

Risques littoraux et préparation à la gestion de crise : quelles synergies entre l'état et les collectivités territoriales ?

Exemple de la gestion des pollutions maritimes

Sophie Bahé

Numéro 8, hors-série, octobre 2010

Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045534ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bahé, S. (2010). Risques littoraux et préparation à la gestion de crise : quelles synergies entre l'état et les collectivités territoriales ? Exemple de la gestion des pollutions maritimes. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (8).

Résumé de l'article

Le risque de pollution maritime au large des côtes françaises est élevé, comme en témoignent les nombreuses marées noires qui s'y sont succédé depuis les années 1960. Ces risques évoluent et se complexifient en fonction de l'accroissement et de la diversification des marchandises transportées par voie maritime. En France, la préparation à ce type de risque s'est longtemps cantonnée aux seuls services de l'État dans le cadre des plans POLMAR Mer et Terre. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 restructure l'organisation de la réponse de sécurité civile au travers du nouveau dispositif ORSEC et prévoit la préparation des communes par la création des Plans Communaux de Sauvegarde. En parallèle, la décentralisation accroît progressivement le rôle des conseils généraux et régionaux, tandis que l'Union européenne s'implique de plus en plus dans la sécurité maritime. La recherche de cohérence et de complémentarité entre tous ces acteurs s'avère donc de plus en plus cruciale. Les démarches Infra POLMAR menées par Vigipol sur la côte Nord de la Bretagne depuis 2005 tentent d'apporter une réponse opérationnelle au niveau local à l'ensemble de ces enjeux.

RISQUES LITTORAUX ET PREPARATION A LA GESTION DE CRISE : QUELLES SYNERGIES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ? Exemple de la gestion des pollutions maritimes

Sophie Bahé

Docteur en Géographie Chargée de mission « Préparation & Gestion de crise » Vigipol (Syndicat mixte de protection du littoral breton) 1 rue Claude Chappe - 22 300 Lannion. Courriel : sophie.bahe@vigipol.com

Résumé : Le risque de pollution maritime au large des côtes françaises est élevé, comme en témoignent les nombreuses marées noires qui s'y sont succédé depuis les années 1960. Ces risques évoluent et se complexifient en fonction de l'accroissement et de la diversification des marchandises transportées par voie maritime. En France, la préparation à ce type de risque s'est longtemps cantonnée aux seuls services de l'État dans le cadre des plans POLMAR Mer et Terre. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 restructure l'organisation de la réponse de sécurité civile au travers du nouveau dispositif ORSEC et prévoit la préparation des communes par la création des Plans Communaux de Sauvegarde. En parallèle, la décentralisation accroît progressivement le rôle des conseils généraux et régionaux, tandis que l'Union européenne s'implique de plus en plus dans la sécurité maritime. La recherche de cohérence et de complémentarité entre tous ces acteurs s'avère donc de plus en plus cruciale. Les démarches Infra POLMAR menées par Vigipol sur la côte Nord de la Bretagne depuis 2005 tentent d'apporter une réponse opérationnelle au niveau local à l'ensemble de ces enjeux.

Mots-clés : Pollution maritime, Risques, Préparation, Gestion de crise, Sécurité civile, État, Collectivités territoriales

Abstract: According to a very high density of traffic, the French coastline has suffered from maritime pollution since the 1960's (Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Erika, Ievoli Sun, Prestige, etc.). The risk of maritime pollution is changing nature and complexity due to increase and diversification of good transported by sea. In France, until a recent period, only the State staff was prepared to face the management of these events through contingency plans (POLMAR Mer plan for response at sea and POLMAR Terre plan for response on shoreline). The Civil Safety Modernisation Law of 13th August 2004 has restructured the civil safety through a new ORSEC system which includes the creation of a local contingency plan in order to help local authorities to be prepared. In the same time, local and regional councils' duties have reinforced by the decentralization and the European Union has been more and more involved in maritime safety. That's why it is essential to promote a coherent and complementary approach between all these stakeholders. The "Infra POLMAR" process, lead by Vigipol since 2005 on the North coast of Brittany, aims at providing an operational response for all these stakes at local level.

Keywords: Maritime pollution, Risks, Preparedness, Crisis Management, Civil Safety, State, Local authorities

Référence électronique

Sophie Bahé, « Risques littoraux et préparation à la gestion de crise : quelles synergies entre l'état et les collectivités territoriales ? Exemple de la gestion des pollutions maritimes », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 8 | octobre 2010, [En ligne], mis en ligne le 04 octobre 2010. URL : <http://vertigo.revues.org/10139>

En matière de sécurité maritime, l'accent est souvent porté sur la prévention. Réduire la fréquence des accidents constitue un facteur essentiel pour diminuer le risque de pollution au large des côtes françaises. Cependant, il convient de ne pas négliger la préparation qui vise, quant à elle, à limiter la gravité d'une pollution et ses conséquences

pour la population, le milieu naturel et les activités. Les mesures prises pour se préparer conditionneront l'efficacité de la protection et de la lutte développées en cas d'accident. Depuis le milieu des années 2000, d'importants changements sont survenus en matière de préparation en raison de l'évolution des risques, de la réglementation et du rôle des acteurs en présence. Les années 2000-2006 sont celles de profondes mutations réglementaires tant au niveau français qu'europpéen, directement liées au retour d'expérience des récentes pollutions maritimes ou plus globales. Ces évolutions aboutissent, entre autres, à une recherche de complémentarité plus forte entre les préfetures et les communes qui sont les deux maillons principaux de la gestion de la pollution à terre.

