

La gestion terrestre d'une pollution d'origine maritime à l'échelle locale : quelle intégration ?

Vincent Herbert

Numéro 8, hors-série, octobre 2010

Gestion intégrée des zones côtières : risques et responsabilités

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045532ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Herbert, V. (2010). La gestion terrestre d'une pollution d'origine maritime à l'échelle locale : quelle intégration ? [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, (8).

Résumé de l'article

À l'échelle locale, les acteurs du territoire perçoivent souvent les risques de pollutions côtières par hydrocarbures par une entrée maritime, où les solutions préventives émaneraient des instances juridiques internationales. Néanmoins, dans le cadre de la gestion terrestre d'une pollution, il convient d'intégrer ce risque dans une gestion globale des territoires côtiers, au même titre que d'autres risques (érosion, pollution tellurique...). La gestion des zones côtières doit ainsi avoir pour objectif premier l'amélioration de la coordination de la gestion locale pour une préparation efficace de la lutte à terre. Cela nécessite une intégration qui implique aussi les différents services de l'Etat au niveau national et régional. Dans ce cadre, l'échelle intercommunale semble apparaître privilégiée pour assurer l'interrelation entre l'échelle nationale et internationale et le niveau local.

LA GESTION TERRESTRE D'UNE POLLUTION D'ORIGINE MARITIME A L'ECHELLE LOCALE : QUELLE INTEGRATION ?

Vincent Herbert

Univ Lille Nord de France, F-59000 Lille, France ULCO, TVES, EA 4477, F-59 655 Villeneuve d'Asq, France, Courriel : vhittoral@orange.fr

Résumé : A l'échelle locale, les acteurs du territoire perçoivent souvent les risques de pollutions côtières par hydrocarbures par une entrée maritime, où les solutions préventives émaneraient des instances juridiques internationales. Néanmoins, dans le cadre de la gestion terrestre d'une pollution, il convient d'intégrer ce risque dans une gestion globale des territoires côtiers, au même titre que d'autres risques (érosion, pollution tellurique...). La gestion des zones côtières doit ainsi avoir pour objectif premier l'amélioration de la coordination de la gestion locale pour une préparation efficace de la lutte à terre. Cela nécessite une intégration qui implique aussi les différents services de l'Etat au niveau national et régional. Dans ce cadre, l'échelle intercommunale semble apparaître privilégiée pour assurer l'interrelation entre l'échelle nationale et internationale et le niveau local.

Mots-Clés : GIZC, pollutions côtières, plan infrapolmar, intercommunalité.

Abstract: With the local scale, stakeholders often perceive the risks of coastal pollution by hydrocarbons by a maritime entry, where the preventive solutions would emanate from international authorities. Nevertheless, in the scope of coastal management of pollution, it is advisable to integrate this risk in the management of coastal territories, as well as other risks (erosion, telluric pollution...). The aim of integrated coastal zone management is a better coordination of local management for an effective preparation of the terrestrial fight. Intercommunality scale seems to be the best way to ensure the interrelationship between the national and international scale and the communal level.

Keywords : ICZM, coastal pollution, infrapolmar plan, intercommunality

Introduction

Le dessin de Pancho, publié dans le quotidien *Le Monde* en date du 20 novembre 2002, représente un navire d'où s'échappe une nappe de polluant, se dirigeant à la côte, et dont la forme appose l'expression « Encore ! ». L'allusion concerne l'accident du Prestige, pétrolier ayant coulé au large de la Galice (Espagne), et dont la pollution a touché les côtes portugaises, espagnoles et françaises pendant plusieurs mois. Il rappelle que les accidents maritimes sont d'actualité, malgré les mesures prises régulièrement. Depuis 1967 et le Torrey Canyon (210 000 tonnes de pétrole brut

déversées à la pointe de la Grande-Bretagne près des Iles Scilly, dont plus de 20 000 tonnes ont touchés les côtes de Bretagne nord après une dérive de plusieurs semaines), les exemples sont légion : Amoco Cadiz (16 mars 1978, 230 000 tonnes de fioul lourd déversés sur les Côtes d'Armor et le Finistère), l'Erika (12 décembre 1999, 20000 tonnes de fioul sur l'ensemble de la façade atlantique française), le Ievoli Sun (1^{er} novembre 2000, 6 000 tonnes de styrène au large des Casquets, en Manche, mais dont la pollution est restée spatialement limitée), le Prestige (13 novembre 2002, 64 000 tonnes de fioul lourd). D'autres accidents, moins médiatisés, complètent ces événements : Le Tanio (1980), l'Amazzone (1988), le Tricolor (2002)... (Bastien Ventura & al., 2005, Cedre, <http://www.lecedre.fr/>). Il faut y ajouter les pollutions chroniques, issues des déballastages sauvages, de loin les plus importants, ainsi que les macro-pollutions issues des pertes des porte-conteneurs : le MSC Napoli, échoué au large des côtes

Référence électronique

Vincent Herber, 2010, « La gestion terrestre d'une pollution d'origine maritime à l'échelle locale : quelle intégration ? », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 8, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/10205>

anglaise, dans la Manche en janvier 2007 en est l'illustration la plus récente.

Chaque année, le trafic maritime international enregistre un taux annuel de croissance positif (4,3 % en 2004, représentant 6,76 milliards de tonnes de marchandises transportées par mer, CNUCED, 2005). Le risque maritime s'est ainsi développé, et en parallèle à cette augmentation du trafic, les sociétés littorales, depuis le milieu du XIXe siècle, se sont diversifiées et densifiées, accentuant leur vulnérabilité, notamment à l'échelle locale.

Le livre vert de la Commission européenne (Commission des communautés européenne, 2006) aborde la question des risques côtiers, sous l'angle de la « sécurité et de la sûreté ». Le document mentionne notamment « la pollution causée par les navires ainsi que les activités criminelles, qui vont de la traite des êtres humains au terrorisme, en passant par la contrebande » (p. 28). Il est intéressant de constater que les instances européennes considèrent les pollutions maritimes au même titre que les activités terroristes (cet élément est réaffirmé p. 49) ! Le livre vert intègre la problématique de la « coopération, collaboration, coordination et intégration », en matière de gestion d'une pollution maritime. Cette question, récurrente depuis plus de 30 ans, se pose à tous les niveaux d'échelle, puisque le référent responsable de la coordination est susceptible de changer en fonction de la nature de la pollution, de son étendue. Elle soulève, entre autres, la dichotomie entre trafic mondial et gestion locale du territoire. A l'échelle locale, il convient de rappeler les difficultés éprouvées par les collectivités, après avoir rappeler les diverses tentatives d'adaptation des moyens de lutte à l'aléa « pollution maritime ». A partir de ces constats, il est possible de proposer quels types d'intégrations doit tenir compte la gestion terrestre des pollutions d'origine maritime.

Des outils de lutte qui tentent de s'adapter aux aléas

Le plan Polmar : Une évolution perpétuelle du plan d'intervention

En France les moyens de lutte sont constitués par les plans Polmar, institués en 1978 à la suite de la catastrophe de l'Amoco Cadiz sur les côtes de Bretagne. Ils se divisent en deux sections. Le plan Polmar-Mer (déclenché par le préfet maritime de la région) et le plan Polmar-Terre (déclenché par le préfet du département).

Les catastrophes de l'Erika puis du Prestige ont montré les imperfections de ces plans, en situation de crise. L'élément le plus souligné avait été alors le manque de coordination constaté entre les différents services de l'État et la panique des collectivités territoriales. Le rapport du CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire) de Nantes le 28 février 2000 (remis le 28 juillet 2000) souligne ces éléments.

Depuis, une série d'instructions a permis de moderniser ces plans d'intervention. L'instruction du 2 avril 2001 établit les dispositions que doivent prendre les pouvoirs publics en cas d'accident maritime majeur suivi d'une pollution. Elle est complétée par l'instruction Polmar du 4 mars 2002, qui définit les responsabilités de chaque intervenant, notamment dans les domaines suivants : coordination de la lutte, expertise, stockage et traitement du polluant, information, indemnisation et la prise en compte des bénévoles. L'instruction relative au fonds d'intervention Polmar du 4 mars 2002 autorise désormais le recours à ce fonds en dehors du déclenchement du plan Polmar. A noter qu'une instruction récente, en date du 13 janvier 2006, permet d'adapter le plan Polmar au nouveau décret relatif au plan ORSEC (décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005, lié à la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004).

Ces diverses instructions rappellent notamment le rôle des maires et des communes, dans les opérations de lutte dans le cadre de leurs attributions de police générale (articles L 2212-2 et L2212-4 du code général des collectivités territoriales). Les maires sont notamment dans l'obligation de prévenir des accidents naturels en assurant des mesures d'assistance de secours et d'information auprès de la population. Ils conservent la responsabilité de certaines actions comme l'accueil et l'évacuation. Dans tous les cas, ils doivent avertir l'administration supérieure (préfecture, sous-préfecture) Article 2212-2-5 du code Général des collectivités territoriales. Le préfet déterminera le niveau d'intervention en décidant de déclencher ou non le plan Polmar-Terre.

