des redondances observées, il est indispensable de mutualiser les stocks avec l'ensemble des acteurs concernés.

La mission constate que le stock de matériel POLMAR/Terre nécessaire à la protection et à la lutte contre les pollutions marines a été défini en faisant abstraction des équipements de même nature détenus par d'autres acteurs, à l'exception des produits industriels qui peuvent être réapprovisionnés pour la plupart sans délai sur le marché.

Or, ces ressources semblent significatives, tant au plan national qu'au niveau international, même si elle ne font pas l'objet d'un inventaire mis à la disposition des autorités appelées à diriger des opérations de lutte (non disponibles dans les plans ORSEC-POLMAR départementaux, cf. chapitre 3.1.2 et recommandation n°6).

Une mutualisation des parcs de matériels de lutte à différents niveaux paraît possible et permettrait, en jouant sur les complémentarités, de réduire le parc géré en propre par chaque intervenant, notamment par l'État.

5.1.1. Au plan national

Comme il a été évoqué au chapitre 3.1.2, l'inventaire des matériels de lutte mobilisables chez les différents acteurs, qui devrait être intégré dans les plans ORSEC-POLMAR/Terre, n'y figure pas ou, le cas échéant, de manière très partielle. Pourtant, la mission a pu constater que ces matériels existaient à plusieurs niveaux.

- les matériels des collectivités territoriales sont mal identifiés, même si les informations sont aisément disponibles dans le cas particulier des communes et départements de l'ouest de la France adhérents à Vigipol (cf annexe 3). Il est néanmoins connu que les collectivités se servent usuellement de cribleuses pour l'entretien des plages et disposent des équipements de protection individuelle (vêtements et bottes) correspondant aux agents qu'elles sont en capacité de mobiliser.

Une mutualisation des matériels est rendue possible, en sens inverse, par la convention-type de mise à la disposition des collectivités de matériel POLMAR des

centres de stockage des DIRM, évoquée au chapitre 6.3.4. Mais très rares sont les communes qui l'ont signée, même parmi les adhérents de Vigipol, ce qui laisse craindre certaines difficultés en cas de crise localisée de niveau « infra-POLMAR ». La mission estime qu'il est disproportionné et peu réaliste d'engager une campagne visant à conventionner avec les 877 communes riveraines de la mer en métropole et dans les DOM ; elle suggère de fixer par circulaire les conditions générales de mise à disposition de matériel et de déterminer, dans le bon de prise en charge, la liste du matériel livré et les modalités concrètes de restitution.

10.Recommandation au MTES/DAM : fixer par circulaire les modalités de mise à disposition du matériel POLMAR par les préfets-DIRM aux collectivités, dans les cas de pollution ne conduisant pas à l'activation du dispositif POLMAR/Terre, ainsi que les conditions de prise en charge.

Les SDIS disposent de barrages légers ainsi que de pompes dont la performance pour des hydrocarbures resterait à valider, en gardant à l'esprit que ce type d'usage est susceptible de provoquer une réforme prématurée des matériels employés.

- les ports maritimes se sont dotés de ressources très significatives de matériel de lutte contre les pollutions par hydrocarbures, appartenant soit à l'autorité portuaire, soit à la concession portuaire.

Les centres de stockage POLMAR des DIRM ont parfois connaissance des inventaires du matériel détenu au sein des circonscriptions portuaires. Mais cette connaissance semble très lacunaire et le dispositif POLMAR n'envisage pas systématiquement que ce matériel puisse servir, par voie de convention ou de réquisition, en dehors de l'aire de responsabilité de son propriétaire.

- les industriels exploitant de sites de transformation ou de stockage d'hydrocarbures sont astreints à ce titre à des règles exigeantes au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement : dans les cas examinés par la mission, ils disposent de matériels de première lutte tels que dispositifs de pompage et barrages, parfois mutualisés entre eux³⁷. En outre, le groupe TOTAL dispose à Marseille d'une base dotée de matériel de lutte de premier secours destiné à intervenir en urgence dans les eaux européennes et d'Afrique de l'Ouest : le Fast Oil Spill Team (FOST). Doté d'un effectif de cinq agents, il assure des fonctions d'expertise en dépollution ainsi que le stockage-maintenance et mise à disposition de matériels de lutte (récupération, nettoyage...). Sa capacité est voisine de celle d'un centre de stockage POLMAR/Terre moyen. Il stocke par exemple plus de 4 000 m de barrages et leurs ancrages, 23 groupes récupérateurs, une barge... Les matériels sont conditionnés au format avion et peuvent être acheminés par l'aéroport de Marignane : cf. chapitre 6.3.1.

L'existence de ces différentes ressources met en évidence des redondances entre l'État et les autres acteurs. Par souci d'économie, dans un contexte où l'État investit 700.000 € par an dans le renouvellement de son matériel (hors coût d'entretien et de stockage), il convient de chercher prioritairement à résorber les équipements surnuméraires.

³⁷ Par exemple, stock de matériels géré par la coopérative de lamanage pour le compte des industriels présents sur le Grand Port de Bordeaux.

Cette approche économique a aussi un sens opérationnel, en particulier si l'on s'oriente vers un stockage du matériel concentré sur un nombre de sites plus réduit ; en effet, en cas de crise, on utilisera en priorité le matériel qui peut être acheminé dans les délais les plus brefs, quel qu'en soit le gestionnaire. Dans le cas du porte-conteneurs Rockia Delmas qui s'est échoué dans les parages de l'île de Ré en 2006, 600 mètres de barrages lourds du port de La Rochelle ont pu être mis en place autour de l'épave plusieurs jours avant l'arrivée du matériel POLMAR/Terre (il s'agissait d'un barrage préventif, l'épave n'ayant pas d'avarie de coque).

En revanche, si le déploiement du matériel des collectivités, des ports et des industriels est envisagé dans ces conditions, il faut prévoir clairement les modalités de remplacement ou de réparation en cas d'avarie lors des opérations pilotées par l'État. Le Grand port maritime de La Rochelle s'est plaint, après avoir fourni son matériel en urgence autour du Rockia Delmas, d'avoir dû se contenter de réparations à minima, au bout d'un an et après discussions. Dans l'organisation actuelle, on peut en effet concevoir la difficulté pour le programme 205, ou celui portant le Ceppol (ministère de la Défense), de prendre en compte des réparations de matériel n'appartenant pas à l'État et, pour le fonds POLMAR (programme 113 géré par la DEB), d'intervenir en l'absence de toute pollution.

5.1.2. Au plan international

- *L'Oil Spill Response Limited (OSRL)*

L'OSRL est une filiale « coopérative » des principaux groupes pétroliers occidentaux ayant pour mission la lutte contre les déversements d'hydrocarbure partout dans le monde. Elle dispose de 9 implantations réparties dans le monde employant 300 personnes. L'OSRL dispose de matériels de lutte de nature variée plutôt orientés vers la lutte en mer, mais concernant aussi le nettoyage de la bande littorale (« shoreline clean-up »). Ces équipements - en quantités toutefois limitées - sont stockés au gabarit avion et mobilisables 24x24h dans le monde entier, au travers d'aéroports pré-identifiés. Il dispose du niveau de norme TIER³⁸ (capacité d'intervention à l'échelle internationale) : cf chapitre 6.3.1.

Les équipements sont disponibles pour les non-membres de l'OSRL sous forme de contrats de location ou d'achat. Tous les coûts sont à la charge du demandeur et tous les documents doivent avoir été remplis avant mise à disposition des ressources. L'activation paraît assez simple pour un membre ou son assureur, mais doit être anticipée pour un usager extérieur à l'organisation. Concrètement, la mobilisation de ces équipements dans l'espace maritime français devrait donc passer, prioritairement par la compagnie pétrolière membre de l'OSRL (ou son P&I) ou, à défaut, par une convention de mise à disposition signée en amont avec les autorités françaises. La Marine Nationale a ainsi un accord permettant au préfet maritime de faire appel à ces moyens en cas de pollution et sur une demande express détaillant les services (dispersants, filet de récupération, etc...).

Outre le concours possible qu'offre la base OSRL de Southampton pour la zone particulièrement à risque de la Manche et du Pas-de-Calais, d'autres bases peuvent présenter un intérêt particulier pour les Outre-mer. C'est le cas pour les territoires français en Amérique de Clean Caribbean & Americas (CCA) à Fort Lauderdale (Floride), qui a fusionné avec l'OSRL en 2006. En revanche, l'approche contractuelle préalable sera l'occasion de vérifier le caractère effectif des solutions proposées ; pour

³⁸ Norme de l'*Environment Protection Agency* (US)

l'Océan indien, la création d'une base en Afrique-du-sud - devant remplacer un stock préexistant à Madagascar - semble demeurer à l'état de projet.

On peut signaler que le groupe TOTAL est à la fois adhérent de l'OSRL et dispose de sa filiale propre FOST.

- Au plan européen

D'autres États - ou leurs régions littorales - se sont équipés de matériel de lutte, comme on l'a vu en 2002-2003 lors de la crise du Prestige. Cependant, les autorités françaises n'en sont pas informées et le Cedre ne semble en avoir qu'une connaissance assez partielle.

Pourtant, la convention de l'organisation maritime internationale (OMI) du 30 novembre 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC 1990) engage les États signataires à une coopération en vue de se fournir mutuellement des services de conseil, un appui technique et du matériel pour faire face à une pollution par hydrocarbures (article 7). De plus, il semble que le groupe technique OPRC/HNS a rédigé un guide "International offers of assistance guidelines" apparemment non encore publié³⁹.

Au niveau régional, il est éminemment souhaitable que l'Union Européenne s'implique dans la mise en œuvre de cette convention, afin d'assurer un niveau de protection optimal de ses côtes au coût le plus juste. Assez logiquement, c'est la lutte en mer qui a jusqu'ici mobilisé les initiatives de l'UE : l'Agence de sécurité maritime européenne (EMSA) peut mobiliser des moyens d'observation satellitaire et des personnels et équipements de lutte en mer contre les pollutions par hydrocarbures⁴⁰, à partir de plusieurs centres de stockage (Gdansk, Pologne ; Aberdeen, Écosse). Elle affrète également des navires-citernes équipés de pompes de récupération et d'épandage de dispersant le long des côtes européennes. Mais elle ne s'implique pas dans la lutte à terre qui relève d'une autre DG de la commission (DGECO) et ne peut donc venir en complémentarité avec le dispositif national POLMAR/Terre.

En effet, pour la protection et le nettoyage des côtes, l'Union offre, comme pour toute autre crise de sécurité civile de grande ampleur, le concours de sa plate-forme de coordination, l'Emergency Response Coordination Centre (ERCC). Toutefois elle ne dispose d'aucun matériel de lutte et il n'est pas envisagé, au plan opérationnel, de dispositif d'assistance mutuel en amont de la survenance d'une catastrophe pétrolière ; cela explique la détermination, jusqu'ici, des autorités françaises à répondre seules, par leurs propres moyens, à des crises de grande ampleur, après y avoir été confrontées dans le passé à plusieurs reprises.