Facteurs d'évolution de la préparation

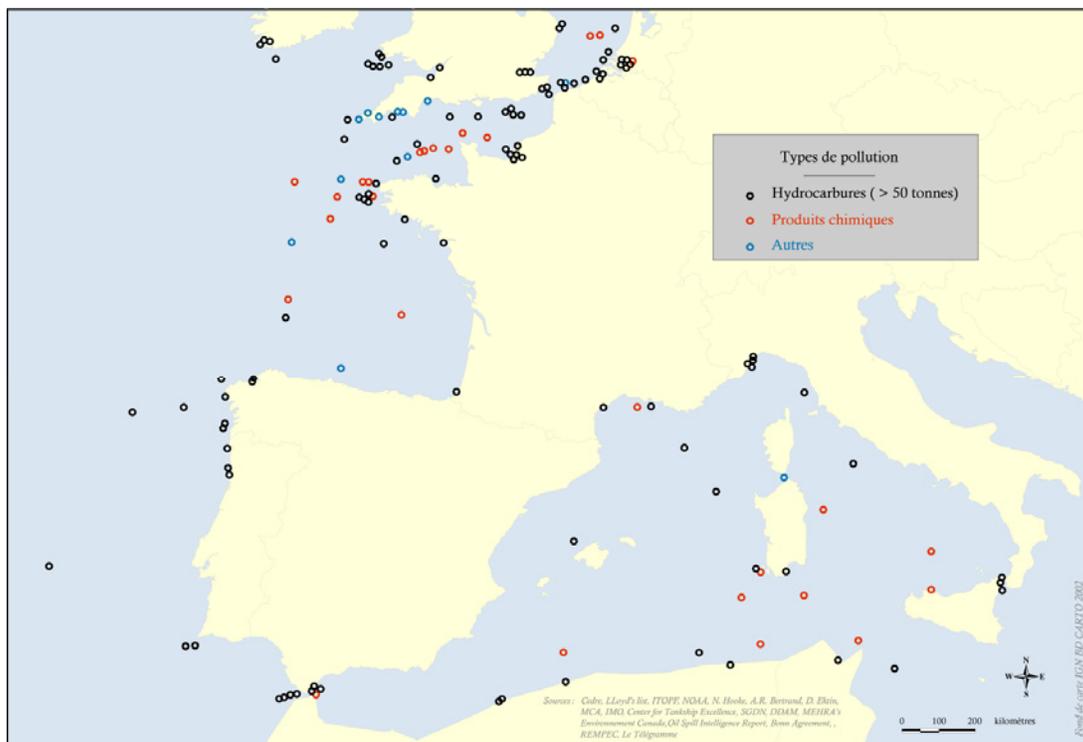
Au cours des années 2000, la préparation à la gestion des pollutions maritimes évolue sous l'action combinée de plusieurs facteurs. L'accidentologie des pollutions observées au large des côtes françaises met en lumière les secteurs les plus à risques tandis que l'évolution du

transport maritime en nature et en volume laisse présager de nouveaux scénarios d'accidents. En parallèle, l'organisation de la sécurité civile se restructure tandis que plusieurs acteurs voient leur rôle se modifier ou se développer.

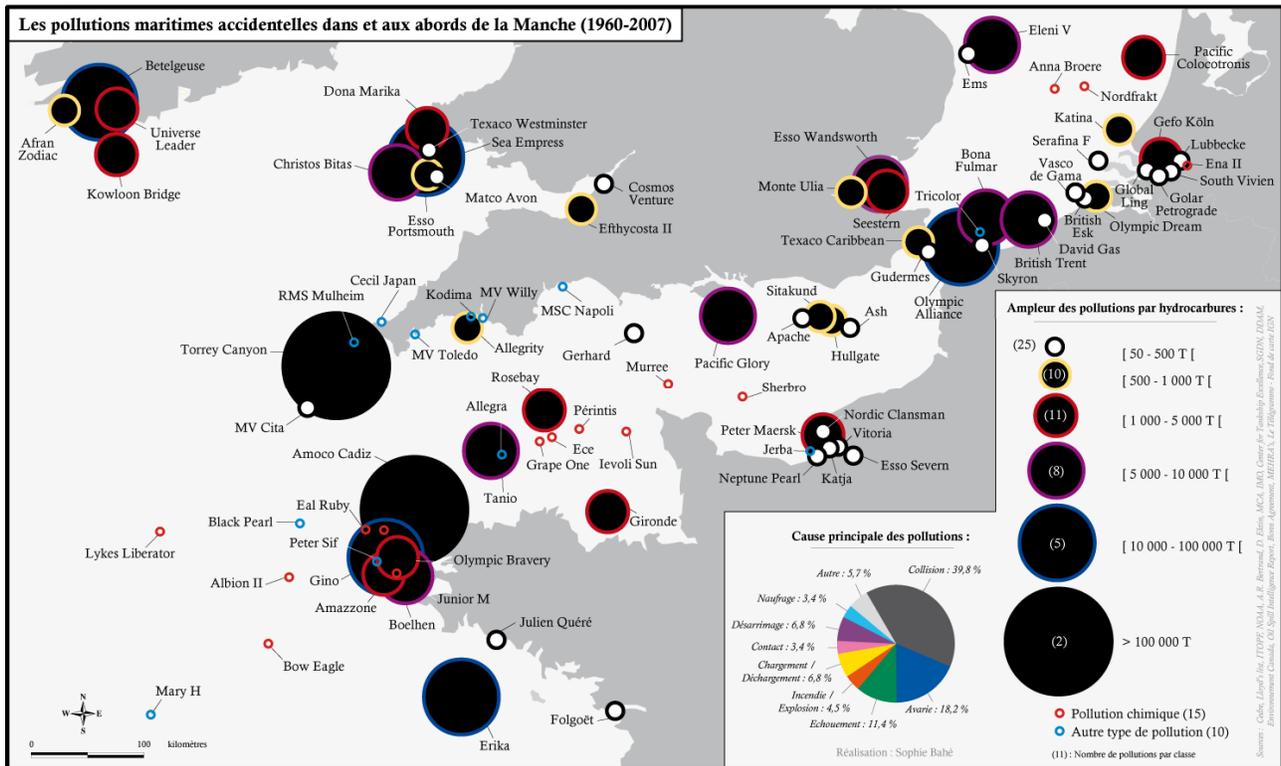
Évolution des risques

Un littoral français inégalement exposé au risque

Les routes maritimes se dessinent clairement sur la carte des pollutions accidentelles survenues au large des côtes françaises depuis les années 1960 (carte 1) ; le nombre de pollutions observées étant proportionnel à la densité du trafic. La Manche - mer du Nord est la zone où les pollutions accidentelles sont les plus nombreuses (carte 2). La mer Méditerranée présente une densité moindre mais néanmoins importante tandis que le sud de la façade atlantique est relativement épargné.



Carte 1 : localisation des pollutions maritimes accidentelles survenues au voisinage des côtes françaises entre 1960 et 2007. Source : Bahé, 2008.



Carte 2 : Localisation des pollutions maritimes accidentelles survenues dans et aux abords de la Manche - mer du Nord entre 1960 et 2007.