En effet, l'intégration de la gestion des pollutions côtière doit aussi prendre en compte les différents niveaux d'intervention. Le plan Polmar-Terre prévoit désormais que trois degrés de pollutions :

- la pollution de faible ampleur est localisée sur une ou plusieurs communes ;

- la pollution de moyenne ampleur implique une ou plusieurs communes fortement souillées ;
- la pollution d'ampleur exceptionnelle touche fortement une part importante du littoral.

Ces différents niveaux ont pour objectif de déterminer les moyens et les stratégies de lutte anti-pollution, en fonction des espaces touchés et des échelles concernées. Seule la pollution d'ampleur exceptionnelle fera l'objet d'un déclenchement d'un plan Polmar-Terre. Dans les autres cas, les communes devront utiliser en priorité les moyens dont elles disposent.

Ainsi, en fonction de l'évènement, les acteurs et les moyens mis en œuvre varieront de l'échelle communale au niveau national. En cas de pollution de moyenne ampleur, le préfet, qui, à ce niveau de pollution, prend en charge la coordination de la lutte, peut décider qu'une partie du dispositif Polmar soit déclenchée, mais sans que le plan national ne soit entièrement mis à contribution : cela permet de compléter les moyens communaux par des moyens plus importants.

D'un point de vue pratique, les plans de lutte sont appuyés par des documents de terrains, véritables outils opérationnels : les atlas Polmar. Ils ont pour mission de présenter de façon détaillée, les secteurs côtiers d'un département. Les atlas Polmar 62 et 59 ont été récemment publiés par la DIREN Nord-Pas-De-Calais (Direction Régionale de l'Environnement, intégrée désormais dans la DREAL Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement depuis 2009, avec les anciennes DRE et DRIRE), respectivement en 2005 et 2006. Ces atlas de sensibilité du littoral ont pour objectif de répondre à "l'inventaire précis et hiérarchisé" défini dans l'instruction du 4 mars 2002. En outre, cette instruction rappelle la nécessité de leur mise à jour régulière. Réalisés sous la responsabilité de la DREAL, ils sont destinés à fournir une aide à la décision permettant d'établir des priorités d'intervention. Ces documents se fondent sur des indices de sensibilité écologique, géomorphologique et socio-économique. Ils sont inspirés de l'indice initial ESI (*Environmental Sensibility Index*) mis au point par Gundlach et Hayes (1978). Pourtant, des disparités demeurent entre ces atlas, et le niveau de détail est loin d'être atteint pour certains départements.

La question est de savoir comment optimiser la connaissance de ces réglementations auprès des acteurs

locaux et d'utiliser de façon rationnelle les atlas de sensibilité.

De nombreuses structures impliquées dans la lutte anti-pollution

Dans le domaine opérationnel, il convient de rappeler qu'à l'échelle d'un plan Polmar, il incombe au préfet de la zone de défense concernée, d'assurer la cohérence des actions terrestres et maritimes (décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002).

La figure 1 fait apparaître les différents acteurs impliqués dans les missions de lutte anti-pollution, dans le dispositif du plan Polmar. On y retrouve différents niveaux d'acteur, qui peuvent être identifiés de la façon suivante :

- l'Etat, avec les différents Ministères, qui incluent les Ministres, les représentants des Ministres au sein du COGIC (Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises), Préfet Maritime
- les services d'Etat déconcentrés (Préfets de zone de défense, Préfets de département, Préfet Maritime)
- les services publics territoriaux, administratifs et techniques, intégrés dans les PCO (Poste de Commandement Opérationnel) et PCA (Poste de Commandement Avancé), comme les collectivités territoriales (communes, département, région) et le SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours).
- les cellules des experts, au niveau national (Comité National d'experts) et local (Groupe d'Experts), constituées d'universitaires, de techniciens issus de la DREAL, du CETMEF (Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales, dépendant du Ministère chargé de la Mer), du Cedre, de « référents » locaux ou d'associations.
- les entreprises privées (notamment dans le domaine du nettoyage).
- les bénévoles, qui peuvent être intégrés dans les PCO, les PCA, les cellules d'experts, ou dans les opérations de nettoyage. Cette dernière fonction est envisagée de plus en plus avec prudence, du fait des risques d'exposition au polluant, dont la composition chimique et l'évolution ne sont pas initialement connues.

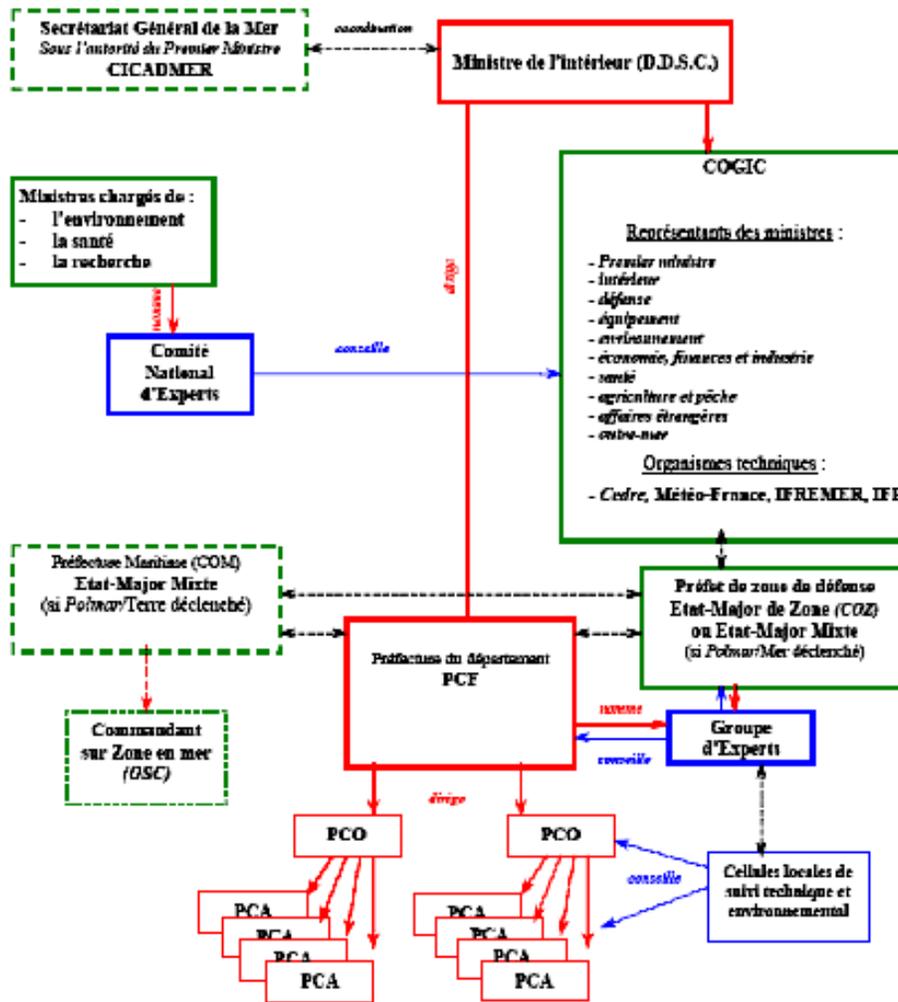


Figure 1. Structure de commandement impliquée dans la lutte anti-pollution (Sources : Cedre / DTMPL, 2002).

La gestion de l'ensemble de ces acteurs nécessite une coordination verticale et transversale. Les liens doivent, d'une part, s'effectuer du terrain aux Ministères, et, d'autre part, être cohérents sur un segment littoral, impliquant plusieurs communes côtières, où plusieurs départements.

La définition récente des seuils d'intervention et la mise en place d'un PCS

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et son décret d'application du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde ont institué le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) dont objectif principal est d'optimiser l'organisation de la mobilisation à l'échelle locale, en lien avec les autres types de secours. Le PCS peut

intégrer la spécificité côtière d'une commune par la mise en place d'un plan infrapolmar.

Le PCS a pour vocation d'aider les acteurs communaux et doit leur permettre de s'interroger sur leurs capacités : la commune a-t-elle une vision synthétique des risques auxquels elle est exposée ? Peut-elle distinguer ce qui relève de l'aléa, de l'exposition des enjeux ? Ces derniers sont-ils parfaitement identifiés ? Dispose-t-elle d'un plan de prévention ? Connaît-elle les plans prévus à d'autres échelles d'intervention (Etat, département...) Dispose-t-elle de documents de synthèse, comme des atlas ? D'autres questions émanent des moyens d'organisation, humains et matériels dont dispose la commune : sont-ils identifiés, existe-il un lieu pour installer un Poste de Commandement, l'aide extérieure est-elle possible ?