Il serait particulièrement souhaitable, pour actualiser la définition du calibre de l'outil français de lutte POLMAR/Terre, de disposer d'un inventaire des ressources dont se sont dotés les autres États-membres. La crise du Prestige a montré que, sur le volet POLMAR/Mer, les États ont uni spontanément leurs efforts de récupération en mer, dans le cadre préétabli du Biscaye plan ; mais, pour la protection du littoral et le nettoyage à terre, l'Espagne et la France ont eu les mêmes besoins, au même moment. Cela milite pour envisager une mutualisation du matériel à une échelle plus vaste, au-delà de l'État immédiatement frontalier.

³⁹ <https://www.yumpu.com/en/document/view/43194661/heather-parker-international-offers-of-assistance-interspill>

⁴⁰ http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/response-to-marine-pollution_fr

En revanche, l'ERCC peut, fournir un cadre d'entraînement à cette coopération entre États pour simuler, dans des exercices, ces mises à dispositions réciproques de matériel de lutte. Pour les centres de stockage POLMAR/Terre, cette perspective invite à réfléchir aux modalités de projection du matériel, en temps très contraint, en dehors du périmètre de chaque centre et même au-delà des frontières ; il s'agit d'un paramètre déterminant pour arrêter leur localisation et leur nombre. Il est même probablement possible de mobiliser des aides des fonds structurels (FEDER ou INTERREG) pour rendre ce dispositif interopérable au niveau européen : conception d'une base de donnée commune type Equasis, relocalisation de matériels dans une base de projection à proximité d'une infrastructure importante de transport.

En dehors des réductions du parc de matériel POLMAR/Terre rendues envisageables au fur et à mesure du développement de ces mutualisations, le format des ressources mobilisables peut lui-même être ajusté à la baisse pour certains équipements.

5.2. Points sur lesquels le format du stock de matériel POLMAR/Terre doit être réinterrogé

L'annexe 6 fournit quelques illustrations des types de matériels POLMAR/Terre stockés par l'État.

La mission ne disposait ni du temps ni de l'expertise nécessaire à une revue critique et détaillée du parc de matériel des stocks POLMAR/Terre, comme avait pu le faire le rapport Monadier en 2002. Cependant, le Cerema a élaboré, à la demande de la mission, une fiche de suivi et d'actualisation des préconisations de ce rapport (cf. annexe 5). Il est souhaitable de mener une réflexion - et, le cas échéant, une mise en cohérence - sur les points suivants.

5.2.1. Matériels de protection

Le format recommandé par le rapport Monadier en 2002 est de disposer d'une longueur cumulée de 50 km de barrages, toutes catégories confondues. Cette longueur se décompose en :

- 40 km de barrages destinés à la prévention d'une catastrophe de grande ampleur (retour d'expérience de la crise de l'Erika ayant touché ou menacé cinq départements de la façade atlantique),
- plus 10 km destinés à faire face à une pollution de moindre ampleur atteignant un ou deux départements.

D'après le Cerema, le cumul des besoins théoriques de protection de sites sensibles identifiés dans les différents plans POLMAR départementaux s'élève à 96 km. Toutefois, les experts soulignent le caractère très temporaire de l'efficacité des barrages, lorsqu'ils sont utilisés dans une fonction de concentration du polluant, en raison des conditions océano-météorologiques et s'accordent à considérer que l'efficacité des barrages flottants, qu'ils soient gonflables ou à réserve de flottabilité, décroît fortement dès que le courant dépasse 1 nœud et est limitée aux conditions où le courant est inférieur à 3 ou 4 nœuds (dans le cas de dispositifs récents combinant barrage flottant et première séparation d'hydrocarbures du type Current Buster 2 de la gamme NOFI). Ceci exclut de facto l'utilisation des barrages dans de nombreuses configurations exposées aux marées, comme dans les estuaires.

Du fait des configurations du littoral et des courants, le linéaire de sites sensibles qu'il est techniquement possible de protéger en pratique est estimé par le Cerema à 50 km,

ce qui correspond à la recommandation du rapport Monadier, qui visait à répondre à deux pollutions massives simultanées sur le littoral français, ce qui ne paraît plus pertinent dans les conditions actuelles.

De plus, les accidents maritimes à l'origine de pollutions surviennent majoritairement lorsque les conditions de mer sont mauvaises. Outre que leur efficacité est très dégradée dans ces conditions, la pose de barrages flottants peut alors rapidement s'avérer dangereuse, surtout si elle mobilise des agents qui ne sont pas parfaitement rompus à cette tâche, ce qui est désormais le cas général. La priorité doit aller à la formation de ces agents mais, au-delà, à ne pas les exposer à des risques.

Par ailleurs, dans une logique de simple prévention - comme lors des opérations de pompage de l'Erika qui ont duré plusieurs mois - il serait possible de déployer des barrages en protection plus ponctuelle des sites sensibles. En effet, le renforcement par l'instruction du Premier ministre du 11 janvier 2006 de la fonction d'observation et de prévision de dérive auprès de l'autorité maritime doit permettre de faire un emploi plus pertinent et plus ciblé du matériel de protection.

Ces éléments conduisent à proposer de ramener la longueur de barrage en deçà de 40 km.

5.2.2. Matériel de récupération

Le matériel de récupération en mer (barges et pompes) n'est que rarement utilisé, selon les informations recueillies, lors des exercices POLMAR/Terre, y compris lorsque participent des moyens de l'armement des phares et balises (APB) ou du dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des affaires maritimes. On peut donc avoir un doute sur la compatibilité des matériels entre eux et sur l'identification et la formation des personnes qui seraient appelées à les mettre en œuvre en cas de crise. Par exemple, pour l'efficacité de certaines pompes, le rapport Monadier recommande l'injection d'eau chaude pour fluidifier le polluant lors du pompage ; mais on peut craindre que cette technique correspondant à un savoir-faire peu répandu se révèle en pratique d'une mise en œuvre malaisée.

Lors de la crise de l'Erika, ces matériels - encore en expérimentation - semblent avoir donné des résultats très ténus, en présence il est vrai d'un polluant très visqueux. Pour le Prestige, les opérations de récupération en frange côtière concernaient un produit très fractionné et vieilli, absolument non susceptible d'être pompé, recueilli pour l'essentiel avec des sortes d'épuisettes par des navires de pêche réquisitionnés.

Outre la question de l'adaptation du matériel et de ses servants dans le cadre de POLMAR/Terre, se profile la possible existence de doublons avec le plan POLMAR/Mer, lui-même équipé d'une palette de matériel de récupération et d'une équipe de la Marine Nationale, le Ceppol, entraînée à sa mise en œuvre. Concernant la récupération en mer, prolongeant le concept d'intervention dans la frange côtière, la mission recommande de laisser œuvrer les autorités chargées de la mise en œuvre de POLMAR/Mer.

Dans l'optique de cette clarification, il apparaît en particulier utile de bien distinguer deux situations :

- le cas où les barrages POLMAR/Terre sont installés pour concentrer des polluants susceptibles, en raison de leur quantité et de leur viscosité, d'être pompés : il faut rechercher une adéquation entre les unités nautiques et les pompes utilisées, ainsi que le personnel qui les met en œuvre ; il semble qu'à ce

stade, seul le dispositif POLMAR/Mer soit réellement en capacité d'assurer cette prestation de façon maîtrisée et fiable et la mission propose en conséquence d'abandonner les barges de récupération autopropulsées (de type EGMOPOL) et le matériel de pompage embarqué ;

- le cas où il s'agit de prévenir les arrivées de polluants éparses et sporadiques, ou de les récupérer dans la frange côtière avant qu'elles n'atteignent l'estran ; cette situation correspond à celle rencontrée lors de la crise du Prestige (source de pollution très éloignée et polluant atteignant la côte de façon très fragmentée et étalée sur plusieurs mois) où la mobilisation de navires de pêche ou de barges conchylicoles - de toute façon empêchés d'exercer leur activité habituelle pour des raisons sanitaires - s'est révélée être la solution la plus adaptée et la plus efficace pour prévenir les arrivages sur un long littoral. De plus, la force de la houle et son déferlement rendaient quasiment impossible toute implantation de barrages.

Pour les interventions de lutte contre les pollutions marines dans les eaux littorales portuaires, estuariennes et d'anses peu profondes, typiques du dispositif POLMAR/Terre, il convient de préférer l'acquisition de matériels amovibles plus légers, ajustables sur des petites embarcations bien mieux adaptées que les équipements récupérateurs autopropulsés (type barges EGMOPOL). La gamme récente de bras de balayage de 2,50m MiniBagger de la société finlandaise SeaHow, muni d'un récupérateur oléophile à brosses rotatives polyéthylène, constitue un exemple de matériels vers lesquels le stock POLMAR/Terre pourrait évoluer.

S'il est souhaité le maintien d'une fonction de récupération en mer au sein de POLMAR/Terre, il y a lieu de recommander la professionnalisation de cette compétence. Dans cette optique, une coopération entre les équipages de l'APB et du DCS (Dispositif de Contrôle de Sécurité) dans les DIRM, pour leur compétence nautique, et les SDIS, pour leur expérience des opérations de pompage, peut être une piste intéressante.

5.2.3. Matériel de nettoyage

Comme il a été indiqué supra, les communes littorales ou les organisations intercommunales assurent habituellement l'entretien de leurs plages et disposent d'un parc important de cribleuses. Il semble possible de les laisser assumer seules la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, intervenant en général en deuxième partie de crise et dont l'élimination des hydrocarbures résiduels n'est pas toujours la seule finalité. La mission suit l'avis du Cerema sur cette question, en recommandant de ne pas renouveler ces matériels dans les centres POLMAR.

La crise du Prestige a permis de confirmer l'intérêt de la pratique du surf washing, qui consiste à positionner au niveau du déferlement des vagues sur une plage des tas de sédiments pollués, afin de les soumettre à l'action nettoyante naturelle de la mer. Elle permet d'éviter l'évacuation et l'élimination de quantités importantes de déchets parfois faiblement pollués et constitue une alternative intéressante au criblage des plages.

Cette position est également motivée par le bilan environnemental controversé de l'emploi des cribleuses dans certaines configurations. À cet égard, la crise du Prestige a également permis d'expérimenter un autre outil : les « filets-serpillières ». Ce dispositif est constitué d'un point d'attache enfoui au bas de l'estran (grand sac textile rempli de sable) auquel est fixé un long filet animé par les marées et balayant l'estran à la manière d'un essuie-glace. En 2003, il s'est révélé, bien que très rustique et économique, particulièrement adapté pour le ramassage d'arrivages successifs de

galettes de fuel vieilles, sur les immenses plages de la côte d'Aquitaine où la vague déferle en arrivant à la côte.

