

L'ORGANISATION FRANCAISE DE LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS MARITIMES : PERSPECTIVES

La marée noire provoquée par le naufrage du navire pétrolier Amoco Cadiz en 1978 a mis en évidence les lacunes de l'Etat français dans la lutte contre la pollution maritime. L'Etat décide alors de réagir en créant deux organismes spécialisés : le Cedre (CEntre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux) et la CEPPOL (Commission d'Etudes Pratiques sur la lutte antiPOLLution) devenue en 2008 le CEPPOL (Centre d'Expertise Pratique de lutte antiPOLLution), et en mettant en place une stratégie de lutte antipollution nationale. La France ne choisit pas de créer une force unique et polyvalente à l'instar d'un système de garde-côtes mais préfère confier aux Préfets maritimes la coordination des moyens des différentes administrations et organismes existants. Cette organisation nécessite une coordination accrue entre les acteurs mais porte ces fruits en terme d'efficacité et en terme de coûts. Elle doit néanmoins prendre en compte l'intérêt grandissant que porte l'Europe à la question de la protection des approches maritimes.

Le naufrage de l'Amoco Cadiz en 1978 a montré l'importance de posséder un dispositif efficace de lutte contre les pollutions maritimes. A la suite de cette catastrophe, pour combler ses lacunes, l'Etat français décide de créer deux organismes spécialisés: le *Cedre* et la CEPPOL, et de mettre en place une stratégie de lutte nationale.

Les naufrages de l'Erika (1999) et du Prestige (2002) ont rappelé tout l'intérêt de disposer d'instances capables de réagir dans les plus brefs délais pour prévenir et circonscrire au maximum en mer les pollutions du milieu marin et pour lutter plus efficacement lorsque la pollution arrive sur le littoral. Depuis une trentaine d'années, l'Etat a consenti de nombreux efforts pour structurer les différents moyens pour lutter contre la pollution maritime : outre la création du *Cedre* et du CEPPOL, des plans de lutte ont été créés, le cadre juridique rappelant les responsabilités de chacun en matière de protection du milieu marin et de pollution a été affiné. Ainsi le rôle des principaux acteurs français dans la lutte contre la pollution maritime est bien défini. Etant donné la rareté relative des grandes catastrophes, les relations entre les différents acteurs ne sont pas toujours de la même intensité, il est néanmoins primordial de conserver une solide collaboration si l'on veut faire face le jour J. L'organisation française s'inscrit dans le processus d'internationalisation des méthodes et des moyens de lutte.



Naufrage de
l'Erika

Source Marine Nationale

Rôles complémentaires des principaux acteurs

La France a choisi de confier aux Préfets Maritimes la coordination des moyens des différentes administrations et organismes existants.

L'Etat a donné aux Préfets maritimes, dans le cadre de leur mission de service public portant sur l'action de l'Etat en mer, un ensemble de responsabilités qui comprend la prévention des pollutions accidentelles et la lutte contre celles-ci. Cette responsabilité en matière de pollution est fixée par la circulaire POLMAR, qui charge le Préfet maritime d'organiser et de diriger toutes les opérations de lutte en mer dans les limites de sa zone de responsabilité, sur la base d'un plan de lutte dont il assure la tenue à jour (plan POLMAR-Mer). La notion de la lutte en mer est définie comme les actions menées à partir de la mer. Pour combattre les pollutions ou les menaces de pollution, le Préfet maritime peut faire appel aux moyens de la Marine Nationale et des différentes administrations (douane, affaires maritimes, gendarmerie maritime) dont il coordonne l'action en mer. Il a à sa disposition un cortège d'experts disponibles très rapidement dont les principaux sont le *Cedre* et le CEPPOL. Il bénéficie aussi du concours de moyens privés sous contrat ou réquisitionnés sur crédits du fond d'intervention (fond POLMAR) et peut faire appel à des moyens étrangers étatiques ou privés, généralement par le biais d'accord régionaux et/ou via la commission européenne. Lorsque le recours à des moyens supplémentaires devient nécessaire, le Préfet maritime déclenche le plan POLMAR-Mer. Le Préfet maritime, autorité civile, cumule ses fonctions avec celles de commandant de zone maritime, autorité militaire : l'Amiral. Le préfet maritime exerce ainsi deux types de missions, civile et militaire, correspondant aux deux facettes de l'action de l'Etat en mer.