86 pollutions maritimes accidentelles ont été recensées dans et aux abords de la Manche entre 1960 et 2007. Si la densité de pollutions est élevée sur l'ensemble de la zone, certains secteurs concentrent plus de pollutions que d'autres. C'est le cas des DST (Dispositif de Séparation du Trafic) d'Ouessant, des Casquets et du Pas de Calais, qui ont précisément été établis à la fin des années 1960 afin de réduire les risques d'abordage dans une région où le trafic maritime est dense dans les deux sens, et dans les secteurs où se croisent des flux importants de navires. Les abords des grands ports, comme Le Havre comptent également une densité de pollutions plus forte.

Sur les 86 pollutions recensées dans la zone, plus de 70 % sont des pollutions par hydrocarbures. Si seules ces dernières ont été enregistrées jusqu'en 1985, à partir de la période 1985-1989, un basculement s'opère. La part des pollutions par hydrocarbures diminue au profit des pollutions chimiques et des pollutions classées dans la catégorie 'Autres pollutions'. Le transport d'hydrocarbures par voie maritime, loin d'avoir diminué en volume, s'est par conséquent sécurisé. En revanche, l'accroissement

exponentiel du transport de substances autres (produits chimiques, vrac, conteneurs, etc.) a provoqué l'apparition de nouveaux types de pollution sans être à ce jour, réellement accompagné des mesures appropriées de sécurisation du transport.

Évolution du transport maritime

Plus de 70 % du fret mondial est aujourd'hui transporté par voie maritime. Le transport maritime n'a cessé de croître depuis la fin de la seconde guerre mondiale, passant de 550 millions de tonnes en 1955 à près de 8 milliards de tonnes en 2008 (Turgis, 2009). Les crises économiques et pétrolières successives n'ont pas remis en cause cette évolution mais modifient la nature du transport. Des années 1950 aux années 1970, le trafic maritime se développe autour du vrac et du pétrole avec une course au gigantisme des navires jusqu'à ce que les crises pétrolières, la marée noire de l'*Amoco Cadiz* et les contraintes logistiques ne sonnent le glas de ce modèle. Puis progressivement, la conteneurisation explose et emprunte la même voie du gigantisme à partir des années 1990. Les

marchandises transportées en conteneurs, extrêmement variées, comportent une part non négligeable de produits dangereux. Ainsi en 2007, plus de 313 millions de tonnes de produits dangereux ont transité par la Manche, soit plus de 85 000 tonnes par jour (Base Trafic 2000, 2008). Par conséquent, les risques se multiplient et se complexifient. La menace n'est plus constituée uniquement par les pollutions par hydrocarbures, mais également de produits chimiques multiples avec possibilité d'interactions entre eux et de tout produit transporté en conteneur, ce qui induit un éventail de possibilités de pollutions particulièrement large.

Les chiffres annoncés en mars 2008 par les assureurs du transport maritime ne sont guère encourageants, car la tendance à la baisse du nombre de sinistres observée au début des années 2000 subit un coup d'arrêt brutal depuis 2006. L'inversement de tendance est complet puisqu'au niveau mondial, une augmentation de 37 % des sinistres a été enregistrée pour les navires de plus de 500 TJB¹ en 2006, correspondant à 92 pertes totales ou partielles de navires. 727 « incidents sérieux » ont ainsi été recensés. Les chiffres de 2007 en comptabilisent 917, soit une augmentation de 270 % sur la période 1997-2007. Les pertes de cargaison notamment ont fait un bond de 40 % en 2006, ce qui représente 715 000 tonnes de marchandises tombées à la mer en une année. Les conditions météorologiques restent la cause principale des sinistres, viennent ensuite les collisions, et dans une moindre mesure, les échouements. L'explosion du transport maritime n'explique pas à lui seul ces chiffres. Certes, le volume des marchandises transportées par mer a augmenté de 50 % entre 2002 et 2007, mais les équipages et les navires n'ont jamais été soumis à d'aussi fortes contraintes. Ainsi, en 2007, 1,73 % de la flotte de commerce mondiale a connu un incident qualifié de sérieux, contre 0,64 % de la flotte en 1997 (Lloyd's List², 2008). Le nombre d'accidents devrait donc s'accroître encore dans les années à venir : davantage de pertes de cargaisons, davantage de

pertes totales ou partielles de navires donc davantage de pollutions, et de toutes natures.

Si la crise économique est à l'origine d'un léger repli des échanges mondiaux en 2009, les analystes prédisent que cette évolution n'est que conjoncturelle et temporaire. La densification du trafic maritime dessine également de nouveaux enjeux stratégiques majeurs aux quatre coins du globe parmi lesquels les tensions liées à la gestion des détroits (Malacca en particulier), le développement de la piraterie dans l'océan Indien et l'ouverture de l'océan Arctique.

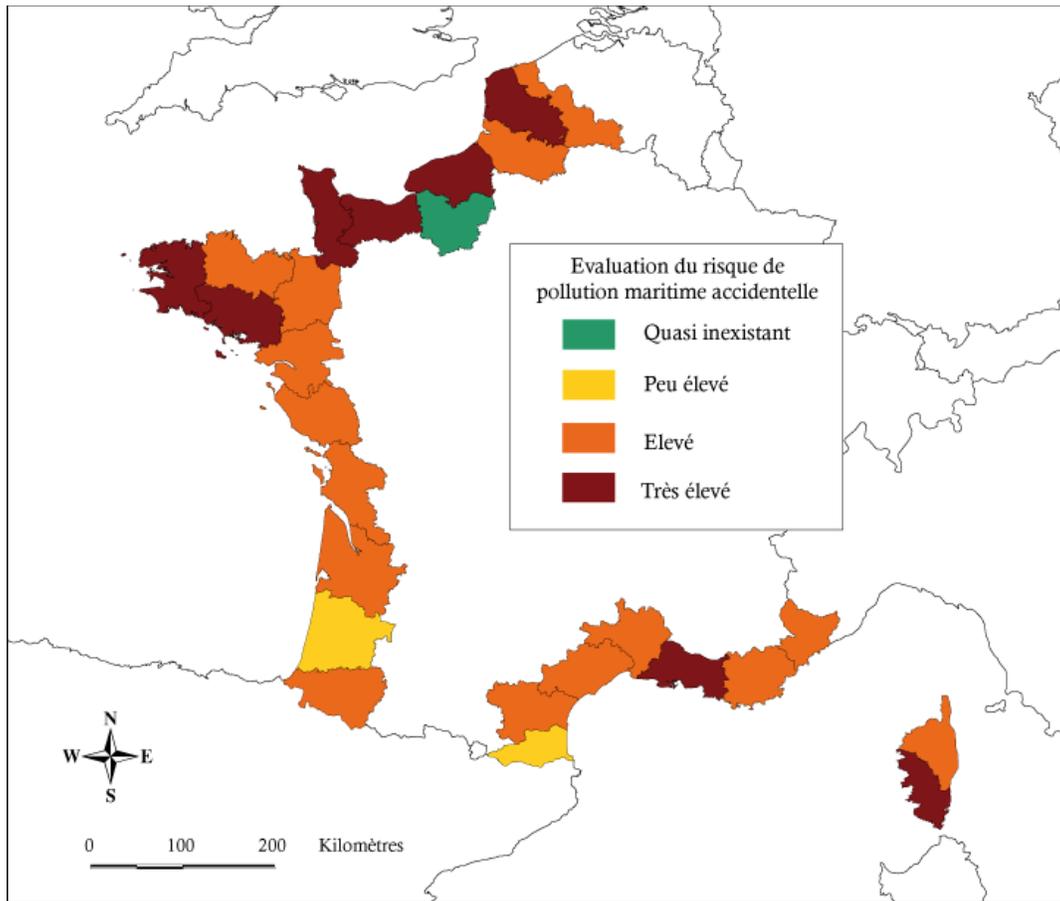
Le risque de pollution maritime au large des côtes françaises