En 2002, le rapport Monadier citait ce dispositif dont il attendait l'évaluation par le Cedre. Il convient maintenant, à la lumière de ces résultats, d'en doter les stocks POLMAR/Terre, au moins d'un outillage de première intervention pour des équipements faciles à trouver sur le marché. Il faut cependant prévoir une consommation importante de filets en phase d'intense pollution, ces derniers étant jetables et nécessitant d'être changés à chaque marée.

5.2.4. Un parc de matériel POLMAR/Terre à reformater

Le ministère en charge de l'environnement a déjà réduit de façon significative l'ampleur de l'effort financier consacré au parc de matériel de lutte POLMAR/Terre : la dotation annuelle de renouvellement-acquisition est passée de 2 M€ à la fin des années 2000 à 0,7 M€ en 2016.

Compte tenu de l'effondrement de l'aléa de pollution par hydrocarbures lié au transport maritime décrit au chapitre 1 et en prenant en compte l'effet positif qui peut être attendu de la politique encore récente d'accueil des navires en difficulté et de confinement des pollutions à la source, il ne semble pas déraisonnable de remettre en cause l'objectif, utilisé pour le dimensionnement du parc de matériels, de faire face simultanément à deux pollutions massives distinctes sur le littoral français.

Le parc des matériels de lutte doit être purgé par déclassement d'un certain nombre d'équipements obsolètes (exemple, les barges EGMOPOL, qui ne disposent d'ailleurs plus de permis de navigation) ou n'entrant plus dans le champ des interventions de l'État (exemple, les cribleuses).

Les innovations apparues au cours des 20 dernières années dans les matériels de lutte contre la pollution marine du littoral ne comportent pas de ruptures technologiques de nature à remettre en question la stratégie d'équipement.

Le parc des matériels de lutte doit être réexaminé en intégrant toutes les complémentarités possibles avec les matériels existant dans d'autres structures, depuis le niveau des communes jusqu'aux niveaux européen et international. Même si l'absence d'inventaire ne permet pas d'en connaître l'ampleur, une mutualisation des moyens de lutte est clairement possible et doit permettre à l'État de réduire son propre parc.

Comme on l'a vu, les expériences tirées des cas de pollution marines antérieurs et des exercices réalisés permettent une évolution des types de matériels stockés.

11.Recommandation au MTES/DAM : concentrer prioritairement les acquisitions sur des matériels innovants et des équipements de conditionnement permettant d'améliorer la capacité de projection des équipements de lutte.

Parallèlement, l'inventaire des matériels existants qu'il est possible de mutualiser avec d'autres structures que celles de l'État (cf. recommandation n°5) apportera les informations qui permettront de formater une réduction du parc des équipements POLMAR/Terre stockés.

6. Un dispositif de centres de stockage des matériels POLMAR/Terre à optimiser

Résumé récapitulatif des scénarios étudiés :

Scénario de réorganisation	Référence du paragraphe	Observations principales
Pas de stockage d'État, mobilisation de matériels privés	6.3.1	Option n'apparaissant pas réaliste.
Un centre de stockage unique au plan national	6.3.2	Option dont la mise en œuvre nécessite du volontarisme et du temps, mais qui permet la meilleure optimisation.
Deux centres de stockage : un sur l'Atlantique, un sur la Méditerranée	6.3.3	Option panachant les options 6.3.1 et 6.3.2, présentant les avantages et inconvénients de ces deux configurations.
Regroupement en cinq centres de stockages	6.3.4	Option aisée à mettre en œuvre et permettant un niveau d'optimisation intéressant dans un premier temps.
Optimisation à nombre de centres constant	6.3.5	Option permettant une optimisation insuffisante.

6.1. La situation existante

Les centres interdépartementaux de stockage des matériels et équipements de lutte contre les pollutions marines POLMAR/Terre sont rattachés depuis 2010 aux DIRM. C'est le préfet de zone de défense et de sécurité dont relève chaque centre qui a autorité pour mobiliser et répartir les matériels stockés en réponse aux besoins exprimés par un ou plusieurs préfets de département.

La carte de la page suivante permet de localiser les huit centres de stockage répartis sur le littoral métropolitain et les six autres de moindre envergure localisés dans les DOM, ainsi que leurs aires d'intervention.

L'annexe n°6 montre que le personnel consacré en 2017 par les DIRM au fonctionnement et à l'entretien-maintenance de ces centres de stockage représente 28 ETP (dont 18,8 pour les huit centres métropolitains), principalement constitués de personnels OPA⁴¹ et de catégorie C. Dans certains cas, des agents sont affectés aux missions des centres de stockage à temps partiel. L'effectif est très variable d'un centre à l'autre : on compte ainsi 4 ETP pour le centre le plus important, celui de Brest, et 1 ETP pour celui de Dunkerque ou 2 pour ceux de Port-de-Bouc ou Sète. Dans les derniers cas cités, les ETP correspondent à des agents affectés à temps plein au centre de stockage : si de tels effectifs sont suffisants pour assurer les tâches courantes d'entretien, ils s'avèrent notoirement sous-dimensionnés lorsqu'il s'agit, par exemple, de procéder au déploiement-gonflage annuel des barrages, qui mobilise 10 agents.

On peut noter que la DIRM MED gère trois centres de stockage.

Les matériels POLMAR/Terre sont gérés comme un stock national réparti (cf. chapitre 5), chaque DIRM concernée ayant la responsabilité de veiller à leur bon entretien et de remonter les besoins de réforme, de remplacement ou de nouvelle acquisition à la DT-EMF Cerema⁴².

⁴¹ Ouvriers de parcs et ateliers

⁴² Direction technique Eau, mer et fleuves du Cerema à Plouzané (29)



Source MTES /DGITM – DGALN

Le tableau de l'annexe 6 décrit de manière synthétique la situation foncière des quatorze centres de stockage existant en métropole et dans les DOM.

La localisation des huit centres de stockage métropolitain est restée stable, à l'exception de celui de Corse, depuis la constitution du dispositif il y a plusieurs décennies. Les critères de choix semblent avoir privilégié :

- une couverture suffisamment dense du littoral, avec l'idée que le matériel de lutte puisse être acheminé en tout point du littoral dans un délai de 48 heures,
- la proximité d'un service local phares et balises, lorsque c'était possible,
- des disponibilités foncières,

- la proximité du littoral, avec l'existence fréquente de cales de mise à l'eau, aujourd'hui rarement fonctionnelles.

Si les trois premiers critères cités restent pleinement valables, le dernier s'avère n'avoir guère de sens, dès lors que les matériels ne sont jamais acheminés sur le lieu de pollution par voie maritime mais par voie routière, voire aérienne. Il devrait donc être remplacé par un critère de proximité avec des nœuds d'infrastructures routières (autoroutes) ou avec un aéroport.

La mission n'a pas eu les moyens de s'intéresser de visu à la situation des six centres de stockage d'outre-mer. À l'exception du centre de La Réunion, il s'agit de centres de capacités réduites mobilisant pour chacun un hangar de moins de 300 m². Ils disposent d'un équipement de base en barrages, nettoyeurs haute pression, équipements individuels... mais pas d'équipements lourds tels des barges récupératrices. Le centre de stockage du Port à La Réunion est par contre d'une capacité voisine de celle d'un centre métropolitain ; il stocke par exemple près de 3 400 m de barrages, c'est-à-dire plus que le centre d'Ajaccio et autant que celui de Sète.

Le budget de fonctionnement-entretien (hors personnel) des 14 centres de stockage est d'environ 330 k€ par an en moyenne (2013-2016), celui portant sur les travaux structurants sur les bâtiments s'élevant à environ 80 k€ par an en moyenne sur la même période. Ces crédits sont attribués sur le BOP 205 relevant de la DGITM/DAM.

Le stockage du matériel de lutte POLMAR/Terre est une fonction en lien étroit avec le réseau des subdivisions des phares et balises, pour des raisons touchant à l'histoire, à l'organisation du travail et aux implantations immobilières. En effet, dans la plupart des cas, les centres de stockage POLMAR sont intégrées dans une subdivision de phares et balises et les deux fonctions sont localisées sur un même site ou un site proche, comme à Brest.

En termes d'organisation du travail, ces deux activités qui mobilisent des compétences de maintenance en partie communes présentent certaines synergies, exploitées de façon plus ou moins poussées selon les centres. Certains d'entre eux - souvent les plus importants - ont privilégié une professionnalisation de la fonction de stockage avec une équipe dédiée qui ne fait appel à l'équipe des phares et balises que dans des circonstances ponctuelles nécessitant de la main d'œuvre. La plupart des centres ont une organisation plus intégrée des missions au sein de la subdivision permettant une plus grande fongibilité des agents, une prise en compte plus souple des priorités ou une mutualisation des astreintes. Enfin, les subdivisions des phares et balises ne comportant pas de centre POLMAR/Terre jouent souvent un rôle de dépôt de proximité pour le stockage des matériels pondéreux nécessitant une maintenance minimale (corps-morts, ancrages, chaînes...).

Le réseau des subdivisions des phares et balises compte encore 460 agents (en réduction de 15% depuis 2010). Il repose sur un modèle fragilisé par les contraintes pesant sur les finances publiques et le ministère a commandité une mission à son sujet. Compte tenu de l'adossement très poussé des centres POLMAR/Terre sur les subdivisions des phares et balises, l'évolution de ces deux missions devront mutuellement tenir compte de leurs impacts respectifs.

L'annexe 7 fournit quelques illustrations des conditions de stockage des matériels POLMAR/Terre.

6.2. Le coût du dispositif de stockage de matériel POLMAR/Terre actuel

On peut estimer le coût total (avec charges) correspondant aux 28 ETP consacrés au stockage à environ 1,5 M€/an.

Comme indiqué ci-dessus, le budget de fonctionnement-entretien-maintenance des centres de stockage (immobilier...) est en moyenne de 0,41 M€/an.

Une partie de l'activité du Cedre et du Cerema, et donc des crédits qui leur sont attribués par le MTES, porte sur l'activité de stockage des matériels POLMAR/Terre. Toutefois, elle peut être considérée comme une action de veille technologique qui pourrait être utile, voire nécessaire, indépendamment des centres POLMAR et n'a donc pas été comptabilisée ici.

Enfin, le budget de renouvellement et acquisition de nouveaux matériels est voisin de 0,7 M€ HT (ce montant est susceptible de variations inter-annuelles et était encore voisin de 2 M€ à la fin des années 2000).

On peut donc évaluer le coût direct des centres de stockage de matériels POLMAR/Terre à plus de 2,6 M€/an.

L'annexe 4 fournit quelques précisions sur les moyens financiers et humains mobilisés par l'État.

6.3. Les voies d'optimisation du dispositif de stockage des matériels POLMAR/Terre

Le dispositif des centres de stockage de matériel POLMAR/Terre a été conçu il y a près de 40 ans, dans un contexte bien différent de celui qui existe aujourd'hui. La forte réduction du nombre d'accidents maritimes (cf. chapitre 1), la législation sur l'accueil des navires en difficulté, l'amélioration des moyens de détection de la dynamique des nappes d'hydrocarbures dérivantes et la contraction des moyens de l'État conduisent notamment à rechercher des voies d'amélioration de son efficience et à s'interroger sur la nécessité des huit centres existant en métropole.

