Décembre 2019

L'analyse de la marée noire de l'Erika présentée ci-dessous est extraite de la thèse de doctorat de Sophie Bahé, **« Les pollutions maritimes accidentelles en France : risques, planification, gestion de crise »**, sous la direction de Patrick Lagadec, Chantal Bonnot-Courtois et Bertrand Robert, soutenue en juillet 2008, 604 pages [pp 225-280]

CHAPITRE 5 1999 - 2003 : UN PLAN POLMAR MIS À RUDE ÉPREUVE

Pendant près de vingt ans, de 1980 à 1999, la France ne connaît pas de pollution maritime d'ampleur exceptionnelle, excepté l'*Amazzone* en 1988, et encore dans des proportions limitées (2 100 tonnes déversées). Le risque de marée noire, ou d'autres types de pollution maritime, semble s'être éloigné des côtes françaises. Le début des années 1990 est marqué par plusieurs pollutions sans conséquence réellement dommageable pour le littoral (*British Trent*, *Fénès, Bona Fulmar, Albion II*, *Katja*), ce qui ravive l'intérêt des autorités pour le sujet sans toutefois donner une réelle impulsion de changement. La réglementation du 17 décembre 1997 donne aux autorités l'illusion d'être prêtes *au cas où*. Quelques préfectures débutent l'actualisation de leur plan POLMAR Terre, aidées par le guide méthodologique de révision des plans POLMAR Terre du ministère de l'Équipement (DTMPL[1]), rédigé par le Cedre. Mais cette nouvelle réglementation est bien loin d'être intégrée lorsque survient le naufrage de l'*Erika* le 12 décembre 1999. La gestion de crise met en avant les limites du plan POLMAR et l'impréparation des autorités françaises. Pour les acteurs impliqués dans la lutte, c'est un véritable électrochoc. Une réforme de fond du système POLMAR est rapidement lancée et aboutit à la réglementation du 4 mars 2002. Cependant, les opérations de nettoyage de l'*Erika* à peine achevées, le naufrage du *Prestige* vient de nouveau ébranler le plan POLMAR en confrontant les autorités maritimes et terrestres à une pollution atypique dans l'espace et le temps.

5.1. LE CHOC DE L'*ERIKA*

« Le naufrage du pétrolier *Erika*, le 12 décembre 1999, ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire des sinistres à l'origine de graves pollutions terrestres[2] ». C'est par cette phrase que débute le rapport de la commission d'enquête du Sénat. Et, de fait, en matière de gestion des pollutions maritimes, il existe bel et bien un avant et un après *Erika*, comme il y a eu un avant et un après *Amoco Cadiz*. Plusieurs

[1] Direction des Transports, de la Mer, des Ports et du Littoral.

[2] De Richemont, 2000, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire Erika, de proposer les améliorations concernant la réglementation applicable et de définir les mesures propres à prévenir de telles situations*, Tome I, page 9. *NB : Ce rapport est ci-après désigné 'Rapport d'enquête du Sénat sur la marée de l'Erika'.*

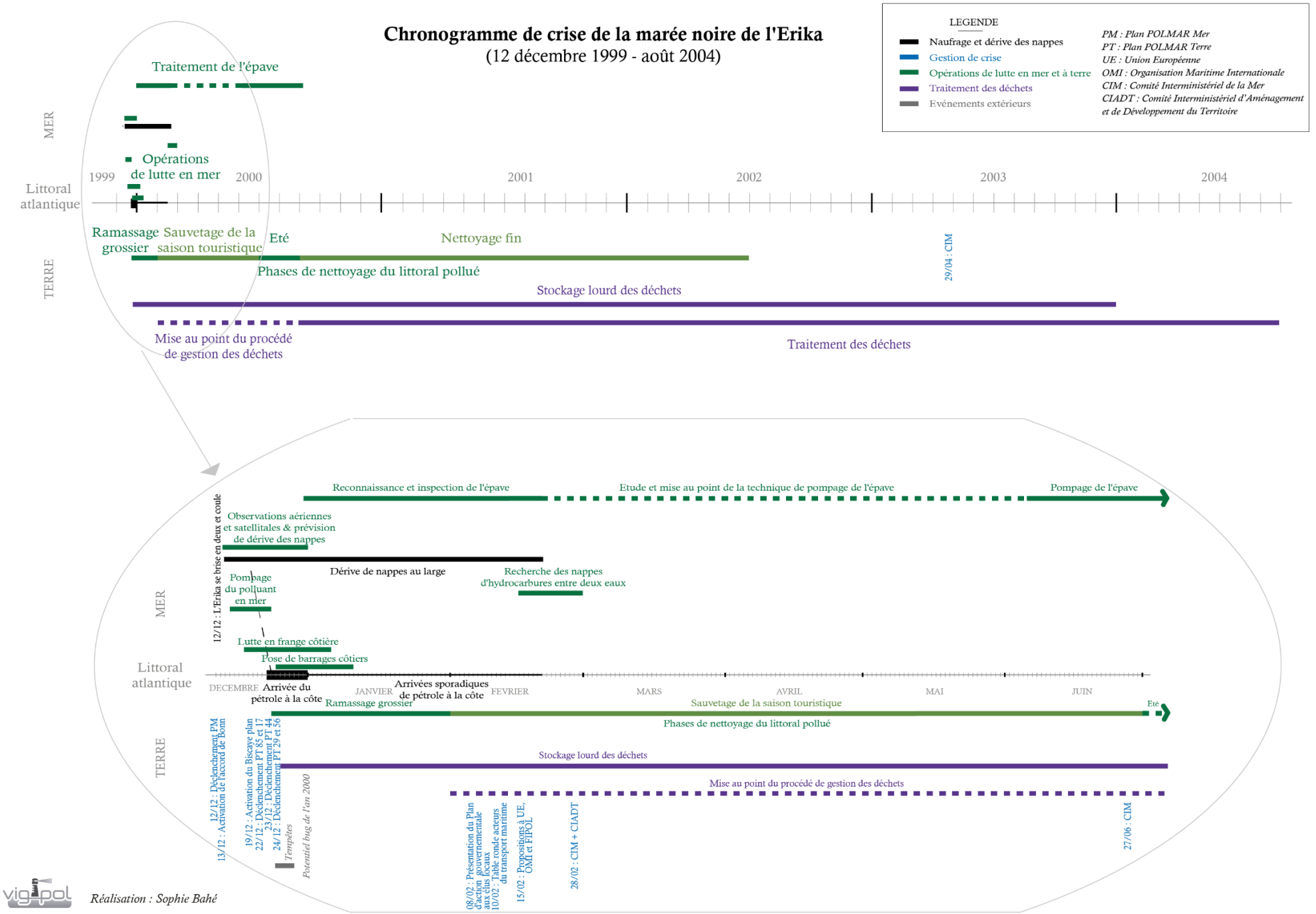
particularités de la marée noire de l'*Erika* la distinguent de son aînée : la durée extrêmement longue des opérations de lutte (deux ans et demi pour le nettoyage, quatre ans et demi pour le traitement des déchets), la dimension européenne de la prise de conscience générée. Gestion du navire en difficulté sujette à controverse, pollution d'ampleur exceptionnelle, qui plus est arrivée sur les côtes la veille de Noël, implication d'une compagnie pétrolière française, impréparation des autorités terrestres : tous les ingrédients étaient là pour faire de cette crise un cocktail détonant.

5.1.1. Rappel des faits

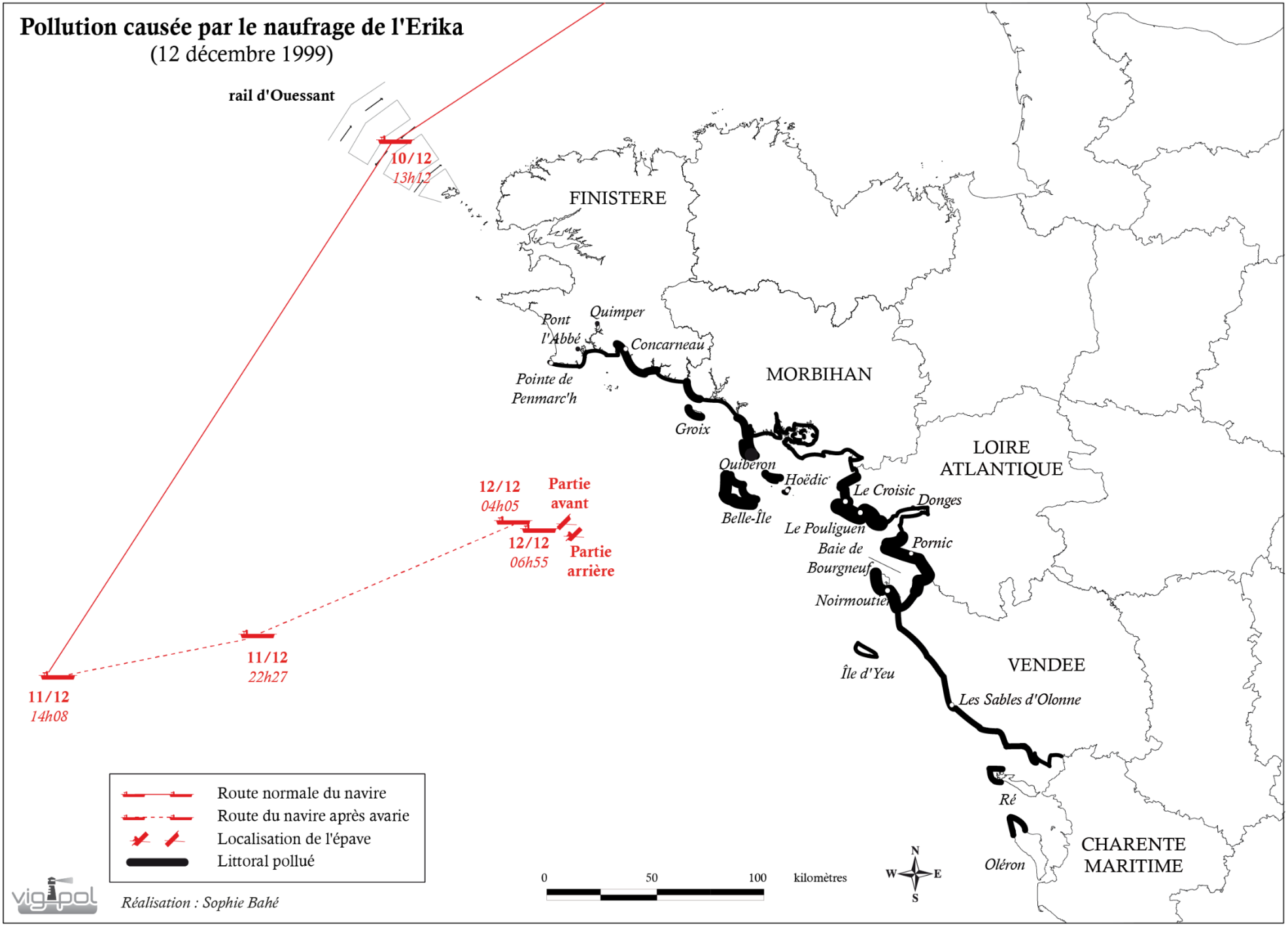
Le 8 décembre 1999, l'*Erika*, pétrolier maltais construit en 1975 chargé de 31 000 tonnes de fuel lourd n° 2, quitte Dunkerque (Nord) à destination de Livourne (Italie) pour le compte de Total Fina (affréteur). Une tempête (vents de force 9) se lève le 10 décembre, alors qu'il traverse le rail d'Ouessant. Le lendemain, sous le coup de conditions météorologiques toujours très défavorables (vents d'Ouest force 8 à 9 et creux de 6 mètres), le navire commence à prendre de la gîte. En début d'après-midi, le capitaine lance un appel de détresse sans en préciser la cause. Les autorités maritimes françaises sont en alerte. À 14h30, l'équipage constate des fissures et des plis de la tôle sur l'avant tribord. Cependant, le capitaine n'en informe pas les autorités françaises alors qu'il a obligation de le faire d'après les règles de la convention MARPOL 73/78. Au contraire, il adresse un télex au CROSS Corsen pour annuler la demande d'assistance, précisant qu'il réparera à Livourne. À 18h05, l'*Erika* informe le CROSS qu'il se détourne finalement vers le port de Donges (Loire Atlantique) pour effectuer les réparations. Ce n'est qu'à 21h00 que le CROSS apprend l'existence de fissures sur le navire. Dans la nuit du 11 au 12 décembre, le CROSS et le COM (Centre Opérationnel de la Marine) suivent avec attention l'évolution de la situation. Le capitaine de l'*Erika* les informe de la position du pétrolier mais pas de son état. À 06h05, l'*Erika* lance un mayday et demande l'évacuation de l'équipage, le navire étant en train de se casser en deux à une trentaine de milles au sud de la pointe de Penmarc'h (Finistère sud). L'équipage est rapidement évacué sain et sauf par des hélicoptères de la Marine nationale. Entre 7 000 et 10 000 tonnes de pétrole sont alors déversées en mer. La partie avant du pétrolier coule dans la nuit du 12 au 13 décembre tandis que la partie arrière est prise en remorque, dès le 12 décembre à 14h15, par le remorqueur de haute mer *Abeille Flandre* afin d'éviter que celle-ci ne dérive et s'échoue aux abords de Belle-Île (Morbihan), de l'île d'Hoëdic (Morbihan) ou du Croisic (Loire Atlantique). Elle finit par sombrer le lendemain. Les parties avant et arrière du navire, éloignées d'environ dix kilomètres l'une de l'autre, reposent par 120 mètres de fond. On estime qu'au total 20 000 tonnes d'hydrocarbures ont été déversées en mer. Contrairement au brut léger de l'*Amoco Cadiz*, le fioul lourd de l'*Erika* s'évapore peu (moins de 10 %). En revanche, il s'émulsionne beaucoup au contact de l'eau de mer, d'où une augmentation de 30 à 50 % du volume de produit polluant dérivant en mer.

Chronogramme de crise de la marée noire de l'Erika

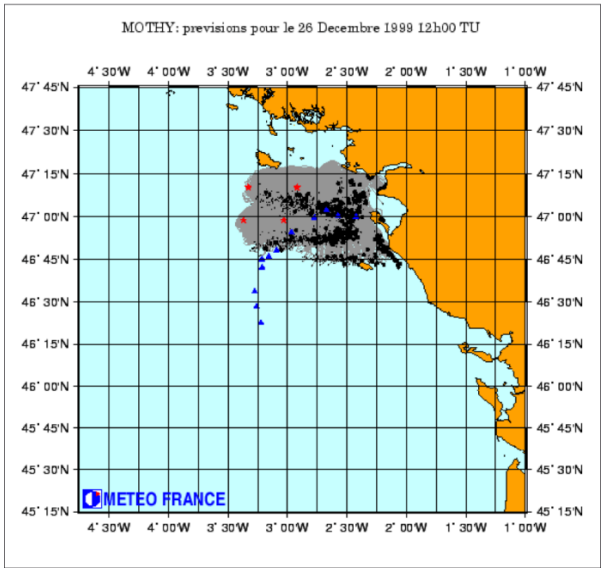
(12 décembre 1999 - août 2004)



Réalisation : Sophie Bahé


Pollution causée par le naufrage de l'Erika
(12 décembre 1999)
rail d'Ouessant
10/12
13h12
FINISTERE
Pont l'Abbé
Quimper
Concarneau
Pointe de Penmarc'h
MORBIHAN
Groix
Quiberon
Belle-Île
Hoëdic
Le Croisic
Donges
LOIRE ATLANTIQUE
Le Pouliguen
Baie de Bourgneuf
Pornic
Noirmoutier
Île d'Yeu
VENDEE
Les Sables d'Olonne
Ré
Oléron
CHARENTE MARITIME
12/12
04h05
Partie avant
12/12
06h55
Partie arrière
11/12
22h27
11/12
14h08
Route normale du navire
Route du navire après avarie
Localisation de l'épave
Littoral pollué
0
50
100
kilomètres
N
W
E
S
vigipol
Réalisation : Sophie Bahé

Dès le 12 décembre, le préfet maritime diligente des vols quotidiens par les avions spécialisés des Douanes (avions POLMAR) et des avions de la Marine nationale, afin d'observer les nappes en mer. Chaque jour, les prévisions de dérive réalisées par Météo France sont recalées d'après les observations aériennes (Carte 48). La pollution doit arriver sur Belle-Île, la Loire Atlantique et le nord de la Vendée. Les premières arrivées de polluants à la côte sont constatées dans le Finistère sud le 23 décembre, soit onze jours après l'accident. Les jours suivants voient des arrivages dispersés, notamment sur l'île de Groix et Belle-Île (Morbihan) et en Vendée, au nord de Noirmoutier. La pollution qui atteint les côtes finistériennes et morbihannaises (au nord de Belle-Île) n'était pas prévue, ce qui provoque une vague de critiques contre les prévisions de dérive. Après vérification, il apparaît qu'une partie de la pollution, déversée soit avant la cassure soit par les deux épaves, a échappé aux observations aériennes. Par ailleurs, des conditions météorologiques très mauvaises (vents supérieurs à 100 km/h perpendiculaires à la côte) et de forts coefficients de marée (supérieurs à 100 du 22 au 25 décembre) projettent la pollution très haut sur l'estran. Des falaises sont ainsi souillées sur plus de dix mètres de hauteur. Dans le Finistère, seul le sud du département est pollué, et plus particulièrement le secteur de Concarneau et celui de Pont l'Abbé dans une moindre mesure. Le Morbihan est largement touché par la marée noire, en particulier des criques, des falaises, des îles et presqu'îles difficiles à nettoyer. La Loire Atlantique est de loin le département le plus atteint par la pollution (près de 70 % du linéaire côtier). Le nord du département est plus touché que le sud. Le 18 décembre, un survol en hélicoptère constate que la zone entre Le Pouliguen et Le Croisic subit une pollution en quantité cinq à dix fois supérieure au reste du département. La quasi-totalité du littoral vendéen est touchée par la pollution, plus ou moins cependant selon les secteurs. La baie de Bourgneuf et l'île de Noirmoutier sont les plus durement polluées. Une part importante du linéaire côtier de ce département est composée de digues et d'enrochements artificiels, propices au piégeage de polluants, ce qui a compliqué les opérations de nettoyage. En Charente Maritime, seul le nord-ouest de l'île de Ré et de l'île d'Oléron est atteint par une pollution d'ampleur limitée. Faute d'éléments sur la gestion en Charente Maritime, l'analyse détaillée de la gestion de crise à terre se centrera, par conséquent, sur les quatre départements les plus sinistrés.



Carte 48 : Pollution de l'Erika : prévisions de dérive des nappes par le logiciel MOTHY de Météo France (Source : Météo France, 1999)

Le plan POLMAR Mer est déclenché le 12 décembre à 18h00 par le préfet maritime de l'Atlantique. Dès le lendemain, il débute les procédures d'activation des accords de coopération. Les moyens de lutte contre la pollution des pays de l'accord de Bonn sont mobilisés tandis que le Biscaye Plan, convention d'assistance mutuelle franco-espagnole (cf. carte 2), est activé le 19 décembre à 16h00. À terre, les préfets de cinq départements, du Finistère à la Charente Maritime, déclenchent leur plan POLMAR Terre entre le 22 et le 24 décembre (figure 101). Trois préfets déclenchent leur plan à titre préventif, un avant l'arrivée de polluant sur leurs côtes, un simultanément aux premiers constats de pollution sur le littoral et un, enfin, le lendemain des premières observations à la côte. Au total, plus de 400 kilomètres de côtes sont pollués. Au cours des premiers mois, des arrivages de pétrole parviennent régulièrement à la côte, remettant la plupart du temps en cause les efforts de nettoyage déjà entrepris. Les opérations de nettoyage du littoral débutent immédiatement et se poursuivent jusqu'à l'été 2002, alors que le traitement des déchets dure jusqu'en août 2004.

	Arrivée de la pollution sur le littoral du département	**Déclenchement du plan POLMAR Terre**
Finistère	23 décembre	24 décembre
Morbihan	24 décembre	24 décembre
Loire Atlantique	26 décembre	23 décembre
Vendée	27 décembre	22 décembre
Charente Maritime	31 décembre	22 décembre

Figure 101 : Dates d'arrivée sur le littoral de la pollution de l'Erika et de déclenchement des plans POLMAR Terre

La gestion de la pollution à terre s'étend sur deux années et demie. Cette durée de nettoyage est très longue en regard de celles des marées noires précédentes (trois à quatre mois lors du *Torrey Canyon* ou de l'*Amoco Cadiz*). Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : amélioration des techniques de nettoyage permettant de traiter des types de sites (falaises en particulier) jusque-là laissés au seul pouvoir nettoyant des vagues, participation d'entreprises privées de dépollution offrant une plus grande technicité d'où des chantiers plus complexes et prise en charge financière par Total Fina des chantiers les plus délicats. Au cours de ces deux années et demie, on distingue quatre phases dans les opérations de nettoyage avec une répartition des rôles différente au sein des « nettoyeurs » (Kerambrun, 2002) :

- du 24 décembre 1999 à fin janvier 2000 : phase de ramassage grossier. Les efforts sont alors concentrés sur le retrait des arrivages les plus massifs. Les opérations de nettoyage sont réalisées par les unités constituées POLMAR (sapeurs-pompiers, militaires, personnels de la sécurité civile) et par des bénévoles.
- de février à l'été 2000 : priorité donnée au sauvetage de la saison touristique. Les moyens publics, humains et matériels, sont très fortement mobilisés, tandis que Total Fina augmente le nombre de ses chantiers. Dans le même temps, la mobilisation des bénévoles cesse brutalement à cause d'une polémique dans les médias sur la toxicité du pétrole.
- été 2000 : à la demande de nombreux maires, les opérations de nettoyage ralentissent fortement, voire sont temporairement stoppées dans certains secteurs.
- de l'automne 2000 à l'été 2002 : les opérations de nettoyage changent de forme. L'État se tourne davantage vers le secteur privé en lançant une série d'appels

d'offre pour les sites encore fortement pollués. Le nettoyage est alors presque uniquement l'objet de sociétés privées, qui se révèlent plus compétentes et plus rentables en phase de nettoyage fin car les chantiers requièrent un plus grand savoir-faire. On trouve encore quelques rares moyens POLMAR (sapeurs-pompiers et CDD) jusqu'à l'automne 2001.