La combinaison de différents facteurs conduit au calcul de la probabilité de l'aléa « pollution maritime accidentelle » au large des côtes françaises, d'un indice de vulnérabilité départementale et d'un indice global d'exposition au risque. Leur traduction cartographique permet un zonage précis des secteurs les plus exposés au risque (carte 3).

Le risque de pollution maritime accidentelle est très élevé dans huit départements : Pas de Calais, Seine Maritime, Calvados, Manche, Finistère, Morbihan, Bouches du Rhône et Corse du Sud. Quinze départements connaissent un risque élevé. Seules, les Landes et les Pyrénées Atlantiques disposent d'un risque peu élevé. Dans l'Eure le risque global est théoriquement élevé ; ce département a, cependant, été classé dans la catégorie « risque quasi inexistant » vue la longueur de son linéaire côtier (3 km) On a considéré que, dans ce cas, la vulnérabilité très faible l'emportait sur la gravité de l'aléa. Le risque de pollution maritime accidentelle est donc élevé ou très élevé dans 23 départements sur 26. Si cet indice n'a aucune finalité opérationnelle, il vise néanmoins à enjoindre les autorités terrestres, préfetures et collectivités locales, à ajuster leur niveau de préparation et, dans certains cas, à revoir leurs priorités.

¹ Tonnes Jauge brute

² les données de l'international union of marine insurance (iumi) ont été communiquées dans un article de la *lloyd's list* du 3 avril 2008, intitulé : « that sinking feeling as iumi releases loss figures ».



Carte 3 : Cartographie du risque global de pollution maritime accidentelle dans les départements littoraux métropolitains. Source : Bahé, 2008.

Évolution de la sécurité civile en France

En raison de leur complexité, les crises contemporaines dépassent la logique de fonctionnement normal des acteurs impliqués, ce qui rend nécessaire un fonctionnement transversal interservices. Par ailleurs, les retours d'expérience ont démontré que, si les accidents et les attentats ont des causes différentes, la réponse opérationnelle à mettre en œuvre suit la même logique. Le législateur a donc cherché à développer un outil de réponse commun aux événements quelle que soit leur origine (accident, catastrophe, terrorisme, sanitaire, etc.). Enfin, les évolutions de la société et des attentes de la population devaient être prises en compte par la loi. Avant 2004, la sécurité civile en France était conçue comme une somme de plans autour du plan ORSEC sans grande cohérence. Cet empilement de plans (2 400 plans de sécurité civile auxquels s'ajoutent environ 600 plans de

défense civile, soit près de 3 000 plans) atteignait ses limites et ne pouvait plus fonctionner tel quel. La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 constitue une réforme majeure de la sécurité civile. Après réorganisation, il y aura un dispositif unique de gestion des événements pour la protection générale des populations par département, conçu comme une boîte à outils composée de dispositions générales et de dispositions spécifiques.

On constate un renversement de la logique sous-jacente. En 1957 et 1982, le plan ORSEC était au sommet de la pyramide des secours, le plan à déclencher en cas de péril majeur. En 2004, au contraire, le dispositif ORSEC est la base de la réponse de sécurité civile. Il ne signifie plus simplement de l'« ORganisation des SECours » mais de manière plus large de l'« Organisation de la Réponse de Sécurité Civile ». Désormais l'acronyme ORSEC est

complété « soit par la désignation de la fonctionnalité (secours à de nombreuses victimes, hébergement, etc.), soit du risque traité (inondation, cyclone, accident ferroviaire, etc.). [...] Cette dénomination remplace toutes les appellations type 'plan de secours', 'plan d'urgence' ou 'plan de secours spécialisé'³ ». Ainsi les Plans de Secours Spécialisés (PSS) disparaissent. À proprement parler, il n'existe donc plus de PSS POLMAR Mer et de PSS POLMAR Terre.

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 crée également une planification des secours au niveau communal, intitulée : Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Ce plan peut aussi trouver une déclinaison intercommunale. Le PCS ne modifie pas les bases juridiques du partage de compétence entre le maire et le préfet mais constitue le maillon local de l'organisation de la sécurité civile. À ce titre, il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours départementaux, et est obligatoire dans les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

Le Plan Communal de Sauvegarde doit permettre aux communes de faire face aux risques présents sur leur territoire. Pour les communes littorales, il inclut donc un volet « Lutte contre les pollutions maritimes ». Cependant, la plupart des collectivités littorales sont encore aujourd'hui dépourvues de plan de lutte contre les pollutions maritimes. En effet, nombre de communes littorales ne sont soumises ni à un PPRN ni à un PPI.

Émergence de nouveaux acteurs

Les années 2000 ont vu l'émergence de nouveaux acteurs en matière de gestion des pollutions maritimes, parmi lesquels les conseils généraux et régionaux, l'Union européenne et les représentants du navire. Si les protagonistes de la sécurité civile restent foncièrement les

mêmes, d'autres acteurs apparaissent, sans que leur rôle soit nécessairement clairement défini.