Les scénarios d'évolution de mode de stockage des matériels ne concernent pas ceux dont le poids rend difficile la projection à longue distance et qui ne nécessitent aucun entretien, comme les corps-morts et les chaînes nécessaires à l'arrimage des barrages flottants (voir photographies en annexe 7).

6.3.1. Refonte totale sur le modèle anglo-saxon sans stockage d'État

Le modèle français d'organisation de la lutte contre les pollutions marines, reposant sur des moyens publics, notamment sur des matériels acquis, stockés et maintenus par l'État, est loin d'être dominant au niveau international et même en Europe (cf. chapitre 5.1). Le modèle anglo-saxon consiste, à l'inverse, à recourir aux matériels de dépollution des entreprises privées pétrolières, souvent responsables des pollutions directement ou par le biais de leurs affréteurs, soit en faisant jouer leur responsabilité juridique soit en leur louant les matériels.

L'OSRL⁴³ (voir chapitre 5.1.2), une coopérative de matériel de dépollution appartenant aux sociétés pétrolières, a ainsi mis en place un centre de stockage de matériels de

⁴³ *Oil Spill Response Limited*

dépollution à Southampton (UK), proche de la France métropolitaine, et à Fort Lauderdale (Floride), proche des Antilles-Guyane. L'État français pourrait adhérer à l'OSRL pour bénéficier de conditions préférentielles de mise à disposition de matériels en cas de crise ou y faire appel ponctuellement par voie de location.

Indépendamment de l'OSRL, un centre de stockage privé de ce type existe sur le territoire français avec le FOST (Fast Oil Spill Team) à Rognac dans les Bouches-du-Rhône.

Le FOST est un GIE constitué par le groupe TOTAL inter-branches⁴⁴. Le FOST a signé une convention de partenariat avec la ville de Marseille et le Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) qui le conduit à mobiliser des moyens en cas de pollution pour la ville et, par son truchement, le Grand Port Maritime. À titre de réciprocité, il bénéficie d'effectifs du BMPM. Le FOST intervient majoritairement pour le groupe TOTAL, dans le monde entier. Le FOST peut également mettre ses équipements à disposition de tiers, au cas par cas et si ses moyens ne sont pas engagés ailleurs, dans le cadre de contrats de location, dans une limite de 25 % de son stock afin de conserver en permanence une capacité de réponse suffisante pour ses propres besoins. Le FOST a actuellement une activité soutenue lui laissant peu de disponibilités pour réponse à des demandes de tiers. Il dispose du niveau de norme TIER 2 (capacité à l'échelle géographique d'un pays).

Outre que l'État français pourrait déjà faire appel à l'OSRL ou au FOST par la voie de la location de matériels, comme certains plans POLMAR/Terre départementaux le prévoient déjà⁴⁵, il pourrait également en devenir adhérent.

L'adhésion de l'État au GIE FOST ne paraît pas en mesure d'apporter une réponse nationale suffisante dans la situation actuelle des moyens de ce dernier. Une telle option n'aurait un sens que dans le cadre d'un changement de dimension du FOST, avec l'apport de matériels POLMAR/Terre existants et la mise à disposition de personnels de l'État, permettant de compléter aux plans quantitatifs et qualitatifs les matériels stockés (le hangar de Rognac n'est pas saturé). Les moyens apportés par l'État devraient dans ce cas être conçus pour permettre au FOST d'intervenir à la fois pour les besoins (récurrents) du groupe TOTAL et les besoins peu fréquents mais potentiellement de grande ampleur de l'État confronté à une pollution de ses côtes.

Le FOST n'apparaît pas, à ce stade antérieur à toute discussion, demandeur d'un partenariat allant au-delà de celui déjà mis en place avec la ville de Marseille.

Ce type d'organisation présenterait l'avantage d'un coût vraisemblablement nettement inférieur à celui de l'organisation actuelle.

Par contre, il présenterait plusieurs inconvénients majeurs :

- l'impossibilité d'un accès direct à des matériels : le passage par une location au cas par cas ou par une convention (que ce soit avec l'OSRL ou via le FOST) ne donne pas toute liberté à l'État pour la mobilisation des moyens ;
- la centralisation des matériels de dépollution sur des sites privés existants avec une mobilisation à distance, souvent par avion, induit des délais supplémentaires dans le déploiement du dispositif de lutte sur le littoral. Ils sont moins dus aux temps de vol aérien qu'aux ruptures de charges entraînées : les matériels sont

⁴⁴ NB : TOTAL est également adhérent à l'OSRL.

⁴⁵ Comme le plan POLMAR/Terre du Finistère, voir chapitre 3.1.2.

chargés sur camions-porteurs dans le centre de stockage pour le transport jusqu'à l'aéroport, déchargés du camion puis chargés dans l'avion et même cheminement en sens inverse à l'arrivée entre l'aéroport et le littoral à protéger ou dépolluer ;

- il constituerait enfin une remise en question radicale du dispositif actuel nécessitant un accompagnement fort des personnels concernés.

6.3.2. Stockage regroupé dans un centre unique

Comme évoqué au chapitre 4.1, les effectifs existants sont d'ores-et-déjà insuffisants dans certains centres de stockage, avec comme à Dunkerque des situations de travail isolé à éviter. Les DIRM d'ailleurs font part de difficultés croissantes, devenant dans certains cas dirimantes, à maintenir les effectifs actuels pour gérer les différents centres de stockage et évoquent elles-mêmes des solutions de regroupement total ou partiel.

La localisation actuelle des centres répartie sur le littoral n'est pas toujours en phase avec les dessertes routières. Or, les matériels sont aujourd'hui principalement conditionnés au gabarit routier et mis en œuvre par camions et rarement par voie de mer (les cales de mise à l'eau sont inutilisées).

Le développement du réseau autoroutier depuis les années 70, période où la localisation des centres a été décidée, conduit à ce que les temps de transport autoroutier par camions-plateaux deviennent négligeables par rapport aux temps de mobilisation des camions, de chargement des matériels sur lesdits camions et, surtout, de mise en œuvre sur le terrain (par exemple pour le déploiement des barrages).

L'option d'un regroupement des matériels de lutte contre la pollution POLMAR/Terre dans un centre unique au plan métropolitain paraît dès lors à envisager. Elle serait cohérente avec le concept actuel d'un stock unique national faisant l'objet d'une politique de renouvellement et acquisition centralisée au Cerema.

Le conditionnement d'une partie du matériel au gabarit avion et une localisation proche d'un aéroport permettraient à ce centre de regrouper également une partie, au moins, des matériels nécessaires à la dépollution du littoral outre-mer.

On peut d'ailleurs noter que c'est le mode d'organisation du stockage des matériels qu'a retenu l'OSRL, avec une centralisation à Southampton pour l'Europe de l'ouest et une logique de projection principalement par voie aérienne.

Un tel centre pourrait concentrer l'ensemble des équipements POLMAR/Terre, dimensionné de manière réduite par rapport au niveau actuel constitué de la somme des matériels des 8 centres (voir chapitre 5.2), avec un conditionnement au gabarit routier ou aérien. Compte-tenu de l'organisation du réseau routier français et en prenant en compte que les probabilités de pollutions marines accidentelles sont plus élevées sur la façade atlantique que sur la façade méditerranéenne, une localisation proche d'un nœud autoroutier et d'une plate-forme aérienne serait la plus efficace. Elle aurait par contre l'inconvénient de nécessiter la relocalisation d'agents et la construction de nouveaux bâtiments. Si la localisation d'un site existant devait être privilégiée pour des raisons pratiques (personnel présent, au moins en partie, bâtiments existants), le centre de stockage de Brest pourrait être retenu malgré sa localisation excentrée au plan national, en tirant parti de sa proximité du Cedre et de la DT-EMF Cerema et compte-tenu du fait qu'il est déjà de loin le plus gros des centres de stockage POLMAR/Terre.

L'effectif d'un centre national unique pourrait être réduit à une dizaine d'agents (en ETP) exclusivement dédiés à cette mission.

Ce type d'organisation présenterait l'avantage d'un coût nettement inférieur à celui de l'organisation actuelle. Par rapport à l'option évoquée au chapitre 6.3.1, l'État conserve toute sa liberté de choix dans le dimensionnement du parc de matériel et dans sa mobilisation en cas de crise. Les matériels stockés de manière centralisée à destination de l'outre-mer devraient être conditionnés au format avion et acheminés par cette voie en situation de crise. Pour les exercices, la livraison du matériel se ferait par conteneur maritime pour l'outre-mer, ce qui suppose de programmer l'exercice avec un bon préavis.

Il aurait par contre l'inconvénient d'augmenter légèrement les coûts de transport et d'induire des délais supplémentaires dans le déploiement du dispositif de lutte sur le littoral. Il couperait la liaison existant entre les équipes de centres de stockage et celles des subdivisions Phares et Balises, qui présente un intérêt certain lorsque ces dernières sont amenées à intervenir sur le terrain en situation de crise avec des matériels qu'elles connaissent. Comme l'option présentée au chapitre 6.3.1, une telle organisation constituerait enfin une profonde remise en question du dispositif actuel nécessitant un accompagnement fort des personnels concernés.

6.3.3. Deux centre de stockage, l'un en façade atlantique, l'autre en façade méditerranéenne

Une combinaison des deux scénarios précédents pourrait constituer une alternative intéressante, au moins dans une phase intermédiaire conduisant à un centre unique. Cette option consisterait à regrouper dans un gros centre de stockage localisé sur la façade atlantique, a priori à Brest, la majorité des matériels POLMAR/Terre et à conserver un second centre de stockage sur la façade méditerranéenne continentale conçu et géré en partenariat avec le GIE FOST, filiale du groupe TOTAL.

Ce partenariat pourrait prendre différentes formes, dont celle d'une convention entre l'État et le FOST pour la mise à disposition réciproque de matériels.

Le premier aurait vocation à mettre à disposition les équipements en cas de pollution accidentelle marine survenant de la frontière belge à la frontière espagnole. Le second couvrirait l'ensemble de la façade méditerranéenne, Corse y compris.

6.3.4. Regroupements de centres proches les uns des autres

En partant des mêmes constats que ceux exposés au début du chapitre 6.3.2, le regroupement sur un nombre réduit de centres répartis par façade maritime permettrait de conjuguer les avantages d'une centralisation partielle du stock des matériels et d'une proximité des sites littoraux potentiellement pollués.

On peut d'ailleurs signaler l'exemple de répartition par façade existant pour les matériels POLMAR/Mer : le stockage du matériel de lutte du Ceppol contre la pollution est organisé dans les trois bases navales métropolitaines de Brest, Cherbourg et Toulon.