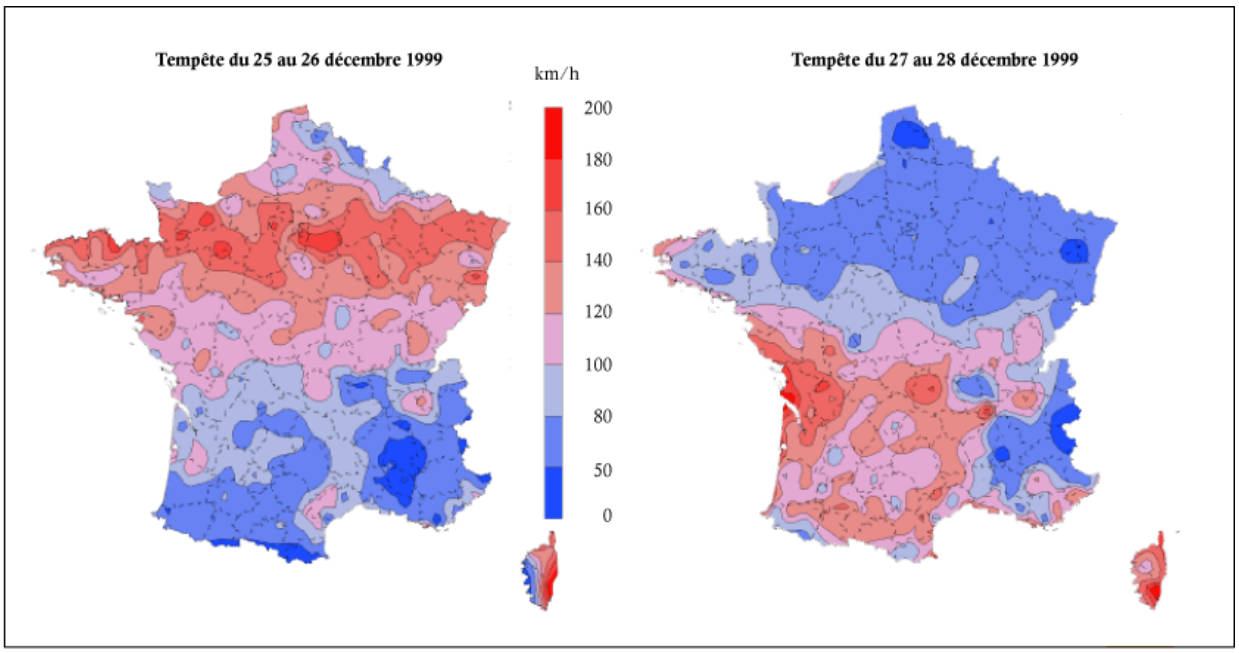
Les opérations de reconnaissance et d'inspection de l'épave débutent le 30 décembre. L'examen des deux parties de l'épave (avant et arrière) est réalisé dans le cadre des opérations de contrôle et de colmatage des fuites, préalables aux opérations de pompage, effectuées par Total Fina. L'inspection de l'épave se poursuit jusqu'au 21 février. Total Fina s'est engagée auprès de l'État français à neutraliser le danger représenté par les hydrocarbures restant dans les cuves de l'*Erika*. Le 3 février 2000, le Premier ministre charge le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement de coordonner l'action de l'État pour le traitement de l'épave de l'*Erika*. L'objectif était de parvenir à un traitement sûr, rapide et complet de la cargaison restant dans les soutes du navire. L'État a ainsi supervisé le choix de la méthode, la définition du cahier des charges et la sélection du consortium sous-traitant en s'appuyant sur un collège d'experts. Les opérations de pompage de la partie avant et de la partie arrière de l'*Erika* sont menées du 5 juin au 6 septembre 2000. En trois mois, 11 245 tonnes sont ainsi récupérées (figure 102).

	Pompage principal	**Finition**	**Total**
Épave avant	5 470 tonnes	1 030 tonnes	6 500 tonnes
Épave arrière	4 610 tonnes	135 tonnes	4 745 tonnes
Total	10 080 tonnes	1 165 tonnes	11 245 tonnes

Figure 102 : Quantités de pétrole récupérées lors du pompage des épaves de l'Erika (Source : Marine nationale, 2000)

Le naufrage de l'*Amoco Cadiz* se produisit trois jours avant le second tour des élections législatives. Cet événement extérieur à la pollution ne fut pas sans conséquence pour la gestion de crise. En décembre 1999, deux événements extérieurs majeurs sont concomitants des arrivées à la côte de la pollution de l'*Erika*. Dans la nuit du 25 au 26 décembre 1999, puis dans celle du 27 au 28, deux tempêtes exceptionnelles (Lothar et Martin) traversent la France d'ouest en est (Carte 49). Le Finistère et le Morbihan subissent des vents particulièrement importants lors du passage de la première tempête (162 km/h enregistré sur l'île de Groix dans le Morbihan). Deux jours après, la seconde tempête passe plus au sud et touche particulièrement la Loire Atlantique, la Vendée et la Charente Maritime (198 km/h enregistré sur l'île d'Oléron en Charente Maritime). Quelques jours après les premières arrivées de polluants issus du naufrage de l'*Erika*, l'ensemble des côtes touchées est ainsi balayé par des vents très violents, avec deux conséquences principales : les nappes qui dérivent en mer sont largement rabattues sur la côte ; et les autorités terrestres (préfecture et collectivités locales) et les services de secours (pompiers notamment) en charge de la gestion de la pollution, doivent gérer l'urgence des conséquences de la tempête (victimes, dégâts matériels, détérioration du réseau électrique, etc.). Un autre grand événement est prévu quelques jours après. Depuis des mois, les autorités, les entreprises et autres gestionnaires de réseaux

(électricité, télécommunications, etc.) se préparent au potentiel « bug de l'an 2000 », et de nombreuses personnes sont sur le pied de guerre pour gérer les conséquences « au cas où ». Ce passage, tant appréhendé, se fait cependant sans incidents majeurs. C'est dans ce contexte largement défavorable que se produisent les principales arrivées à la côte de polluants issus du naufrage de l'*Erika*.



Carte 49 : Valeurs maximales de 'vent maximal instantané' lors des tempêtes de fin décembre 1999 (Source : site Internet de Météo France)

Le groupe Total Fina, qui va largement être mis en cause, connaît alors des difficultés internes qui vont se surajouter à une gestion de crise déjà complexe. En effet, l'Offre Publique d'Échange (OPE) entre Total Fina et Elf n'est pas encore finalisée. Les deux entreprises fonctionnent encore avec deux sièges distincts à la Défense d'où un éclatement de la cellule de crise. De plus, les meilleurs experts en matière de transport et de pollution maritime appartiennent à Elf et ne sont pas encore intégrés au sein de Total Fina. Enfin, deux événements récents contribuent largement à exacerber l'exaspération de l'opinion publique : Thierry Desmarets, PDG de Total Fina, vient d'être élu « manager de l'année 1999 » et le groupe Total Fina vient, pour la première fois, d'annoncer des profits qualifiés d'historiques.

5.1.2. Analyse de la gestion de crise

Lorsque survient la pollution de l'*Erika* en décembre 1999, la réglementation POLMAR sur laquelle s'organise la gestion de crise est récente (1997), mais non encore intégrée dans les plans de lutte départementaux. Le plan POLMAR n'a pas été déclenché en métropole depuis le naufrage de l'*Amazzone* en 1988, l'expérience acquise lors des marées noires précédentes commence à dater. En outre, si la préfecture maritime de l'Atlantique a connu les principales marées noires depuis les années 1960, le littoral touché (du Finistère Sud à la Charente Maritime) n'a jamais eu à faire face à ce type de crise. Le manque d'expérience domine, les organisations mises en œuvre diffèrent d'un département à l'autre et n'ont pas toute la même efficacité.

Lutte contre la pollution : organisation du commandement

Dès le 13 décembre, le préfet maritime requiert la préparation de deux bâtiments de soutien de haute-mer équipés pour la lutte anti-pollution (l'*Alcyon* et l'*Ailette*) afin qu'ils puissent intervenir dès que les conditions météorologiques le permettront. Une frégate de la Marine nationale est envoyée sur zone pour tenir le rôle de PC Avancé en mer (figure 103). Dans le cadre des accords de coopération, cinq navires européens, loués par la Marine nationale agissant au nom du gouvernement, se joignent aux opérations de lutte en mer (un navire hollandais, un allemand, un britannique et deux espagnols). Les caractéristiques du fuel de l'*Erika* rendent impossible toute tentative de dispersion des nappes en mer. La seule solution consiste à tenter de confiner et récupérer les hydrocarbures en mer. Le recours aux agglomérants est rapidement écarté et la solution du pompage des nappes est retenue. Cette technique, rendue difficile par la viscosité du pétrole et les mauvaises conditions en mer, présente un grand intérêt en raison de l'épaisseur des nappes. Total Fina met un bitumier à disposition de la Marine nationale afin de récupérer le pétrole pompé en mer. Les premiers essais de pompage débutent le 15 décembre et s'avèrent infructueux jusqu'au 18 décembre. Du 20 au 23 décembre, 1 200 m^3 de pétrole émulsionné sont récupérés en mer, préservant ainsi les côtes d'arrivées de polluants supplémentaires. Conscient des limites du pompage en mer, le préfet maritime met rapidement en place un deuxième rideau de lutte devant le littoral. La réglementation POLMAR stipule que les actions menées en frange littorale, même à partir de la terre, sont du ressort du préfet maritime. Mais il semble peu réaliste d'œuvrer si près du rivage sans une coopération renforcée avec les autorités terrestres. À cet effet, le préfet maritime crée une cellule de lutte côtière le 18 décembre afin de coordonner les actions menées en mer et à terre, en coopération avec le préfet de Charente Maritime. Plusieurs techniques de récupérations sont tentées à partir de bâtiments de la Marine nationale, de navires de pêche, de barges anti-pollution, de dragues et de sabliers. Les résultats ne sont pas probants, mais ils démontrent néanmoins que la lutte en frange littorale est possible, même si les techniques ont grand besoin d'être améliorées. À partir du 16 février, un dispositif de recherche des nappes d'hydrocarbures entre deux eaux ou posées sur le fond de la mer est mis en œuvre aux abords des épaves et à proximité des côtes. Ni l'équipe de plongeurs-démineurs, ni les deux navires d'Ifremer équipés de dragues, ni le navire hydrographique de la Marine nationale ne permettent de détecter quoi que ce soit dans la masse d'eau.

À terre, une fois les plans POLMAR Terre déclenchés, les préfets des cinq départements potentiellement concernés par la pollution mobilisent les moyens POLMAR. La coordination terrestre est assurée par le préfet de Charente Maritime, puis par le préfet de la zone de défense Ouest. En prévision de l'arrivée de polluants à la côte, des barrages sont déployés sur la majorité des sites sensibles menacés. Ces barrages appartiennent aux stocks POLMAR et à la coopérative pétrolière FOST[3] (Fast Oil Spill Team), mobilisée par Total Fina. Pour la première fois, les services de l'État élaborent un plan national de nettoyage afin d'optimiser les moyens disponibles. Des commissions environnementales départementales sont également créées dans un souci écologique. Pour la première fois également, Total Fina s'investit dans les opérations de nettoyage ; les premiers chantiers Total Fina commencent début janvier 2000.

[3] Stock de matériels de lutte contre les pollutions par hydrocarbure appartenant au groupe Total, la FOST a été créée par Elf Aquitaine, en 1993, suite à l'explosion du pétrolier *Megaborg*. Elle a pour vocation d'intervenir en France, en Méditerranée et en Afrique de l'Ouest. *NB : Total Fina fusionne avec Elf Aquitaine le 22 mars 2000.*

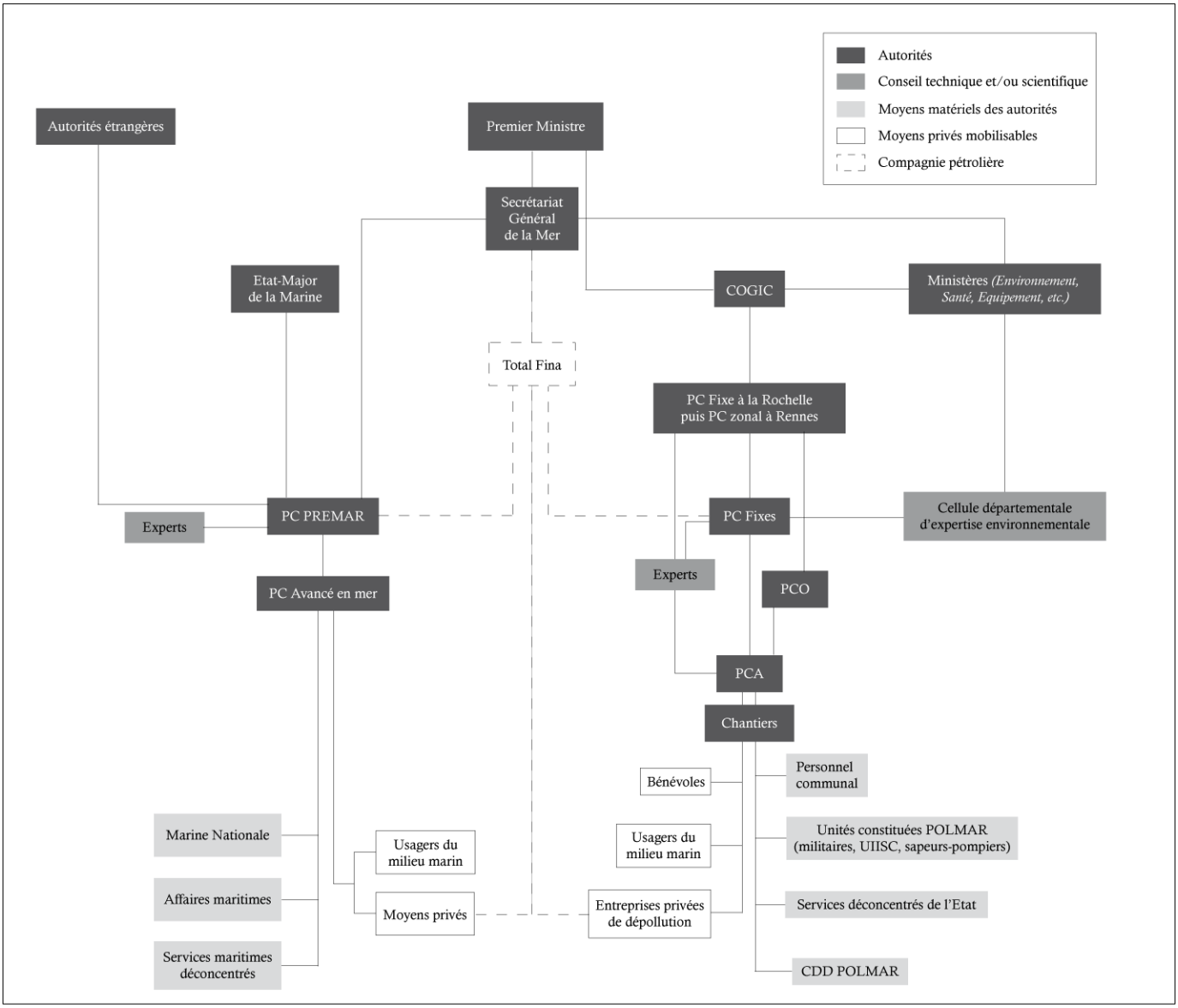


Figure 103 : Gestion de l'Erika : organisation du commandement
(d'après Cedre, Commission d'enquête du Sénat, 2000 et Balland *et al.*, 2000)

Les cinq départements ne disposent pas tous d'un plan POLMAR Terre actualisé. Seuls le Finistère et la Vendée disposent d'un plan réellement opérationnel. Celui du Morbihan est vieux de sept ans, celui de la Loire Atlantique de quinze ans et celui de la Charente Maritime de dix-neuf ans (figure 104). Qui plus est, à l'exception du Finistère, aucun de ces départements ne dispose de l'expérience de la gestion d'une précédente marée noire. Maires et services de l'État se trouvent ainsi plus ou moins pris au dépourvu les premiers jours, d'autant plus que l'*Erika* est la première marée noire d'ampleur exceptionnelle depuis les lois de décentralisation de 1982. Les rapports entre les maires et les préfets ont ainsi changé de nature. Bregeon (2002) parle du paradoxe de l'élu local, partagé « entre la volonté d'être associé au processus décisionnel et le soulagement de voir l'État prendre les choses en main[4] ».

[4] Bregeon A., 2002 ; *Le paradoxe local dans la gestion de crise*, Actes du colloque Saferseas 'Les leçons techniques de l'*Erika* et des autres accidents maritimes' du 13 au 16 mars 2002, Brest, page 2.

	Charente Maritime	Loire Atlantique	Morbihan	Finistère	Vendée
Date du plan POLMAR Terre	Novembre 1980 Annexes mises à jour le 14/12/99	Mars 1984 *Révision en cours*	Septembre 1992	Juin 1997 Mise à jour en septembre 1998	Septembre 1999

Figure 104 : Date des plans POLMAR Terre des cinq départements concernés par la pollution de l'Erika (Source : Balland *et al.*, 2000)

Chaque préfet met en place la structure de commandement qui lui semble la plus appropriée (carte 50). On observe ainsi de grandes disparités d'un département à l'autre (figure 105). Les quatre préfets organisent un poste de commandement fixe dans les locaux de la préfecture. Le PC fixe est le centre décisionnel du préfet. Il doit centraliser les informations, coordonner les opérations de nettoyage (évaluation des besoins, répartition des moyens, hébergement...) et assurer la communication. La Vendée est seule à mettre en place un PCO, échelon opérationnel intermédiaire entre le PC Fixe et les Postes de Commandement Avancés (PCA), aux Sables d'Olonne. Cette particularité s'accentuera à peine plus d'une semaine après le début des opérations de lutte, lorsque le PC fixe sera dissout et ses moyens affectés au PCO. La différence principale tient au nombre de PCA. Ceux-ci, implantés au plus près des secteurs touchés par la pollution, ont pour mission d'appliquer les décisions stratégiques du PC Fixe, de rendre compte des actions menées sur le terrain et de faire remonter les besoins en personnel et en matériel. La Loire Atlantique, département le plus sinistré, ne met en place que deux PCA : un à La Baule pour la partie nord du département et un à Pornic pour la partie sud. Le Finistère établit aussi deux PCA, pour une pollution de moindre ampleur qu'en Loire Atlantique. La Vendée constitue cinq PCA, répartis tout au long du littoral départemental, tandis que le Morbihan en monte onze. Le grand nombre de PCA tient ici aux particularités géographiques du littoral morbihannais. Les nombreuses îles induisent un éclatement en raison de l'isolement qui nécessite une problématique de gestion spécifique. Ces disparités répondent à des choix stratégiques opérés par le préfet et à une adaptation aux particularités géographiques.

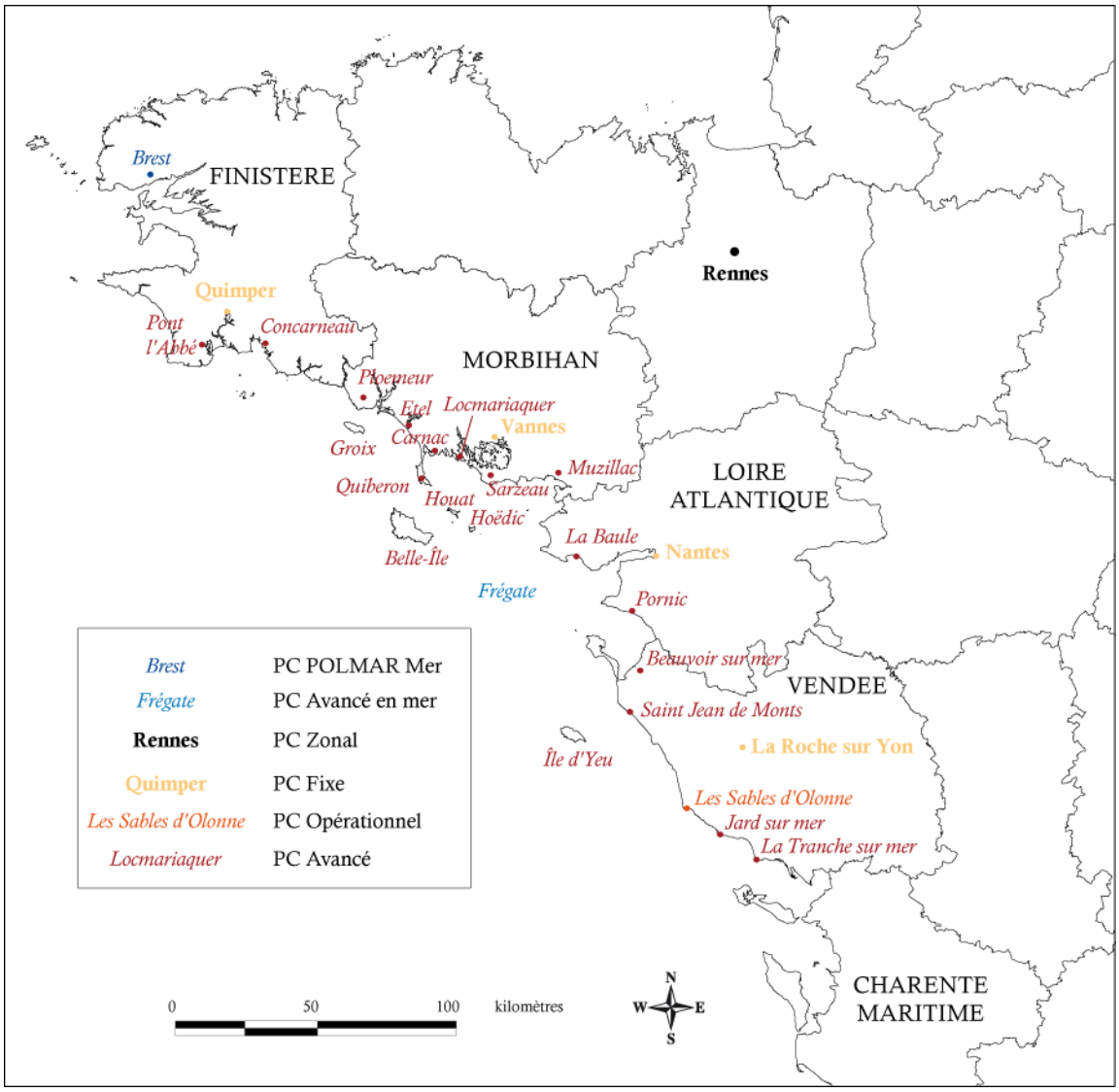
Si les communes demeurent un maillon essentiel de la gestion des pollutions maritimes, en première ligne, le rôle des maires est très variable d'un territoire à l'autre. Les élus et personnels communaux se sont largement impliqués dans la gestion de crise (chantiers de nettoyage, accueil des bénévoles, hébergement et restauration des militaires et des sapeurs-pompiers, recrutement de CDD, achats de matériel, etc.). La réaction demandée aux communes fut disproportionnée par rapport aux moyens humains, matériels, administratifs et financiers dont elles disposaient. « Le plus gros de la pollution s'est déversé dans les communes les plus petites (notamment Batz sur Mer, Piriac sur Mer, Le Croisic, La Plaine-sur-Mer, Préfailles, Les Moutiers en Loire-Atlantique). En revanche, l'organisation logistique a été facilitée lorsque la commune bénéficiait déjà d'un bon encadrement technique du fait de sa taille (Guérande, Saint-Nazaire, Pornic, Les Sables d'Olonne) ou accueillait sur place un poste de commandement avancé ou un poste opérationnel [5]». Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été observé lors des marées noires précédentes, des dissensions apparaissent entre les élus, avec parfois de fortes rivalités entre les communes.