Les conseils généraux et régionaux

Les conseils généraux et régionaux constituent une catégorie spécifique parmi les acteurs de la gestion des pollutions maritimes. En effet, avant 2006, la réglementation POLMAR ne leur prévoit aucun rôle, que ce soit en gestion de crise ou hors crise. Pourtant, lors d'une pollution maritime majeure, la plupart des départements et des régions prennent des mesures pour aider les communes à gérer la crise. Ils s'investissent ainsi d'une mission qui ne leur est pas dévolue, mais qui procède de la solidarité au travers d'actions ciblées. Le rôle que leur reconnaît la réglementation POLMAR du 11 janvier 2006 demeure encore flou et imprécis. Cependant, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux départements, entre autres, la gestion des routes nationales et, par conséquent, les personnels des Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui étaient en charge de cette mission. Le ministère chargé de l'Équipement a ainsi transféré 30 000 agents des DDE vers les conseils généraux afin d'assurer la continuité du service public routier.

Quelles sont les conséquences de ce transfert de compétences sur l'organisation POLMAR ? La compétence « gestion des risques et des crises » reste à la DDE. En matière de pollution maritime, son implication reste forte dans la partie opérationnelle de la gestion à terre : pose des barrages et chantiers de nettoyage. La DDE ne dispose plus de la main-d'œuvre nécessaire pour mener pleinement ces missions. Dans les futures crises POLMAR, elle se cantonnera donc à un rôle d'encadrement en définissant la stratégie de pose de barrage et en participant à l'animation des chantiers. Mais, la pose de barrages elle-même et la participation aux chantiers seront effectuées par d'autres acteurs. Le rôle que la DDE aura à jouer est appréhendé de manière différente d'un département à l'autre. Dans le Finistère, par exemple, un exercice de déploiement de barrages a été organisé en novembre 2007 par la DDE sous couvert de la préfecture. La préparation a été confiée à la

³ DDSC, 2006, *Guide ORSEC départemental - Méthode Générale Tome 1*, page 45.

DDE et le Cedre⁴ était fortement impliqué. Mais la main-d'œuvre utilisée pour installer le barrage à partir de la terre était celle des collectivités locales (communes et communautés de communes environnantes). Le service des Phares et Balises assurait la partie maritime de l'opération (pose des corps morts en mer et fermeture du barrage). Cet exemple illustre l'une des possibilités d'articulation nouvelle entre DDE et collectivités locales. D'autres départements, les Côtes d'Armor notamment, réfléchissent au moyen d'impliquer le conseil général et que les personnels ex-DDE puissent participer aux opérations de lutte, tandis que d'autres n'ont pas encore étudié la question.

Accroissement du rôle de l'Union européenne

À la suite de l'Erika, l'Union européenne développe un arsenal législatif considérable pour améliorer la sécurité maritime. Chaque État membre pris individuellement ne peut faire évoluer les règles internationales du transport maritime. L'Union européenne est seule capable d'imposer des contraintes réglementaires du même ordre que celles mises en œuvre par les États-Unis avec l'Oil Pollution Act en 1990. L'Union européenne n'entend pas se substituer aux États membres, mais développer des actions complémentaires. Une dizaine de directives et règlements consacrés à l'amélioration de la sécurité maritime voit ainsi le jour entre 2000 et 2005, le champ couvert regroupant des mesures de prévention (interdiction des navires à simple coque, surveillance du trafic maritime, etc.), des mesures de préparation à la lutte (échanges d'expérience, exercices européens, etc.), des mesures de lutte (affrètement de navires antipollution, mise à disposition d'imagerie satellitale, etc.) et des mesures liées à l'indemnisation des dommages.

Les représentants du navire

Les gestions de crise récentes illustrent la participation croissante des représentants des navires (propriétaire, armateur, affréteur) dans la gestion de crise. Ce rôle demeure encore informel et dépendant de la seule bonne

volonté de l'armateur, du propriétaire ou de la compagnie pétrolière concernée. Dans l'attente qu'une réglementation nationale ou européenne inscrive dans le marbre leur implication et cadre précisément les modalités de leur participation, plusieurs pistes de réflexion peuvent être envisagées. Le premier changement à opérer, et non des moindres, est un changement de mentalité de la part des autorités françaises, et surtout des élus locaux. Nombre d'entre eux s'offusquent encore de devoir discuter avec cette catégorie d'acteurs et craignent « d'y perdre leur âme ». Les motivations des représentants du navire qui les poussent à s'impliquer sont-elles louables ? Ou ne résultent-elles que d'un simple calcul en termes de risque image ? Peu importe. Quand ils sont prêts à prendre en charge directement tout ou partie des frais inhérents à la gestion la pollution, pourquoi l'État et les collectivités devraient-ils refuser en préférant engager des deniers publics ?

Les démarches Infra POLMAR en Bretagne : exemple de synergies entre les collectivités territoriales et l'État

En France, la gestion des accidents maritimes et des pollutions en mer relève du préfet maritime, tandis que la gestion à terre des pollutions maritimes revient conjointement au maire et au préfet de département. La responsabilité de la mise en œuvre des moyens de lutte à terre varie, cependant, en fonction de l'ampleur de la pollution. La réglementation POLMAR du 4 mars 2002 distingue trois niveaux de pollution : faible, moyenne et ampleur exceptionnelle. Le plan POLMAR Terre n'est déclenché par le préfet qu'en cas de pollution d'ampleur exceptionnelle. Il dirige alors et coordonne l'ensemble des actions menées par les services de l'État et par les maires. La gestion des pollutions de moindre ampleur échoit au maire sur le territoire de sa commune. En effet, en raison de son pouvoir de police générale, il lui appartient 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 de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure » (article L2212-2-5 du Code général des collectivités territoriales).

Cependant, jusqu'à une période récente, il n'existait pas de plan de secours pour les collectivités littorales. En outre,

⁴ Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux

avec la multiplication des pollutions atypiques, la limite entre pollution de moyenne ampleur relevant du maire et celle d'ampleur exceptionnelle relevant du préfet tend à fluctuer d'une crise à l'autre. En effet, l'ampleur n'est plus le seul facteur déterminant la responsabilité, il faut compter également avec la dangerosité du polluant et la complexité de la réponse à apporter. Depuis 2005, le syndicat mixte de protection du littoral breton, Vigipol, assiste ses collectivités locales adhérentes⁵ pour développer les procédures opérationnelles nécessaires.