Le PCS offre la possibilité de rencontrer les différents acteurs du territoire et de créer un véritable réseau favorisant l'intégration de la coordination. Par exemple, le PCS peut s'appuyer sur les informations disponibles dans le Document Départemental des Risques Majeurs (DDRM), établi par le préfet. Le dispositif peut aussi être complété par le Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) qui ne se substitue pas au pouvoir de police du maire, mais qui permet d'organiser la gestion d'un événement à l'échelle intercommunale et de fournir des moyens supplémentaires.

Depuis les instructions de 2002, il est établi que les pollutions maritimes « de faible et de moyenne ampleur » doivent être gérées à l'échelon local : si la préfecture joue un rôle non négligeable dans le domaine de la prévention et la lutte d'une pollution, les élus locaux sont tenus de mener les plans de lutte sur leur territoire de compétences.

Le guide de révision des plans Polmar-Terre préconise la mise en place de des plans de secours communaux ou intercommunaux, intégrant un volet « infrapolmar » (2002). Ils peuvent être mis en place avec l'aide des sapeurs-pompiers du SDIS et éventuellement des services techniques déconcentrés de l'Etat comme les Affaires Maritimes. Ces plans de secours doivent être élaborés avec la préfecture pour intégrer l'échelle départementale. Les collectivités locales peuvent faire appel à l'assistance du Cedre et demander au préfet des moyens supplémentaires. Néanmoins, l'ensemble du financement des opérations reste entièrement à leur charge.

La mise en place de plans infrapolmar est déjà d'actualité : certaines communes ou regroupements de communes se sont déjà équipées d'un plan infrapolmar, et d'autres sont en cours.

La Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA), qui regroupe 24 communes (500 000 habitants) dont 8 en situation côtière, a mis en place un plan infrapolmar à partir de 2003, en lien avec le plan Polmar-Terre. La même année, la Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM), qui comprend 11 communes, dont 8 en position côtière, a mis au point un plan infrapolmar, intégré dans le contrat de baie local. Ce plan infrapolmar est constitué d'un atlas identifiant les zones à protéger en priorité, de fiches réflexes, d'un schéma d'alerte et d'un recensement des moyens humains et matériels. La grande différence présentée dans

l'infrapolmar de TPM est qu'il est unique et commun à l'ensemble des communes : ici s'affirme véritablement l'échelle intercommunale comme étant le niveau de prise en charge de la gestion terrestre des pollutions d'origine maritime.

Ces deux expériences sont exemplaires à différents titres. Elles ont été rendues possibles grâce à une volonté locale de collaboration et de mise en réseau à l'échelle intercommunale, en matière de gestion des pollutions maritimes. A l'échelle régionale, la région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) a rapidement incité ces communautés d'agglomération à appliquer les instructions Polmar du 4 mars 2002. La région, avec l'appui de la délégation méditerranéenne du Cedre, a notamment été à l'initiative de plusieurs réunions facilitant la mise place des PCS et des plans infrapolmar, ainsi qu'un calendrier de travail, en relation avec les communes. La Communauté d'agglomération TPM agissait dans un cadre préalablement défini par un contrat de baie, qui incite à l'échange et à la réflexion partagée des acteurs du territoire.

Le lien supra-régional est également assuré par la participation de des communes à des exercices d'Etat major organisés par RAMOGEPOL.

D'autres expériences de ce type sont en cours de validation dans d'autres régions françaises. C'est le cas de la Communauté de Communes du Pays de Quimperlé (COCOPAQ) qui a signé une convention avec le Cedre pour la réalisation d'un plan infrapolmar. Ce plan est opérationnel depuis le mois de décembre 2006.

Enfin, il convient de signaler l'action du syndicat mixte Vigipol, constitué à la suite de la catastrophe de l'Amoco Cadiz. Cette structure, qui rassemble 92 communes, comprises dans les départements des Côtes d'Armor et du Finistère (Bretagne Nord), s'était initialement constituée dans le but d'être indemnisée par les responsables de la catastrophe. Depuis 2001, Vigipol s'est orienté sur les questions de prévention, d'information auprès des acteurs territoriaux des espaces littoraux. Vigipol fait part de son expérience dans le cadre de séminaires de travail (Projet Attractiv, 2006, SMCO, 2006...). Il est intéressant de souligner que Vigipol travaille aussi avec le corps universitaire, comme l'illustre la brochure d'information « Le maire, acteur incontournable du plan polmar-Terre » (Vigipol, 2004). Enfin, la structure est présente à l'échelle internationale, en participant, par exemple à la Conférence

des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) et en collaborant avec le Sound Regional Citizens's Advisory Council (RCAC) représentant des populations riveraines d'Alaska (autorités locales, pêcheurs, entreprises liées au tourisme, scientifiques...) travaillant sur les gestions des pollutions (Bahé, 2008, Vigipol, 2006).

Fort de son expérience, Vigipol est naturellement sensible au développement de plans de lutte à l'échelle intercommunale : la structure travaille actuellement sur la mise en place d'un inrapolmar dans la Communauté de Communes du Pays Léonard (Finistère).

Cependant, il convient de relativiser l'efficacité de ces actions locales en cas de pollution majeure, puisque à ce jour, aucun texte ne prévoit de mécanisme de coordination entre l'échelle nationale et le niveau intercommunal (Lozachmeur, 2007).

La gestion côtière des pollutions maritimes au niveau local : des difficultés récurrentes

Chaque nouvelle catastrophe qui touche les côtes françaises provoque successivement un effet de surprise, une sensation de colère et un sentiment d'impuissance, le tout étant accentué par une forte médiatisation. Les plans Polmar ou les dispositifs proposés par l'Etat ont pour vocation à répondre à l'organisation de la lutte contre les pollutions, mais ils peuvent se révéler inefficaces en temps de crise, lorsque leur contenu reste inconnu ou incompris des acteurs locaux. De nombreux travaux ont souligné le manque de cohérence lors de ces situations de crise (Bahé, 2008, Lozachmeur, 2007, Mesnard, 2005).

Les maires : manque de moyens, de temps, d'information ou perception défaillante ?

Le territoire communal a été institué en 1789. Depuis cette date, la commune a accumulé de nombreux textes législatifs définissant des attributions qui intègrent notamment l'enseignement élémentaire, préélémentaire, la voirie, le développement économique local, les questions d'urbanisme, le transport urbain, l'action sanitaire et sociale, le logement, l'environnement, la police et la culture. La commune peut prendre également des initiatives dans le domaine du développement économique et social local.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant d'observer que les communes comptent sur l'intervention de l'Etat lorsqu'un

événement extraordinaire se produit sur le territoire (cas de l'érosion côtière ou d'une pollution maritime). Mais le fait que l'Etat s'implique dans la mise en place de plans de prévention des risques ou d'autres actions n'est en aucun cas une substitution aux devoirs que doivent assurer les maires sur leur territoire (Article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales) : cela dépend notamment de l'ampleur de la pollution.

Les maires, dont les priorités quotidiennes s'apparentent aux problématiques des autres communes n'ayant pas de spécificité côtière, sont finalement peu informés sur la conduite à tenir en cas de pollution maritime. La majorité des communes, pour des raisons de moyens et de taille, ne dispose pas de documents de synthèse permettant de connaître les diverses procédures de gestion. En octobre 2001, soit moins de 2 ans après la catastrophe de l'Erika, nous avons rencontré les maires de 8 communes côtières situées entre Sangatte et Wimereux, dans le département du Pas-de-Calais ; ces communes sont également riveraines du détroit du Pas-de-Calais, détroit le plus fréquenté au monde, avec celui de Malacca. Les résultats de ce travail confirment la nécessité d'améliorer la connaissance en matière de gestion des pollutions marines. La moitié des maires ignorait le contenu précis d'un plan Polmar. Concernant l'organisation, et la procédure Polmar, il apparaît qu'il y a une confusion entre les moyens déclenchés en mer et à terre, puisque si la préfecture (ou la sous-préfecture) a été citée à quatre reprises pour l'organisation du plan, les autres réponses se sont orientées vers d'autres acteurs, comme les sapeurs-pompiers ou les affaires maritimes. A la question « qui devez-vous contacter en premier lieu ? », le CROSS (Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage) et les pompiers ont été cités quatre fois, la sous-préfecture deux fois et les militaires une fois. Le fait que certains maires aient proposé plusieurs réponses atteste de leur hésitation. L'idée de contacter le CROSS tient certainement aussi de l'effet de proximité, puisque le CROSS Griz-Nez se situe au cœur de la zone d'étude (commune de Tardinghen). Concernant l'éventuelle présence d'un plan d'action, seule Wimereux, disposant de services techniques importants et ayant eu une expérience récente de gestion de crise (navire à la dérive pendant quelques heures à proximité de la côte, quelque mois avant le questionnaire) disposait de fiches réflexes. Les maires ne manquent pas de volonté, puisque dans la majorité des cas (six sur huit), ils étaient disposés à suivre une formation dans le domaine de la lutte terrestre des pollutions maritimes. Enfin, quatre communes sur huit

prônaient l'intercommunalité comme étant l'échelle adéquate d'intervention, alors que deux autres invoquaient la préfecture.