[5] Vital C., décembre 2000, *Les conséquences économiques et environnementales de la marée noire,* Rapport de la commission n°5 élargie « Erika » du Conseil Économique et Social de la Région Pays de la Loire, page 16.

Département	PC Fixe	PC Opérationnel	PC Avancé
Finistère	Préfecture de Quimper	-	**2**
Morbihan	Préfecture de Vannes	-	**11**
Loire Atlantique	Préfecture de Nantes	-	**2**
Vendée	Préfecture de La Roche sur Yon *(dissout le 05/01au profit du PCO)*	Les Sables d'Olonne	**5**

NB : Nous ne disposons pas d'information sur l'organisation du commandement en Charente Maritime.

Figure 105 : Répartition des structures de commandement à terre lors de la marée noire de l'Erika (d'après Cedre, Cd-rom *Erika*, 2001)



Carte 50 : Localisation des postes de commandement lors de la gestion de la marée noire de l'Erika (d'après Cedre, Cd-rom *Erika*, 2001)

La coordination des opérations de lutte à terre est confiée dans un premier temps au préfet de Charente Maritime, supposé être le plus atteint par la pollution d'après les prévisions de dérive de nappes. Puis elle passe rapidement au préfet de la zone de défense ouest, à Rennes. Au niveau central, le SG Mer assure la coordination des opérations en mer, comme le précise la réglementation POLMAR, mais il ne jouit pas d'une autorité suffisante pour superviser également les opérations à terre, pour lesquelles le ministère de l'Intérieur, via le COGIC, contrôle l'implication des différents ministères.

De façon plus globale, le gouvernement prend des mesures pour venir en aide au littoral atlantique qui subit les effets conjugués de la marée noire et des tempêtes (cf. récapitulatif des enveloppes allouées, paragraphe 5.1.4.). Dès le 12 janvier 2000, 300 millions de francs sont ainsi débloqués pour reconstituer les matériels et les stocks des conchyliculteurs, réparer les navires et compenser les pertes d'exploitation des marins pêcheurs. Cette enveloppe s'accompagne de mesures fiscales pour alléger les charges des activités économiques sinistrées. Le 8 février, le Premier ministre réunit les élus touchés par la marée noire pour leur présenter le plan d'action gouvernementale. Le 10 février, le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement organise une table ronde avec les acteurs du transport maritime. Le 15 février, la France adresse des propositions pour améliorer la sécurité du transport maritime à l'Union Européenne, à l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et au FIPOL.

Le 28 février, une Comité Interministériel de la Mer (CIM) et un Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) parachève le plan d'ensemble du gouvernement pour la sécurité maritime. Le CIM propose des mesures pour améliorer à l'avenir le contrôle, la surveillance du trafic maritime et l'intervention en cas d'accident. Le CIADT, quant à lui, définit un plan d'ensemble pour le littoral Atlantique, de Brest à Hendaye à court terme (application et renforcement des mesures d'urgence annoncées, en particulier sur le plan financier), à moyen terme (décisions d'actions structurelles d'adaptation des territoires et de modernisation des structures et des filières) et à long terme (engagements d'actions de prévention, de veille et d'expertise et de recherche). Ces mesures passent, en particulier, par des avenants aux contrats de plan État-région. Le CIADT complète les mesures d'urgence déjà entreprises par :

- la prise en charge par le fonds POLMAR de 900 CDD visant à l'encadrement des opérations de nettoyage ;
- le ré-abondement du fonds POLMAR à hauteur de 300 millions de francs, ce qui le monte à un total de 560 millions de francs (il est, par ailleurs, décidé de doter en permanence le fonds POLMAR de dix millions de francs à compter de 2001) ;
- l'engagement de l'État de ne pas présenter de créances devant le FIPOL tant que l'indemnisation des particuliers, des entreprises et des collectivités locales n'est pas complètement achevée.

Le CIADT du 28 février 2000 mandate également une mission de retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR, confiée à la mission spécialisée de l'environnement (à l'origine du rapport Balland et *al.* de juillet 2000). Deux autres CIM se réunissent le 27 juin 2000 et le 29 avril 2003 afin de dresser le bilan de la gestion de crise de l'*Erika* et d'élaborer les améliorations à apporter à moyen et long terme (cf. paragraphe 6.1.).

Parmi les services de l'État, le ministère de la Santé a subitement pris une place considérable au cours de la gestion de l'*Erika*. Dès le 24 décembre 1999, il transmet de premières recommandations aux préfets, aux professionnels et aux bénévoles impliqués dans les opérations de lutte contre la pollution (nécessité d'utiliser des gants pour hydrocarbures, des bottes, des lunettes en cas de risque de projection, et des masques pour l'utilisation de nettoyeurs à haute pression). Les associations (Ligue pour la Protection des Oiseaux et Bretagne Vivante-SEPNB en particulier) ont rapidement relayé ces préconisations auprès des bénévoles. Une polémique, lancée par l'étude du laboratoire indépendant Analytika, sur le caractère potentiellement cancérigène du fioul de l'*Erika*, éclate dans la seconde quinzaine de janvier 2000 provoquant la colère et l'indignation des bénévoles engagés dans les opérations de nettoyage. En conséquence, le 31 janvier, le Gouvernement demande une expertise indépendante sur l'évaluation des risques liés aux opérations de ramassage des déchets et de nettoyage des oiseaux. Cette étude est confiée à l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS) et à un organisme des Pays-Bas, le RIVM (l'institut santé-environnement des Pays-Bas). L'étude de l'INERIS, remise au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement le 7 mars, « fondée sur des analyses sur site et sur de nouveaux échantillons, confirme que le fuel rejeté sur les côtes contient, comme tous les produits pétroliers, des composés toxiques et notamment des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) répertoriés comme cancérigènes de deuxième catégorie[6] ». L'INERIS distingue les risques auxquels sont susceptibles d'être exposés les bénévoles ou les professionnels en fonction de leur exposition au polluant :

- exposition pendant le travail de collecte des hydrocarbures sur les plages et les rochers ;
- exposition au cours du nettoyage des vêtements de protection et des instruments de travail ;
- exposition dans les cliniques à oiseaux.

Dans les trois cas, « l'exposition par inhalation et par pénétration du produit à travers la peau est négligeable, en particulier si les mesures de protection recommandées par les préfets aux professionnels et aux bénévoles ont été respectées ». Les résultats de l'étude du RIVM confirment les conclusions de l'étude de l'INERIS. Par ailleurs, le 19 janvier, l'Institut de Veille Sanitaire a été chargé de réaliser un bilan épidémiologique de l'impact sanitaire éventuel des chantiers de dépollution sur les opérateurs, notamment les bénévoles. Outre les risques potentiellement encourus par les nettoyeurs de la marée noire, les services centraux et déconcentrés du ministère de la Santé sont également impliqués dans la gestion de crise pour les questions relatives aux coquillages et aux marais salants, à la réouverture des plages et à la dangerosité des déchets d'hydrocarbures (Cd-rom « La crise de l'*Erika* », ministère de la Santé, 2002).

La particularité majeure de la gestion de crise de l'*Erika* tient au rôle tout à fait singulier joué par la compagnie pétrolière en cause. Pour la première fois, lors d'une pollution maritime en France, un groupe pétrolier s'investit directement dans les opérations de lutte. Total Fina est, cependant, l'objet d'un véritable lynchage médiatique consécutif au silence du groupe pétrolier au cours des deux premières semaines ayant suivi le naufrage. Total Fina aura beau s'investir massivement dans la lutte, rien ne permettra de redorer son capital image. Revenons plus en détail sur la gestion de crise au sein du groupe Total Fina. Dès le naufrage, plusieurs groupes de travail réfléchissent

[6] Communiqué de presse du Ministère de l'Environnement du 8 mars 2000.

à différents thèmes : les raisons du naufrage, les manières de traiter l'épave, les relations avec autorités terrestres et maritimes, la conduite du nettoyage, la gestion des déchets et la communication. Des opinions divergentes émergent entre les groupes. Les juristes s'interrogent sur leur responsabilité potentielle et pour savoir si des fautes ont été commises ou non par Total Fina tandis que le service « Relations Humaines - Communication » souhaite tenter de réduire l'impact sur l'opinion publique en rassurant tout le monde : « On ne vous laissera pas tomber » et surtout « Total assumera toutes ses responsabilités ». Les juristes de Total Fina estimaient avoir loué ce bateau pour un voyage, comme un taxi et ne se considéraient donc pas responsables de la pollution. Ils se fondaient notamment sur la responsabilité établie lors de pollutions maritimes antérieures, le propriétaire du bateau étant reconnu responsable de son bateau. Pour l'*Amoco Cadiz*, ce fut ainsi la compagnie d'affrétement qui fut désignée responsable et non la compagnie Shell. Il y a donc deux attitudes possibles :

- celle préconisée par les juristes : si l'on s'engage dans la lutte contre la pollution, c'est qu'on a quelque chose à se reprocher. Les gens vont nous croire coupables.
- celle préconisée par le service « Relations Humaines - Communication » : faire le maximum afin de limiter l'impact sur l'image de marque du groupe.

Du 15 au 30 décembre 1999, le président de Total Fina choisit de suivre le point de vue des juristes. A ce moment-là, par ignorance de la gravité des conséquences de la pollution, et notamment de la grande incertitude sur la dérive des nappes, personne ne se doute que la réaction des médias et de l'opinion publique va rapidement être aussi violente. Au vu de la tournure des événements, le groupe Total Fina change radicalement de stratégie au bout de quinze jours et crée, le 30 décembre 1999, la Mission Littoral Atlantique pour reprendre en main les actions menées jusque-là par le groupe Transport Maritime. Cette mission existera jusqu'à la fin de l'engagement de Total en 2004. Cependant, une fois le polluant arrivé à la côte, Total n'a plus l'occasion de se justifier dans les médias. Leur silence des deux premières semaines est nécessairement coupable aux yeux de l'opinion et a, en outre, été perçu comme de l'arrogance. Le groupe tente notamment d'aider les maires des communes sinistrées, mais cela se révèle être un échec. Il est impossible d'aider les maires directement, il faut nécessairement passer par l'organisation POLMAR (Guyonnet, 2004, communication personnelle). Total poursuit néanmoins son implication dans les opérations de lutte. Les préfets doivent ainsi travailler avec un partenaire jusque-là inédit dans la gestion des pollutions maritimes : la compagnie pétrolière en cause. En effet, Total Fina assume la prise en charge directe des opérations de pompage de l'épave, participe au nettoyage des côtes, en particulier sur les chantiers les plus difficiles (falaises, îles, etc.), gère le stockage lourd et l'intégralité du traitement des déchets.

Techniques de lutte

Le type d'hydrocarbures déversés lors du naufrage de l'*Erika*, du fuel lourd n° 2, conditionne les techniques de lutte pouvant être mises en œuvre. Ce pétrole possède une densité très proche de celle de l'eau de mer, et présente une viscosité élevée à température ambiante, ce qui exclut l'utilisation des dispersants. L'impossibilité de recourir aux techniques chimiques contraint les autorités maritimes et les experts à œuvrer à l'amélioration des techniques de pompage. L'*Erika* prouve leur faisabilité, avec des rendements assez satisfaisants en dépit de conditions météorologiques défavorables.

En matière de lutte à terre, au cours des premières semaines, les opérations de nettoyage ont été menées dans la précipitation, le plus souvent par des bénévoles encadrés par des employés communaux peu ou pas formés. Nombre d'entre elles se sont révélées inefficaces (soit en raison de nouvelles arrivées de polluant, soit à cause du fractionnement et de l'enfouissement du polluant dans le sable) et destructrices pour le milieu (Fattal & Fichaut, 2002). On estime que 200 000 tonnes de sédiments ont ainsi été inutilement ramassées. La création de cellules départementales d'expertise environnementale courant janvier a permis de rationaliser les travaux de nettoyage grâce à la participation d'experts (biologistes, botanistes, géomorphologues), chargés de rédiger les cahiers des charges (recommandations techniques et environnementales), et à l'encadrement de chantiers botaniques par des personnes employées en CDD et formés au respect des préconisations environnementales (Kerambrun, 2002). La plupart des techniques classiques de nettoyage fin et de restauration du milieu (labourage de plage par charrue tirée derrière un tracteur agricole, hersage, lavage à haute pression dans des bacs dégrilleurs, lavage en centrales mobiles, etc.) ont été peu utilisées en raison de la forte viscosité du polluant. Les techniques de nettoyage à terre ont beaucoup progressé au cours des opérations de nettoyage. Les meilleurs résultats ont été obtenus en utilisant l'énergie des vagues pour nettoyer les sédiments pollués, notamment par la technique du surfwashing et du flushing. Le surfwashing consiste à transporter les sédiments pollués dans la zone de déferlement afin de les soumettre à l'énergie des vagues qui assurent un lavage naturel des sédiments. Cette technique avait déjà été utilisée très localement au moment de l'*Amoco Cadiz*, plus couramment durant le nettoyage de l'*Exxon Valdez*. Si le surfwashing nécessite des moyens techniques lourds pour déplacer de grandes quantités de sédiments, il s'avère être la technique la plus efficace en termes de résultats, de rapidité et de préservation des stocks sédimentaires sur les littoraux caractérisés par une forte énergie (Fattal & Fichaut, 2002). Le flushing, variante de la technique du drainage des plages, fut utilisé sur les plages difficilement accessibles aux engins de travaux publics et sur lesquelles la mise en œuvre du surfwashing était impossible ou encore dans le cas d'une couverture sédimentaire peu épaisse reposant sur un platier très altéré. Au cours de la gestion de l'*Erika*, la société Le Floc'h Dépollution a mis au point une lance-impact injectant en profondeur et à fort débit un mélange d'eau de mer et d'air pressurisé, qui permet de saturer artificiellement en eau toute la colonne sédimentaire et de faire remonter le polluant en surface, où il est ensuite récupéré manuellement, par pompage ou par filtrage. Cette technique comporte de nombreux inconvénients de mise en œuvre, mais demeure le seul procédé donnant des résultats satisfaisants dans certains sites d'accès difficile. Par ailleurs, le recours aux cribleuses tamiseuses, massivement utilisées, fut sujet à controverse. Ces machines tirées par des tracteurs agricoles comportent une lame d'attaque qui pénètre à dix centimètres de profondeur dans le sable, le prélève et l'entraîne sur un tapis convoyeur vibrant qui le tamise. Elles sont généralement utilisées dans les grandes communes touristiques pour collecter les algues et macro-déchets des laisses de marées. En cas de marée noires, elles se révèlent efficaces, surtout dans le cas d'hydrocarbures de type *Erika*, pour collecter les galettes de fioul oubliées ou masquées lors de la phase initiale de ramassage manuel. Ce type de machine fut gracieusement offert, en partie par la société Total Fina, aux collectivités locales qui n'en disposaient pas, et apparut rapidement comme la solution miracle. Or, « utilisées en dépit du bon sens, les cribleuses s'avèrent être de formidables agents d'érosion des côtes[7] »

[7] Fattal P., Fichaut B., 2002, *Erika* : les premiers bilans des impacts morphologiques dus aux techniques de nettoyage, *Annales de Géographie n°623*, février 2002, pp3-24.

Moyens humains affectés à la lutte

En mer, les opérations de lutte contre la pollution sont conduites par les effectifs de la Marine nationale, des Affaires maritimes et autres services déconcentrés de l'État ayant une compétence en mer, des usagers du milieu marin (pêcheurs en particulier) et par des moyens privés français et étrangers. À terre, les opérations de nettoyage des sites pollués sont menées par des unités constituées POLMAR (militaires, personnels des UIISC[8] et sapeurs-pompiers), des CDD POLMAR, des bénévoles, des personnels des services déconcentrés de l'État (Équipement, Affaires maritimes, Affaires Sanitaires et Sociales, Office National des Forêts, etc.), les employés communaux et les équipes des sociétés de services, sous contrat soit avec l'État soit avec Total Fina. Il est difficile de déterminer avec précision le nombre de personnes ayant effectivement participé aux opérations de nettoyage de la marée noire. La figure 106 recense les effectifs d'unités constituées et de CDD sur l'ensemble des départements touchés par la pollution de l'*Erika* entre le 2 janvier 2000 et le 31 mars 2001 (Cedre, 2002). Comme lors des marées noires précédentes, les militaires participent massivement aux opérations de nettoyage. « L'effectif moyen engagé à terre a été de 1 500 hommes, soit quatorze compagnies (dix de l'armée de terre, deux de l'armée de l'air et deux de la Marine). Ces unités ont été relevées tous les 15 jours[9] ». Ces unités sont placées sous les ordres du général commandant la circonscription militaire de Rennes, qui les affecte en fonction des demandes des préfets et des directives données par le préfet de la zone de défense ouest. Quant aux UIISC, dépendant du ministère de l'Intérieur, 300 hommes sont engagés dans le cadre du plan POLMAR Terre. Les associations de défense de la nature jouent également un rôle important, tant en matière de conseil dans les cellules environnementales, que d'implications dans les travaux de nettoyage (soins aux oiseaux mazoutés, encadrement des bénévoles sur les chantiers de nettoyage).

Cependant, les autorités comprennent rapidement que les opérations de nettoyage seront de longue durée, d'autant plus que la longueur du linéaire côtier pollué (400 kilomètres) nécessite un fractionnement des moyens humains disponibles. En outre, la pollution affecte des sites aux caractéristiques physiques, écologiques et socio-économiques très variées, ce qui réclame des priorités, des techniques de dépollution différentes et des moyens adaptés. Outre le savoir-faire requis pour les opérations de nettoyage, les unités constituées POLMAR et les bénévoles peuvent difficilement rester mobilisés dans la durée. Au bout de quelques mois, leur concours s'étiole. Dans les archives de la lutte, on trouve peu d'information sur les bénévoles, leur nombre, leurs motivations, leur présence sur le littoral, le travail qu'ils ont réalisé et les problèmes rencontrés. Ils ont pourtant été très largement médiatisés, et parfois présentés comme les palliatifs à une organisation POLMAR défaillante. D'une façon générale, de nombreux bénévoles venus de toute la France ont contribué au nettoyage au cours des deux premiers mois de la lutte (10 388 journées de bénévoles en janvier, 5 662 journées de bénévoles en février enregistrées sur le seul secteur nord de la Loire Atlantique, Cedre, 2002). Les bénévoles quittent brutalement les plages en février 2000, dès que les médias relaient l'annonce d'un laboratoire privé relative à la présence dans le fuel de l'*Erika* de composés prétendus très fortement cancérigènes par simple contact. Certaines associations de bénévoles décident de porter aussitôt plainte contre les autorités pour mise en danger

[8] Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile.

[9] Rapport du Sénat, page 37.

d'autrui. D'autres facteurs contribuent également à expliquer la baisse de la participation des bénévoles :

- la lassitude qu'ont pu ressentir les bénévoles face à l'ampleur du nettoyage ;
- la montée en puissance des unités constituées ;
- la volonté des autorités de réduire au maximum la participation des bénévoles en raison des nombreuses contraintes liées à leur emploi (hébergement, formation, engagement de responsabilité, manque de discipline, etc.).

Force est de constater que, dans l'ensemble, la gestion des bénévoles pose davantage de problèmes aux autorités qu'elle n'apporte d'aide. « Dans les faits, cette main d'œuvre s'impose, en pleine période de crise, au dispositif de lutte plus qu'elle ne s'y intègre réellement ; de fait, elle échappe, souvent volontairement, au contrôle des responsables POLMAR locaux. Les autorités et les collectivités locales déploient beaucoup d'énergie pour tenter de canaliser et utiliser au mieux cet apport important de main-d'œuvre, sans vraiment pouvoir y parvenir de manière satisfaisante, hormis quelques rares exceptions, notamment à Belle-Île[10] ». La participation de bénévoles pose aussi des problèmes en termes de responsabilité juridique. En effet, en cas d'accident, ou de toute situation susceptible de porter atteinte à la sécurité ou la santé des personnes, la responsabilité du maire peut être mise en cause.

Par ailleurs, la mobilisation des renforts constitués POLMAR peut difficilement s'inscrire dans la durée dans la mesure où les renforts pompiers et les unités spécialisées de la sécurité civile sont réclamés dans d'autres régions pour d'autres interventions ou pour des missions courantes programmées. De plus, au bout de quelques mois, une certaine lassitude apparaît au sein des unités constituées, que certains militaires n'acceptent plus de faire du ramassage de boulettes sur les plages ou que d'autres n'admettent pas d'être commandés dans les PCA par des civils voire par des pompiers de grade inférieur. On constate aussi des signes de rivalité entre militaires et sapeurs-pompiers. En outre, la productivité de ces unités n'est pas optimale parce que ces renforts sont mobilisés pour des courtes périodes de dix à quinze jours (d'où un taux de renouvellement des renforts très important sans recouvrement, ce qui oblige à réitérer sans cesse la formation et les recommandations aux nouveaux arrivants). Par ailleurs, leur efficacité peut varier d'un détachement à l'autre. Dans certains chantiers, des militaires effectuent un travail remarquable avec rigueur et méthode, mais dans d'autres, le manque d'expérience des personnels pose problème, lorsque les opérations de nettoyage se complexifient, notamment en matière de formation, de maintenance et de réparation des équipements, souvent mal utilisés.

La durée extrêmement longue des opérations de nettoyage de l'*Erika* (deux ans et demi contre quatre mois lors du *Torrey Canyon* ou de l'*Amoco Cadiz*) contraint les autorités à trouver de nouvelles catégories de main-d'œuvre. L'État prend alors deux initiatives originales :

- la création d'emplois temporaires, les « CDD - *Erika* », afin de pérenniser, durant plusieurs mois, des équipes de nettoyeurs, mais aussi d'assurer des postes d'encadrement au sein des postes de commandement ou des équipes de nettoyage ;

[10] Kerambrun L., 2002, *Juxtaposition du secteur public et du secteur privé dans la réponse apportée sur le littoral pour lutter contre la pollution de l'Erika*, Actes du colloque « Les leçons techniques de l'*Erika* et des autres accidents maritimes », Brest, 13-16 mars 2002, page 4.

- l'État se tourne vers des entreprises privées de dépollution qui offrent une plus grande maîtrise des techniques de nettoyage et qui, surtout, gèrent leur propre logistique.