Origines des démarches

Depuis le milieu des années 1990, des communes, principalement en Méditerranée, réfléchissent à l'établissement d'un plan communal ou intercommunal spécifique à la gestion des pollutions maritimes. Un guide pratique de l'élu est publié par le Cedre en 2007. Cependant, ces documents nécessitent un travail important pour combiner les fiches réflexes en un tout cohérent tout en s'adaptant à la spécificité de chaque territoire.

Au printemps 2003, la Communauté de Communes du Pays Léonard (CCPL), comme nombre de collectivités de la façade de Manche - mer du Nord, est touchée par la pollution de moyenne ampleur issue du naufrage du pétrolier Prestige au large des côtes espagnoles. L'existence d'une équipe environnementale intercommunale permet une gestion efficace sur l'ensemble du littoral touché. En 2005, afin de formaliser cette organisation, Vigipol s'associe à la CCPL pour élaborer un plan Infra POLMAR intercommunal. Par cette initiative pilote, Vigipol entend fournir à l'ensemble de ses adhérents une méthodologie pour l'élaboration de plans locaux de lutte contre les pollutions maritimes. L'élaboration du plan de la CCPL débute en mai 2006 et s'achève en décembre 2007. La démarche se fonde progressivement dans celle plus globale des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) ; l'Infra

POLMAR devenant le volet « Lutte contre les pollutions maritimes » du PCS.

En parallèle, en janvier 2007, l'avarie du porte-conteneurs *MSC Napoli* est à l'origine d'une pollution de moyenne ampleur sur les côtes du Trégor (nord-est du Finistère - ouest des Côtes d'Armor) et provoque une prise de conscience au sein des collectivités territoriales. Jusque là, les initiatives Infra POLMAR étaient marginales. Cette pollution atypique de moyenne ampleur que les maires ont eu à gérer sans y être préparés a servi de révélateur. Les maires ont pris conscience de la nécessité de se préparer au niveau communal ou intercommunal et les préfetures du Finistère et des Côtes d'Armor ont saisi l'importance d'encourager la préparation des communes.

Objectifs et Méthodologie

Principes et fondement

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire. Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan communal. Il est alors arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune. Même dans l'hypothèse d'un plan intercommunal, le maire ne peut pas être relevé de sa responsabilité.

Le plan vise à définir l'organisation prévue par la commune et la communauté de communes pour faire face à une pollution maritime par hydrocarbures ou tout autre produit (produit chimique, conteneur, bois, etc.). Il est placé sous l'autorité du maire qui, en raison de son pouvoir de police générale, conserve en toutes circonstances la responsabilité des actions menées sur sa commune. Cependant, il est souhaitable de mutualiser les moyens humains et matériels et de coordonner les opérations au niveau intercommunal. Le plan peut être conçu comme le volet « Lutte contre les pollutions maritimes » du PCS, (ou du PICS - Plan InterCommunal de Sauvegarde), pour les communes qui en réaliseront un, ou fonctionner en propre pour les communes sans PCS. Il est réalisé en concertation étroite avec les services de la préfecture afin de s'intégrer de façon

⁵ Le syndicat mixte de protection du littoral breton, Vigipol, rassemble en 2010, 106 communes littorales situées entre la pointe du Finistère et la baie du Mont Saint Michel, les départements du Finistère, des Côtes d'Armor et de la Manche ainsi que la région Bretagne.

cohérente dans le volet POLMAR du dispositif ORSEC. Une « démarche Infra POLMAR » ne se limite pas à l'élaboration du plan mais doit se concevoir comme un processus continu de préparation de la collectivité locale qui se traduit par un entretien de la veille, une actualisation du plan, la formation des élus et des personnels ainsi que des exercices réguliers.

Partenariat Vigipol - préfecture des Côtes d'Armor

Suite à la pollution du MSC Napoli en 2007, la préfecture des Côtes d'Armor s'est engagée dans un partenariat avec Vigipol en vue d'améliorer la préparation des collectivités locales. Cela se traduit par :

- la reconnaissance du rôle de Vigipol dans le plan POLMAR Terre du département.
- la participation de Vigipol à la cellule de veille puis au poste de commandement de la préfecture en cas de pollution afin de servir d'interface entre les services de l'État et les communes.
- l'aide apportée par Vigipol au développement prioritaire de démarches Infra POLMAR dans les communes les plus à risque du département avec le soutien de la préfecture, avant de généraliser progressivement ces démarches à l'ensemble des collectivités adhérentes volontaires.

En 2008, la préfecture des Côtes d'Armor a ainsi validé la méthodologie Infra POLMAR développée par Vigipol. Cette dernière fournit aux collectivités locales une première base opérationnelle. Pour plus de pertinence, elle doit encore être adaptée aux spécificités de chaque territoire et prendre en compte les enjeux particuliers (conchyliculture, port de plaisance, etc.), la répartition des compétences entre les communes et la communauté de communes et les moyens disponibles.

Mise en œuvre

Afin de mettre en œuvre ces démarches Infra POLMAR, un groupe de travail, animé par Vigipol, est constitué au sein de chaque communauté de communes. Il a pour mission d'adapter la méthodologie générale aux réalités du terrain,

de permettre aux collectivités de se préparer et de s'approprier les outils opérationnels. Ce groupe de travail, mené par Vigipol, est composé de deux référents par collectivité (un élu et un personnel technique ou administratif).

Vigipol assure la coordination entre l'ensemble des communautés de communes de la côte Nord de la Bretagne en vue d'une préparation harmonisée et cohérente (figure 1). Le syndicat mixte représente également les collectivités littorales auprès des autres acteurs (services de l'État, SDIS⁶, conseils généraux et régional) et noue avec eux les partenariats nécessaires et/ou négocie en cas de pollution.

Les étapes du projet

Étape 1 : engagement des collectivités

Une démarche Infra POLMAR ne peut débuter sans une indispensable implication des élus du territoire. Sans le soutien plein et entier des élus, le projet ne pourra pas aboutir et surtout perdurer. Chaque commune et chaque intercommunalité désigne ensuite un référent élu et un référent technique ou administratif afin de représenter leur collectivité dans le groupe de travail et permettre une bonne appropriation du plan par chaque commune.