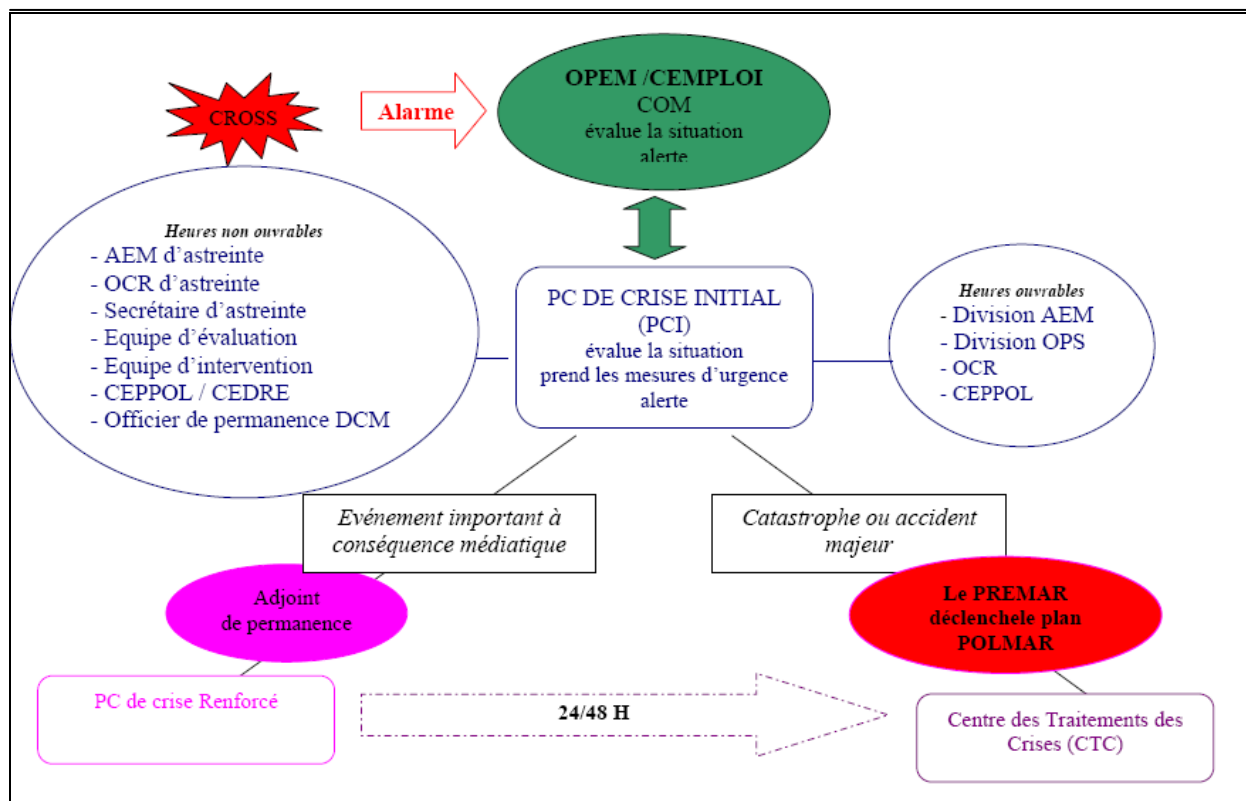


Schéma de gestion de crise prévu dans l'instruction POLMAR

Le COM, Centre des Opérations Maritimes placé directement sous l'autorité civile du Préfet maritime est aussi le Centre Opérationnel de la Marine placé cette fois-ci sous l'autorité militaire du Préfet maritime. C'est l'outil privilégié pour l'action de l'Etat en mer. En cas de menaces de pollution, l'officier de permanence état-major (OPEM) du COM, représentant à la fois l'autorité civile et militaire du Préfet maritime, est chargé de prendre les premières mesures à mettre en place pour évaluer les risques de pollution et circonscrire la pollution. Si l'existence ou la menace de pollution est confirmée, l'adjoint de permanence du Préfet maritime ou le Préfet maritime lui-même (lors de la mise en place du plan POLMAR) prend la direction des opérations de lutte.

Qu'il y ait simple menace de pollution ou pollution effective, le Préfet maritime devient le directeur des opérations de lutte en mer.