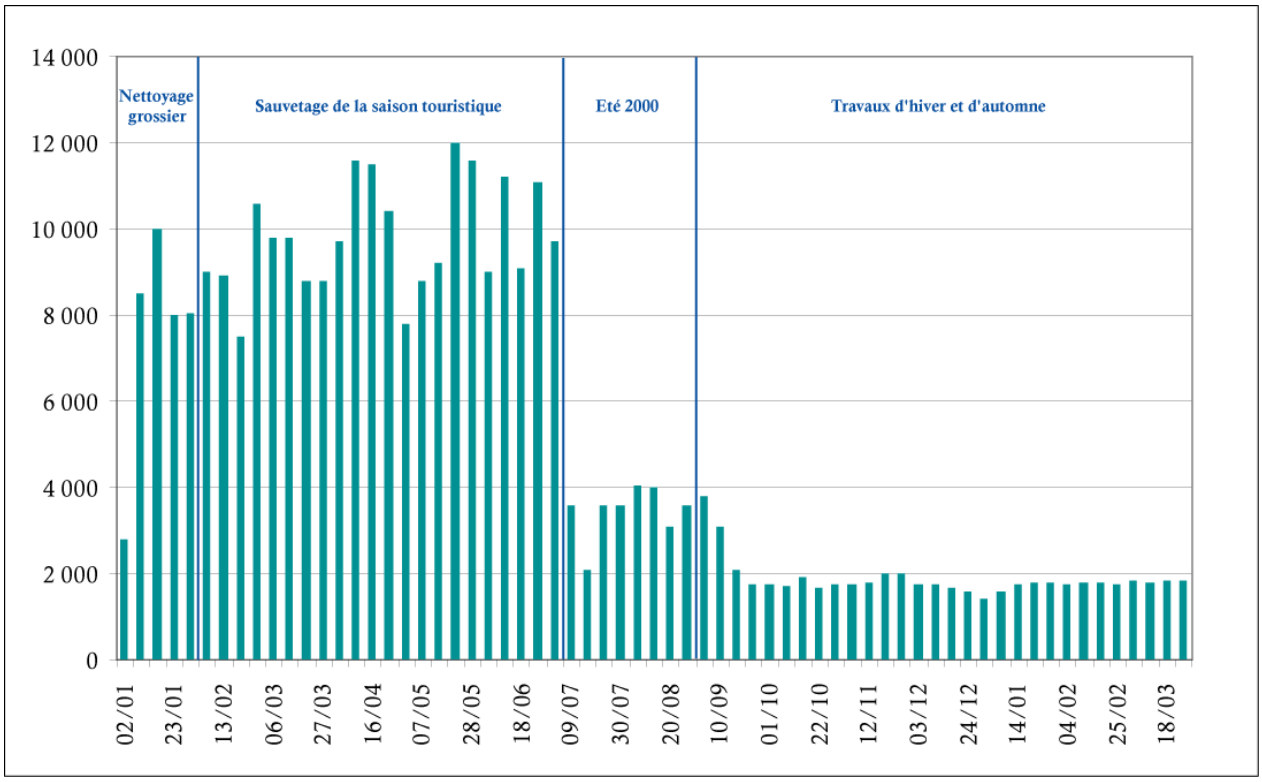


Figure 106 : Évolution des effectifs d'unités constituées et de CDD sur l'ensemble des départements touchés par la pollution de l'Erika (2 janvier 2000 - 31 mars 2001) (Source : Cedre, 2002)

Gestion des déchets

Quatre sites de stockage lourds de déchets sont aménagés en Loire Atlantique. Leur prise en charge et leur fonctionnement sont assurés par Total. Les déchets des cinq départements y sont acheminés dès le 26 décembre. Le tonnage récupéré le premier mois connaît une augmentation rapide (2 800 tonnes par jour en moyenne). Entre février et juin 2000, le tonnage journalier récupéré avoisine une moyenne de 1 500 tonnes. Au bout de six mois, 92 % du tonnage total sont collectés (figure 107). D'août 2000 à janvier 2001, les quantités de déchets évacués des chantiers de nettoyage sont très réduites (figure 108). Elles reprennent quelque peu en février et mars 2001, en particulier à cause du démontage de l'enrochement de Pen Bron (Loire Atlantique).

Département	Quantités de déchets récupérés	Pourcentage du total
Finistère	3 029 tonnes	1,4 %
Morbihan	23 358 tonnes	10,9 %
Loire Atlantique	143 789 tonnes	67,3 %
Vendée	43 329 tonnes	20,3 %
Charente Maritime	196 tonnes	0,1 %
Total	213 691 tonnes	

Figure 107 : Quantités de déchets récupérés suite à la marée noire de l'Erika par département en mai 2000 (Source : Cedre, 2002)

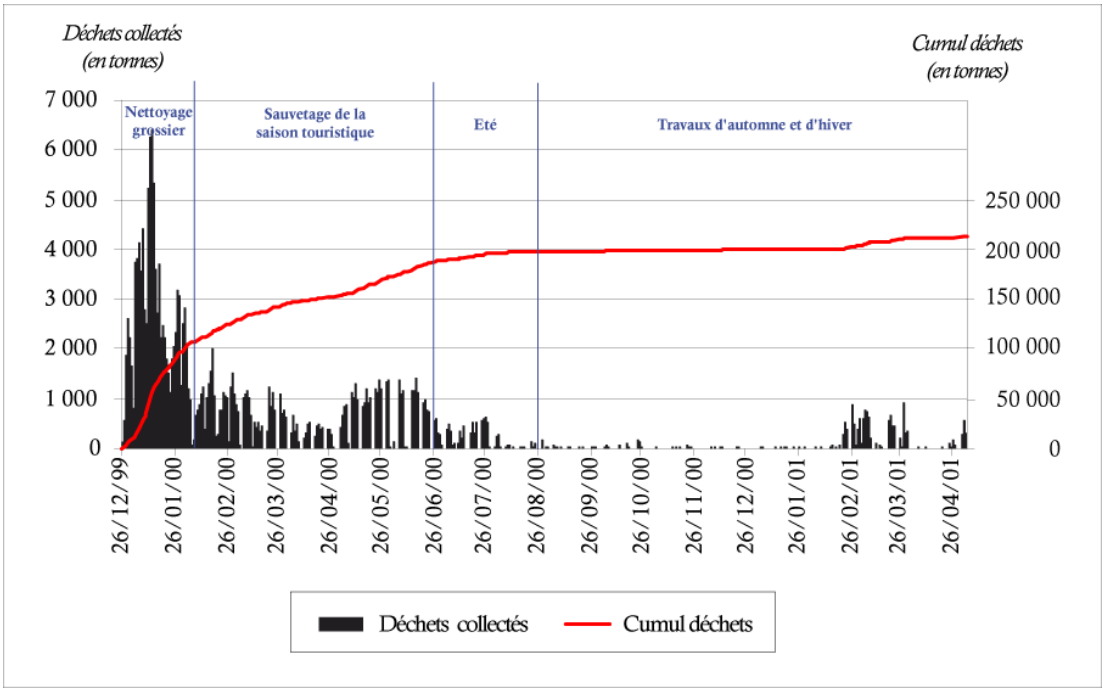


Figure 108 : Évolution des quantités de déchets acheminées dans les sites de stockage lourd du 26 décembre 1999 au 4 mai 2001 (d'après Cedre, 2001)

Au final, 267 158 tonnes de déchets souillés hétérogènes (hydrocarbures, sédiments, plastiques, végétaux, etc.) furent ramassées pour 20 000 tonnes de pétrole déversées (Clermont, 2004). Des quantités très importantes de sédiments furent ainsi arrachées au milieu naturel de façon injustifiée en raison du manque d'organisation des chantiers et des techniques de nettoyage des premières semaines.

Total stocke et traite ces déchets entre février 2000 (lancement des études) et août 2004 (fin du nettoyage, du démontage et de la remise en état du site) pour un coût de 80 millions de francs. Un chantier colossal est créé à proximité de la raffinerie de Donges et fonctionne pendant plus de quatre ans. La gestion des déchets issus de la marée noire de l'*Erika* constitue une première en raison de la prise en charge par la compagnie pétrolière sous contrôle de l'État, de la gestion sur un site unique et de la part importante de résidus ayant pu être valorisée (figure 109).

Entrées		Sorties		
Types de produits	*Quantités*	*Types de produits*	*Quantités*	*Valorisation*
Matériaux souillés	267 158 tonnes	Ferrailles	155 tonnes	Recyclage
		Macro-déchets	5 371 tonnes	Incinération en ordures ménagères avec génération de vapeur et d'électricité
		Sédiments argileux	63 591 tonnes	Matières premières en cimenterie
		Granulats	200 838 tonnes	Chantiers de génie civil
Chaux et produits chimiques	6 573 tonnes	Hydrocarbures	49 121 tonnes	Retraitement en raffinerie
Gazole	48 794 tonnes	Émulsions persistantes	1 493 tonnes	-
Eau industrielle	57 845 tonnes	Eau de procédé	124 167 tonnes	Reprise par la raffinerie
Eau de pluie	69 406 tonnes	Pertes	5 041 tonnes	-
Total	449 776 tonnes	Total	449 777 tonnes	-

Figure 109 : Traitement des déchets issus de la marée noire de l'Erika par Total (Source : Clermont, Total, 2004)

5.1.3. Enseignements

La gestion de la pollution de l'*Erika* fut soumise à une exposition médiatique très forte sur une longue période, allant de rebondissement en rebondissement, de polémique en polémique : les prévisions de dérive des nappes, le rôle de Total Fina, la potentielle toxicité du polluant, etc. La gestion de crise a démontré les limites de l'organisation POLMAR en vigueur et les enseignements à tirer sont nombreux.

Prévention des accidents

De nombreux progrès ont été faits en vingt ans en matière de prévention, en particulier grâce aux propositions formulées après la marée noire de l'*Amoco Cadiz*. On citera par exemple :

- la ratification par la France d'accords internationaux (convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, ratifiée en 1983, convention de Montego Bay en 1982) ;
- des mesures pour un meilleur contrôle de la circulation en Manche - mer du Nord (extension des dispositifs de séparation du trafic, installation d'un radar à Ouessant, affrètement par la Marine nationale de remorqueurs prêts à appareiller en permanence, création de nouveaux CROSS). Ces nouvelles dispositions ont permis d'éviter de nombreuses catastrophes en dépit de l'accroissement du trafic (cf. paragraphe 3.3.).

Le rapport d'enquête du Sénat précise que les secours ont été organisés et coordonnés de façon exemplaire par la Marine nationale qui, « malgré le déficit d'informations, était en alerte et a mis en œuvre des moyens considérables[11] ». Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de prévention et de gestion des événements de mer depuis le naufrage de l'*Amoco Cadiz* en 1978. Le remorqueur *Abeille Flandre*, basé à Brest, a permis d'éviter plusieurs pollutions majeures depuis sa mise en service en 1979 (cf. paragraphe 3.3.2). Les controverses relatives à l'accueil de l'*Erika* dans le port de Donges ravivent les réflexions sur l'accueil des navires en difficulté et mettent en exergue l'impossibilité, selon la réglementation en vigueur, pour le préfet maritime de contraindre un port à accepter un navire en détresse.

Organisation du commandement

D'une manière générale, la gestion de crise de l'*Erika* a montré les limites du plan POLMAR. Le conseil économique et social parle ainsi d'une « organisation défaillante en dépit d'une réglementation précise[12] ». L'un des enseignements majeurs de la gestion de l'*Erika* porte sur l'amélioration de la préparation. En effet, les différents retours d'expérience de la gestion de crise ont montré que :

- l'actualisation des plans POLMAR Terre était très fortement lacunaire ;
- trop peu d'exercices étaient effectivement réalisés ;
- la concertation entre autorités maritimes et terrestres, indispensable pour appréhender la gestion de l'interface mer-terre, était largement insuffisante ;
- la gestion des déchets (stockages temporaires et acheminement vers le lieu de traitement) manquait d'une réflexion globale
- certains matériels étaient inadaptés à la lutte anti-pollution ;
- nombre de matériels étaient mal entretenus, ce qui a pénalisé, voire rendu impossible, leur utilisation.

La préparation à la lutte avait, cependant, été réactivée peu avant le naufrage de l'*Erika,* le Finistère et la Vendée ayant ainsi validé un nouveau plan de secours quelques mois avant la marée noire. L'actualisation des plans POLMAR Terre avait débuté suite à la réglementation de décembre 1997. Un guide de révision des plans POLMAR Terre, véritable canevas, avait été rédigé par le Cedre et un plan POLMAR Terre pilote avait été réalisé dans le département de la Manche (L'Her, 2002). Les plans POLMAR demeurent ainsi largement perfectibles. « Plus que d'un formalisme excessif qui, à coup sûr, serait contredit par la réalité des faits, le contenu des plans POLMAR doit être marqué par la préparation stratégique, le potentiel informatif et la souplesse. Il faut privilégier les méthodes de traitement des problèmes et se garder d'espérer tout planifier complètement. Il serait illusoire en effet de croire en la pertinence de la répétition des solutions appliquées dans le cas d'une crise ultérieure[13]».

---

[11] De Richemont, 2000, *Rapport d'enquête du Sénat sur la marée de l'Erika,* Tome I, page 22.

[12] Conseil Économique et Social, mars 2000, *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erik*a, Avis du Conseil Économique et Social, page 17.

[13] Balland P. et *al.*, juillet 2000, *Rapport sur le retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Service de l'Inspection Générale de l'Environnement, page 12.

Le plan POLMAR Mer de l'Atlantique, rédigé en 1996, est apparu essentiellement technique et peu ouvert sur l'action à terre. Trois caractéristiques majeures le distinguent du plan POLMAR Terre :

- un champ d'activité beaucoup plus large, de la prévention des accidents (surveillance du trafic et repérage des incidents) aux opérations de lutte contre la pollution en mer, en passant par la sauvegarde des vies en mer ;
- la priorité accordée au sauvetage de l'équipage, voire des passagers, sur la lutte contre la pollution ;
- un danger potentiel pour les intervenants sur les lieux du sinistre (risque d'explosion, d'incendie ou de contamination).

De ce fait, ce plan est surtout axé sur les éléments techniques à prendre en compte avant toute prise de décision, sur la viabilité de certaines solutions au regard des conditions météorologiques, ainsi que sur les précautions à prendre, compte tenu des risques. De plus, la conduite de la lutte se déroule dans « un cadre quasi exclusivement Marine nationale, les administrations civiles étant plus considérées comme détentrices de moyens utilisables que comme des participants à la prise de décision[14] ». Et le rapport Balland et *al.* de conclure : « ce plan est conforme à une culture des opérations en situation de danger, où le *faire* et le *rendre compte* priment sur le *faire savoir* [15]». Il est donc essentiellement axé vers l'aide à la décision sans réellement prendre en compte la diffusion de l'information, « surtout pour une administration militaire, peu rompue aux *subtilités* » du travail interministériel et de la pression médiatique[16] ». La diffusion de l'information envers les autres acteurs n'est pas vraiment planifiée. Au final, l'information remonte selon la chaîne hiérarchique et la charge d'information et de communication se concentre sur les autorités supérieures, ce qui ne facilite pas la communication transversale, à quelque niveau que ce soit. Par ailleurs, l'information spécifique du MATE, responsable notamment de la gestion du fonds POLMAR, et plus précisément du ministre chargé de l'environnement n'est pas envisagée.

À terre, la qualité du plan POLMAR Terre est inégale d'un département à l'autre (Balland *et al.*, 2000). Trois départements sur cinq disposaient d'un plan antérieur à la réglementation de décembre 1997, qui ne respectait donc ni toutes les dispositions, ni les préconisations de 1997 et ne disposaient ni du guide méthodologique du Cedre diffusé en 1998 par les ministères de l'équipement et de l'intérieur ni d'annexes techniques actualisées. De façon générale, les plans POLMAR Terre utilisés lors de l'*Erika* pâtissent :

- du peu de rédaction sous forme de fiches réflexes ;
- de la description peu détaillée voire inexistante ou erronée du rôle des différentes administrations ;
- du peu de dispositions en matière de communication externe ;
- du peu de dispositions relatives à la gestion des bénévoles ;
- de l'absence de prise en compte en amont de la question des déchets ;
- et de l'absence quasi généralisée de considération pour les préoccupations environnementales.

[14] *Ibid.*, page 15.
[15] *Ibid.*, page 16.
[16] *Ibid.*, page 16.

En ce qui concerne la gestion de crise proprement dite, l'*Erika* a illustré les déficiences de la communication interministérielle en temps de crise. Les administrations centrales n'ont pas su se fédérer en dépit de l'implication de nombreux ministères. « Face à la catastrophe, l'union des moyens n'a pas été un réflexe premier à tous les niveaux, même si, au final, l'action entreprise sur le terrain a été adaptée, mais au prix d'une importante perte d'énergie[17] ». En outre, en dépit d'une importante et rapide mobilisation, la coordination « mer - terre », « terre - terre », « services déconcentrés - communes » n'a pas toujours été optimale. Il apparaît ainsi souhaitable que le rôle du Secrétariat Général de la Mer soit renforcé au niveau central afin de pouvoir coordonner l'ensemble du dispositif maritime et terrestre et que le rôle de coordination interdépartementale de la zone de défense soit accentué. Et si les préfets maîtrisent les crises de courte durée, la gestion d'une crise *qui dure* pose de sérieux problèmes de motivation et de continuité de l'intervention. En matière de coordination « mer-terre », les services déconcentrés des Affaires maritimes constituent un relais indispensable de la stratégie en mer, notamment en frange littorale. Cependant, leur compétence a, jusqu'à présent, été largement sous-employée, tant dans la phase d'élaboration des plans que dans leur exécution.

En mer, le commandement unique confié au préfet maritime a permis une bonne coordination de l'ensemble des moyens disponibles en mer, dès la décision prise de déclencher le plan POLMAR. Cependant, le préfet maritime ne s'est pas assez suffisamment positionné en *préfet de la mer* ; la culture *Marine nationale* ayant prévalu sur le caractère interministériel de sa mission. « Si la qualité de marin et la connaissance de la Marine nationale sont indispensables pour mener la lutte en mer, la dimension interministérielle des plans POLMAR doit être accrue, aux stades de leur élaboration comme de leur mise en œuvre »[18]. Par ailleurs, il apparaît souhaitable qu'un volet « communication » soit adjoint au plan POLMAR Mer.

À terre, la préparation des administrations a pâti des incertitudes et des controverses sur les lieux et les dates d'arrivées des nappes de pétrole à la côte. Les difficultés de prévision de la dérive des nappes n'ont, cependant, pas été causée par des dysfonctionnements au sein du comité de dérive mais parce que le vent a changé radicalement de direction par trois fois au cours de la deuxième quinzaine de décembre. Au niveau national, l'ampleur de la pollution (cinq départements et trois régions touchés simultanément) a engendré quelques hésitations. Dans un premier temps, le préfet de Charente Maritime fut désigné pour coordonner les opérations terrestres, avant que le préfet de la zone de défense ouest ne prenne le relais. L'effet de surprise sur les lieux d'atterrissage et la consistance du produit ont désorienté les élus, les services chargés de la dépollution, les associations, comme les très nombreux bénévoles venus offrir leur aide. Parmi les départements pollués, la Bretagne a, semble-t-il, mieux organisé les opérations, probablement grâce à l'expérience acquise lors des marées noires précédentes. Cependant, les administrations engagées dans la lutte ont agi de façon cloisonnée et chacune selon sa logique propre. Le conseil économique et social considère que « l'impréparation à terre, le manque de moyens, de lieux de stockage des déchets, l'incapacité à encadrer le travail de nettoyage des plages et les déclarations désordonnées des nombreuses administrations interrogées par des médias, pas toujours scrupuleux et

[17] *Ibid.*, page 27.
[18] *Ibid.*, page 27.

impatients d'apporter en permanence des informations à une population bouleversée par l'ampleur des dégâts, ont laissé se développer une impression de manque de maîtrise des événements [19]».

La gestion de crise a fait apparaître l'impréparation des collectivités territoriales pour faire face aux pollutions maritimes de grande ampleur. Le manque de coordination entre l'État, les maires, en tant que dépositaires de l'autorité de l'État, et les collectivités territoriales, s'est cruellement fait sentir. « Comme à l'accoutumée, dès la survenance d'un sinistre, les maires, placés en première ligne, ont dû immédiatement intervenir, par leurs propres moyens. La grande majorité d'entre eux ignoraient même l'existence du plan POLMAR Terre[20] ». Les Postes de Commandement Avancés (PCA), dotés d'un contingent militaire, furent institués dans les jours suivants l'arrivée de polluants à la côte. Les maires étaient impliqués dans le fonctionnement des PCA, mais ne les dirigeaient pas nécessairement. De nombreuses divergences de vues entre les responsables des PCA ne tardèrent pas à apparaître. Les maires souhaitaient que les sites les plus touristiques soient nettoyés en premier, tandis que les autres responsables des PCA (militaires, sapeurs-pompiers, personnels de l'État) pouvaient avoir d'autres priorités. Les sénateurs insistent donc sur la nécessité pour les services de l'État de veiller à ce que les élus locaux soient désormais systématiquement intégrés dans l'élaboration des plans départementaux et dans les exercices afin d'être familiarisés avec le dispositif POLMAR et d'y trouver leur place. D'une manière générale, l'impréparation du plan POLMAR et son obsolescence ont fortement compliqué la situation des communes. La plupart des communes ne possèdent pas de plan d'intervention en cas de marée noire. Les élus ont surtout pâti du manque d'informations à caractère opérationnel. Nombre d'entre eux n'étaient pas destinataires des documents établis par les organismes compétents (Cedre, DIREN, DDASS, etc.). Dans la pratique, des élus ont ainsi dû rechercher eux-mêmes les informations dont ils avaient besoin. La gestion des bénévoles a aussi été très lourde pour les communes.

L'*Erika* a également mis en lumière la nécessité de recourir à l'expertise pour conduire les opérations de lutte tant en mer qu'à terre. Toutefois, cette dernière dépend, dans la majorité des cas, d'institutions nombreuses, cloisonnées et insuffisamment tournées vers la recherche appliquée. « Les scientifiques chargés d'améliorer la connaissance du milieu marin, de la prévention de sa pollution, se répartissent en de nombreux organismes répondant à des cahiers des charges contraignants et placés sous des responsabilités multiples. Tous ces organismes s'ignorent le plus souvent, chacun observant son « milieu » bien circonscrit, selon son propre champ d'intérêt. [21]». Fort de ses vingt années d'existence, le Cedre a joué un rôle important (conseil des préfets maritime et terrestres, analyse de la dérive des nappes, homologation de matériels, conseils techniques aux équipes de lutte sur le terrain, etc.), mais ses moyens demeurent trop restreints en regard de ses missions. Par conséquent, le conseil économique et social qualifie les opérations de nettoyage de « règne de l'improvisation » : « L'absence de consignes précises, alors que le Cedre édite un manuel sur cette question, et que des chercheurs, notamment ceux de l'observatoire du littoral breton, avaient capitalisé une expérience sur les méthodes à privilégier dans le traitement des dunes, des herbiers, de certains rochers… a permis que certaines erreurs du passé se renouvellent ![22] ».