Les temps de trajet des camions-porteurs sur autoroute (quelques heures, cf. infra) sont à comparer aux délais de mise en œuvre des équipements de protection sur le terrain, avec la chaîne d'intervention imposée : déplacement d'un expert Cedre pour appuyer le préfet et ses services dans le choix de la stratégie de protection-dépollution (plusieurs heures), commande et acheminement des camions porteurs jusqu'au centre

de stockage POLMAR/Terre (plusieurs heures), chargement des matériels sur les porteurs, délais de route entre le centre et le site à protéger ou dépolluer, déploiement du matériel (pour le déploiement d'un barrage, plusieurs heures à 1 ou 2 jours, variable selon les agents participants, les conditions hydro-météorologiques, la longueur à poser...). On voit donc qu'un temps de trajet routier de quelques heures restera marginal par rapport au délai total de mise en œuvre d'un équipement tel un barrage.

Plusieurs situations semblent a priori suggérer l'intérêt de regroupements de centres POLMAR/Terre.

Centres de stockage de Port-de-Bouc (13) et de Sète (34)

Les centres de stockage de Port-de-Bouc et de Sète gérés par la DIRM MED sont tous deux de faible capacité et dotés d'effectifs réduits (2 agents). Ils ne sont distants que de 2h de trajet autoroutier. Par ailleurs, le bâtiment du site de Sète, amianté, va prochainement nécessiter des travaux assez lourds de réaménagement. À l'inverse ceux de Port-de-Bouc sont en bon état et le site dispose d'un espace suffisant pour récupérer tout ou partie du matériel de Sète et construire, si c'était nécessaire, un nouveau hangar. Entre les deux sites existants, c'est donc à Port-de-Bouc que le regroupement devrait être réalisé, malgré le caractère un peu excentré du site.

Une autre possibilité plus coûteuse mais permettant une bien meilleure desserte consisterait à supprimer les deux centres existants pour en reconstituer un nouveau à Aix-Les Milles, à proximité du Cerema et du nœud autoroutier A8-A51. C'est ce que propose la DIRM MED dans un plan d'investissement transmis au préfet des Bouches du Rhône.

Centres de stockage du Havre (76) et de Dunkerque (59)

Ces deux centres de stockage gérés par la DIRM MEMN⁴⁶ sont de capacité moyenne pour l'un, faible pour le second. Le centre de Dunkerque est géré par un seul agent, dont le départ en retraite est acté. Un regroupement des deux centres au Havre présenterait notamment l'avantage de ne pas nécessiter le remplacement de cet agent, pour lequel le DIRM MEMN n'a guère de solution. Il est clair que, sur cette façade, les routes maritimes sont très proches du littoral, raccourcissant le délai d'arrivée éventuelle d'un polluant à la côte, mais les deux centres ne sont distants que de 3h30 de trajet autoroutier. Par ailleurs, des matériels de lutte provenant de Belgique, de Southampton (OSRL) ou d'entreprises du port de Dunkerque⁴⁷ pourraient être mobilisés pour les interventions de court terme. Le centre du Havre a la capacité de recevoir des matériels de Dunkerque, bénéficie de la proximité du service des phares et balises et dispose d'un « bord à quai » intéressant pour le changement d'un barrage flottant sur un bâtiment de l'APB.

Centre de Saint-Nazaire (44), du Verdon (33) et/ou de Brest (29)

Le centre de Saint-Nazaire, du Verdon et/ou de Brest sont gérés par la DIRM SA s'agissant du second et la DIRM NAMO pour les deux autres. Le centre de Saint-Nazaire est de capacité légèrement inférieure à la moyenne et ne fait état que d'un seul ETP, ce qui est inférieur à la taille critique. Le centre du Verdon est géré avec 3,3 ETP, ce qui lui confère une certaine capacité. Le temps de trajet inter-centres (ferry

⁴⁶ DIRM Manche-Est Mer du Nord

⁴⁷ Le port de Dunkerque dispose en propre de moyens de lutte, dont certains matériels lourds comme la barge automotrice de collecte des déchets pétroliers *Nissimus* de 57m de long.

pour traverser l'estuaire de la Gironde puis route et autoroute) est d'un peu plus de 4 heures ; toutefois, dans ce secteur, les grandes routes maritimes sont éloignées du littoral, ce qui laisse un temps important entre un accident maritime éventuel et l'arrivée du polluant sur les côtes. Par ailleurs, le nord de la zone desservie en principe par le centre de Saint-Nazaire (Morbihan) pourrait l'être dans d'aussi bonnes conditions par le centre de Brest. Le site et les bâtiments du centre de stockage du Verdon sont en bon état et permettraient de regrouper tout ou partie des matériels des deux sites.

S'agissant du centre de stockage de la Corse, des synergies avec un centre de stockage situé en Provence sont possibles et souhaitables. Certes, un stockage de première nécessité localisé en Corse présente des avantages pour tenir compte, d'une part, de sa situation insulaire et, d'autre part, de son exposition spécifique au risque de pollution. Cependant, pour le matériel nécessaire à partir du deuxième jour de lutte, la mission observe que l'acheminement du matériel depuis le continent, par camions-porteurs empruntant les transbordeurs, pourrait se faire dans des conditions logistiques très satisfaisantes en termes de durée de transit et de fréquence de desserte. Ceci vaut d'autant plus que l'acheminement par voie routière depuis Aspretto jusqu'à l'extrémité nord de la Corse peut nécessiter trois heures.

Le dispositif métropolitain pourrait donc évoluer de huit centres de stockage POLMAR/Terre à cinq centres. Outre les économies de réaménagement et entretien de bâtiments, cette réorganisation permettrait de réaffecter 4 ETP. Ce résultat reste moins significatif que celui permis par l'option d'un centre de stockage national unique.

Les inconvénients de cette option par rapport à la situation actuelle sont constitués par un léger allongement du délai de mobilisation des matériels jusqu'au terrain, déjà présenté comme modéré. Par ailleurs, elle conduit à relocaliser deux équipes (St Nazaire et Sète).

6.3.5. Optimisation à nombre de centre constant

Dans l'hypothèse d'un maintien de huit centres, une optimisation du dispositif reste possible, en agissant sur :

- la réduction du parc des matériels stockés :

Comme il a été détaillé au chapitre 5.2, le stock national des matériels de lutte peut être significativement réduit dans le contexte actuel et en développant la mutualisation au sein du stock national (entre centres POLMAR/Terre) et avec les autres acteurs disposant de matériels (Ceppol, SDIS, FORMISC, BMPM, entreprises pétrolières, ports, collectivités...).

Mais dans ce cas, chaque centre aurait un stock encore plus réduit qu'à l'heure actuelle, tout en conservant les mêmes difficultés de maintien d'effectifs, de charges d'entretien...

Cette option est donc à écarter, car elle ne permet pas une réelle optimisation.

- une meilleure valorisation des matériels :

La raréfaction des cas de pollution marine avec activation du dispositif POLMAR conduit à une utilisation très peu fréquente des matériels stockés par l'État. Leur obsolescence nécessite de les renouveler régulièrement et il est donc dommage qu'ils ne puissent pas être plus utilisés pour répondre à d'autres besoins.

C'est l'idée, évoquée au chapitre 5.1.1, est promue par l'instruction du Premier ministre de 2006 qui encourage la signature de conventions entre les préfets-DIRM et les collectivités pour mise à disposition de ces dernières de matériels POLMAR des centres de stockage⁴⁸. La mission a pu constater auprès des quelques DIRM visitées qu'un nombre réduit de conventions avaient été signées. Toutefois, la majorité des collectivités estime sans-doute inutile de signer de telles conventions à l'avance, tout en adhérant au principe d'y avoir recours en cas de pollution marine.

La mission considère que cette mise à disposition doit être encouragée (voir recommandation n° 10 au chapitre 5.1.1) et pourrait être étendue aux industriels présents dans les ports, pour les besoins excédant leurs propres capacités et obligations.

6.3.6. Synthèse dégageant une réorganisation possible des centres de stockage de matériels

L'option d'un centre de stockage unique en partenariat avec le privé, évoqué au chapitre 6.3.1 paraît complexe à mettre en œuvre et ne semble pas donner toute garantie à l'État français d'être en capacité de lutter contre une pollution de très grande ampleur.

À l'inverse, celle d'une simple optimisation du dispositif à nombre de centres constant ne permet pas d'apporter une réponse suffisante aux nécessités d'amélioration d'efficacité. Elle est d'ores-et-déjà non pérenne compte-tenu de l'absence de personnel de gestion dédié dans certains centres (Dunkerque).

Le scénario d'évolution à retenir devrait intégrer ces modalités d'optimisation du parc de matériels mais nécessairement aller au-delà, par la création à terme d'un centre unique couvrant au moins les besoins de la métropole. Cet objectif peut être recherché en une ou plusieurs étapes pour tenir compte notamment des réalités humaines (cartographie des ETP), du degré d'autonomisation souhaité de cette fonction par rapport à la mission phares et balises, ainsi que des options retenues pour l'évolution du format du parc de matériel. Une première étape pourrait être constituée par le regroupement de centres proches, conduisant à un nombre total de cinq centres de stockage POLMAR/Terre en métropole (un par DIRM plus un de taille plus modeste en Corse). Une seconde étape pourrait être envisagée avec un centre de stockage par grande façade (Atlantique et Méditerranée).

La mission n'a pas pu examiner la situation des centres de stockage en outre-mer de manière suffisamment précise pour formuler des recommandations à leur sujet.

12.Recommandation à l'État : réorganiser le dispositif de stockage des matériels de protection et de lutte POLMAR/Terre en métropole dans l'objectif à terme d'un centre de stockage unique. Cet objectif pourrait être atteint en passant par des phases intermédiaires comportant cinq centres ou deux centres.

⁴⁸ Une convention-type en prévoit les termes, notamment financiers.

Conclusion

Le dispositif POLMAR/Terre, relativement figé depuis 15 ans, a sensiblement vieilli en raison, notamment, de la rapide évolution de l'organisation des pouvoirs publics durant cette période. Le moment est venu pour l'État de revoir cette organisation de manière à mettre en adéquation, pour chaque acteur, les missions et les moyens. La question des ressources humaines devra être analysée de manière particulièrement attentive, car la lutte contre une pollution marine par hydrocarbure nécessite des effectifs importants dont la formation et l'entraînement détermine l'efficacité.

Malgré la lacune majeure existant dans l'inventaire des effectifs et matériels de lutte existant dans les autres structures, qui doivent donner lieu à mutualisation, l'État aborde ce chantier important dans des conditions favorables, compte tenu de la réduction très significative du risque de pollution par hydrocarbure qui vient consacrer plusieurs décennies d'efforts ininterrompus en faveur de la sécurité maritime. Dans ce contexte, il a semblé à la mission que des économies importantes étaient possibles concernant les matériels de lutte, sans amoindrir la capacité de notre pays à répondre à une crise de grande ampleur. Les orientations qu'elle préconise engendreront des coûts un peu supérieurs en cas de crise ; mais ces surcoûts seront très largement compensés par la réduction des dépenses récurrentes de gestion et renouvellement du stock, grâce à l'adaptation de son format et à la concentration de ses fonctions de maintenance et de stockage sur un nombre de sites réduit.