Ainsi, la diversité des réactions laisse à penser que les communes ne sont pas préparées à la lutte contre les pollutions maritimes, quelque soit leur ampleur. Les collectivités locales se réfugient auprès des services de l'Etat et à la mise en place du plan Polmar-Terre, sans penser qu'elles sont, dans certains cas, les premières à devoir réagir en cas de crise.

Les maires des petites structures ne disposent pas de services techniques et exercent souvent, en parallèle, une activité professionnelle. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant d'observer que certains d'entre eux se sentent démunis face à une crise, même limitée sur le territoire. Cette question touche une problématique plus globale, liée à émiettement du tissu communal et ses conséquences : 90 % des 36 669 communes ne composent qu'un quart de la population française alors que 50 % de la population ne concerne seulement que 2,5 % de ces communes (Hardy, 1995). Ce phénomène, aggravé par l'urbanisation croissante, a accentué le contraste entre grandes et petites unités territoriales, et donc les moyens dont elles disposent.

Des espaces de compétences qui restent imprécis

La difficulté d'intervention, notamment au niveau local, est en partie due à la question des limites spatiales qui interfère sur les limites des compétences (V. Herbert, 2007). D'une part celles-ci sont difficilement établies de façon claire et précise, pour des raisons inhérentes à la mobilité quotidienne du trait de côte (Bonnot-Courtois C ; & Levasseur, 2002) et d'autre part, elles dépendent, par définition, de l'ampleur et de l'évolution de la pollution.

Ainsi, les responsabilités juridiques des acteurs locaux, et notamment des maires, présentent certaines imprécisions, essentiellement dues à l'accumulation et à la superposition des compétences sur le domaine littoral. La figure 2, réalisée par le Cedre en 2001 (<http://www.le-cedre.fr/>), met en évidence la superposition des limites administratives et le chevauchement des domaines de compétence sur la frange littorale.

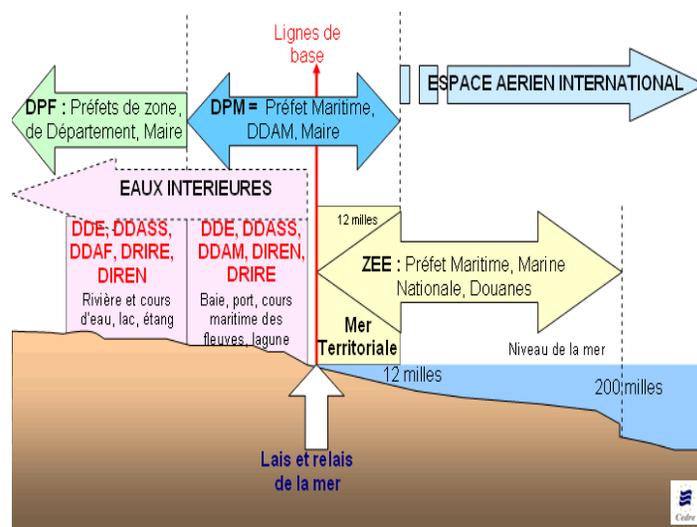


Figure 2. Définition des zones maritimes, selon le Cedre (Sources : Cedre, 2001.).

Les lignes de base sont matérialisées par la laisse de mer (qui varie en fonction des lais et relais). Cela pose immédiatement la question de la variation temporelle de cette laisse, à différentes échelles en fonction de la présence d'une marée dynamique, de la météorologie, et de l'élévation contemporaine du niveau relatif marin.

La zone des 12 milles nautiques concentre plusieurs statuts : elle est à la fois Mer Territoriale, Zone Economique Exclusive et du ressort du Domaine Public Maritime (DPM). Dans ce cadre, une multitude d'acteurs intervient sur cet espace, à divers titres. L'Etat assure une présence permanente, dans le cadre de ses fonctions de surveillance et de sécurité nationale, via la préfecture maritime, la marine nationale et les douanes. L'exploitation économique est matérialisée par la présence de ces activités maritimes et côtières, telles que la pêche, l'aquaculture ou le trafic maritime...

Dans le cadre du DPM, le maire apparaît aux côtés du préfet maritime et de la DDAM (Direction Départementale des Affaires Maritimes). Sa responsabilité « côté mer » s'étend jusqu'à 300 m à partir de la laisse de mer (article L.2212-3 du code général des collectivités territoriales). On imagine aisément les difficultés d'interprétation de ces compétences dès lors que sa commune est touchée par une pollution d'origine maritime. L'ambiguïté de la situation apparaît, par exemple, lorsque le préfet maritime informe le préfet de département que la pollution est maîtrisée en mer, alors que dans le même temps, le maire observe que ces plages sont souillées... Ici apparaît un

manque de concertation entre les actions maritimes et celles qui devront être conduites à partir de la terre ferme.

Se pose alors la question des moyens qui doivent être mise en œuvre : à quelle échelle et quand le plan Polmar doit-il être déclenché ? Cela nous conduit de nouveau à la relation entre le PCS et le plan Polmar-terre. Il existe donc des espaces « seuils » qui méritent une définition plus poussée ; la limite entre une pollution « de faible ampleur » et de « moyenne ampleur » n'est pas forcément toujours parfaitement perçue, de même que la distinction entre une pollution de moyenne ampleur et « d'ampleur exceptionnelle » peut être interprétée de façon différente, selon que l'on se place au niveau local ou national...

Ces distinctions entre « pollution de faible ampleur », « pollution de moyenne ampleur » et « d'ampleur exceptionnelle » peuvent, à elles seules, provoquer des confusions.

Des questions qui restent en suspens

Si nous considérons, comme cela a été signalé précédemment, que l'efficacité de la lutte contre la pollution réside surtout en l'amélioration de la coordination, plusieurs questions, d'ordre administratif, pratique et technique, méritent d'être soulevées.

Dans un premier temps, nous pouvons observer la pratique chronique et inévitable du phénomène de mutation. Il est fréquent de constater un « turn-over » des agents territoriaux ou de l'État, qui changent de poste ou de service pour des raisons inhérentes à l'évolution de carrière ou pour des raisons personnelles et familiales (changement de région pour rapprochement, par exemple). Citons l'exemple récent du poste lié à la coordination du plan Polmar, organisé au sein de la DREAL du Nord-Pas-de-Calais : ce poste n'a pas été pourvue entre juin 2007 et septembre 2009. Heureusement pour la région et sa côte, aucun événement n'a nécessité le déclenchement éventuel du plan Polmar.

En considérant les acteurs de la gestion du Tricolor pour le département du Nord, on peut constater que la cellule de crise était constituée de quatre personnes clé : le sous-préfet de Dunkerque, représentant de l'État, le Correspondant Polmar Départemental (qui était aussi Chef de Centre Polmar Inter-Départemental), basé à Dunkerque, et le conseiller technique de la commune de Dunkerque, spécialisé dans la gestion des risques. A ce *Trium Virat* était

aussi associé le représentant de l'armateur du navire qui a – événement rare – collaboré à la gestion et au financement des opérations de nettoyage. Depuis, le sous-préfet n'est plus le même, et le Correspondant Polmar Départemental, initialement attaché aux Service Phares et Balises de Dunkerque, subdivision des Services Maritimes du Nord (SMNO/SPBDK), a été intégré depuis le 1^{er} janvier 2008 à la Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de la Seine Maritime (DDEA 76) de la Délégation de la Mer et du Littoral (DML), en tant que Chargé de Mission d'Expertise Polmar auprès du Préfet de Zone de Défense Nord, les Services Maritimes français ayant disparus.

Ce fait conduit aussi aux conséquences de la Révision Générale des Politiques Publiques, lancée en 2007, qui conduit actuellement, en France, à réformer toutes les structures de l'État aux niveaux national, régional et départemental. Ainsi, les structures de référence ont changé. Nous pouvons citer les anciennes DIREN, qui ont fusionné avec les anciennes DRIRE et DRE, au sein de l'actuel DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) entre 2009 et 2010. Ainsi, les atlas Polmar 62 et 59 récemment publiés par la DIREN Nord-Pas-De-Calais, sont désormais sous la responsabilité de la DREAL. Citons aussi l'instruction du 15 juin 2009, qui prévoit la mise en place des Délégations à la Mer et au Littoral au sein des Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM), effective depuis le 1^{er} janvier 2010 (Instruction n° 5417/SG,2009).