---

[19] Conseil Économique et Social, mars 2000, *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erik*a, Avis du Conseil Économique et Social, page 18.

[20] Rapport du Sénat, page 49.

[21] Rapport du Conseil Économique et Social, page 8.

[22] Conseil Économique et Social, mars 2000, *Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erik*a, Avis du Conseil Économique et Social, page 20.

La carte du réseau des acteurs de la gestion d'une pollution maritime se modifie. Plusieurs catégories d'acteurs ont ainsi joué un rôle dans la gestion de l'*Erika*. En premier lieu, les conseils généraux et régionaux ont largement contribué à venir en aide aux communes et aux professionnels touchés par la pollution (cf. détails des mesures prises, paragraphe 5.1.4.), bien que la réglementation POLMAR ne leur reconnaisse aucun rôle officiel. Mais les lois de décentralisation ont fait leur chemin depuis 1982 et ces collectivités revendiquent une reconnaissance au nom de la solidarité territoriale, tout en ne remettant pas en cause le droit régalien de l'État de gérer les catastrophes. Ils sont donc devenus des acteurs de fait du plan POLMAR. Par ailleurs, la forte implication d'entreprises privées dans les opérations de lutte change radicalement la physionomie des chantiers de lutte. Leurs atouts invitent à s'interroger sur le bienfondé de la participation des bénévoles, dont la polémique sur la potentielle toxicité du pétrole fait craindre des problèmes majeurs d'engagement de responsabilité. C'est la première fois également que la compagnie pétrolière à l'origine du naufrage s'implique directement dans la gestion de crise. Son apport s'est avéré de poids dans les opérations de lutte tant en mer qu'à terre. Cependant, l'implication de cette nouvelle catégorie d'acteurs, même si elle présente des intérêts non négligeables pour les autorités françaises, n'en demeure pas moins aléatoire. En effet, rien ne contraint une compagnie pétrolière à participer au nettoyage. La mobilisation de Total Fina, société française, n'est sans doute pas totalement étrangère au fait que la pollution concerne les côtes françaises. Et, à l'avenir, il n'est pas certain qu'une compagnie pétrolière étrangère s'investirait aussi largement dans la gestion d'une pollution en France.

Techniques de lutte contre la pollution

Les capacités de l'*Abeille Flandre* demandent à être complétées par d'autres remorqueurs de forte puissance, et il paraît indispensable de disposer en France de bateaux antipollution. Par ailleurs, les essais fructueux de pompage de la nappe ouvrent de belles perspectives en matière de lutte contre la pollution en mer. De même, les opérations de nettoyage à terre ont prouvé que la professionnalisation de la lutte (mise au point de nouvelles techniques d'après les recommandations des scientifiques et apports des entreprises privées de dépollution) limitait l'impact sur le milieu naturel et permettait de nettoyer des sites dont le nettoyage était jusque là laissé au soin de la nature. La gestion de crise de la marée de l'*Erika* a ainsi clairement démontré que la lutte contre la pollution maritime est une affaire de spécialistes. De nombreux progrès restent encore à accomplir en matière de techniques de pompage, de prévision de dérive de nappes, de lutte à terre, de stockage et de traitement des déchets.

Les prévisions de dérive des nappes d'hydrocarbures déversées en mer ont été sujettes à controverse, dans les premiers jours, la pollution n'étant pas arrivée à terre là où les prévisions l'indiquaient. Même si le système MOTHY demeure perfectible, la prévision de dérive n'en demeure pas moins indispensable. Par ailleurs, l'imagerie satellitale, en plein essor, offre de notables perspectifs d'enrichissement des observations à intégrer dans le modèle mathématique, ce qui viendrait compléter les observations aériennes soumises aux aléas météorologiques.

En matière de lutte en mer, il apparaît que la récupération en mer devrait toujours être tentée en priorité car un mètre cube récupéré en mer représente dix à vingt mètres cube de déchets en moins sur le littoral. Il convient donc d'améliorer les techniques de récupération de polluant en mer pour, à l'avenir, parvenir à pomper davantage de polluants. Il en est de même pour la lutte en frange littorale qui offre des perspectives prometteuses. Cette dernière requiert également une meilleure coordination entre les autorités maritimes et terrestres que ne le prévoit la réglementation POLMAR en vigueur.

L'utilisation de barrages flottants s'est révélée d'autant moins efficace que l'arrivée des nappes coïncidait avec la tempête. De plus, la densité du produit a favorisé son intrusion dans les rias protégées. Seuls, les marais salants ont pu être totalement isolés de la pollution grâce à l'installation de barrages bloquant toutes les arrivées d'eau de mer (étiers). La réglementation POLMAR en vigueur ne prévoit pas de mesures spécifiques pour limiter l'impact des travaux de dépollution à terre. La gestion de crise de l'*Erika* a ainsi généré l'enlèvement massif de matériaux peu souillés et une forte dégradation des voies d'accès au littoral pollué (Bastien Ventura et al., 2005). On réalise ainsi que le 'tout mécanique' n'est pas forcément la panacée en termes de nettoyage et que, dans certains cas, utiliser l'énergie des vagues est plus bénéfique que des moyens mécaniques lourds. Les compétences scientifiques nécessaires ont été mobilisées au fur et à mesure de la gestion de la pollution pour pallier ce manque. Avec l'*Erika*, la création de cellules environnementales dès le début des opérations de lutte est devenue un impératif et la place des scientifiques (géomorphologues, biologistes, botanistes, etc.) dans le dispositif POLMAR s'est fortement accrue. L'*Erika* a aussi vu le nettoyage de sites d'accès difficile (falaises, criques, etc.) jusqu'à présent laissés de côté. Des techniques spécifiques ont dû être créées pour ces sites. La durée très longue des opérations de nettoyage (deux ans et demi) soulève de nombreuses questions : Jusqu'où nettoyer ? Ne faudrait-il mieux pas laisser la nature nettoyer certains sites ? Ces interrogations ne sont pas sans conséquence sur les indemnisations potentielles. En effet, il n'est pas toujours aisé de déterminer à qui revient de juger le bien-fondé ou le caractère « raisonnable » d'une opération de nettoyage. Une mission d'expertise, à l'origine du rapport Monadier de juin 2002, sur l'adaptation des stocks POLMAR existants et leur mode de gestion a, en outre, conduit au lancement d'un programme d'acquisition de matériels de grande envergure, en complément des renouvellements réguliers de stocks.

Le stockage lourd et la gestion des déchets constituent toujours un problème épineux lors des marées noires. Dans le cas de l'*Erika*, Total Fina a déployé des moyens considérables (création de sites de stockage lourd dédiés et d'un site de traitement ex nihilo) pour prendre en charge ces étapes de la gestion de la crise, en en délestant ainsi l'organisation POLMAR. Cependant, la gestion des déchets demeure, pour les autorités, une thématique à améliorer en vue des marées noires ultérieures ; les pétroliers ne feront peut-être pas tous preuve de bonne volonté.

Enfin, les autorités, et plus encore le Cedre, ont été submergés par les inventions de matériels et autres techniques de lutte contre la pollution imaginées par des fournisseurs et des industriels. Pour faire face à cette demande massive (plus de 600 au total), le Cedre a été aidé par l'Institut Française du Pétrole (IFP), l'Ifremer et l'Union Européenne. Si certaines inventions ont permis d'améliorer la conduite des opérations de lutte, cet afflux massif de propositions a surtout occasionné un surcroît de travail pour le Cedre au plus fort de la gestion de crise.

Moyens humains

Les bénévoles furent un des problèmes majeurs de la gestion de l'*Erika*. Depuis l'*Amoco Cadiz*, les autorités sont conscientes de la faible efficacité de cette catégorie de main-d'œuvre en regard des contraintes qu'ils imposent (hébergement, formation, encadrement, etc.). Gérer l'afflux de très nombreux bénévoles n'en demeure pas moins

un problème épineux en cas de marée noire. Comment refuser l'aide de personnes venues spontanément, parfois de très loin, pour apporter leur aide, et persuadées de bien faire ? Le message est délicat à faire passer. La polémique sur la toxicité du fuel survenue dans la seconde quinzaine du mois de janvier 2000 cause le départ massif des bénévoles, ce qui résolut de fait les problèmes liés à leur emploi. En parallèle, les autorités terrestres embauchèrent, pour la première fois, des personnes en contrat à durée déterminée (appelés les « CDD POLMAR »). Cette procédure permet à la fois d'éviter les potentiels engagements de responsabilité des maires et des autorités en cas de problème, de permettre de meilleurs formation et encadrement des personnels affectés au nettoyage et d'avoir des factures à présenter pour les procédures d'indemnisation. L'*Erika* donne lieu également au premier recours à des entreprises privées de dépollution. Outre leur professionnalisme qui permet une meilleure efficacité des travaux de dépollution, cela permet également de chiffrer et de justifier auprès du FIPOL le coût de la main-d'œuvre engagée. Rappelons que lors des marées noires précédentes, les opérations de nettoyage étaient réalisées par les employés communaux, les militaires (armée, sécurité civile), les sapeurs-pompiers et les bénévoles, les services déconcentrés de l'État apportant un soutien logistique sur le terrain (DDE notamment). Le secteur privé n'avait jusqu'à lors qu'un rôle très limité. Lors de l'*Amoco Cadiz* et du *Tanio*, seuls des agriculteurs et des sociétés d'assainissement, avec leurs tonnes à vide et camions de curage, et de quelques entreprises de travaux publics avaient participé à la lutte contre la pollution. En outre, la juxtaposition de chantiers POLMAR et de chantiers privés a parfois engendré une émulation entre les équipes de nettoyage ; les chantiers privés servant de référence. « Les techniques peu à peu sont adoptées, les rendements s'améliorent, et le degré de nettoyage que visent les opérateurs tend à être celui atteint sur les chantiers privés. Dans la mesure où les chantiers très techniques ont duré, des améliorations techniques ont été mises au point par les opérateurs, et l'efficacité des techniques et des équipes a été améliorée, et cela au bénéfice de la qualité du nettoyage[23] ».

CDD POLMAR et entreprises privées de dépollution constituent donc une nouvelle catégorie, potentiellement très prometteuse, de « nettoyeurs » au sein du dispositif POLMAR, même si les sapeurs-pompiers et les militaires conservent un rôle majeur et irremplaçable notamment au cours des premiers jours, et, plus particulièrement, si le polluant est difficilement pompable. Malgré tout, la possibilité pour l'État de recourir à des entreprises privées n'est pas sans contrainte, surtout en période de crise. En effet, les procédures de marchés publics doivent être respectées, et elles manquent parfois de souplesse. Dans l'urgence des premières heures de la crise, il est impossible de respecter les délais et consultations multiples requis pour assurer la mise en concurrence. Une fois la gestion de l'urgence passée, les appels d'offres peuvent être effectivement lancés pour le nettoyage du littoral. Néanmoins, le respect des délais imposés par la réglementation repousse parfois de plusieurs semaines l'intervention des entreprises. Il convient donc d'adapter les procédures de marchés publics aux impératifs de la gestion de crise.

[23] Kerambrun L., 2002, *Juxtaposition du secteur public et du secteur privé dans la réponse apportée sur le littoral pour lutter contre la pollution de l'Erika*, Actes du colloque « Les leçons techniques de l'*Erika* et des autres accidents maritimes », Brest, 13-16 mars 2002, page 7.

Communication

La marée noire de l'*Erika* fut l'objet d'un véritable déferlement médiatique. L'impact psychologique et affectif de la catastrophe sur les populations et l'importance du tourisme balnéaire atlantique en ont fait un événement médiatique majeur. Environ cinq cents reportages concernant l'*Erika* ont été recensés dans les journaux télévisés de 20 heures de TF1 et de France 2 entre décembre 1999 et août 2000 (Vitalis, 2001). Les élus littoraux ont été les cibles principales de cette pression médiatique, ce qui a provoqué chez eux un sentiment d'exaspération et de colère. D'autant plus que l'impression de recherche du sensationnel et la diffusion d'informations exagérant ou dramatisant la situation, en particulier à la veille de l'été 2000, occultaient le plus souvent les efforts de nettoyage réalisés par les communes (Vital, 2000).

En outre, l'*Erika* est la première pollution maritime majeure de l'ère Internet et les autorités n'étaient pas préparées à réagir face à ce nouveau média. Plus de quatre-vingts sites Internet, soit quelques 2 200 pages web, ont été créés (Lalo, 2001) par des associations ou des anonymes. « Les citoyens, avec ou sans l'aide ou le soutien des collectivités locales impliquées, créaient leurs propres espaces d'information, de discussion, d'interrogation[24] ». Cette tribune ouverte et largement diffusée a ébranlé le système POLMAR en faisant naître le doute sur la crédibilité des informations officielles et sur le bien-fondé des référentiels scientifiques employés pour légitimer les décisions publiques. Les autorités furent soupçonnées de cacher la vérité et durent ensuite multiplier les expertises pour rassurer l'opinion publique, en particulier à propos des potentiels effets cancérigènes du pétrole de l'*Erika*.

Études à mener

Plusieurs programmes de recherche ont été créés dans les années 2000-2001 pour suivre les conséquences de la marée noire. Une décision du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) en date du 9 novembre 2000 crée un réseau de suivi scientifique des conséquences écologiques et écotoxicologiques de la marée noire due au naufrage de l'*Erika*. Ce réseau est mis en place par le MATE en collaboration avec l'INERIS et l'Ifremer. Il a pour but « d'estimer l'intensité des dommages écologiques et écotoxicologiques sur les écosystèmes et les espèces et de suivre le retour à l'équilibre des écosystèmes[25] ». Ce programme de suivi est conçu pour durer cinq ans. Les recherches se sont réparties de la façon suivante :

- sept projets sur le suivi de la pollution chimique ;
- sept projets sur l'impact de la marée noire sur les oiseaux et les mammifères marins ;
- quinze projets sur le suivi de la faune et de la flore marine
- un projet sur les modifications du trait de côte.

Un autre programme de recherche, lancé en 1999 et initié également par le MATE a largement contribué à l'étude des conséquences de l'*Erika*. Le programme de recherche sur la gestion durable du littoral (LITEAU) est né du constat de la nécessité

---

[24] Burgel T., 2001, *Cyber-militants et cyber-citoyens. État des lieux des apports de l'Internet en termes de mobilisation sociale ou citoyenne*, mémoire de maîtrise de sciences politiques, Université de droit et de science politique de Rennes I, page 21.

[25] *Décision du 9 novembre 2000 relative à la mise en œuvre du réseau de suivi scientifique des conséquences écologiques et écotoxicologiques de la marée noire due au naufrage de l'Erika,* MATE, Bulletin officiel n°2001-10, annonce n°20001109, article 1er.

de disposer de connaissances et de références sur le littoral. Il a, entre autres, visé à l'élaboration de méthodologies pour le programme de suivi des conséquences écologiques et écotoxicologiques de la marée noire de l'*Erika*. Les huit projets ont permis de renforcer les connaissances sur la dégradation bactérienne des hydrocarbures, leur impact sur l'écophysiologie et la pathologie des bivalves, l'évaluation des dommages non marchands (pêche à pied), la prévision de la dérive des hydrocarbures (modèle MOTHY).

Enfin, le réseau de recherches et d'innovation technologiques sur les pollutions marines accidentelles et leurs conséquences écologiques (RITMER) a été mis en place le 19 avril 2001 par le ministre de la recherche. Associant recherche publique et industrielle, les projets RITMER représentent environ 11,7 millions d'euros de travaux et 6,9 millions d'euros d'aide des ministères.

5.1.4. Coût de la pollution et indemnisation

Évaluation du coût de la pollution

Le rapport d'enquête du Sénat et le retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR réalisé par l'Inspection Générale de l'Environnement (rapport Balland et *al.*) ont été publiés respectivement en juin et juillet 2000. Le recensement des coûts de nettoyage n'est donc pas complet puisque les travaux de dépollution ont duré jusqu'en 2002. Ces premières évaluations permettent néanmoins de tracer l'affectation des dépenses principales.

Le fonds POLMAR

Le fonds POLMAR a financé les opérations de lutte contre la pollution à hauteur de 892 millions de francs, soit 136 millions d'euros (MEDAD, 2007). Les trois départements de la Loire Atlantique, du Morbihan et de la Vendée représentent près de 89 % des engagements (figure 110). Le volet maritime ne représente que 10 % du total engagé, hors moyens lourds de la Marine nationale, non pris en charge par le fonds POLMAR. Au 9 juin 2000, seuls 40 % des dépenses engagées avaient été mandatées. Le mandatement s'est, en effet, échelonné sur plusieurs années.

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

Figure 110 : Répartition des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR - Situation au 9 juin 2000 (Source : synthèse du ministère de l'Environnement à partir des données transmises par la trésorerie générale de Rennes, paru dans Balland *et al.*, 2000)

Le coût total des opérations menées dans le cadre du plan POLMAR Mer était estimé à 40 millions de francs au 29 juin 2000 ; les opérations en mer étaient alors presque toutes achevées, contrairement aux opérations à terre. À titre indicatif, la figure 111 indique la répartition des dépenses supplémentaires occasionnées pour la lutte contre la pollution en mer. Notons que les moyens de la Marine nationale engagés dans la lutte, correspondant à 63,3 millions de francs, ne sont pas pris en charge sur le fonds POLMAR. On constate que les moyens de la Marine nationale représentent près des deux-tiers de la dépense totale. Parmi les moyens supplémentaires, les trois-quarts sont des moyens français réquisitionnés, le quart restant provenant de l'étranger via les accords de coopération.

	Nature de la dépense	Montant *(en MF)*	Opération
Moyens Biscaye Plan	Lutte antipollution	**1,7**	terminée
Moyens accord de Bonn		**7,1**	
dont Allemagne	Affrètement	*5,7*	terminée
dont Pays Bas	Affrètement	*1,4*	terminée
Moyens réquisitionnés en France		**24,6**	
dont Abeilles internationales	Affrètement	*4,0*	terminée
	Soute et huile	*0,2*	terminée
	Nettoyage bâtiment, charges portuaires, etc.	*1,2*	terminée
		0,3	terminée
	Frais de rupture de contrat	*2,4*	en cours
dont Abeilles supporter	Coûts en opérations	*11,1*	terminée
	Bateau	*0,4*	terminée
	Mobilisation/démobilisation	*1,0*	terminée
dont Moyen privés DGA/DCN et DCE	Lutte antipollution	*4,0*	en cours
	Passage aux bassins et sonar Klein		
Total moyens supplémentaires		**33,4**	
+ Moyens de l'État non pris en charge par le fonds POLMAR (Marine nationale)	Lutte antipollution	**63,3**	en cours
Total général		**96,7**	

Figure 111 : Récapitulatif des dépenses engagées dans le cadre du plan POLMAR Mer Erika (Source : Rapport d'enquête du Sénat, 2000)

En ce qui concerne le plan POLMAR Terre, les dépenses entre les trois départements les plus touchés par la pollution se répartissent de la façon suivante (figure 112) :

- achat de matériels : 34 % des dépenses ;
- biens et services (hébergement des sapeurs-pompiers et des militaires, remboursement des colonnes de sapeurs-pompiers de renfort, règlement des entreprises de nettoyage spécialisées) : 28 % des dépenses ;

- achats de fournitures : 21 % (10 % pour l'achat des tenues et matériels de protection)
- recrutement des CDD : 7% ;
- études et analyses : 2 %.

	Loire Atlantique (1)		Vendée		Morbihan		Total	
	Engagements (en M F)	*Mandatements (en M F)*	*Engagements (en M F)*	*Mandatements (en M F)*	*Engagements (en M F)*	*Mandatements (en M F)*	*Engagements (en M F)*	*Part du total*
Travaux de construction	**10,3**	**7,0**			**4,2**	**0,2**	**14,5**	***3,9 %***
dont sites de stockage	9,3				4,2	0,2	13,5	*3,6 %*
Matériel technique	**104,0**	**64,5**	**21,0**	**6,4**	**2,5**	**1,5**	**127,5**	***34,3 %***
Matériel de transport	**0,4**	**0,2**	**14,9**	**6,2**	**0,1**		**15,4**	***4,1 %***
Biens et services	**47,5**	**13,3**	**28,1**	**16,5**	**27,4**	**21,6**	**103,0**	***27,7 %***
dont hébergement	27,6		?			4,5	32,1(2)	*8,9 %*
dont pompiers hors département	16,1		2,5			4,7	23,3	*6,3 %*
dont pompiers du département	2,3		1,9			4,1	8,2	*2,2 %*
Études et analyses	**7,0**	**0,4**	**0,5**	**0,3**	**0,5**	**0,5**	**8,0**	***2,2 %***
dont Ifremer	6,3		0				6,3	*1,7 %*
Achat et fournitures	**45,3**	**25,0**	**10,0**	**7,9**	**21,9**	**15,7**	**77,2**	***20,8 %***
Dont tenues et accessoires de protection	25,0		5,4		?		30,4(3)	*8,2 %*
Recrutement de CDD	**9,7**	**4**	**9,9**	**5,1**	**6,2**	**2,5**	**25,8**	***6,9 %***
Total	**224,2**	**114,4**	**84,4**	**42,4**	**62,8**	**42,2**	**308,6**	***100 %***

(1) non compris les remboursements aux communes (8,3 M F) (2) hors Vendée qui n'a pas pu individualiser ce poste (3) hors Morbihan qui n'a pas pu individualiser ce poste
Dates de référence : entre le 23 et le 29 juin 2000 selon les préfectures

Figure 112 : Répartition par catégorie des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR dans les trois départements les plus touchés par la pollution de l'Erika
(Source : préfectures dans Balland et *al.*, 2000)

La figure 113 illustre la répartition des dépenses terrestres prises en charge sur le fonds POLMAR par bénéficiaire. L'État a couvert 92 % des dépenses dans le cadre du plan POLMAR Terre. La participation des collectivités territoriales fluctue d'un département à l'autre. Les communes ont ainsi assumé la totalité des frais à leur charge dans le Morbihan et en Loire Atlantique tandis qu'en Vendée, le conseil général a pris à sa charge 85 % des dépenses. Quant aux associations, elles ont particulièrement été sollicitées dans le Morbihan.