Étape 2 : les travaux du groupe de travail

4 à 5 réunions, réparties sur 6 à 9 mois, permettent d'adapter la méthodologie générale aux spécificités du territoire. La répartition des compétences entre communes et communauté de communes (ou d'agglomération) constitue l'un des points essentiels. Il est le reflet de l'état d'avancement global de l'intercommunalité sur le territoire. Plus le rôle dévolu par les communes à l'intercommunalité est grand, plus la coordination par la communauté de commune sera souhaitée par l'ensemble des collectivités participantes.

⁶ Service Départemental d'Incendie et de Secours

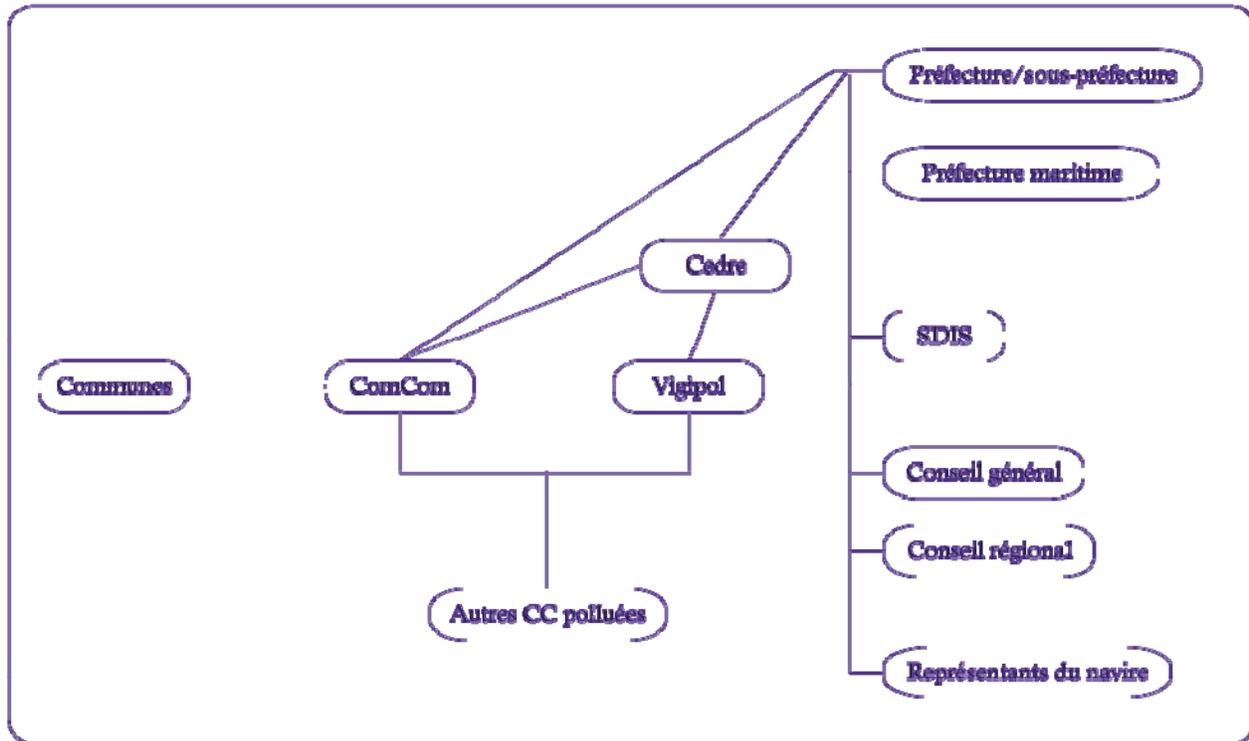


Figure 1. le Rôle d'interface de Vigipol.

Étape 3 : Finalisation du plan de secours

À l'issue des travaux du groupe de travail, Vigipol organise une formation à destination des élus et des personnels des collectivités littorales. Cette formation vise à présenter les modalités de la réponse opérationnelle, les fiches actions et les fiches techniques, les documents-types, quelques principes de gestion de crise, les aspects juridiques et financiers ainsi que les annexes techniques qui ont été élaborées spécifiquement pour le territoire : annuaire de crise, recensement des moyens humains et matériels et cartographie opérationnelle.

Un exercice de crise type état-major, c'est-à-dire sans déploiement de matériels, permet ensuite de mettre en situation les collectivités et de tester la prise de décision au niveau intercommunal.

Une formation aux techniques de lutte antipollution, dispensée par le Cedre, viendra ensuite compléter la préparation des personnels techniques.

Étape 4 : Entretien de la vigilance

Une fois le plan validé en conseil municipal et en conseil communautaire, il convient d'entretenir cette préparation. Pour ce faire, les recensements des moyens et l'annuaire de crise seront révisés annuellement et le plan amendé à chaque fois qu'une évolution de la réglementation ou du fonctionnement de l'intercommunalité le rendra nécessaire. Un exercice de crise sera également organisé annuellement à l'initiative de Vigipol.

Perspectives

À ce jour, seules la Bretagne et la partie orientale de la façade méditerranéenne ont développé des démarches Infra POLMAR. Il conviendrait donc de développer une méthode générale, davantage pensée comme une approche, une manière d'aborder le problème en se posant les bonnes questions, plutôt qu'un cadre strict. C'est ce qu'a proposé le Cedre avec son guide de l'élus mis en ligne sur leur site en mars 2007. Seulement, aux yeux des utilisateurs, ce guide est difficile à cerner sans connaissance préalable. Il apparaît que les impératifs du POLMAR, et

donc de l'Infra POLMAR, sont bien trop spécifiques pour qu'on puisse laisser une collectivité n'ayant aucune formation en la matière élaborer seule son plan. Qu'une personne préalablement formée accompagne la collectivité dans son travail d'adaptation de la méthode générale aux spécificités du territoire semble être la solution la plus pertinente. Il s'agit bien d'un accompagnement et non du « parachutage » d'un plan réalisé sans concertation avec la collectivité car l'appropriation de la démarche par les acteurs locaux est indispensable. Disposer d'une planification efficace constitue un préalable indispensable, mais cela ne suffit pas. L'essentiel est d'instaurer une véritable culture de gestion des risques et des crises auprès des autorités, c'est-à-dire de ne pas restreindre la préparation aux seules réalisations et mise à jour du plan de secours.