Signalons que depuis le 1^{er} janvier 2010, le Chargé de Mission d'Expertise Polmar, présenté précédemment, a été intégré dans une autre structure : la Direction Inter-Régionale de la Mer Manche Est – Mer du Nord (DRIM), tout en conservant sa fonction Chargé de Mission auprès du Préfet de Zone de Défense Nord ainsi que la fonction de Correspondant Polmar pour le compte du département du Nord...

A l'échelle départementale, seules trois directions départementales interministérielles relèvent de l'autorité du préfet de département Journal officiel du 4 décembre 2009 (Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. JO n° 0281) :

- la DDCS (Direction Départementale de la Cohésion Sociale) ;
- la DDPP (Direction Départementale de la Protection de la Population), qui intègre les

services vétérinaires, gère les différents risques (économique, sanitaire...). On retrouvera notamment dans cette direction les services vétérinaires ;

- la DDTM, relative à l'aménagement du territoire, du littoral et de la mer. Elle comprend la DDAF (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) la DDE (Direction Départementale de l'Équipement) et la Direction Interdépartementale des Affaires Maritimes.

Dans le cadre de la gestion des pollutions maritimes, il est notable de constater que les questions relatives à la Mer et au littoral ne soient pas intégrées dans la même direction que les problématiques liées aux risques sanitaires.

Si chaque département du littoral a désormais une stratégie propre en matière de lutte contre la pollution marine, il apparaît que les savoirs et compétences sont de plus en plus difficiles à identifier dans les méandres administratifs actuels.

Enfin, et ce paragraphe le démontre déjà, il convient de relever la nécessaire "digestion" administrative et technique dont il faut faire preuve en cas de crise. La figure 2 illustre la table d'abréviations nécessaire à la compréhension des acteurs qui interviennent dans le cadre de la mise en place ou de l'application d'un Plan Communal de Secours (intitulé, avant 2004 et la loi de modernisation de la sécurité civile, Plan de Sauvegarde Communal !). Cette liste, loin d'être exhaustive, montre la difficulté, pour un néophyte, ou un maire d'une petite commune, d'intégrer l'ensemble du système opérationnel.

Ainsi, l'ensemble de ces "imperfections" conduit à nous interroger sur la nécessaire intégration du champ opérationnel de la lutte à terre des pollutions d'origine maritimes.

Les conditions d'une intégration de la gestion terrestre des pollutions maritimes

L'intégration peut s'opérer de différentes manières ; nous en retiendrons trois. Elle peut être spatiale, en privilégiant les interrelations issues de l'interface littorale, scalaire, permettant des liens entre le « bottom up » et le « top down », et administrative, favorisant les relations entre les différents acteurs de la gestion des pollutions d'origine maritime.

ABRÉVIATIONS

BRGM :	Bureau de Recherche Géologique et Minière
BTP :	Bâtiment et Travaux Publics
CEDRE :	CEntre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux
CCAS :	Centre Communal d'Action Sociale
CCI :	Chambre de Commerce et d'Industrie
COD :	Centre Opérationnel Départemental (ex PCF : Poste de Commandement Fixe)
COS :	Commandant des Opérations de Secours
DDAF :	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE :	Direction Départementale de l'Équipement
DDRM :	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DGS :	Directeur Général des Services
DGSNR :	Direction Générale de la Sûreté Nucléaire et de Radioprotection
DICRIM :	Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DIREN :	Direction Régionale de l'Environnement
DOS :	Directeur des Opérations de Secours
DRIRE :	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DST :	Directeur des Services Techniques
DSV :	Direction des Services Vétérinaires
EMA :	Ensemble Mobile d'Alerte
EPCI :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IGN :	Institut Géographique National
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ORSEC :	ORganisation des SECours
PPI :	Plan Particulier d'Intervention
PPMS :	Plan Particulier de Mise en Sûreté
PPR(N) :	Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles
PPRT :	Plan de Prévention des Risques Technologiques
PCC :	Poste de Commandement Communal
PCO :	Poste de Commandement Opérationnel
PCS :	Plan Communal de Sauvegarde
PICS :	Plan InterCommunal de Sauvegarde
RAC :	Responsable des Actions Communales
RCSC :	Réserve Communale de Sécurité Civile
SDACR :	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS :	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIRACEDPC :	Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Economiques de Défense et de Protection Civile
SIDPC :	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SIG :	Système d'Information Géographique

Figure 3. Liste des abréviations du Guide Plan de Communal de Sauvegarde (Sources : Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006)

L'intégration spatiale du risque côtier : terre et mer

Le littoral constitue une discontinuité physique de l'espace terrestre, puisqu'il intègre le trait de côte, contact de la terre et de la mer. Il est possible de distinguer, à partir de ce seuil, un avant-pays maritime (ou espace pro-littoral) et un arrière-pays terrestre ou continental - appelé également espace rétro-littoral - (Corlay, 1995). Cette situation d'interface lui confère ainsi des caractéristiques particulières. Le littoral constitue aussi une rupture sociale. L'une des difficultés récurrentes de la gestion intégrée des zones côtière reste l'articulation terre-mer (Guineberteau et al., 2006). Dans le domaine de la gestion des pollutions côtières, Il est nécessaire de distinguer ce qui relève du fait maritime du fait côtier, et d'identifier ainsi deux espaces, correspondant à deux champs d'action définis (V. Herbert, 2007). D'un point de vue opérationnel, cela doit permettre d'éviter les confusions persistantes quant à l'identification spatiale des compétences des acteurs du risque.

En cas de pollution côtière d'origine maritime, de nombreux acteurs se retournent systématiquement vers l'Etat et les instances internationales. Mais la mise en place récente des Paquets Erika I, II et III qui ont pour objectif de limiter les risques d'accidents en mer en Europe, n'aide, en aucun cas, à la préparation locale d'une lutte à terre (le site internet du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer présente les différentes directives relatives aux trois Paquets Erika : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-mesures-europeennes-Paquet.html>).

Dans ce cadre, il est nécessaire de distinguer deux types de risques : le risque maritime, et le risque côtier, dont l'aléa (ici, la pollution) est issu du risque maritime.

En effet, il apparaît deux domaines de compétences matérialisés par un espace océanique, utilisé à des fins internationales (trafic maritime) et un domaine côtier, utilisé et géré par les Etats riverains, à différentes échelles.

Le domaine océanique comprend un type de risque, l'accident maritime, dont les composantes peuvent être identifiées de la façon suivante :

- l'aléa, qui dépend essentiellement des conditions météorologiques (mauvaise visibilité, forte houle...), des conditions bathymétriques

(présence de hauts-fonds) et de la densité de la circulation maritime, susceptible de provoquer des collisions (cas détroits internationaux) ;

- la vulnérabilité du navire est dépendante de la gestion menée par l'armateur ; elle varie selon la qualité de l'équipage, la quantité et la qualité de la cargaison, et l'âge du navire.

Le risque de pollution côtière est issu du risque maritime : l'aléa côtier résulte d'une pollution ayant atteint la côte, alors que la vulnérabilité (enjeux, et résilience terrestre) constitue le second volet du risque de pollution côtière.

Ainsi, la vulnérabilité côtière intègre-t-elle le degré d'exposition du littoral face à une pollution par hydrocarbure, la mise en oeuvre de moyens de défense (prévention) et la capacité de réaction des dispositifs mis en oeuvre dans le cadre de la lutte anti-pollution. Cette vulnérabilité, écologique et socio-économique est présentée dans de nombreux ouvrages. Citons l'ouvrage de P. Fattal, issu de son Habilitation à Diriger des Recherches (2008) et les retours d'expérience mentionnés dans l'ouvrage de C. Bastien Ventura & Al (2005).

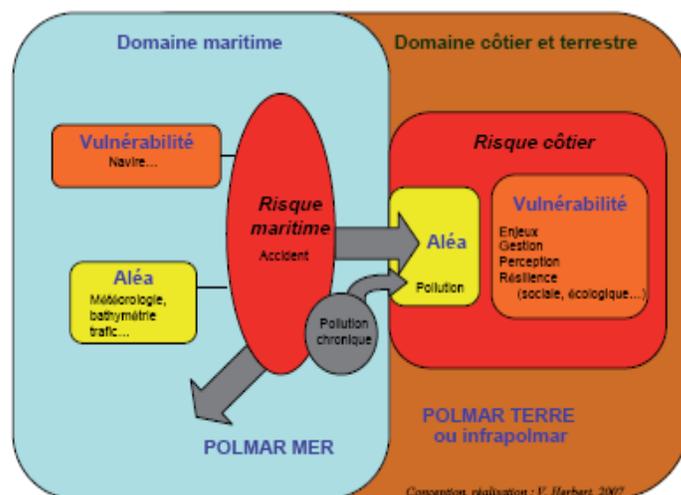


Figure 4. Le risque maritime et la vulnérabilité côtière

Pour considérer l'ensemble du risque littoral, le concept, relativement récent, de mer côtière peut être un outil facilitant l'analyse du risque de pollution côtière.