	Morbihan *(en M F)*	**Vendée** *(en M F)*	**Loire Atlantique** *(en M F)*	**Total** *(en M F)*	**Part du total**
Associations	3,5	0,4	1,2	5,1	1,3 %
Collectivités locales *dont communes*	12,2 *12,2*	5 *0,75*	8,3 *8,3*	25,5 *21,3*	6,7 % *5,6 %*
État	46,8	78,7	224,4	349,9	92 %
Total	**62,5**	**84,1**	**233,9**	**380,5**	

Figure 113 : Répartition par bénéficiaire des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR dans les trois départements les plus touchés par la pollution de l'Erika
(Source : préfectures dans Balland et *al.*, 2000)

NB : Le total des dépenses engagées par département ne coïncide pas exactement entre la figure 112 et la figure 113. Cela s'explique par le fait que les sommes mentionnées sont en chiffres arrondis et que les chiffres n'ont pas tous nécessairement été arrêtés à la même date pour calculer la répartition par catégorie et par bénéficiaire.

Mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement hors fonds POLMAR

En dehors des dépenses prises en charge sur le fonds POLMAR, le gouvernement met en œuvre plusieurs mesures d'urgence pour approfondir les travaux de nettoyage ou venir en aide aux professionnels sinistrés, dès le 12 janvier, puis lors du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 28 février 2000 (figure 114). Ces mesures abordent la gestion de crise, la réhabilitation des sites pollués et des aides aux activités économiques sinistrées par la marée noire. Le montant total de ces aides d'urgence s'élève à 787 millions d'euros.

Contribution des conseils généraux et régionaux

Les conseils généraux et régionaux ont apporté une aide substantielle aux communes et professionnels affectés par la pollution (figure 115), soit par la création de fonds d'urgence pour la prise en charge des frais inhérents aux opérations de nettoyage ou pour soutenir les activités sinistrées, pour rétablir l'image de marque du territoire, voire pour faire progresser les techniques de lutte contre la pollution. Le rapport d'enquête du Sénat permet d'évaluer la participation des conseils généraux et régionaux à près de 85 millions de francs. Chaque collectivité territoriale a développé une action spécifique en fonction du degré d'atteinte du littoral de son territoire et de sa volonté politique : aide aux communes, aide aux activités sinistrées, prise en charge directe de certains frais inhérents à la gestion de crise, développement de matériels de lutte, aide au montage des dossiers d'indemnisation, campagne publicitaire pour le rétablissement de l'image de marque du territoire, etc.

	Mesures	Enveloppe allouée
Gestion de crise	*Création de moyens permanents de traitement des oiseaux et autres espèces sauvages atteints par les polluants*	10 MF
	Réalisation de travaux de restauration (écosystèmes marins et côtiers et de l'avifaune côtière, faune marine de l'estran, analyse de l'impact sur les biocénoses marines de la zone de naufrage et de certains sites fortement pollués)	60 MF
Réhabilitation des sites pollués	*Rechargement des plages endommagées par les enlèvements massifs de sédiments des deux premières semaines*	7,5 MF
	Réhabilitation des sites littoraux appartenant au Conservatoire du Littoral.	40 MF *(+ 26 MF déjà versés)*
	Inventaire des sites de stockage des déchets des marées noires précédentes en vue de leur mise sécurité	20 MF
	Travaux de suivi scientifique des milieux des quatre régions (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou Charente, Aquitaine)	30 MF *sur trois ans*
Aide à l'activité économique	*Reconstitution des matériels et des stocks des conchyliculteurs, réparation des navires et compensation des pertes d'exploitation des marins pêcheurs*	300 MF
	Indemnisation des préjudices non assurables de l'industrie touristique	90 MF
	Prêts sans intérêts pour l'industrie touristique	50 MF
	Étude de la fréquentation touristique sur le littoral atlantique	2,5 MF
	Plan de communication établi par le secrétariat d'État au Tourisme visant à restaurer l'image de la France	16 MF *+ 15 MF déjà prévus*
	Modernisation de l'activité touristique	117 MF
	Travaux pour la maîtrise des entrées d'eau de mer des marais salants de Guérande et de Noirmoutier	3 MF
	Total de mesures prises	**787 MF**

Figure 114 : Mesures d'urgence prises par le Gouvernement le 12 janvier 2000 et lors du CIADT du 28 février 2000
(d'après dossier de presse du CIADT du 28 février 2000

	Mesures	Enveloppe allouée
Région Bretagne	Création d'un fonds d'intervention régional « Pollution pétrolière » visant : ▪ l'aide aux pêcheurs et aux conchyliculteurs ▪ la remise en état des sites dégradés ▪ la sauvegarde des oiseaux mazoutés ▪ la restauration de l'image de la Bretagne et de ses produits ▪ l'aide à la mise en place de cellules d'aide à la constitution des dossiers de demandes d'indemnisation ▪ la mise en place d'actions préventives	**7 MF**
Région Pays de la Loire	Diverses contributions réparties comme suit : ▪ *Création d'un fonds d'urgence en faveur des communes engagées dans la lutte contre la pollution* ▪ *Avances aux collectivités locales dans l'attente des indemnisations du FIPOL* ▪ *Réparation d'urgence des défenses contre la mer et nettoyage des côtes* ▪ *Fonds de garantie des activités de pêche et de cultures marines pour permettre des prêts relais* ▪ *Prise en charge du transport et de l'hébergement des jeunes candidats au nettoyage bénévoles des côtes* ▪ *Subvention à l'école vétérinaire de Nantes et à différentes associations de protection des oiseaux* Autres participations : ▪ Création d'une cellule administrative et juridique, en commun avec les autres collectivités, pour assister les professionnels dans leurs démarches de demande d'indemnisation ▪ Association aux démarches judiciaires ▪ Demande de réévaluation de la contribution de l'État au budget de défense contre la mer dans le projet de contrat de plan ▪ Action en révision du zonage FEDER objectif 2	**57,48 MF** *1 MF* *20 MF* *6 MF* *50 MF* *0,3 MF* *0,18 MF*

Département de Loire Atlantique	Création d'un fonds d'urgence répartis comme suit : ▪ *Aide aux communes pour les chantiers d'insertion sur le littoral* ▪ *Aide aux professionnels de la mer et du tourisme* ▪ *Acquisition de matériels de nettoyage* ▪ *Recrutement de saisonniers supplémentaires* Réalisation d'une campagne de communication destinée à améliorer l'image du territoire	**15 M F** *3 M F* *3 M F* *3 M F* *6 M F* **5 MF**
Département de la Vendée	Création d'un fonds de recherche pour la lutte contre la pollution Prise en charge directe des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement des Rmistes impliqués dans les opérations de nettoyage et des frais de transport des lycéens impliqués dans le nettoyage Ouverture d'un numéro vert de conseil pour les dossiers d'indemnisation auprès du FIPOL Lancement d'un programme d'analyse sur l'assimilation de la pollution par le milieu marin Réalisation d'une campagne d'image pour l'été	**0,5 M F** *non chiffré* *non chiffré* *non chiffré* *non chiffré*
	Total conseils régionaux et généraux	**104,48 M F**

Figure 115 : Répartition des aides apportées par les conseils généraux et régionaux aux communes et professionnels victimes de la marée noire de l'Erika (d'après rapport du Sénat, 2000)

Contribution de Total Fina

Le groupe Total Fina a contribué à la prise en charge financière des travaux de neutralisation de l'épave, de dépollution à terre et de traitement des déchets, quand il ne les a pas intégralement pris en charge. Le rapport d'enquête du Sénat a ainsi évalué l'engagement de Total Fina dans la gestion de la marée noire à 850 millions de francs (figure 116). Le groupe pétrolier s'est engagé à ne pas présenter de demande d'indemnisation au FIPOL.

Cadre	Mesures	Montant
Création de la Mission Littoral Atlantique	*Récupération de la cargaison de l'Erika*	500 M F
	Gestion des déchets	200 M F
	Participation au nettoyage des côtes	70 M F
Création d'une fondation de la mer	*Restauration des équilibres écologiques*	50 M F *sur cinq ans*
Restauration de l'image du littoral atlantique	*Participation à une campagne publicitaire*	30 M F
Total des engagements financiers du groupe pétrolier		**850 M F**

NB : Il s'agit d'une prévision établie au premier semestre 2000 et non des dépenses effectivement réalisées

Figure 116 : Répartition de la participation financière de Total Fina à la gestion de la marée noire de l'Erika
(Source : Rapport d'enquête du Sénat, 2000)

Préjudices économiques et écologiques

Le littoral touché par la marée de l'*Erika* est très touristique. Le chiffre d'affaires du tourisme en année normale est estimé à 32 milliards de francs (4,9 milliards d'euros) pour une fréquentation de 145 millions de nuitées, ce qui représente 35 % de la fréquentation estivale métropolitaine. Une forte diminution de la fréquentation a été constatée au début de l'année 2000, surtout de la clientèle étrangère. Cette baisse s'est cependant infléchie au cours de l'été 2000. En octobre 2000, l'inspection générale des finances évaluait les pertes de chiffre d'affaires à trois milliards de francs (450 millions d'euros), soit des pertes de marges de 1,1 milliards de francs (168 millions d'euros), soit 3,5 % du chiffre d'affaires annuel. Il convient d'ajouter à ces pertes purement marchandes les pertes d'usage. En effet, si les baisses de fréquentation n'ont pas été significatives, les dépenses consenties sur place qui sont associées aux activités récréatives ont baissé par rapport aux autres régions. Les touristes se sont ainsi rendus sur le littoral touché par l'*Erika* mais, une fois sur place, leur usage a été dégradé en raison de l'accessibilité réduite à certains sites ou de l'image que les usagers avaient de ces espaces. Cette perte d'usage est estimée à 4 milliards de francs (620 millions d'euros) pour les touristes et 1,9 milliards de francs (290 millions d'euros) pour les 494 000 résidents des communes touchées par la pollution.

La production conchylicole de la zone polluée représente 25 % de la production française, soit près de 50 000 tonnes de coquillages par an (39 000 tonnes d'huîtres, 6 000 tonnes de moules et 4 000 tonnes de coques et palourdes). Cette production annuelle équivaut à 75 millions d'euros (Jeanneret et *al.*, 2002). Dès les premiers jours de la pollution, professionnels, scientifiques et autorités cherchent à éviter que cette marée noire ait des répercussions désastreuses pour l'économie littorale. Plusieurs options sont envisagées (destruction des stocks, déplacements vers des secteurs non contaminés, gestion des zones polluées sur la base de critères visuels) mais rapidement abandonnées de fait, qu'elles soient irréalisables sur le plan technique et/ou jugées trop onéreuses. La solution retenue repose sur l'élaboration, par l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), d'une norme sanitaire basée sur des analyses d'hydrocarbures. Le Réseau National d'Observation - RNO - de la qualité du milieu marin de l'Ifremer permet de dresser un état initial de la contamination et d'entreprendre un suivi entre décembre 1999 et décembre 2001. Ce suivi a permis de gérer efficacement les zones conchylicoles polluées et de minimiser l'impact de la marée noire. La plupart des zones conchylicoles ont, cependant, dû être fermées pendant plusieurs mois (figure 117). Le préjudice subi par les conchyliculteurs en Bretagne et dans les Pays de la Loire est néanmoins estimé à 21,5 millions d'euros, soit 141 millions de francs (Jeanneret et *al.*, 2002).

	Production conchylicole annuelle	**Fermeture des sites conchylicoles**	**Réouverture partielle**	**Réouverture complète**
Finistère	29 000 tonnes	8 janvier 2000	-	22 mars 2000
Morbihan		7 janvier 2000	14 janvier 2000 14 mars 2000	31 mars 2000
Loire Atlantique	6 000 tonnes	28 décembre 1999 6 janvier 2000	-	12 septembre 2001
Vendée	14 000 tonnes	28 décembre 1999 21 janvier 2000	-	4 avril 2001

Figure 117 : Impacts de la pollution de l'Erika sur la production conchylicole (d'après Jeanneret et *al.*, 2002)

L'évaluation du préjudice causé à la nature reste toujours sujette à controverse parmi les économistes (Peut-on donner une valeur monétaire à la nature ? Quel montant pour quelle espèce ? etc.). Il semble que les stocks halieutiques aient relativement peu souffert de la marée noire *(Vital, 2000)*. Les oiseaux, en revanche, ont particulièrement souffert de la marée noire de l'*Erika*. On estime ainsi que *(Bastien Ventura et al., 2005)* :

- 65 espèces ont été touchées ;
- 77 000 oiseaux ont été mazoutés (40 843 d'entre eux sont morts, tandis que les 36 157 restants ont été acheminés vers un centre de nettoyage) ;
- seuls 2 119 oiseaux ont pu être relâchés dans le milieu naturel après nettoyage ;
- la mortalité globale doit se situer entre 150 000 et 300 000 oiseaux.

L'estimation globale des préjudices causés par le naufrage de l'*Erika* n'est pas aisée. En juin 2000, l'Association Interrégionale Ouest Littoral Solidaire (AIOLS) a lancé une étude relative à l'évaluation des dommages économiques, écologiques et sociaux subis par les régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou Charentes afin de quantifier l'impact financier de la pollution. Les conclusions de cette analyse ont été rendues en février 2001. Le préjudice global y est évalué à environ six milliards de francs (915 millions d'euros). La figure 118 détaille la répartition des préjudices par secteur. Près de 80 % des dommages correspondent à des pertes avérées, les 20 % restants à une estimation des préjudices futurs.

Secteur	**Montant du préjudice** *(en millions de francs)*	
	Estimation basse	Estimation haute
Tourisme	2 650	3 220
Activités de la mer	340	480
POLMAR **Collectivités territoriales**	900 190	900 190
Environnement	230	350
Image	150	200
Total Fina	1 000	1 000
Coût global	**5 460**	**6 340**

Figure 118 : Répartition par secteur des dommages liés au naufrage du pétrolier Erika
(Source : AIOLS, 2001)

Indemnisation des dommages

Dès janvier 2000, la Steamship Mutual (P&I Club assureur du propriétaire du navire) et le FIPOL ouvrent un bureau commun à Lorient pour conseiller les personnes ayant subi un dommage, réceptionner et examiner les demandes d'indemnisation. 85 millions de francs (13 millions d'euros) sont disponibles au titre d'indemnisation auprès de l'assureur-responsabilité du propriétaire du navire et 1 128 millions de francs (172 millions d'euros) le sont auprès du Fonds FIPOL de 1992, soit un total de 1 213 millions de francs (185 millions d'euros) disponible pour indemniser les victimes. Le FIPOL a dressé un bilan de la procédure d'indemnisation au 30 août 2007 :

- 6 998 demandes d'indemnisation ont été déposées, pour un montant total de 2 548 millions de francs (388,5 millions d'euros), dont une demande s'élevant à 1 174 millions de francs (179 millions d'euros), présentée par l'État français au titre des opérations de nettoyage effectuées à la suite du sinistre.
- 99,7 % des demandes ont été évaluées. 1 048 demandes, d'un montant total de 210 millions de francs (32 millions d'euros), ont été rejetées. Des indemnités ont été versées au titre de 5 751 demandes pour un montant total de 846 millions de francs (129 millions d'euros). Cette somme a été versée conjointement par la Steamship Mutual à hauteur de 84 millions de francs (12,8 millions d'euros) et par le fonds FIPOL 1992 pour 762 millions de francs (116,2 millions d'euros).

Cependant, le total des demandes d'indemnisation relatives à la marée noire de l'*Erika* a largement dépassé le montant d'indemnisation disponible. Afin de permettre au Fonds de 1992 d'effectuer des paiements importants aux victimes, l'État français et Total SA se sont engagés à ne réclamer une indemnisation que lorsque tous les autres demandeurs auront été intégralement dédommagés, la demande déposée par Total SA devant venir en seconde position après celle de l'État. En raison de l'incertitude qui régnait quant au montant total des demandes recevables, le FIPOL a, dans un premier temps, limité ses paiements en affectant un taux de remboursement. Puis, en fonction de l'évolution de la situation, le niveau des paiements destinés aux demandeurs autres que l'État français et Total SA a été porté à 100 % en avril 2003. Le montant total de la demande présentée par l'État français dépasse le plafond disponible puisque, d'après sa méthode de calcul, le FIPOL a établi que le montant minimum recevable par l'État français est de 531 millions de francs (81 millions d'euros). Le FIPOL a ainsi partiellement indemnisé l'État français :

- en décembre 2003, 66 millions de francs (10,1 millions d'euros) au titre de l'aide au secteur du tourisme ;
- en octobre 2004, 39 millions de francs (6 millions d'euros) au titre de l'aide aux secteurs de la pêche, de la mariculture, de l'ostréiculture et de la production de sel.
- en décembre 2005, 98 millions de francs (15 millions d'euros) pour les frais engagés pour les opérations de nettoyage.

En parallèle, une information judiciaire a été ouverte auprès du tribunal de grande instance de Paris dès le 15 décembre 1999. L'instruction se poursuit jusqu'au 31 mars 2003. Le procès en première instance se déroule du 16 février au 4 juin 2007, et le jugement de première instance est rendu le 16 janvier 2008. L'armateur (Giuseppe Savarese), le gestionnaire d'exploitation du navire (Antonio Pollora), la société de classification (RINA) et l'affréteur (Total) sont condamnés solidairement à indemniser les victimes de la marée noire, à hauteur de 193 millions d'euros (figure 119). 85,4 % des dommages et intérêts ont été fixés au titre du préjudice matériel, très majoritairement au bénéfice de l'État. La réparation de l'atteinte portée à la réputation et à l'image représente 13,9 % des sommes allouées, destinées principalement aux collectivités territoriales, en particulier les communes de Loire Atlantique les plus durement touchées par la pollution. Enfin, pour la première fois, une réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement est reconnue, même si elle ne compte que pour 0,7 % des dommages reconnus. La plupart des parties civiles ont fait appel de ce jugement. La société Total, quant à elle, a décidé d'indemniser les victimes au civil mais de faire appel du jugement pénal.

Parties civiles	Préjudice matériel	Réparation de l'atteinte portée à la réputation et à l'image	Réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement	Total
État	**153,81 M €**	**-**	**-**	**153,81 M €**
Régions	**4,3 M €**	**7,0 M €**	**-**	**11,3 M €**
dont Bretagne	*2,57 M €*	*3,0 M €*	*-*	*5,57 M €*
dont Pays de la Loire	*1,73 M €*	*3,0 M €*	*-*	*4,73 M €*
dont Poitou Charentes	*-*	*1,0 M €*	*-*	*1,0 M €*
Départements	**5,45 M €**	**4,00 M €**	**1,02 M €**	**10,47 M €**
dont Finistère	*0,03 M €*	*1,00 M €*	*-*	*1,03 M €*
dont Morbihan	*0,13 M €*	*1,00 M €*	*1,02 M €*	*2,15 M €*
dont Loire Atlantique	*4,30 M €*	*1,00 M €*	*-*	*5,30 M €*
dont Vendée	*0,99 M €*	*1,00 M €*	*-*	*1,99 M €*
Collectivités locales [1]	**0,66 M €**	**15,53 M €**	-	**16,19 M €**
dont Finistère (4 CL)	*0,16 M €*	*0,60 M €*	-	*0,76 M €*
dont Morbihan(10 CL)	*0,30 M €*	*3,0 M €*	-	*3,30 M €*
dont Loire Atlantique (17 CL)	*0,19 M €*	*9,23 M €*	-	*9,42 M €*
dont Vendée (9 CL)	*0,01 M €*	*2,70 M €*	-	*2,71 M €*
Associations	**0,62 M €**	**0,33 M €**	**0,3 M €**	**1,25 M €**
Total général	**164,84 M €**	**26,86 M €**	**1,32 M €**	**193,02 M €**

[1] Communes ou communautés de communes : entre parenthèses, nombre de collectivités locales concernées par département

Figure 119 : Tableau récapitulatif des dommages et intérêts accordés aux parties civiles dans le jugement de première instance de l'Erika
(d'après Jugement du tribunal de grande instance de Paris, 16 janvier 2008)

5.2. AUTOMNE 2000 - FIN 2002 : LE GRAND CHAMBARDEMENT

Afin d'intégrer au plus vite les enseignements tirés de la gestion de crise de l'*Erika*, le législateur entreprend une profonde refonte de la réglementation POLMAR dès le second semestre 2000. Les circulaires et instructions de 2001-2002 qui en découlent marquent le pas d'une nouvelle ère du plan POLMAR, caractérisée par la prise de conscience des préfectures de la nécessité de disposer d'un plan POLMAR actualisé et de se préparer efficacement et régulièrement. En parallèle, alors que préfecture maritime de l'Atlantique et préfectures du Finistère à la Charente Maritime sont encore aux prises avec la gestion de l'*Erika*, sept pollutions ou risques de pollution maritime surviennent entre octobre 2000 et décembre 2002. Ces vingt-six mois ne sont pas de tout repos pour les autorités maritimes françaises, surtout pour la préfecture maritime de l'Atlantique concernée par six d'entre elles.

5.2.1. Refonte de la réglementation POLMAR

Au vu des dysfonctionnements observés dans la gestion de l'*Erika*, le Comité Interministériel de la Mer (CIM) et le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 28 février 2000 décident d'engager au plus vite une actualisation de la réglementation. Cet objectif est ensuite réaffirmé par le CIM du 27 juin 2000. La réforme porte principalement sur les points suivants :

- l'organisation générale de l'action de l'État en mer ;
- la prévention des risques et la prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre des plans POLMAR ;
- la coordination des plans POLMAR Mer et Terre ;
- l'accueil des navires en difficulté.

Un groupe de travail, composé de représentants du Secrétariat Général de la Mer (SG Mer), des ministères de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Environnement, est créé pour mener à bien cette refonte réglementaire. Ce groupe de travail s'appuie sur les enseignements et propositions des différents rapports d'enquête sur l'*Erika* (Assemblée Nationale, Sénat, Conseil Économique et Social et Inspection Générale de l'Environnement) et aboutit à la promulgation d'un nouveau dispositif POLMAR constitué de :

- l'*instruction du Premier Ministre du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs*
- la *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*
- l'*instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR)*
- l'*instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles*

Cette refonte des instructions POLMAR est perçue comme une réforme majeure, en particulier par les préfectures terrestres. Cependant, elle reprend nombre des grands principes affinés au cours de l'évolution de la réglementation POLMAR et en détaille d'autres. Elle comporte aussi quelques nouveautés : définition d'une coordination effective au niveau central, recherche d'une coordination terre-mer accrue, entretien d'une capacité d'expertise immédiate, concertation renforcée des pouvoirs publics avec les élus et la société civile et qualité de la communication dans un souci de transparence. La concertation avec les élus et la société civile passe pour l'un des principaux changements de cette réforme alors qu'elle est déjà très présente dans la version de 1978 : « Il est indispensable que les plans locaux soient le résultat d'une large concertation entre toutes les personnes concernées par la lutte contre les pollutions marines accidentelles et par leurs conséquences et notamment des élus[26] ». Cela était aussi réaffirmé dans la réglementation de 1997. La différence entre le réel et le perçu est ici très nette. En effet, il ne s'agit en aucun cas d'une nouveauté, mais les préfectures avaient jusqu'alors délibérément occulté cet impératif.