Au-delà de cette étape de révision du dispositif POLMAR/Terre, une veille régulière devra être maintenue afin de poursuivre son évolution en tenant compte d'éléments de contexte appelés à terme à connaître et à porter de fortes mutations. En premier lieu, depuis que l'OMI s'est emparée du sujet, la lutte contre les pollutions par hydrocarbure s'organise de plus en plus sur des bases mutualisées au niveau international. Par ailleurs, la législation communautaire de 2004 sur l'accueil des navires en difficulté - pour laquelle nous n'avons pas encore de recul - devrait permettre de réduire le risque et de focaliser la lutte au plus près de la source de pollution. Enfin, la politique de transition énergétique tend à accélérer la réduction des flux d'hydrocarbure transportés dans les eaux européennes.

En revanche, la diversification des pollutions liées à des événements de mer - notamment les pollutions chimiques et les pertes de conteneurs - doit conduire à une réflexion sur une meilleure prise en compte dans le cadre du plan POMAR/Terre, notamment pour ce qui concerne la conduite à tenir des services de l'État en termes de prévention sanitaire et environnementale.

Hugues AYPHASSORHO



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Thierry DUSART



Administrateur en chef des
affaires maritimes

Antoine PICHON



Administrateur civil hors
classe

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 011058-01



*La ministre de l'Environnement,
de l'Énergie et de la Mer
en charge des Relations internationales
sur le climat*

*Le secrétaire d'Etat chargé
des Transports, de la Mer et de la Pêche*

Paris, le 15 MARS 2017

La Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer

Le Secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche

à

Madame la vice-présidente du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Monsieur l'Inspecteur Général des Affaires Maritimes

Objet : Mission sur l'organisation du dispositif POLMAR/Terre de lutte contre les pollutions marines

Le dispositif POLMAR de lutte contre les pollutions marines a été créé en France au début des années 70 à la suite de la marée noire du Torrey Canyon. Il vise à maintenir des moyens opérationnels pour assurer une réponse spécifique en cas de déversement d'hydrocarbures en mer. Il comprend un volet marin (POLMAR-Mer), piloté par le ministère de la Défense via les préfets maritimes, et un volet terrestre (POLMAR-Terre), dont les moyens sont gérés par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Le ministère assure ainsi l'acquisition de matériels spécialisés de lutte contre les pollutions, leur stockage dans 13 centres en métropole et en outre-mer, leur conservation en condition opérationnelle, l'élaboration des atlas de sensibilité du littoral aux pollutions, le maintien des compétences nécessaires par des actions de formation, des exercices d'entraînement, l'animation d'un réseau des correspondants, le financement du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux

Hôtel de Roquelaure - 246, Boulevard Saint-Germain - 75007 Paris

(CEDRE) et d'un support technique au niveau du CEREMA. Le rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées « expertise sur l'adaptation des stocks POLMAR-Terre » de 2002 constitue la référence en matière d'acquisitions de moyens.

Les enjeux de protection du littoral contre les pollutions marines restent majeurs, et dans un contexte de recherche d'efficacité de l'action publique, il apparaît essentiel d'évaluer régulièrement le fonctionnement de ce dispositif.

Depuis 2005, le dispositif POLMAR-Terre est rattaché à la planification ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile), animée localement par le préfet de département, en liaison avec le préfet de zone de défense et de sécurité et le préfet maritime.

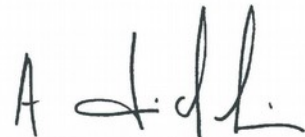
À cette fin, vous voudrez bien conduire une mission visant à établir un diagnostic du dispositif de préparation à la lutte POLMAR/Terre, en mettant en perspective moyens et organisations, et à proposer le cas échéant les évolutions souhaitables. Il sera également opportun d'apprécier l'articulation avec les autres dispositifs de lutte existants au niveau départemental et avec le plan POLMAR-Mer afin de comparer les dispositions respectives de ces organisations.

Nos services vous appuieront pour cette mission. Vous êtes par ailleurs invités à rencontrer le CEREMA, le CEDRE, VIGIPOL et les services compétents des ministères de la Défense et de l'Intérieur, notamment ceux des Préfets de département, qui sont in fine en charge de la lutte à laquelle l'action du ministère doit préparer.

Vous voudrez bien remettre votre rapport pour le 31 juillet prochain.



Ségolène ROYAL



Alain VIDALIES

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
TANCHOU	Isabelle	MTES – DAM	Sous-directrice des activités maritimes	03/04/17
MEJECAZE	Rémi	MTES – DAM	Chef bureau contrôle des activités maritimes	03/04/17
ARNOLD	Pascale	MTES – DAM	Bureau contrôle des activités maritimes	03/04/17
PISARZ	Caroline	MTES – DAM - SM4	Chef de bureau phares et balises	21/06/17
REZZI	Didier	MTES – DAM - SM 4	Adjoint chef de bureau phares et balises	21/06/17
SANDRIN	Marc	MTES - DGITM -DAM	Sous-directeur des ports et du transport fluvial	11/04/17
TRY	Lionel	Sous-direction des ports et du transport fluvial	Chargé de mission Environnement SD/Ports	11/04/17
CUBIER	Stéphanie	MTES – DEB - BMA	Chef de bureau MA	11/05/17
ALIROL	Yannick	MTES – DEB - BMA		11/05/17
BOBIN	Jean-Bernard	MI - DGSCGC	Chef service planification et gestion de crise	11/05/17
CHAMPON	Samuel	MI - DGSCGC	Service planification et gestion de crise	11/05/17
AUGIER	Patrick	SG MER	Adjoint SG Mer	04/05/17
DE OLIVEIRA	Emmanuel	Préfecture maritime Atlantique	Vice-amiral Préfet maritime Atlantique	25/04/17
LE DIREACH	Daniel	Préfecture maritime Atlantique	Adjoint au préfet maritime	25/04/17
REINA	Marc	Ceppol	Commandant	25/04/17
RAPIN	Jean-François	Président de l'ANEL	Sénateur du Pas-de-Calais	01/08/17
BAHÉ	Sophie	Vigipol	Directrice	24/06/17
LAHOUGUE	Claire	Vigipol	Chargée de mission	24/06/17
BOUHLASSI	Abdallah	FOST		02/06/17
AMOUREUX	Henri-Vincent	Union Maritime et portuaire Bordeaux	Directeur	13/06/17
ANDRIEU	Pierre-Yves	DIRM MED	Directeur	01/06/17
CELERIER	Bruno	DIRM Méditerranée	Adjoint directeur	01/06/17
MAJOURAU	Solange	DIRM SA Service contrôle et sécurité maritime	Cheffe de service sécurité et prévention des risques	13/06/17
ANNE	Gilles	DIRM SA Subdivision phares et balises	Chef subdivision	13/06/17
MAGNIER	Régis	DIRM SA subdivision phares et balises	Adjoint techniques CSP	13/06/17

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CARRE	Franck	DIRM-MEMN Division Phares/balises	Chef de service	23/05/17
DOLL	Stéphane	Cedre	Directeur	25/04/17
GUENA	Arnaud	Cedre	Adjoint au directeur	25/04/17
ROUSSEAU	Christophe	Cedre	Adjoint au directeur	25/04/17
LAVENANT	Marc	Cedre	Responsable HSE	25/04/17
L'HER	Joël	Cerema-DTEMF	Directeur département Environnement- Risques	25/04/17
LE BERRE-PELLE	Sklérjenn	Cerema-DTEMF	Chargée d'études POLMAR	25/04/17
MARCHI	Michel	Cerema-DTEMF	Directeur département Technologies innovantes	25/04/17
CORNILLOU	Jean-Charles	Cerema-DTEMF	Conseiller technique sécurité maritime	25/04/17
BERREBHA	Audrey	DDTM 13 Pôle milieux aquatiques		02/06/17
BORZA	Stéphane	SIDPC 33	Chef du pôle opération défense	14/06/17
BOUJU	Samuel	Préfecture Région Aquitaine	Directeur cabinet Préfet	14/06/17
BOULDOUYE	Geordy	SIDPC 33	Chef du pôle opération défense	14/06/17
CESBRON	Frédéric	Préfecture Région Aquitaine	Directeur de cabinet du préfet Défense et Sécurité	14/06/17
CHOMARD	Nicolas	DDTM 13 service mer/eau/environne- ment		02/06/17
FOLLIN	Henri	Grand port maritime Bordeaux	Commandant	19/06/17
GARNIER	Florence	DDTM 33	Chef unité préparation à la crise	14/06/17
GIMONET	David	DREAL - NA	Adjoint délégation zonale défense et sécurité	14/06/17
GUILLOU	Jean-Pierre	DDTM 29	Chef de service DML	
HAMACEK	Nathalie	DREAL NA	Cheffe délégation zonale défense et sécurité	14/06/17
LE SAOUT	Ronan	DDTM 33	Adjoint DML	14/06/17

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LESPINAT	Yves	DREAL PACA	Adjoint sécurité défense	01/06/17
LUSVEN	Laurent	DIRM MEMN Phares/Balises	Cellule POLMAR	
VANHEE	Roxane	DIRM MEMN Phares/Balises	Cellule POLMAR	
MAILLET	Cyrille	Préfecture Région Aquitaine	Préfet Défense et Sécurité	14/06/17
WITASSE-THESY (de)	Camille	SIRACED-PC 76	Chef SIRACED-PC	23/05/17
ESCAFRE	Mathieu	DDTM 76	Adjoint	23/05/17
BLOTTIAUX	Romain	SIRACED-PC 76	Adjoint SIRACED-PC	23/05/17
PAIN	Guillaume	DDTM 76 SIG SML		23/05/17
RENAUDIER	Guy	DDTM 76	Correspondant POLMAR	23/05/17
PAINCHAULT	Frédéric	DDTM 33	Chef de service Correspondant POLMAR départemental	14/06/17
PAUTIGNY	Philippe	EMIZ SO		14/06/17
RIBEYROLLE	Didier	Préfecture Région Aquitaine	Directeur	14/06/17
SANCHEZ-KITIC	Myriam	Préfecture de zone Sud-Est EMIZ SE	Chef du bureau planification sécurité nationale	01/06/17
SENERGOUS	Hervé	Société VERMILION		13/06/17
TOURBOT	Joël	DIRM Méditerranée	Chef de service DSM/SPB/COB	01/06/17

3. Vigipol

Le syndicat mixte Vigipol rassemble 117 communes (principalement en Finistère et Côtes d'Armor, plus marginalement en Ile-et-Vilaine et Morbihan), 3 départements ((Finistère, Côtes d'Armor et Manche) et la région Bretagne.