D'après Trouillet (2002) « Le terme générique « mer côtière » tend à recouvrir ces espaces marins dans lesquels le processus de socialisation se montre à la fois le plus

soutenu et le plus abouti. Pour mesurer la force de ce processus, il faut prendre en compte les contraintes de cohabitation des usages qui, par effet de seuil, interrogent la covaibilité (...). Ainsi, l'accumulation des contraintes en « mer côtière » accentue les enjeux et érige l'espace en ressource ».

Le risque côtier pourrait ainsi se définir comme étant une « contrainte de cohabitation des usages », dans un cadre spatialisé en rapport avec la particularité de chaque site, mais qui auraient comme point commun un espace terrané, où le trait de côte serait la « ligne de gravité » des composantes pro-littorales et rétro-littorales. L'ensemble s'intègre dans un contexte continu et régulier d'appropriation renforcée et étendue de l'espace côtier et maritime via le droit de la mer : l'extension à 220 milles nautiques de la ZEE française (Zone Economique Exclusive) et le statut de ZPE (Zone de Protection Ecologique, définie au JO 90 du 16 avril 2003) en sont les illustrations les plus récentes.

L'intégration administrative : Le Tricolor, une gestion différenciée au nom des limites administratives

Le 14 Décembre 2002, deux navires, le Kariba et le Tricolor, car-carrier norvégien, entrent en collision à l'entrée nord-est du Dispositif de Séparation de Trafic du pas de Calais, provoquant l'échouement du Tricolor.

Malgré tous les équipements de prévention mis en place pour signaler l'épave du Tricolor, deux autres navires (le Nicola et Vicky) puis une barge viendront percuter le Tricolor.

L'ensemble de ces événements provoque une pollution par hydrocarbure généralisée à la Côte d'Opale (France), mais aussi sur les côtes anglaises, belges et néerlandaises en deux vagues principales, essentiellement en janvier et février 2003. Une seconde vague, moins importante, sera constatée en septembre de la même année, après le début des travaux de découpage de l'épave, débutés en juillet.

Malgré son caractère transfrontalier, la pollution du Tricolor revêt un caractère d'échelle moyenne, et ne provoque pas un déclenchement du plan Polmar-Terre ; les communes littorales se sont mobilisées et ont néanmoins reçu l'aide des préfetures et des sous-préfetures. Cela illustre l'ambiguïté de la situation et de l'échelle de pollution retenue signalée *supra*.

Mais pour cet aléa synchrone, les deux départements de la région (Nord et Pas-de-Calais) ont suivi des démarches différentes dans le traitement de la pollution côtière, en fonction des limites départementales.

La gestion dans le département du Pas-de-Calais a suivi une hiérarchie verticale. Son linéaire côtier est long et dépend de quatre sous-préfetures, ce qui oriente la gestion au niveau central.

De nombreux acteurs sont intervenus lors de cette pollution, mais il est apparu que la majorité des informations ne redescendaient pas vers les élus responsables de la lutte sur les côtes. Le système transversal, qui consiste à donner la même information à deux unités distinctes, n'a guère fonctionné.

On peut noter cependant, l'instauration d'une coordination entre les services d'Eden 62 (organisme du Département du Pas-de-Calais, en charge de la gestion des terrains du Conservatoire du Littoral), les Services Maritimes des ports de Boulogne-sur-mer et de Calais (SMBC) et le Cedre. L'Etat est intervenu auprès des collectivités en fournissant essentiellement de l'aide technique. Cependant, les quatre sous-préfetures de la zone concernée ont agi de manière fort différente, certains voulant apporter de l'aide, d'autres estimant que cela relevait du rôle des élus locaux.

Ainsi, cette organisation reposant sur plusieurs structures parallèles, et sur une approche pyramidale, ne semble pas avoir facilitée la gestion de crise. Le nombre trop élevé d'interlocuteurs entre les acteurs est l'une des raisons de ce manque de communication, qui a parfois créé des incompréhensions, voire des tensions.

Le département du Nord a bénéficié de conditions favorables. Il dispose tout d'abord d'un faible linéaire côtier, une partie de celui-ci est très industrialisé et urbanisé. Les acteurs ont décidé de monter une cellule de crise au niveau local, espérant créer une dynamique spécifique qui répondrait à une logique horizontale, plus proche des citoyens. La cellule de crise comportait les acteurs que nous avons mentionné précédemment : le sous-préfet, représentant de l'Etat déconcentré, le responsable de la cellule Polmar (à Dunkerque) et le conseiller technique de la commune de Dunkerque, spécialisé dans les risques industriels. La Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) compte effectivement 17

usines Seveso sur son territoire, et la centrale nucléaire de Gravelines est à proximité. La solution de faire appel à des bénévoles a été envisagée, mais leur présence pose la question de l'état zéro : l'idée étant de dresser un bilan de la pollution avant toute intervention, et d'éviter d'éventuelles expositions au produit polluant. Dans ce contexte, le Sous-Préfet de Dunkerque a décidé de ne pas recourir à l'aide proposée par les associations et les bénévoles (Herbert & Louvet, 2006).

Le cas du département du Nord reflète bien une volonté de coopération et de communication dans un cadre en intercommunal et l'État. Signalons également l'anticipation des actions et de la mise au point des PCS qui ont eu un rôle majeur dans le traitement de la pollution, ainsi que les contacts établis avec de nombreux acteurs déjà établis. La région littorale du Nord, de par son expérience avec le risque industriel, était ainsi en avance dans beaucoup de domaines.

L'expérience du Tricolor a dévoilé qu'une organisation administrative trop complexe et une sectorisation administrative trop poussée – ici, à l'échelle des départements – provoquaient de fortes incohérences. Cette expérience a montré la nécessité d'avoir une gestion concertée entre les différents partenaires. La gestion au niveau local a reflété ici toute son importance, à l'image du département du Nord, et il apparaît nettement que la lutte à terre doit intégrer davantage la grande échelle spatiale en considérant une implication plus importante des communes et des acteurs locaux.

Dans le cadre de la gestion terrestre différenciée du Tricolor, seule la mairie de Dunkerque avait un PCS établi, et quatre autres communes avaient un PCS en cours de réalisation, dont une seule pour le Pas-de-Calais (ville de Calais). Sans prétendre établir de relations de cause à effet, on peut penser que le réseau d'acteurs était certainement davantage identifié dans le département du Nord que dans celui du Pas-de-Calais, et qu'il a contribué à une meilleure coordination dans le cadre des actions à mener.

L'intégration scalaire : interrelations entre le Top down et le Bottom up

Quelque soit le niveau d'intervention, si les plans Polmar présentent des éléments de mutualisation dans le cadre de la lutte contre les pollutions, il convient aussi de mutualiser la connaissance dans le domaine des pollutions maritimes.

Si le Cedre, basé à Brest, fait figure d'expert international en la matière, des formes d'échanges, tels que les réseaux, les conventions ou des animations de projets, permettent de diffuser cette connaissance, de l'échelle internationale au niveau local.

Les animations de projets : LE SMCO

Le Syndicat Mixte de la Côte d'Opale (SMCO) implique trois Communautés d'Agglomération (Boulogne-sur-mer, Calais, St-Omer), une Communauté Urbaine (Dunkerque), une dizaine de Communautés de Communes, quatre Chambres de Commerce et d'Industrie ; d'autres acteurs sont associés au SMCO, comme le Port autonome de Dunkerque, l'Université du Littoral Côte d'Opale ou le Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale...

En 2005, le SMCO a répondu avec succès à l'appel à projet lancé par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), « Pour un développement équilibré des territoires littoraux par une Gestion Intégrée des Zones Côtière ». En parallèle à la gestion de l'érosion côtière et une approche stratégique du foncier littoral, un volet a été exclusivement consacré à la gestion des pollutions maritimes (Groupe de travail thématique constitué de la préfecture maritime, des services de l'Etat comme la DIREN, les Affaires Maritimes..., le Conservatoire du Littoral, l'ULCO, etc).

Les principaux éléments concernent la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale et la mise en relation avec le plan Polmar -Terre, par la mise en place, par exemple, de fiche « réflexe » ou d'une aide juridique auprès des collectivités locales.

Le SMCO souhaite ainsi assurer le relais entre le niveau local et le niveau national, mais aussi propose de se porter partie civile dans le cadre des recours en indemnisation intentés par les collectivités locales. A terme, le SMCO propose de mener une réflexion sur l'éventualité d'une coopération transfrontalière sur la base des districts européens (Dubrulle, 2005).

Les espaces de concertation : la MIMEL

Depuis 2005, le CIADT expérimente une Mission Inter-services de la Mer Et du Littoral (MIMEL) sur les deux régions normandes.