[26] *Circulaire du 12 octobre 1978 relative à la préparation des plans locaux contre les pollutions marines accidentelles (plan POLMAR)*, paragraphe A, page 1.

5.2.1.1. Principes généraux

L'*instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs* fixe les principes généraux d'élaboration et de mise en œuvre des plans de secours et de lutte relatifs aux accidents maritimes majeurs. Elle désigne les responsables de la prévision, de l'alerte, de l'action et de la coordination, au niveau local comme au niveau national, et précise l'articulation des plans dans le cas d'un sinistre survenant en mer ou à terre et menaçant les personnes, les biens ou l'environnement. Elle détermine la maquette générale des plans de secours et de lutte en mer et à terre qui doivent être préparés par les préfets maritimes et les préfets des départements en soulignant la nécessaire actualisation et cohérence de ces plans entre les départements d'une même zone de défense. Enfin, elle rappelle le caractère impératif de l'entraînement des personnels de tous niveaux appelés à jouer un rôle dans la résolution des crises.

Pour la première fois, le législateur insiste sur le fait que le risque zéro n'existe pas et que la France doit se préparer au mieux à lutter contre des pollutions maritimes de grande ampleur. « L'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer la sécurité en mer et sur le littoral ne peut faire disparaître totalement le risque d'accident à caractère maritime. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent disposer d'une organisation capable de faire face aux conséquences d'un tel accident, adaptée aux caractéristiques spécifiques du milieu marin et tenant compte de la simultanéité possible de menaces pour les vies humaines et pour l'environnement[27] ».

La réglementation insiste lourdement sur la désormais indispensable sensibilité aux questions environnementales, qui justifie « le recours à une expertise compétente et indépendante et à une communication de qualité [28]». En outre, elle reconnaît la complexité des problèmes à résoudre et des acteurs impliqués lors de la gestion d'une pollution maritime et définit les modalités d'une coordination très structurée. Les nouveaux plans POLMAR doivent ainsi comporter « les mesures relatives à la mise en œuvre des expertises en vue d'actions clairement identifiées, l'aménagement d'un circuit de communication interne et d'information de l'opinion, l'accueil des bénévoles, mais également l'ensemble des mesures permettant le traitement complet du sinistre à l'issue de la crise[29] ». Enfin, la coopération internationale est activement recherchée, plus spécialement dans les zones limitrophes et conformément aux accords existants.

5.2.1.2. Répartition des compétences

La figure 120 présente l'ensemble des acteurs impliqués dans l'organisation POLMAR selon la réglementation de 2001-2002 à la fois dans les phases de préparation et de gestion de crise. En gestion de crise, cette organisation définit une structure du commandement précise (figure 121) constituée de deux organes de coordination au niveau central (le CICADMER et le COGIC), un au niveau zonal (le COZ). La lutte en mer s'organise autour du COM et de l'OSC tandis que la lutte à terre se répartit entre le PCF, le ou les PCO et les différents PCA.

---

[27] *Instruction du 02 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs*, Paragraphe 1, page 1.
[28] *Ibid.*, Paragraphe 1, page 1.
[29] *Ibid.*, Paragraphe 1, page 1.

Prévention et préparation à la lutte

C'est au secrétaire général de la mer (SG Mer), sous l'autorité du Premier ministre, que revient d'animer et coordonner l'action des différents départements ministériels chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de préparation à la lutte.

Les mesures de prévention regroupent les mesures de sécurité de la circulation maritime, aérienne ou terrestre et les mesures de sécurité des installations techniques fixes ou mobiles, maritimes, terrestres ou aériennes, de stockage, transport, manipulation, recherche et extraction des produits polluants, qui visent à réduire respectivement les risques d'accidents susceptibles de provoquer une pollution du milieu marin, et les risques d'avaries ou accidents pouvant provoquer la pollution du milieu marin et leurs conséquences.

La réglementation de 2001-2002 détaille plus précisément les mesures de préparation à la lutte que ne le faisaient les réglementations précédentes. L'objectif est de « disposer en permanence de tout un ensemble de moyens, en personnels entraînés et en matériels adaptés, dont le régime d'alerte et les conditions de mise en œuvre doivent être prévus dans des plans de secours spécialisés[30] ». La préparation repose ainsi sur :

- le rôle essentiel du Cedre, chargé au niveau national, des études et de la documentation concernant les produits polluants et leurs effets, ainsi que de la formation et des méthodes et moyens spécialisés utilisés pour les combattre ;
- la disposition immédiate d'une expertise compétente afin de « connaître les caractéristiques des produits polluants en cause (teneur, nature et toxicité), leur comportement dans l'eau, l'air et leur déplacement, édicter des normes et des consignes de protection précises concernant la sécurité sanitaire (personnels sur les chantiers, population générale, population sensible), alimentaire (seuils de tolérance en polluant) et environnemental (conduite, traitement des chantiers et niveau de dépollution)[31] ». Un comité d'experts est ainsi constitué parmi les compétences scientifiques, les laboratoires et les établissements spécialisés, qu'il réunit en cas de pollution maritime accidentelle. Les conclusions de ce comité sont alors mises à la disposition des cellules de crise, tant au niveau national que local ;
- le concours de toutes les administrations ou structures locales, régionales et zonales responsables de cette préparation, avec le renfort des moyens nationaux de la sécurité civile et de tout autre moyen public ou privé pertinent ;
- l'établissement de plans POLMAR ;
- l'information des élus locaux sur le contenu des plans POLMAR, en particulier les dispositions concernant les zones à protéger en priorité et les sites de stockage temporaires prévus sur les communes, ainsi que leurs responsabilités propres, afin d'éviter toute incompréhension en situation d'urgence ;
- la réalisation d'exercices visant à évaluer la disponibilité et l'efficacité des matériels, vérifier la validité des plans POLMAR départementaux et apprendre aux différentes parties prenantes à agir en commun.

---

[30] *Instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR)*, Paragraphe 1.1.

[31] *Instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR)*, Paragraphe 1.2.

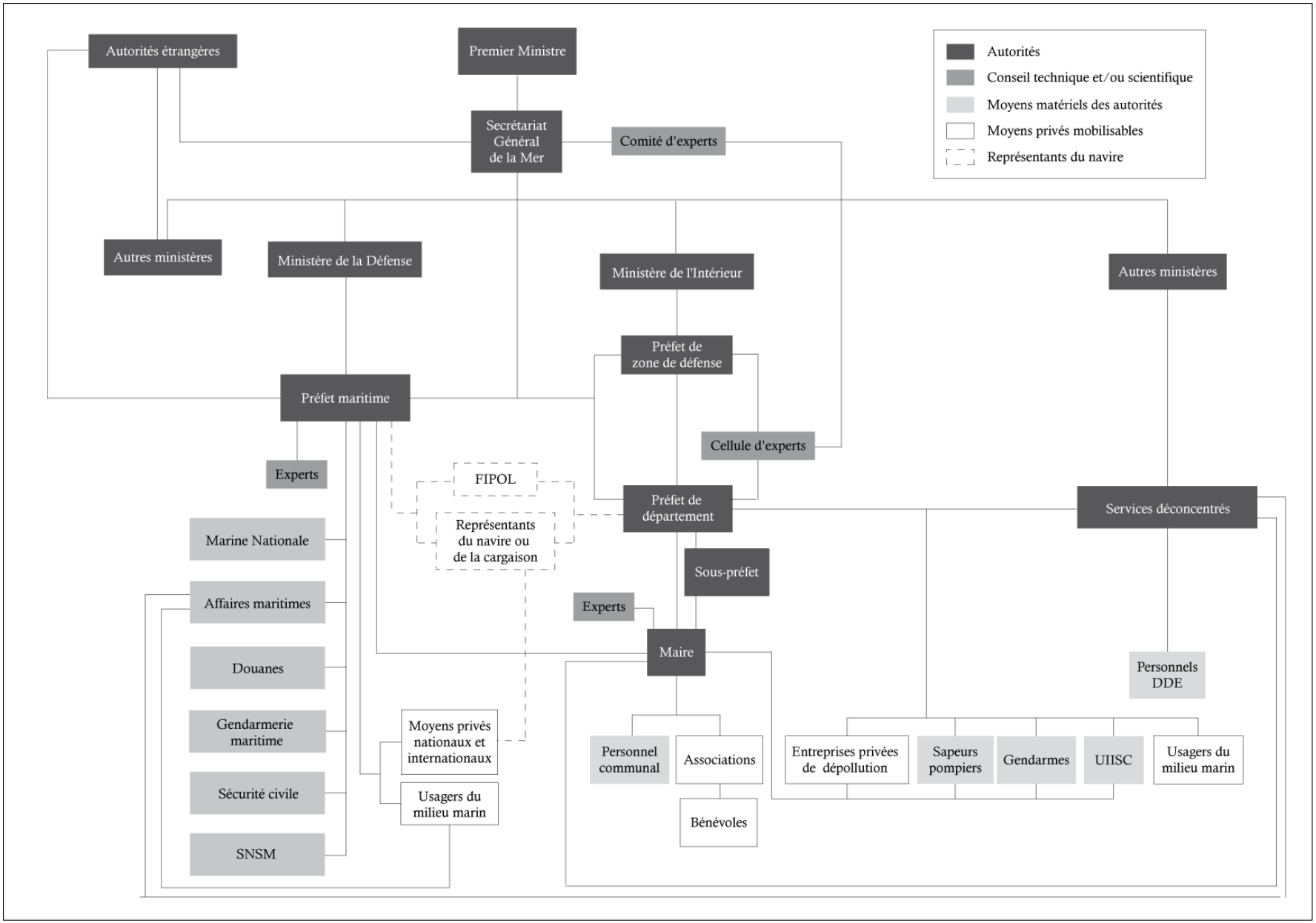
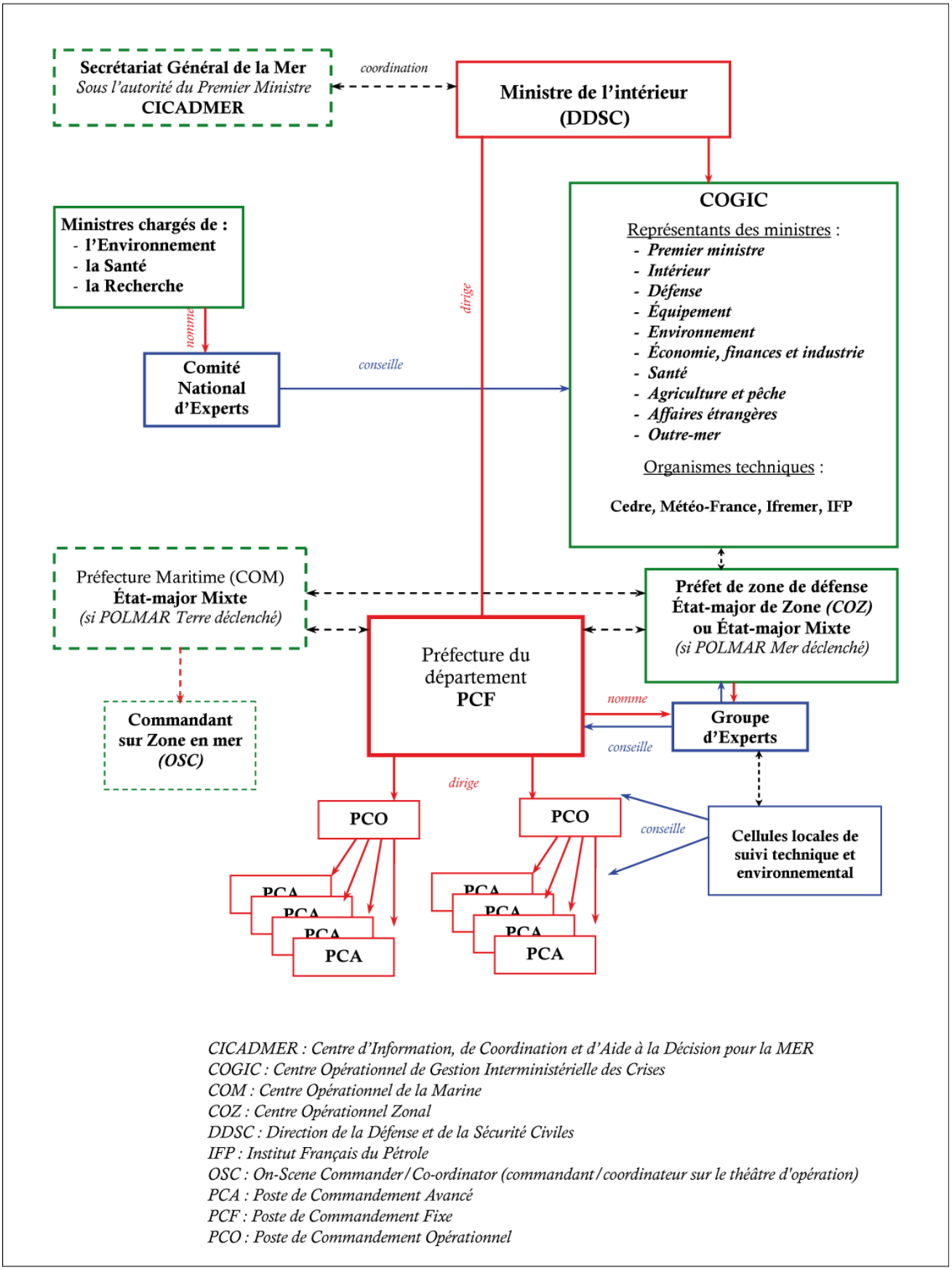


Figure 120 : Les acteurs impliqués dans l'organisation POLMAR selon la réglementation du 4 mars 2002



CICADMER : Centre d'Information, de Coordination et d'Aide à la Décision pour la MER
COGIC : Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises
COM : Centre Opérationnel de la Marine
COZ : Centre Opérationnel Zonal
DDSC : Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles
IFP : Institut Français du Pétrole
OSC : On-Scene Commander / Co-ordinator (commandant / coordinateur sur le théâtre d'opération)
PCA : Poste de Commandement Avancé
PCF : Poste de Commandement Fixe
PCO : Poste de Commandement Opérationnel

Figure 121 : Structure du commandement POLMAR selon la réglementation du 4 mars 2002
(Source : Cedre, DTMPL, Guide de révision POLMAR Terre, 2002)

Les plans POLMAR doivent comporter :

- l'ensemble des mesures opérationnelles et administratives nécessaires à la préparation, à la conduite de la lutte, et à la gestion des conséquences de la crise ;
- un inventaire de tous les moyens mobilisables (moyens de l'État ou des collectivités locales, moyens privés fournis par convention, moyens privés disponibles sur réquisition et moyens étrangers dans le cadre d'accords internationaux), ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces moyens ;
- les mesures destinées à la protection des populations, à la sauvegarde des intérêts des acteurs économiques et au recueil des éléments utiles en vue de la réparation des dommages subis (états des lieux, mesures précontentieuses).

La concertation devient le maître mot de l'élaboration des plans POLMAR. En effet, l'accent est très fortement mis sur le concours des administrations, organismes et/ou associations impliqués et des représentants des populations concernées. Une attention particulière est portée à l'organisation de la continuité de l'action (interface mer-terre ou entre deux ou plusieurs départements d'une même zone de défense ou de zones de défense différentes). La notion de frange littorale apparaît pour la première fois, cette bande côtière devant faire l'objet de mesures spécifiques prévues dans les plans de secours, d'où un rôle renforcé pour les Affaires maritimes. La concertation avec les élus devient incontournable tant dans l'élaboration des plans que de la gestion de crise. Et, suite aux polémiques générées lors de l'*Erika*, les conditions d'emploi des bénévoles doivent être clairement définies et, autant que possible, soumises à l'encadrement d'associations.

Le plan POLMAR Terre définit la réponse à mettre en œuvre par les autorités françaises à terre. En raison du grand nombre d'annexes techniques requises et de la complexité du réseau d'acteurs impliqué, son élaboration est plus lourde que le plan POLMAR Mer. Le plan de secours en lui-même décrit la stratégie de la lutte. Quinze annexes techniques y sont jointes afin de fournir aux décideurs tous les éléments nécessaires à leur prise de décision :

- Inventaire hiérarchisé des zones sensibles à protéger en priorité
- Plan de protection des sites sensibles
- Plan de gestion des matériaux pollués et polluants récupérés
- Plan de nettoyage du littoral et de zones à l'interface terre-mer
- Plan de secours pour la faune
- Accueil des bénévoles
- Hébergement des personnels de lutte
- Inventaire du matériel de lutte anti-pollution
- Aspects juridiques et financiers
- Recueil des données et archivage
- Liste des organismes et experts locaux compétents
- Organisation des mesures et analyses en vue d'un suivi environnemental
- Gestion des pêches et salubrité des zones de productions marines
- Dispositif sanitaire pour le personnel de lutte et les populations littorales
- Transmissions et communications

Un nouveau guide de révision des plans POLMAR Terre est édité en juin 2003. Il détaille la répartition des missions à terre et propose une trame pour la mise en conformité des plans POLMAR Terre avec la réglementation de 2001-2002. Il a été réalisé par le Cedre, en collaboration avec plusieurs ministères et financé par la DTMPL (Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral), l'une des directions du ministère de l'Équipement. Il vise à aider les services déconcentrés départementaux travaillant à l'élaboration du plan POLMAR Terre, le plus souvent les SIDPC (Service Interministériel de Défense et de Protection Civile des préfectures) et les DDE ou services maritimes spécialisés, mais aussi désormais les DDAM, les DIREN et les DRIRE. Le principe est de reprendre la réglementation, de la préciser et ainsi de proposer un véritable canevas pour la réalisation des plans POLMAR Terre. Leur élaboration en est ainsi largement facilitée, puisque, pour chaque action, sont détaillés les objectifs à atteindre, les services impliqués et les méthodes pour y parvenir. Le guide de révision préconise de structurer le plan POLMAR Terre en plusieurs éléments : un document de base complété par des annexes techniques et deux ou trois documents tirés à part. Le document de base contient « l'essentiel des informations se rapportant au dispositif POLMAR, et en particulier : la diffusion de l'alerte, l'organisation du commandement, les missions des services et les fiches d'aide à la décision[32] ». Les annexes techniques, quant à elles, « abordent divers thèmes, comme, par exemple, l'inventaire précis et hiérarchisé des zones à protéger en priorité, l'inventaire exhaustif et tenu à jour des matériels et produits de lutte, les plans précis de pose et de maintenance des barrages, l'inventaire des sites de stockage et des centres de traitement des produits polluants récupérés, etc. (le guide comprend 15 annexes au total). Les trois premières annexes techniques intégrées au document de base sont des synthèses de documents plus détaillés et complets, les tirés à part[33] ». Trois documents sont tirés à part :

- l'atlas de sensibilité du littoral départemental, des zones et des installations particulièrement vulnérables ou à risque ;
- le plan détaillé de protection des sites sensibles ;
- le plan de gestion des matériaux pollués et polluants récupérés.

Le SG Mer a pour mission de veiller à ce que « les moyens de lutte et de secours en mer et à terre restent adaptés aux risques de crise en mer et sur le littoral[34] ». Pour ce faire, il s'appuie sur le dispositif d'expertise mis en place par le ministère de l'Environnement. Un bilan annuel est dressé et des adaptations proposées pour disposer en permanence des moyens de lutte idoines. Les conférences maritimes régionales sont aussi l'occasion de faire le point sur l'état des moyens, l'entraînement des personnels et la préparation des structures de coordination.

La fréquence des exercices est, par ailleurs, clairement définie. Les ministres chargés de la mer et de la sécurité civile doivent veiller au respect de ce calendrier et prévoir les crédits nécessaires à la réalisation de ces exercices. Un exercice POLMAR Mer, articulé avec un exercice POLMAR Terre, doit être réalisé annuellement sur chaque façade maritime. De plus, un exercice POLMAR Terre doit être conduit dans chaque

---

[32] Cedre - DTMPL, *Guide de révision des plans POLMAR Terre*, édition 2002, page 3.

[33] *Ibid.*, page 3.

[34] *Instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs*, Paragraphe 10, page 4.

département littoral au minimum tous les trois ans, tandis que, chaque année, un exercice majeur associant un ou plusieurs département(s) est organisé par façade maritime. Ces exercices sont systématiquement suivis d'un retour d'expérience et les plans de secours doivent être révisés en tant que de besoin. Le SG Mer assure la diffusion au niveau national des enseignements tirés des exercices POLMAR.

Lutte contre la pollution maritime

La gestion de la pollution en mer

Le préfet maritime est responsable de l'organisation et de la direction de toutes les opérations de lutte en mer dans les limites de sa zone de responsabilité, dans le cadre de ses attributions normales et avec les moyens de la marine et des administrations dont il coordonne l'action en mer. À ce titre, il est chargé de recueillir en permanence les informations sur la pollution, d'évaluer la menace et de mettre en œuvre les moyens appropriés pour y faire face. Il est habilité à adresser les mises en demeure nécessaires conformément à l'article L 218-72 du code de l'environnement.

Lorsqu'il déclenche le plan POLMAR Mer, le préfet maritime en informe immédiatement :

- le Premier ministre (secrétariat général de la mer, CICADMER) ;
- le ministre chargé de la mer (cabinet, DAMGM, DTMPL) ;
- le ministre de la défense (cabinet, état-major de la marine) ;
- le ministre de l'intérieur (COGIC) ;
- le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (cabinet, budget, DGCP, DAJ) ;
- le ministre de l'environnement (cabinet, directions de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques) ;
- le ministre chargé de la santé (DGS) ;
- le ministre de l'agriculture et de la pêche (cabinet, DPMA, DGAL) ;
- le ministre des affaires étrangères (cabinet, DAEF) ;
- les préfets des départements et des zones de défense concernés ou susceptibles de l'être.

Le préfet maritime met en place un état-major de lutte constitué d'un représentant du préfet de zone de défense et des représentants locaux ou régionaux des différentes administrations intéressées. Les experts et les moyens du Cedre de Météo France et de l'Ifremer sont immédiatement mis à sa disposition. Il peut aussi faire appel aux organismes et experts, ainsi qu'à toute personne dont il estime la présence nécessaire au sein de cet état-major, en particulier les représentants des responsables de la pollution, de leurs assureurs et du FIPOL. Si la situation l'exige, le préfet maritime peut aussi détacher un échelon avancé de commandement qui s'installe à l'endroit le plus opportun pour conduire les opérations en mer. Si le sinistre intéresse à la fois les préfectures maritimes de l'Atlantique et de Manche-mer du Nord, le préfet maritime de l'Atlantique décide de prendre la direction d'ensemble ou de la déléguer au préfet maritime de la Manche-mer du Nord. Pour conduire les opérations de lutte, il dispose des moyens des administrations. Il peut, en outre, faire appel aux moyens privés réquisitionnés ou non, ainsi qu'aux moyens étrangers dans le cadre des accords de coopération. Il tient informé en permanence le CICADMER, qui assure l'information du Premier ministre, via le SG Mer, et des ministres concernés. Si la pollution menace le

littoral, il doit en avertir les préfets des départements et des zones de défense concernés, de manière à permettre la préparation de la lutte à terre. Dès lors que la lutte à terre s'avère nécessaire, le préfet maritime agit en collaboration étroite avec le préfet de zone coordonnateur.