C'est ce que Vigipol est en train de faire progressivement à l'échelle de son territoire, c'est-à-dire le littoral nord de la Bretagne, de la rade de Brest à la baie du mont Saint Michel. Cependant, la démarche nécessite d'être harmonisée sur chaque façade maritime. Ainsi sur la façade de Manche - mer du Nord, Vigipol participe au projet Interreg IVA CAMIS (Channel Arc Manche Integrated Strategy). Ce projet vise à créer un réseau de coopération entre les collectivités locales franco-britanniques avec pour objectif d'améliorer la capacité d'intervention coordonnée des collectivités locales de la Manche et de faire du lobbying sur les enjeux spécifiques de l'espace Manche. Cela se traduit par :

- l'organisation des collectivités littorales françaises. NB : Les comités britanniques se sont déjà associés de leur côté suite à la pollution du *MSC Napoli* en 2007.
- la mutualisation des connaissances en matière de risques, de préparation et de réponse à une pollution entre collectivités françaises et britanniques.
- Un lobbying commun aux niveaux européen et international

Côté français, la moitié du littoral de la Manche est déjà couvert par deux organisations qui défendent les intérêts des collectivités locales en matière de sécurité maritime : Vigipol (Bretagne) et le Syndicat Mixte de la Côte d'Opale

(Nord - Pas de Calais). Il s'agit donc de susciter la prise de conscience des autorités locales des régions manquantes et de promouvoir le développement d'une structure analogue à celle de Vigipol au sein de ces territoires puis d'assurer une coordination entre l'ensemble de ces structures. Les actions de lobbying porteront sur les questions de responsabilité, l'indemnisation et la réglementation mais aussi sur des questions opérationnelles globales (exercice de crise, formation, gestion des bénévoles, déchets, communication de crise, etc.).

Conclusion

Les quantités de marchandises transportées par voie maritime ne cessent de croître depuis les années 1950. Au sein de cette tendance globale, les années 2000 sont le théâtre d'une complexification des risques en raison de la variété des marchandises transportées, en particulier du grand nombre de substances dangereuses. Les risques induits par un accident maritime ne relèvent plus uniquement de la pollution avec ses conséquences environnementales et économiques, mais également de la mise en danger des populations (risque d'émanations toxiques, d'incendie, ou d'explosion) ce qui les rapproche par certains aspects des risques industriels.

Nouveaux types de pollutions à gérer, complexification des crises, réformes de fond (loi de modernisation de la sécurité civile, décentralisation), émergence de nouveaux acteurs, changements dans l'attitude des compagnies pétrolières et des représentants des navires : autant d'opportunités pour rendre l'organisation POLMAR plus performante. Les autorités, préfectures maritimes et terrestres et collectivités locales, doivent donc se préparer, dès à présent, à faire face à l'improbable et à l'imprévu.

Ceci implique une démarche globale et cohérente par façade maritime. La complémentarité mer/terre, accentuée depuis la pollution de l'*Erika* doit encore se poursuivre au sein des services de l'État. À terre également, la collaboration entre l'État et les collectivités locales doit encore se développer. Promouvoir la préparation des communes littorales à la gestion des pollutions maritimes ne revient pas à entériner le désengagement de l'État mais bien plutôt à organiser ce qui relève de la responsabilité du maire et veiller au bon respect des prérogatives État/collectivités locales. De toute manière, l'État n'a plus de

moyens suffisants à déployer en nombre en cas de pollution majeure et les moyens des collectivités seront forcément réquisitionnés.

La généralisation des démarches Infra POLMAR proposée par Vigipol à l'ensemble des collectivités littorales de la côte Nord de la Bretagne constitue donc une avancée au niveau national. L'intérêt porté à ces démarches par les régions Haute et Basse Normandie, Picardie, Nord Pas de Calais dans le cadre du projet Interreg CAMIS et par les communes du sud de la Bretagne laisse présager dans un futur proche un élargissement de cette initiative sur une façade maritime beaucoup plus large.

Bibliographique

- Circulaire du 4 mars 2002 relative à la mise en vigueur d'instructions traitant de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et de l'établissement des plans de secours à naufragés
- Instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR)
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
- Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde
- Instruction du 11 janvier 2006 portant adaptation de la réglementation relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (POLMAR),
- Bahé S., 2008, Les pollutions maritimes accidentelles en France : risques, planification, gestion de crise, thèse de doctorat de Géographie, soutenue le 9 juillet 2008, Université de Bretagne Occidentale, 604 p.
- Bahé S., 2007, Retour d'expérience de la gestion de la pollution issue du porte-conteneurs MSC Napoli (janvier-février 2007), rapport interne Vigipol, 24 pages.
- Bahé S., Sumser-Lupson K., Pardo F., Turbout F., 2007, La gestion des pollutions maritimes dans l'espace Manche. Analyse comparative des risques et des dispositifs anti-pollution, rapport du groupe de travail 'Sécurité maritime' du projet EMDI (Espace Manche Development Initiative), programme Interreg IIIB, 193 pages
- Bahé S., 2006, Conclusions de l'enquête sur la place des collectivités territoriales dans la gestion des marées noires et pistes de réflexion sur l'avenir du syndicat mixte issues de l'enquête sur la

- place des collectivités territoriales dans la gestion des marées noires, note détaillée, Vigipol, 20 pages
- Cedre, 2007, Guide de l'élu, disponible sur Internet : <http://www.cedre.fr>
- Charpentier C., 2009, Facts and Figures Committee Report, présentation Powerpoint, IUMI Bruges Conference, 13-16 septembre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.iumi.com/index.cfm?rub=404>
- DDSC, 2005, Plan Communal de Sauvegarde - Guide pratique d'élaboration, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 208 p.
- DDSC, 2005, Plan Communal de Sauvegarde - Mémento. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 41 p.
- International union of Marine Insurance (IUMI), 2009, Insurers Hopeful for Better News on 2008 Casualties, communiqué de presse, 4 pages, disponible sur le site Internet : <http://www.iumi.com/index.cfm?id=7251>
- Turgis G., 2009, Transport maritime et mondialisation : toujours plus ou toujours moins ?, table-ronde du Festival International de Géographie de Saint Dié des Vosges 2009, disponible à l'adresse : <http://www.regarddegeographe.com/article-fig-2009-transport-maritime-et-mondialisation-39603998.html>