Le projet a pour objectif de renforcer la coordination et la transversalité des services publics dans les domaines du littoral et du milieu maritime. Cette structure doit permettre de constituer des bases d'information communes, qui pourront servir aux collectivités territoriales et aux partenaires, du secteur professionnel par exemple.

L'approche générale de la MIMEL et d'obtenir une vision interministérielle globale de l'espace marin, compris entre les limites départementales de la Somme et de l'Ille et Vilaine, sur la totalité de la zone économique exclusive, et jusqu'aux limites du domaine public maritime.

La MIMEL intègre de nombreux acteurs et institutions, tous impliqués dans les plans Polmar : lesDREAL, DRAM, DRASS, DRAF de Haute et Basse-Normandie, les DDSV et services maritimes du Calvados, de la Manche et de la Seine, les ports autonomes de Rouen et du Havre, l'IFREMER, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie (Honfleur) et le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres.

Les réseaux internationaux : ENCORA

Le réseau Européen ENCORA est une Action de Coordination entre la Recherche Côtière Européenne et la Communauté des Praticiens sur les thématiques de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Opérationnel depuis 2006, il a pour objectif de coordonner des réseaux nationaux, eux-même connectés par dix réseaux thématiques, animés chacun par un organisme européen. Le groupe thématique 4, relatif à la Prévention et réduction des pollutions, est animé par la France et piloté par le CETMEF.

Pour la France, le Réseau Français de Recherche Côtière (RFRC), lancé officiellement fin 2005, a pour objectifs principaux de mettre en place un système d'échanges d'information, d'organiser des programmes d'échanges et de faciliter l'accès à l'information sur les thématiques de la GIZC. Le réseau est ainsi constitué d'un bureau (CETMEF), d'un comité de pilotage et de groupes thématiques. Il regroupe des Universités, des Etablissements Publics de Recherche, des Bureaux d'études, des Entreprises et des Organismes d'Etat chargés de la Gestion Côtière.

Les accords internationaux : RAMOGE

L'accord RAMOGE constitue un instrument de coopération scientifique, technique, juridique et administratif

remarquable : il intègre une dimension internationale au service d'une entité géographique parfaitement identifiée par le Golfe de Gênes, et défini par les villes de Saint-Raphaël, Monaco et Gênes. Les Etats riverains du Golfe, à savoir la France, la Principauté de Monaco et l'Italie, avaient, dès 1975, adoptés un « Plan d'action pour la Méditerranée », accord destiné à développer une collaboration étroite en matière de gestion et de lutte contre les pollutions côtières entre Marseille et La Spezia. L'accord tripartite RAMOGE a été signé le 10 mai 1976.

L'accord prévoit notamment de tenir à jour le plan de prévention et d'intervention franco-italo-monégasque concernant les pollutions marines (Plan RAMOGEPOL, réactualisé en 2005) (Accord RAMOGE, Article 4, d)

Il s'appuie sur une Commission, un Comité Technique, des groupes de travail et un Secrétariat Exécutif, assuré par la Principauté de Monaco.

Il intègre de nombreux organismes : citons IFREMER, la préfecture maritime de Méditerranée, les services maritimes des Bouches du Rhône, l'IGN (Institut Géographique National), le Comité local des pêches maritimes et des élevages marins de Marseille, le Centre Océanologique de Marseille, l' Université de Nice Sophia Antipolis pour la France ; la Capitainerie du Port de Gênes, les Gardes côtes impériaux, le Ministère de l'Environnement, l'Université de Gênes, la Région de Ligurie pour l'Italie ; le Musée Océanographique de Monaco, la Mairie de Monaco, la Direction des Affaires Maritimes, le centre de presse, le Bureau Hydrographique International, la Compagnie des Sapeurs Pompiers pour Monaco.

A la vue de la diversité des acteurs, on note que cet accord représente une véritable plateforme d'échanges et de concertation, à tous les niveaux d'intervention. RAMOGE favorise, par exemple, le partage d'expériences locales à l'ensemble de la zone. Notons que la dimension supra européenne est également présente, puisque l'accord bénéficie du Programme sur l'Environnement des Nations Unies.

Ces diverses actions nécessitent une véritable volonté affichée par l'ensemble des acteurs, mais aussi des moyens financiers. L'accord RAMOGE est un espace de concertation et d'initiatives, mais il peut être limité par un manque de moyens financiers et de communications. Le projet piloté par le SMC n'a malheureusement pas donné de suites

opérationnelles sur le territoire. Quant au réseau Encora et à la MIMEL, ces deux expériences semblent trop récentes pour avoir suffisamment de recul. En résumé, il ne faudrait pas que ces diverses formes d'organisation, qui se définissent comme « intégrantes » ne représentent des « coquilles vides » en matière de gestion de l'espace littoral.

Conclusion

La gestion des pollutions d'origine maritime sur le littoral reste complexe et le volet opérationnel parfois difficilement lisible.

Des structures, aux statuts variés, s'investissent dans le développement de plans de secours à l'échelle nationale (volet Polmar des plans ORSEC) ou à l'échelle locale (PCS, parfois appelés infrapolmar) et dans la mise en place de cellules de veille actives. L'échelle intercommunale apparaît comme un maillon essentiel de la gestion intégrée de la lutte terrestre des pollutions maritimes. La majorité des acteurs locaux y est favorable, quelque soit la forme d'organisation proposée. Ces derniers sont généralement les plus au fait de la situation, et ont une très bonne connaissance du terrain. L'intercommunalité offre la possibilité d'organiser ces expériences et de mutualiser des moyens techniques et humains, tout en assurant le lien avec les services déconcentrés de l'Etat.

Cependant, pour une gestion plus efficace et une meilleure prise en compte des moyens de lutte, il conviendrait de lever des imprécisions persistantes, comme ambivalence entre le Code Général de Collectivités Territoriales qui fixe les devoirs d'un Maire l'Instruction interministérielle de 1952 (sur l'organisation des secours) qui précise : « un sinistre peut, en raison de son importance, exiger l'intervention de l'administration supérieure » (Bahé, 2008). Ensuite, les PCS n'ont acquis une valeur réglementaire que récemment, et les communes n'ont pas forcément intégré une culture « PCS ». La situation s'avère plus délicate pour les plans infrapolmar, puisqu'ils sont spécialisés sur une problématique nécessitant un minimum de connaissances en matière de risques côtiers liés aux risques maritimes. L'autre facteur limitant est d'ordre temporel : les documents demandent une mise à jour régulière ; les infrapolmar demandent une mise à jour annuelle, au moins en ce qui concerne les personnes impliquées en tant que CPC. Il convient d'insister sur la « mémoire » du risque : les personnes constituant la cellule de crise pour le

département du Nord, dans le cadre du Tricolor, ont acquis une sérieuse expérience en matière de gestion des pollutions maritimes. De plus, elles connaissent le terrain. Mais ces référents (représentant de la CUD, sous-préfet, responsable de la cellule Polmar) peuvent, pour diverses raisons, être amenés à changer de fonction. Dans ce cas, il faut transmettre les expériences acquises, et assurer les « retours d'expériences » au niveau local.

La gestion côtière des pollutions maritime doit intégrer la question des déchets, qu'il s'agisse de macro-déchets ou de produits issus d'hydrocarbures. Les centres de traitement, notamment dans les lieux de stockage définitifs, doivent répondre de façon pérenne, et en toute circonstance, à des apports de produits polluants.

Ainsi, il existe des moyens d'intégration de la gestion terrestre d'une pollution d'origine maritime à l'échelle locale. Ils peuvent comprendre :

- l'intégration juridique de l'intercommunalité dans ce domaine (actuellement, l'intercommunalité n'a aucune compétence dans l'organisation territoriale de la sécurité civile).
- la création d'espaces de coordination, gérés par un organisme unique (l'expérience de la MIMEL, en cours, apportera peut-être des solutions pour une meilleure coordination).

À terme, il conviendra d'apporter sur le champ opérationnel les concepts intégrateurs de l'interface terre-mer, définie comme " mer côtière " ou espace " littoramaritime " terme utilisé lors du séminaire final du programme ORECOLM (Observatoire en réseau des conflits littoraux et maritimes) organisé par L'UMR 6554 du CNRS *Littoral, Environnement, Télédétection, Géomatique* les 5 et 6 novembre 2009 à Nantes.

Remerciements

Nous tenons à remercier les représentants des organismes suivants pour les échanges instructifs et leurs précieux conseils : Mairies de Wimereux, Ambleteuse, Audresselles, Tardinghen, Audinghen, Wissant, Escalles et Sangatte, Le Cedre, le Conservatoire du Littoral – Délégation Basse-Normandie, le correspondant Polmar Départemental du Nord, la DREAL Nord-Pas-De-Calais, Vigipol.