La gestion de la pollution à terre

La responsabilité de la conduite de la lutte à terre varie en fonction de l'ampleur de la pollution. La réglementation distingue trois niveaux de pollution : pollution de faible ampleur, pollution de moyenne ampleur et pollution d'ampleur exceptionnelle (figure 122).

Pour les pollutions de petite et moyenne ampleur, le plan POLMAR Terre n'est pas déclenché. Les opérations de lutte incombent au maire en raison de son pouvoir de police générale sur le territoire de sa commune. Il doit, en effet, d'après l'article L 2212-2-5 du Code Général des Collectivités Territoriales « 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 ». Le préfet de département coordonne l'action des différents maires concernés et peut apporter son soutien en tant que de besoin. Cependant, l'échelon administratif que constituent les communes françaises recouvre des réalités très différentes en terme de poids démographique. S'il existe quelques villes littorales de grande taille (190 000 habitants au Havre, 150 000 habitants à Brest par exemple), la grande majorité des villes littorales françaises sont peu peuplées, parfois quelques centaines d'habitants seulement. Par conséquent, les moyens disponibles au sein des communes pour lutter contre une pollution maritime vont énormément varier d'une commune à l'autre. Et là où une ville grande ou moyenne va pouvoir mobiliser un personnel communal nombreux et dans la durée, une petite commune, qui n'a souvent qu'un employé communal ou deux et aucun matériel adapté à la dépollution, va se retrouver très rapidement débordée. De même, les budgets des communes varient énormément en fonction de la taille de la commune. Les frais engagés pour la dépollution, qui pourront être intégrés au budget d'une grande commune, risquent rapidement de grever le budget d'une petite commune. La réglementation POLMAR exige, cependant, la même chose de toutes les communes quelle que soit leur taille. En outre, les communes n'ont pour la plupart aucun plan de secours local pour faire face à une crise, quelle qu'en soit l'ampleur, sur leur territoire. La gestion de crise par les communes lors des pollutions maritimes se fait donc généralement dans une certaine improvisation. L'ampleur des moyens disponibles ainsi que l'expérience de pollutions antérieures vont ainsi être des facteurs déterminants de la capacité de la commune à mettre en œuvre de façon efficiente les moyens pour lutter contre la pollution. Ainsi constate-t-on une meilleure réactivité et connaissance des missions qui leur incombent chez les maires bretons, touchés par plusieurs pollutions majeures depuis la fin des années 1970 que chez ceux d'autres régions qui n'ont encore jamais réellement connu ce type de pollution sur leur territoire.

AMPLEUR DE LA POLLUTION	CAS DE FIGURE	RESPONSABILITÉ
POLLUTION DE FAIBLE AMPLEUR	Une ou plusieurs commune(s) atteinte(s) par une pollution maritime ne dépassant pas les moyens de la commune.	**Pas de déclenchement du plan POLMAR Terre** Les opérations de lutte incombent à la commune et sont dirigées par les maires dans le cadre de leurs attributions de police générale prévue par l'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales. - Nettoyage réalisé par les employés communaux - Possibilité de faire appel à des moyens privés (entreprises spécialisées de dépollution) et de demander conseil et assistance technique aux services départementaux compétents (pompiers notamment), aux services déconcentrés de l'État, au Cedre ou à tout autre organisme compétent. - Les maires doivent rendre compte de leurs actions au sous-préfet.
POLLUTION DE MOYENNE AMPLEUR	Une ou plusieurs commune(s) atteinte(s) par une pollution maritime pouvant entraîner la saturation des moyens de la commune.	**Pas de déclenchement du plan POLMAR Terre** En cas de pollution plus importante et ne touchant qu'une seule commune, la responsabilité de la lutte reste au maire sur le territoire de sa commune. Il rend compte de ses actions au sous-préfet. Quand plusieurs communes sont atteintes par une pollution de moyenne ampleur, le préfet coordonne les opérations de lutte et attribue les renforts sans toutefois relever les maires de leur responsabilité. - Mêmes moyens qu'en faible ampleur *(Cf. Ci-dessus)* - Possibilité pour les maires d'accéder aux moyens matériels du centre interdépartemental de stockage POLMAR Terre[35] à titre onéreux
POLLUTION D'AMPLEUR EXCEPTIONNELLE	Une ou plusieurs commune(s) atteinte(s) par une pollution maritime dépassant largement la capacité de réponse de la commune, voire du département.	**Déclenchement du plan POLMAR Terre** Lorsque le préfet de département déclenche le plan POLMAR Terre, il en informe immédiatement le Premier Ministre et les différents ministres concernés, le préfet de la zone de défense, le préfet maritime ou délégué du gouvernement concerné, ainsi que le Cedre, Météo-France et l'IFREMER dont les experts et les moyens sont immédiatement mis à sa disposition. Le préfet de département est responsable de la conduite de l'organisation de la lutte anti-pollution sur son département. Les maires touchés par la pollution sont alors subordonnés au préfet.

Figure 122 : Responsabilité de la conduite des opérations de lutte à terre en fonction de l'ampleur de la pollution selon la réglementation POLMAR de 2001-2002

[35] L'État possède des matériels spécifiques pour la lutte anti-pollution à terre au sein de centres interdépartementaux de stockage de matériels POLMAR Terre qui sont au nombre de huit en France métropolitaine: Dunkerque, Le Havre, Brest, Saint Nazaire, Le Verdon, Sète, Marseille, Ajaccio. Ils sont gérés par les services déconcentrés du Ministère de l'Équipement, en général, le service des phares et balises.

En cas de pollution d'ampleur exceptionnelle, le préfet de département déclenche le plan POLMAR Terre. Il en informe immédiatement :

- le Premier ministre (SG Mer et CICADMER) ;
- le ministre de l'Intérieur, chargé de la Sécurité Civile (cabinet, COGIC) ;
- le ministre chargé de la mer (cabinet, DTMPL, DAMGM) ;
- le ministre chargé de l'Environnement (cabinet et directions de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques) ;
- le ministre de la défense (cabinet et état-major de la marine)
- le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (cabinet, budget, DAJ et DGCP) ;
- le ministre de la santé (DGS) qui sera chargé d'organiser l'expertise sanitaire ;
- le ministre de l'agriculture et de la pêche (cabinet, DPMA, DAGL) ;
- le préfet de la zone de défense ;
- le préfet maritime ;
- le Cedre, Météo-France et l'Ifremer dont les experts et les moyens sont immédiatement mis à sa disposition.

Le préfet de département, placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, assure la direction des opérations de lutte dans les limites de son département. Lorsque l'origine de la pollution se trouve dans son secteur de responsabilité, il peut effectuer les mises en demeure selon les *décrets n° 61-547 du 26 décembre 1961* et *n° 86-38 du 7 janvier 1986*. Il installe un état-major constitué des représentants des services déconcentrés des départements ministériels concernés, des organismes et experts qualifiés, ainsi que de toute personne dont la présence au sein de cet état-major lui semble nécessaire. Il peut également faire appel aux représentants des responsables de la pollution, de leurs assureurs et/ou du FIPOL. Il reçoit les informations sur la pollution du préfet maritime et évalue la menace. Il rend compte en permanence du déroulement des opérations au ministre de l'intérieur (COGIC) et s'appuie sur le centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC).

Pour conduire les opérations, des cellules de crise sont instituées à différents niveaux. Le préfet de département met en place un état-major de lutte au niveau départemental : le PCF (Poste de Commandement Fixe). Il a pour objectif de donner au préfet les éléments lui permettant d'arrêter ses décisions quant au déclenchement du plan POLMAR Terre, à la stratégie de lutte et aux moyens à engager. Pour mener à bien cette mission, il doit :

- recueillir l'ensemble des renseignements relatifs à l'évolution de la situation ;
- assurer l'information du préfet, du préfet de zone de défense et du gouvernement ;
- assurer la liaison avec le préfet maritime ;
- tenir à jour un état des besoins et solliciter la zone de défense pour l'attribution de moyens complémentaires ;
- faire établir les documents permettant la mise en œuvre des moyens en personnels et matériels (conventions, marchés, etc.) ;
- coordonner les opérations d'observation terrestre des pollutions ;
- tenir informé le Poste de Commandement Opérationnel (PCO) des prévisions météorologiques, et des prévisions d'évolution ou de déplacement de la pollution selon les prévisions des experts techniques s'appuyant sur des modèles ;
- mettre en place le réseau de collecte et d'enregistrement des informations sur les opérations conduites à terre ;

- mettre en place une veille sanitaire (risques pour les personnes et les produits comestibles) ;
- assurer la logistique des PCO ;
- coordonner les actions de communication (médias, public, victimes) en liaison avec le préfet de zone de défense et en tenant compte des directives nationales ;
- établir et diffuser les synthèses périodiques : lorsqu'il n'y a qu'un seul PCO, l'établissement de ces synthèses peut lui être confié, mais leur diffusion appartient toujours au PCF ;
- transmettre à la zone de défense les questions d'ordre médiatique, scientifique, technique, juridique et financier.

Le PCF est composé de représentants des services de la préfecture, des services déconcentrés de l'État (DDE, DDAM, DIREN, etc.), du SDIS, du groupement de gendarmerie, du préfet maritime (chargé de la gestion de l'interface terre-mer) et d'experts techniques (Cedre, Météo France, Ifremer). Le préfet peut également requérir, s'il l'estime nécessaire, la présence d'autres acteurs comme un représentant des communes, du conseil général, des professionnels de la pêche ou d'associations de défense de la nature. Le PCF est constitué de différentes cellules chargées d'un aspect spécifique de la gestion de crise (communication, transmissions, renseignements, opérations et logistiques, aspects sanitaires, aspects financiers, etc.).

Un PCO (Poste de Commandement Opérationnel) est mis en place dans les arrondissements touchés par la pollution. Cette cellule de crise est dirigée par le sous-préfet ou un autre représentant du corps préfectoral. Sa composition se fait sur le modèle du PCF et est à l'appréciation du commandant des opérations de lutte. Le PCO est chargé d'organiser sur le terrain la conduite des opérations selon les directives du préfet. Il est en particulier chargé de :

- définir les secteurs du littoral selon des unités géographiques ;
- répartir les moyens en personnels et matériels adaptés et disponibles ;
- rédiger les ordres d'opérations de chaque chantier avec les techniques de travail à utiliser ;
- établir les bons de commande, récapituler les attachements quotidiens, vérifier les factures des entreprises et en proposer le paiement ;
- tenir un journal de bord de l'activité de chaque secteur, y compris les incidents et accidents, et rédiger à l'attention du PCF les synthèses journalières ;
- assurer la logistique tant au niveau de l'approvisionnement des équipes en consommables (carburants, absorbants, produits de nettoyage...) et petits matériels (équipements individuels, fournitures, etc.), qu'au niveau de l'entretien et de la réparation des matériels de lutte (groupes, pompes, raccords, vannes, etc.) ;
- planifier et réaliser la formation pratique des personnels de lutte ;
- veiller à l'application et au respect des consignes d'hygiène et de sécurité du personnel de lutte définies par le comité national d'experts ou/et le groupe d'experts du PCF ;
- organiser le ravitaillement, l'hébergement, l'encadrement et le suivi sanitaire des personnels mobilisés, bénévoles ou militaires ;
- assurer le lien, en liaison avec le sous-préfet responsable, avec les élus locaux, les associations socioprofessionnelles et de protection de la nature, dans la limite définie par le PCF.

En fonction de l'ampleur de la pollution, le littoral touché est découpé en secteurs. Un PCA (Poste de Commandement Avancé) est mis en place sur chaque secteur afin de conduire les opérations ordonnées par le PCO et de faire remonter les informations du terrain. De manière plus détaillée, cela consiste à :

- appliquer les décisions du PCO qui lui transmet des ordres d'opération détaillant les techniques de lutte pour chaque chantier ;
- faire connaître au PCO les besoins en personnels et matériels, rendre compte des difficultés et incidents et solliciter le dépannage ;
- organiser les chantiers et la chaîne d'évacuation des produits polluants ramassés jusqu'au stockage intermédiaire ;
- assurer les compléments de formation nécessaires aux chefs de chantier avec l'aide des experts et du Cedre notamment ;
- renseigner le PCO sur l'évolution de la situation et les opérations en cours.

Des chantiers de lutte sont mis en place sur chaque zone polluée pour exécuter les ordres reçus du PCO via le PCA. La composition des PCA et des chantiers est calquée sur celle des PCO : à sa tête un responsable des opérations et un représentant de tout organisme compétent.

Cette organisation pyramidale (PCF - PCO - PCA - chantiers de dépollution) fonctionne dans les deux sens. Elle permet à la fois de répercuter les décisions de l'échelon décisionnel le plus élevé vers l'application concrète sur le terrain et de faire remonter des informations concrètes du terrain de façon harmonisée vers l'échelon décisionnel.

Afin de conduire les opérations de lutte à terre, le préfet de département dispose :

- de l'ensemble des moyens disponibles des administrations ;
- des moyens de lutte du centre interdépartemental de stockage POLMAR Terre territorialement compétent ;
- des moyens nationaux de la sécurité civile et de la défense nationale ;
- des moyens des collectivités locales ;
- des moyens privés, réquisitionnés ou non.

Si les moyens d'un département sont insuffisants, la zone de défense soutient les opérations de lutte en coordonnant les ressources disponibles sur l'ensemble des départements de son territoire.

Coordination des opérations

Si plusieurs départements sont touchés par la pollution, une coordination se met en place au niveau zonal afin d'harmoniser les actions menées sur les différents territoires touchés. Le préfet de zone de défense, assisté du préfet délégué à la sécurité et à la défense, de l'état-major de zone (EMZ) de la sécurité civile et du CIRCOSC, assure la coordination de l'ensemble du dispositif : suivi des actions terrestres, maritimes et aéromaritimes, mise en cohérence de ces actions et la répartition des moyens de renfort. « Lorsqu'il exerce des responsabilités effectives de coordination, le préfet de zone de défense assure la liaison entre l'échelon local et l'échelon national, pour l'ensemble des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité maritime (soutien logistique, définition de la communication, suivi financier, questions juridiques, expertises, etc.)[36] ».

---

[36] *Instruction du Premier Ministre du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (documentation nationale POLMAR).*

Le préfet de zone de défense assure la coordination de l'ensemble du dispositif dès que le plan POLMAR Mer et un ou plusieurs plans POLMAR Terre sont déclenchés, ce qui implique une liaison permanente entre le préfet maritime et les préfets de départements concernés et l'échange d'officiers de liaisons entre les différents états-majors.

La coordination interministérielle est assurée par le ministre chargé de la mer en cas de déclenchement du seul plan POLMAR Mer. Il s'appuie pour cela sur le Secrétariat Général de la Mer (SG Mer) qui s'appuie sur le centre d'information, de coordination et d'aide à la décision (CICADMER) fonctionnant au centre opérationnel de la marine à Paris. En cas de déclenchement simultané des plans POLMAR Mer et Terre, le ministre chargé de la Sécurité Civile assure la coordination interministérielle en liaison avec le SG Mer et le CICADMER. Pour ce faire, il s'appuie sur le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) qui a pour mission de :

- centraliser les renseignements sur l'évolution de la situation et les moyens engagés ;
- rechercher et mettre à disposition de la zone de défense les moyens supplémentaires nécessaires ;
- tenir informés en permanence le ministre en charge de la crise, le SG Mer et les ministres concernés par l'évolution de la situation.

Le dispositif national peut être complété par les moyens étrangers et ceux de l'Union européenne dans le cadre des conventions et accords de coopération existants. Dans ce cas, le SG Mer et le ministère des Affaires Étrangères sont chargés du suivi des procédures juridiques.

5.2.1.3. Le fonds POLMAR

Le financement de la gestion des pollutions maritimes est assuré par l'ensemble des acteurs de la lutte en fonction de leurs attributions respectives. Cependant, un fonds spécifique, le fonds POLMAR, permet de prendre en charge tout ou partie des frais exceptionnels engagés. Dans la réglementation de 2001-2002, une instruction est dédiée au financement de la gestion de crise : l'*instruction du 4 mars 2002 relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles*. Elle fixe les modalités d'utilisation, de gestion et de réalimentation du fonds, et abroge la précédente *instruction du Premier ministre du 7 décembre 1977* portant sur le même objet.

Le fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles, aussi appelé fonds POLMAR, est géré par le ministre chargé de l'Environnement, dans l'action 1 « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » du programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques ». Il permet « l'engagement et la réalisation de toute mesure de prévention ou de lutte contre les pollutions marines accidentelles dont l'ampleur nécessite l'ouverture de moyens financiers particuliers[37] ». Le CIADT du 28 février 2000 a décidé qu'une dotation permanente d'un million et demi d'euros serait allouée au fonds POLMAR[38] (hors ré-abondement spécifique en cas de pollution maritime

[37] *Instruction du 04 mars 2002 relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles,* paragraphe 1.1.

[38] Cette somme a été allouée en 2001 et 2002, mais a diminué depuis. En dépit de l'engagement du CIADT, depuis 2004, seuls 700 000 € d'engagements et de crédits de paiement sont ouverts annuellement en loi de finances. En théorie, si cette somme n'est pas utilisée dans l'année, elle est reportée en totalité l'année suivante, sauf en cas de contre-ordre dans la loi de finances rectifiée.

majeure). Lorsque le besoin de financement dépasse les disponibilités du fonds POLMAR, l'excédent peut être couvert au moyen d'un acte réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé du Budget.

Les dépenses exceptionnelles engagées par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics (notamment les établissements publics de coopération intercommunale) ou les associations peuvent ainsi être prises en charge. Ceci exclut donc, par conséquent, tout remboursement de la rémunération principale des personnels permanents des administrations publiques, associations ou collectivités concernées. Nouveauté de l'instruction de 2002, le fonds POLMAR est désormais accessible même en dehors du déclenchement du plan POLMAR.

Trois conditions cumulatives conditionnent le financement par le fonds POLMAR des dépenses effectuées dans le cadre de la lutte contre la pollution :

- la nécessité de mettre en œuvre des moyens importants dépassant les capacités d'intervention courantes des services de l'État ;
- le caractère exceptionnel des dépenses engagées ;
- une demande d'intervention émanant du préfet maritime ou du préfet de département.

L'engagement des dépenses découle soit de la passation d'une commande, dans le respect des dispositions du code des marchés publics, soit d'une réquisition, soit de la mise en œuvre d'un accord international permettant le recours à des moyens de lutte étrangers. Le financement des moyens étrangers est alors réglé conformément aux clauses financières de cet accord.

Concrètement, en cas de crise, les préfets maritimes et terrestres concernés par la pollution recensent les besoins de financement émanant de l'ensemble des acteurs impliqués sur leur territoire. Pour que les dépenses effectuées par les différents acteurs soient prises en charge, ceux-ci doivent demander un accord préalable au préfet de département pour toute dépense exceptionnelle causée par le nettoyage de la pollution. Les préfets adressent ensuite régulièrement au ministre chargé de l'Environnement un état précis de la situation, assorti d'une évaluation des crédits nécessaires et d'une programmation de leur emploi. Le ministère chargé de l'Environnement a pour mission de recueillir les demandes de fonds émanant des préfets et d'arbitrer la répartition des crédits. Après accord du ministère de l'Environnement, les crédits sont alloués aux préfets maritimes et de départements qui deviennent ordonnateurs secondaires du fonds POLMAR.

[…]

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

De décembre 1999 à décembre 2003, du naufrage de l'*Erika* à la fin de la gestion de la pollution du *Prestige*, l'organisation POLMAR est mise à rude épreuve. Le bilan de ces quatre années est lourd : deux marées noires de très grande ampleur (*Erika* et *Prestige*), quatre pollutions ou risques de pollution chimique (*Ievoli Sun, Balu, Lykes Liberator* et *Bow Eagle*), une pollution atypique particulièrement complexe à gérer (*Tricolor*) et quelques fausses alertes (*Barbaros Kiran* notamment). Sept de ces huit événements de mer se produisent dans la zone de responsabilité du préfet maritime de l'Atlantique, dont les services sont en gestion de crise quasi permanente sur la totalité de la période. À terre, les pollutions maritimes ne se concentrent plus uniquement sur les côtes bretonnes mais atteignent toute la façade atlantique, le Cotentin et les abords du détroit du Pas de Calais. Il n'y a plus une région sinistrée (la Bretagne) et d'autres départements épargnés par le risque. Désormais, tout le littoral métropolitain peut être affecté.

Les enjeux des pollutions maritimes se complexifient au cours de la période. On réalise qu'une même pollution peut souiller un linéaire côtier très étendu (1 900 kilomètres dans le cas du *Prestige*). La pollution peut aussi être polymorphe, d'ampleur exceptionnelle à certains endroits, extrêmement diffuse dans l'espace et le temps à d'autres, nécessitant une adaptation des stratégies de lutte à l'imprévisibilité de la menace.

L'organisation POLMAR montre ses limites lors de la gestion de l'*Erika*. Le développement de techniques de plus en plus sophistiquées (analyse des risques, prévision de dérive des nappes, techniques de récupération du polluant en mer, etc.) et la sensibilisation de l'opinion publique à la préservation de l'environnement accentuent le rôle des experts. La fin de la conscription et la montée de la prise en compte des risques sanitaires remettent en cause la main-d'œuvre traditionnellement employée dans les opérations de nettoyage (appelés du contingent et bénévoles). Le nombre d'acteurs impliqués dans l'organisation POLMAR s'accroît (pêcheurs, représentants du navire, conseils généraux et régionaux, instances européennes, entreprises privées de dépollution, CDD POLMAR, etc.), requérant une coordination plus grande. Des solutions nouvelles doivent être trouvées.

La réglementation POLMAR de 2001-2002 tente d'englober ces mutations en proposant une refonte générale de l'organisation et en insistant sur le rôle essentiel de l'actualisation des plans de secours et de l'entraînement des personnels. La gestion de la pollution du *Prestige*, qui survient quelques mois à peine après la promulgation de la *circulaire et des instructions du 4 mars 2002*, permet d'ajuster le nouveau dispositif de lutte. Plus qu'une organisation très rigide, les autorités comprennent que le système POLMAR doit disposer de suffisamment de souplesse et d'humilité pour s'adapter aux spécificités de chaque pollution.