Fondé initialement à la suite de la marée noire de l'Amoco Cadiz en 1978, pour défendre les intérêts des communes bretonnes sinistrées, il a étendu ses missions comme son territoire d'intervention. La composition de Vigipol est évolutive : plusieurs communes de sud-Bretagne ont récemment adhéré en à la suite de l'échouage du TK Bremen sur le littoral de la commune d'Erdeven, proche de la ria d'Étél.

Il est aujourd'hui constitué d'une équipe de quatre personnes, y compris sa directrice. Son président est Jean Lepetit, maire de St Vaast la Hougue, membre du Conseil National de la Mer et des Littoraux (CNML).

Son budget annuel s'élève à 320 000 €, quasiment intégralement en fonctionnement.

Vigipol se positionne comme expert pour le compte de toutes les collectivités membres, agissant en appui sur l'ensemble de la chaîne d'intervention de lutte contre les pollutions marines accidentelles, depuis la veille technologique, la sensibilisation, la planification préparatoire à la lutte jusqu'à la gestion de crise et la réparation des dommages.

Vigipol dispense des formations sur aspects juridiques, organisationnels et administratifs. Elle s'articule avec le Cedre pour la formation portant sur les aspects opérationnels, techniques. Elles s'adressent aux agents techniques des collectivités et, avec moins de succès, aux élus. Vigipol a à ce titre des liens importants avec le Cedre.

Vigipol est impliqué dans le dispositif POLMAR-Terre. Vigipol fait partie de la cellule de gestion de crise POLMAR-Terre du Préfet.

La mission a pu constater que Vigipol était très apprécié dans ses compétences opérationnelles, tant par les collectivités que par les services de l'État.

Outre son rôle historique dans la réparation des dommages avec le conseil juridique aux collectivités pour les actions amiables comme contentieuses, son rôle a été particulièrement innovant avec la conception de l'outil nommé « plan infra-POLMAR ».

Le plan infra-POLMAR constitue un volet pollution maritime détaillé du Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Il est élaboré à l'échelle intercommunale (communauté de communes) en s'inspirant du modèle de plan qui a été élaboré par Vigipol. Celui-ci participe activement en accompagnement de l'intercommunalité aux cinq réunions thématiques destinées à remplir cette trame.

Le modèle de plan infra-POLMAR proposé par Vigipol intègre des fiches actions dont le caractère très opérationnel est reconnu, y compris par les services de l'État (par exemple, par le préfet maritime).

Il intègre des cartes de vulnérabilité qui reprennent les données de l'atlas de sensibilité POLMAR des DDTM et des cartes d'intervention au 1/5.000e ; ces dernières, très utiles pour recenser des informations de terrain (accès aux plages...) seules accessibles au maire, sont réciproquement fournies aux DDTM pour leur servir dans le

cadre du dispositif POLMAR/Terre. La légende du modèle de carte d'intervention a d'ailleurs été construite en commun entre Vigipol et la DDTM du Finistère.

Il intègre également un recensement des moyens de la collectivité, en effectif et en matériel, d'autant plus précieux que les plans départementaux POLMAR/Terre n'ont pas réalisé cette tâche. La totalisation des moyens sur un ou plusieurs départements n'a pas été faite mais pourrait l'être assez simplement. La DREAL de zone ouest pourrait utilement réaliser cette agglomération.

Le projet de convention de mise à disposition de matériel POLMAR/Terre par le centre de stockage DIRM NAMO fait partie des annexes du plan infra-POLMAR.

On voit donc que cette démarche est très intéressante pour préparer les collectivités à assumer efficacement leurs responsabilités dans la lutte contre la pollution de leur littoral par les pollutions marines accidentelles dans les situations n'ayant pas conduit à mettre en œuvre le dispositif POLMAR.

On perçoit également tout son apport pour organiser la participation des collectivités dans le cadre du dispositif POLMAR/Terre coordonné par le préfet.

4. Moyens utilisés par l'État pour le dispositif POLMAR

	Source financière - BOP	Montant budget annuel en k€	ETP dédiés	Observations
Renouvellement du matériel des centres de stockage POLMAR/Terre DIRM	MTES - 205	700		Crises, exercices et formations relèvent de deux BOP différents et non fongibles : les crédits du 205 sont effectivement consommés alors que ceux du 113 sont gelés et reconduits en attente d'une éventuelle crise
Fonctionnement, entretien et réparation des centres POLMAR/Terre et formations	MTES - 205	408 (moyenne annuelle 2013 -2016, dont 80 de dépenses de travaux structurants sur les bâtiments).	28	
Fonds d'intervention POLMAR	MTES - 113	900	0	
DREAL-DDTM Plans + atlas de sensibilité	MTES - 113	80	0	
Cedre	MTES - 113 MTES - 205 Ministère Défense	1878 k€ (BOP 113 y compris prestations DCSMM). 170 k€ (BOP 205). 200 k€ (contrats Marine). divers sur BOP 181.	-	Budget total 5,5 M€ pour 50 collaborateurs (autres financements = protection civile, privé, collectivités, international...)
Cerema	MTES - Titre IX MTES autre	Au titre de la pré-programmation, 158 k€ de contribution Cerema et 22 k€ de contribution DAM. 120 k€ (contrats DAM).	3	3 agents dédiés POLMAR (ligne de programme 62 du CEREMA) + appui pour les atlas de sensibilité
Ceppol	Ministère Défense	1000	8	S'appuie sur le réseau des bases navales (70 personnes dont la lutte antipollution est la mission n°1) Le prochain schéma directeur quinquennal passera de 5 à 9 M€ (hors affrètement).

5. Suivi de la mise en œuvre et actualisation des préconisations du rapport Monadier concernant les stocks de matériels POLMAR en 2017 (source Cerema DT-EMF)

Matériels en stock	Estimation du Rapport Monadier	Présents dans les stocks de métropole	Commentaires
BARRAGES (en mètres)			
Gonflables - Gros - Moyens - Petits	27 575 4600 3150	21 960 4510 2950	- objectifs du rapport non atteints - barrage efficace y compris en zone agitée - mise en œuvre et repli aisés grâce à l'emploi des enrouleurs - durée de vie constatée : - barrages en néoprène-hypalon : 30 ans, - barrages en PU : 20 ans, - barrages dans les stocks atteignant la limite d'âge en 2017 : 4700 m.
A réserve de flottaison - Gros - Moyens - Petits	12 075 400 425	11 695 550 800	- objectifs du rapport atteints - barrage moins efficace que le gonflable - barrages robustes, y compris à l'échouage sur surfaces abrasives - mise en œuvre relativement aisée, mais repli lourd et demandant de la main d'œuvre - durée de vie constatée (barrages uniquement en PU dans les centres) : 20 ans - barrages dans les stocks atteignant la limite d'âge en 2017 : 3700 m
Autogonflables	1775	125	Type de barrage abandonné pour cause de mauvais vieillissement (cerceaux intérieurs cassants)
ANCRAGES			
Coffres	340	230	- Objectifs du rapport non atteints - Trois types de coffres dans les centres : - coffres gonflables : facilité de mise en œuvre à partir d'une embarcation légère, mais fragiles - coffres métalliques : robustes, nécessitent des moyens nautiques importants pour la mise à l'eau, travaux réguliers de peinture - coffres en plastique moussé : mêmes qualités que les coffres métalliques, sans les travaux de peinture

Corps-morts . > 5 tonnes . < 5 tonnes	750 250	203 110	- Objectifs du rapport non atteints - La réduction des capacités de levage des baliseurs a conduit à revoir les tailles de corps-morts. Les plans de protection des sites ont été revus et ont permis de dimensionner des corps-morts de 1 tonne et 3 tonnes pour les ancrages des barrages.
Ancres	144	137	- Objectifs du rapport presque atteints - Ancres peu utilisées dans les plans
Catamarans	17	11	- Objectifs du rapport non atteints - le catamaran poseur de corps-morts est le seul moyen nautique adapté à la pose des mouillages sur certains sites de faible hauteur d'eau.
RECUPERATION			
Récupérateurs - barges - à seuil - oléophiles	16 24 /	7 16 13	- Objectifs du rapport non atteints pour les récupérateurs à seuil. Les récupérateurs à seuil sont efficaces sur du pétrole peu visqueux. - Les barges sont vieillissantes et leur état se détériore. Ces barges ont montré toute leur efficacité lors de pollution en zone abritée. Si un remplacement de ces barges devait être prévu, il faudrait envisager l'acquisition de barges démontables (1 en stock au Havre). - Début d'équipement des centres avec des récupérateurs oléophiles : ceux-ci sont efficaces sur du pétrole très visqueux. - Les centres de stockage doivent être équipés avec les deux types de récupérateurs pour pouvoir répondre à la pollution quelle que soit la viscosité.
Pompes	77	66	Des ensembles complets de pompes / récupérateurs ont été systématiquement commandés lors des derniers marchés afin d'éviter les matériels non compatibles entre eux.
NETTOYAGE			
Nettoyeurs HP	120	131	- Objectifs du rapport atteints - Techniquement compliqués à entretenir, une mise à niveau des techniciens des centres est régulièrement à faire.
Lances-impact	120	97	- Objectifs du rapport non atteints - Matériels fabriqués en régie dans les centres pour limiter les frais

Cribleuses • petites • grandes	18 5	16 1	Les cribleuses ne seront plus renouvelées aujourd'hui dans les centres car une grande partie des communes possédant de grands linéaires de plage se sont équipées avec des cribleuses.
EPI	/	9750	- Objectif de ce stockage : permettre aux centres d'équiper des opérateurs en EPI dès les premières heures d'une pollution : 1000 opérateurs par centre de métropole 500 opérateurs en Corse 250 opérateurs par centre d'Outre-Mer
Petits outillages de ramassage	/	9750	Objectif de ce stockage : permettre aux centres d'équiper des opérateurs en petits outillages en cas de pollution dès les premières heures
STOCKAGE			
Bac de stockage-décantation	68	50	- Objectifs du rapport non atteints - Les stocks sont équipés de deux types de bacs de stockages : - les bacs autoportants (20 m³) - les ensembles de 4 bacs de stockage-décantation (4 × 35 m³)
Bac à eau	250	39	- Objectifs du rapport non atteints - Des réserves à eaux sont prévues dans les marchés anticipés, il ne s'agit pas d'un matériel spécifique anti-pollution.
NOUVEAUTÉS EN TEST			
Current buster	/	0	- Système de récupération de polluant dans une zone à fort courant. Des tests sont en cours avec le Cedre dans le cadre de l'évaluation des matériels demandés par la DAM annuellement. - Deux exemplaires de ce type de matériel pourraient être intéressants dans l'un des centres pour une utilisation mutualisée en cas de pollution d'un estuaire.
Boom Vane	/	1	- Système de paravane-écarteur permettant de maintenir un barrage en zone exposée au courant. - Un Boom Vane a été acheté par le Cerema pour la réalisation de tests. - Une mutualisation de ce Boom Vane peut être envisagée en cas de besoin, il peut notamment être utile avec un Current buster.