Bibliographie

- Bahé S., 2008 - *Les pollutions maritimes accidentelles en France : risques, planification gestion de crise*. Thèse de doctorat de géographie, Université de Bretagne occidentale, Brest, 604 p.
- Bastien Ventura C., Girin M., Raoul-Duval, J., 2005, *Marées noires et environnement*. Collection Propos, Institut Océanographique Paris, 407 p.
- Bonnot-Courtois C., Levasseur J.-E., 2002, Reconnaissance de la limite terrestre du domaine public maritime : Intérêt et potentialités de critères morpho-sédimentaires et botaniques, Ministère de l'Équipement des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer (CETMEF, maître d'Oeuvre) 160 p.
- Cedre, 2001, Le décideur face à une pollution accidentelle des eaux. Guide opérationnel ; Brest, 41 p.
- Cedre / DTMPL, 2002, Guide de révision des plans Polmar-terre, 162 p.
- Code général des collectivités territoriales : articles L.1424-3, L.1424-4, L.2211-1, L.2212-2, L.2212-4 et L.2215-1.
- Commission des communautés européennes, 2006, Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », volume II, Bruxelles, 55 p.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, 2005, Étude sur les transports maritimes, Rapport du secrétariat de la CNUCED, Nations Unies, New York - Genève, 148 p.
- Corlay J.-P., 1995, Géographie sociale, géographie du littoral. Norois, Poitiers, n° 165, janv-mars, p. 247-265.
- Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile"
- Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005 relatif au plan ORSEC et pris pour l'application de l'article 14 de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile,
- Décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone.
- Direction de la Défense Civile, 2006, Plan Communal de Sauvegarde, guide pratique d'élaboration, 202 p.
- Direction du Transport Maritime des Ports et du Littoral (DTMPL) / Cedre, 2002, Guide de révision des plans Polmar-terre, 162 p.
- Dubrulle J.-B., 2005. Les aspects juridiques de la création d'organismes de coopération transfrontalière. Thèse de Droit, Université Côte d'Opale, 538 p.
- Fattal P., 2008, Pollutions des côtes par les hydrocarbures. Presses Universitaires de Rennes, collection Espace et territoires, Rennes, 400 p.
- Gundlach E., Hayes M.O., 1978, Vulnerability of coastal environments to oil spill impacts, Marine technology society Journal, 12, Columbia, Marine technology society, p. 18-27.
- Guineberteau T., Meur-Ferec C. et Brice Trouillet, 2006, La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ?, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 3 | décembre 2006, mis en ligne le 21 décembre 2006. URL : <http://vertigo.revues.org/2569>. Consulté le 07 mars 2010.
- Hardy J., 1995, *Institutions et droit des collectivités locales*, Paris. Ed. L'Harmès.
- Herbert V., 2007, Pollution marines et lutte à terre : ambiguïté du littoral et difficulté de l'action locale. *Territoires en Mouvement*, n° 2007-1, pp. 42 – 53.
- Herbert V, Louvet C. 2006, L'accident du Tricolor et ses effets sur la Côte d'Opale : bilan de deux modes synchrones de gestion côtière d'une pollution maritime de moyenne ampleur, Colloque international, Interactions Nature-Société, analyse et modèle. UMR6554 LETG, 3-5 mai 2006, La Baule, 5 p.
- Herbert V., 2002, L'exposition des zones côtières au risque de pollution maritime. La vulnérabilité des territoires côtiers : Évaluation, enjeux et politiques publiques, *Rapport intermédiaire*, PNEC, ART 6 - Gouvernance environnementale et patrimoine côtier, Coord. C. Meur-Férec, p. 31-41.
- Lozachmeur O., 2008, Les marées noires récentes, révélateur du manque de prise en compte de l'Etrat des risques côtiers et du rôle des collectivités locales dans les plans POLMAR, *Territoires en Mouvement*, n° 2007-1, pp. 31 – 41.
- IFEN, 2001, Erika : éléments d'évaluation des dommages ; Les données de l'environnement n° 68 ; 6 p.
- IFEN, 1999. Trafic et pollution du milieu marin. Les données de l'environnement n° 44.1 p + 3 figures.
- Instruction du Premier Ministre n° 5417/SG relative à la Préfiguration des DDTM et à la mise en place des DML, 23 septembre 2009.
- Journal officiel du 4 décembre 2009. Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. JO n° 0281.
- Journal Officiel du 13 janvier 2006, Instruction du 11 janvier 2006 portant adaptation de la réglementation relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (POLMAR), JO n° 11.
- Journal Officiel du 15 septembre 2005. Décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile". JO n° 215.
- Journal Officiel du 10 mars 2004, Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO n° 59.
- Journal Officiel du 16 avril 2003, Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République. JO n° 60.
- Journal Officiel du 04 avril 2002, Instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (Documentation nationale POLMAR), JO n° 79.
- Journal Officiel du 04 avril 2002, Instruction du 4 mars 2002 relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (Documentation nationale POLMAR) ; JO n° 79.
- Journal Officiel du 04 avril 2002, 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 ; JO n° 79.
- Journal Officiel du 10 avril 2001, Instruction du 2 avril 2001 relative à l'intervention des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs, JO n° 85.
- Mesnard A.-H., 2005, L'impact de l'Erika, la décentralisation et la modernisation de l'Etat. In Beurrier et Y.-F. Pouchus, Les conséquences du naufrage de l'Erika, Presses Universitaires de Rennes, pp. 231-240.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Service de l'Inspection générale de l'Environnement, 17/07/2000, Rapport sur le retour d'expérience sur le fonctionnement du plan POLMAR. Décision du Premier ministre lors du CIADT de Nantes le 28 février 2000. 83 p. + annexes.
- Plan RAMOGEPOL, 2005, Plan d'intervention Franco-Italo-Monégasque pour la prévention et la lutte contre les pollutions en mer, Accord Ramoge, 71 p.
- SMCO, 2005, Dossier de candidature du SMCO, Appel à projet pour un développement équilibré des territoires littoraux par un gestion intégrée des zones côtières, 72 p.

Trouillet B., 2002, La mer côtière, un nouvel ensemble territorial. Mer côtière, actes du séminaire de l'UMR 6554, LETG, Nantes, 2 mars 2002, 6-9 p.

Vigipol, 2004, Le maire, acteur incontournable du plan Polmar Terre, 5 p.

Vigipol, 2006, La lettre d'information Vigipol, juillet-août, 2 p.

Sites internet consultés

Cedre : <http://www.le-cedre.fr/>

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-mesures-europeennes-Paquet.html>.

Ministère de l'intérieur :

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/defense_et_secu_rite_civiles/gestion-risques/guide-pratique-elaboration

Vigipol : <http://www.vigipol.com>

Liste des sigles et abréviations

CANCA : Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur.

Cedre : CEntre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux.

CETMEF (Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales, dépendant du Ministère chargé de la Mer).

CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

CNUCED : Conférence des Nations Unies pour le Commerce Et le Développement

COCOPAQ : Communauté de Communes du Pays de Quimperlé.

COGIC (Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises.

CROSS : Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage.

CRPM : Conférence des Régions Périphériques Maritimes.

CUD : Communauté Urbaine de Dunkerque.

DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

DDAM : Direction Départementale des Affaires Maritimes.

DDE : Direction Départementale de l'Équipement.

DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture.

DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale.

DDPP : Direction Départementale de la Protection de la Population.

DDSV : Direction Départementale des Services Vétérinaires.

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer.

DDRM : Document Départemental des Risques Majeurs.

DIREN : Direction Régionale de l'ENvironnement.

DML : Délégation de la Mer et du Littoral.

DPM : Domaine Public Maritime.

DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt.

DRAM : Direction Régionales des Affaires Maritimes.

DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales.

DRE : Direction Régionale de l'Équipement.

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

DRIM : Direction Inter-Régionale de la Mer.

DTMPL : Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral.

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

ESI : *Environmental Sensibility Index*

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières.

IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la MER.

IGN : Institut Géographique National.

ORSEC : Organisation des SECours.

MIMEL : Mission Inter-services de la Mer Et du Littoral.

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur.

PCA : Poste de Commandement Avancé.

PCO : Poste de Commandement Opérationnel.

PCS : Plan Communal de Sauvegarde.

PICS : Plan Intercommunal de Sauvegarde.

RAMOGE : Saint-Raphaël – Monaco – GÈne.

RCAC : Regional Citizens's Advisory Council.

RFRC : Réseau Français de Recherche Côtière.

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours.

SMBC Services Maritimes des ports de Boulogne-sur-mer et de Calais.

SMCO : Syndicat Mixte de la Côte d'Opale.

SMNO : Services Maritimes du Nord.

SPBDK : Service Phares et Balises de Dunkerque.

TPM : Toulon Provence Méditerranée.

ZEE : Zone Economique Exclusive.

ZPE : Zone de Protection Ecologique.