6. Situation foncière des 14 centres de stockage existant en métropole et dans les DOM

Localisation du centre de stockage	Effectif affecté au centre (ETP)	Surfaces occupées par le stock	Statut des locaux
Dunkerque	1	Bâtiment de 560 m ² + 1 450 m ² en extérieur	Propriété du Grand Port Maritime de Dunkerque. AOT à titre gratuit de 5 ans renouvelable avec durée maximale de 10 ans.
Le Havre	3,4	Bâtiment de 1 700 m ²	Propriété du Grand Port Maritime du Havre. AOT à titre gratuit de 3 ans renouvelable. Locaux en état très correct, bien entretenus et « bord à quai ».
Brest	4,1	Un bâtiment de 590 m ² (barrages) + un bâtiment de 585 m ² (mécanique à usage mixte Phares et Balises et POLMAR) + un hangar de 1500 m ² et 1100 m ² en extérieur (matériel POLMAR)	La surface totale occupée est de 18 069 m ² dans les limites administratives du port de Brest. Propriété de la Région Bretagne mais l'État garde par convention l'ensemble des droits et obligations du propriétaire tant qu'il en a l'usage. Hangars en bon état suite aux travaux de réfection de toiture et désamiantage réalisés en 2016 et 2017.
Saint-Nazaire	1,0	Un bâtiment de 520 m ² + 1600 m ² en extérieur. Un second bâtiment de maintenance et stockage de pièces de maintenance de 110 m ²	Propriété de la DIRM
Montoir de Bretagne	0,1	Occupation de 300 m ² dans un bâtiment de stockage de 390 m ²	AOT délivrée par le Grand Port Maritime de Nantes C'est une annexe du centre de stockage de St Nazaire.
Le Verdon-sur-Mer	3,3	1430 m ² de surfaces fermées et abritées 1500 m ² de surfaces extérieures	Propriété de l'État Hangars en très bon état suite aux travaux de réhabilitation-désamiantage réalisés en 2015 et 2016. Site vaste et bien adapté.
Sète	2	Bâtiment de 647 m ² . 1955 m ² de surfaces extérieures	Propriété de l'État, convoitée par la communauté d'agglomération. Hangar vétuste contenant de l'amiante : nécessité de travaux lourds de déconstruction avec désamiantage, à terme approché.
Port de Bouc	2	Bâtiment de 1125 m ² . 3582 m ² de surfaces extérieures	Propriété de l'État 2 hangars en bon état, fonctionnels. Site assez vaste, non encore saturé.
Ajaccio (Aspretto)	1,7	Bâtiment de 647 m ² . 850 m ² de surfaces extérieures	Propriété du Ministère de la Défense. Convention d'occupation avec le Ministère de la Défense. Occupation à titre gratuit
Pointe-à-Pitre	0,7	Hangar de 299 m ²	Propriété de l'État
Fort-de-France	1,8	Hangar de 250 m ²	Propriété de l'État
Cayenne	1,1	Hangar de 80 m ²	Propriété de l'État
Le Port (Réunion)	5,8	Hangar de 800 m ²	Propriété du Grand Port Maritime de La Réunion – Convention d'occupation à titre gratuit
Mayotte	Compris avec La Réunion	Hangar de 115 m ²	Propriété du port de Longoni – Convention d'occupation à titre gratuit
St-Pierre	≈0	Hangar de 200 m ²	Propriété de l'État

7. Photographies de matériels stockés



Centre POLMAR/Terre de Brest : Stockage des groupes électrogène



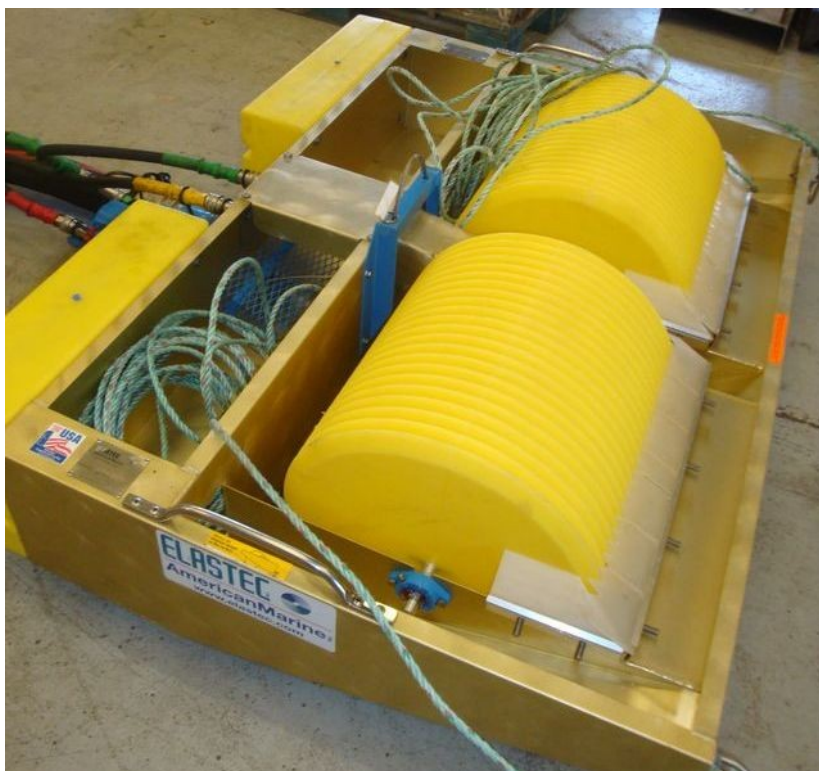
Centre de stockage de Brest : étagères de pompes et réservoirs de produits pollués



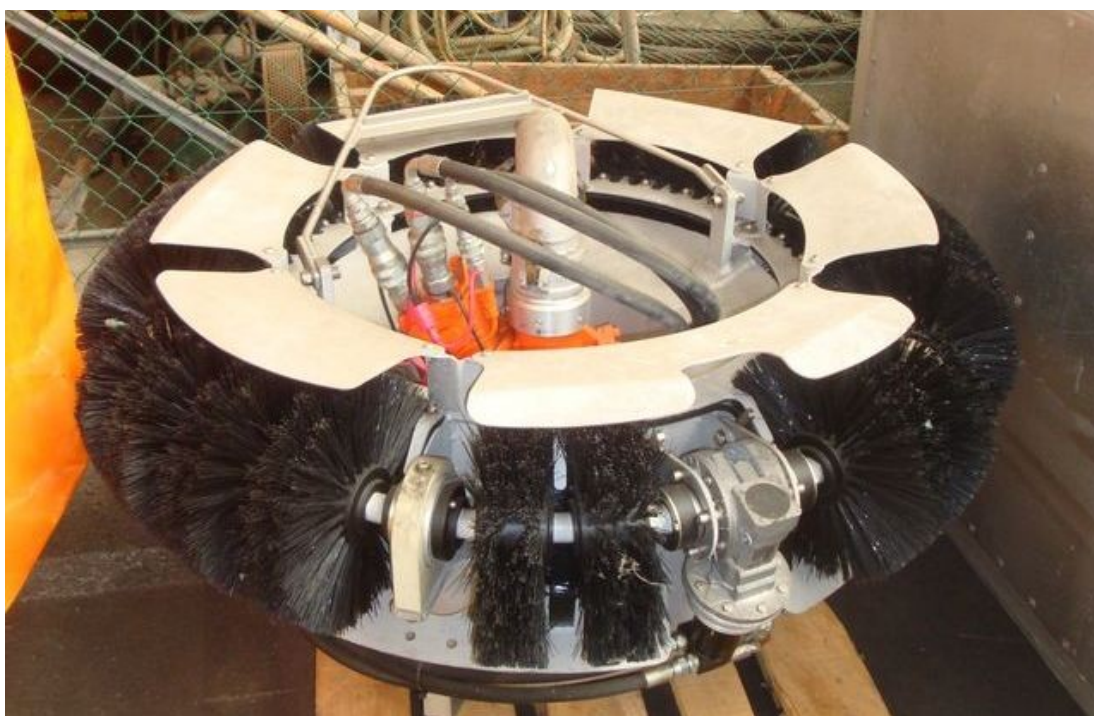
Centre de stockage de Brest : Barges « EGMOPOL » stockées à l'air libre



Centre de stockage de Brest : Cribleuses inutilisées



Ceppol : Séparateur-écrémeur dont sont aussi dotés les centres de stockage POLMAR/Terre



Centre de stockage du Havre : Ecrémeur-pompe (8 approvisionnés en 2017, un par centre)



Barrages flottants dans le hangar du centre de stockage du Havre



Centre de stockage du Havre : Chaînes et corps-morts dans un hangar « bord à quai »



Le baliseur du service des Phares et balises est au quai jouxtant le hangar de stockage du Havre



Centre de stockage du Verdon (DIRM SA) : Conditionnement du matériel (EPI) en caisses



Centre de stockage du Verdon : Le hangar est voisin de celui des Phares et Balises. Il dispose d'un quai pour l'embarquement des chaînes et des ancres de corps-morts



Centre de stockage du Verdon : Le parc des chaînes (lignes de mouillage) et des corps-morts

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
APB	Armement Phares et Balises
ANEL	Association nationale des élus du littoral
BOP	Budget opérationnel de programme
Cedre	Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux
Ceppol	Centre d'expertises pratiques et de lutte antipollution (marine nationale)
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales
CNML	Conseil National de la Mer et des Littoraux
CoTRRiM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
DAM	Direction des affaires maritimes du MTES
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM	Direction départementale des affaires maritimes
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité du MTES
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion d crise du ministère de l'intérieur
DIR	Direction inter-départementale des routes
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EMIZ	État-major interministériel de zone
EPI	Équipements de protection individuelle
EVP	Équivalent Vingt Pieds ; mesure fictive des conteneurs dans le trafic maritime
FORMISC	Formation militaire de la sécurité civile
FOST	Fast Oil Spill Team du groupe TOTAL
IFPEN	Institut français du pétrole et des énergies nouvelles
ITOPF	International Tanker Owners Pollution Federation
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
MI	Ministère de l'intérieur
OMI	Organisation maritime internationale
OSRL	Oil Spill Respons Limited,coopérative internationale

Acronyme	Signification
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile
PCS	Plan communal de sauvegarde
POLMAR	Volet pollutions marines de l'ORSEC
PNM	Parc naturel marin
PPR	Plan de prévention des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIRACEDPC	Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de Protection Civile
SNSM	Société Nationale de Sauvetage en Mer, association
TPL	Tonne de pétrole en lourd
Vigipol	Syndicat interdépartemental et intercommunal ayant pour objet la lutte contre les pollutions marines à l'échelle infra départementale (Bretagne-Normandie).