Le *Cedre* est une association à but non lucratif relevant des opérateurs de l'Etat. Sa création a été décidée en 1978 à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz par l'Etat français afin de renforcer considérablement le dispositif de prévention des accidents au large de nos côtes et les moyens de lutte contre les pollutions. En 30 ans d'existence, le *Cedre* a acquis une expertise reconnue internationalement sur les caractéristiques et l'évolution en milieu naturel des différents polluants que l'on retrouve lors des catastrophes maritimes. Il met à disposition des services de l'Etat ses connaissances et ses recherches dans ce domaine et se tient prêt à effectuer en urgence dans ses locaux tous types d'expérimentations nécessaires pour déterminer le comportement d'un produit lors d'une pollution maritime. Le *Cedre* assure une veille technologique et s'est spécialisé dans l'évaluation et l'adaptation des produits et moyens de lutte en mer (et sur le littoral). Il participe à l'amélioration des plans d'urgence ainsi qu'à la formation des responsables opérationnels et des équipes d'intervention de l'Etat et des collectivités locales, c'est dans ce cadre qu'il élabore des guides d'intervention et d'expertise détaillés. Depuis quelques années, l'animation du comité de prévision de dérive des nappes de polluants est devenue une des missions du *Cedre*. Il assure un conseil permanent, disponible 24 heures sur 24, sur les pollutions, les risques liés et les méthodes d'intervention adaptées.

Le *Cedre* en sa qualité d'expert et grâce à sa grande disponibilité est devenu un interlocuteur majeur du Préfet maritime en cas de pollution maritime.

Le CEPPOL est un organisme consultatif relevant du chef d'état major de la Marine Nationale créé en 1979 à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz. Ses fonctions sont triples : en amont des pollutions, il dirige les essais et approvisionnements de matériels, assure la veille technologique et organise la formation du personnel Marine prévu pour intervenir dans la lutte contre la pollution; en période de crise le commandant du CEPPOL conseille l'autorité maritime en charge de la lutte sur les stratégies à adopter, dirige les opérations à la mer et suit les stocks de matériels nécessaires aux opérations ; après la crise, il est chargé de tirer les leçons des opérations pour améliorer les capacités de la Marine.

Le CEPPOL, par ses capacités d'expertises et par son rôle dans la direction des opérations à la mer, est un des acteurs principaux dans la lutte en mer contre la pollution maritime.

Avec la définition de la posture de « sauvegarde maritime », la Marine Nationale a conceptualisé sa participation à l'Action de l'Etat en Mer. Elle y prend pleinement part, notamment dans la lutte contre la pollution maritime (la sauvegarde recouvre d'autres domaines de lutte: terrorisme, narcotrafic, piraterie, transport illicite de migrants...) en y consacrant une partie de ses moyens. Outre ses bâtiments qui possèdent des capacités de lutte

antipollution, elle affrète en permanence trois remorqueurs d'intervention, quatre bâtiments de soutien d'assistance et de dépollution. Des aéronefs de la Marine sont régulièrement employés afin de détecter des actes de pollution. Dans chacune de ses bases navales, en métropole et outre-mer, la Marine maintient un stock opérationnel de moyens et de produits pour lutter contre la pollution maritime. Les moyens nautiques de la gendarmerie maritime placée pour emploi auprès du chef d'état-major de la marine peuvent être utilisés lors de pollution maritime majeure.

La Marine Nationale par sa mission de « sauvegarde maritime » est un élément indispensable au Préfet maritime dans la lutte contre la pollution maritime.

Les services de la douane ou des affaires maritimes sont aussi mis à contribution lors de pollution maritime. En plus des moyens nautiques, la douane dispose de deux avions spécialisés dans la détection et la quantification des pollutions.

La collaboration entre les différents acteurs français dans la lutte contre la pollution maritime

En « temps de paix » : une collaboration moins fréquente mais non moins importante

Les grandes pollutions maritimes sont rares, heureusement. Les plans de lutte rassemblant tous les acteurs ne sont mis en œuvre que très rarement. Le plan POLMAR-Mer a été déclenché la dernière fois pour le naufrage du pétrolier Prestige en 2002. Il est difficile de créer rapidement des liens entre des partenaires appartenant à des administrations ou des organismes différents mais qui doivent tous être réunis et travailler à l'unisson lorsqu'une catastrophe se produit. Il est ainsi nécessaire de conserver des liens même en « temps de paix ». En effet, c'est le moment idéal pour revenir sur les dysfonctionnements de la dernière lutte et préparer la prochaine. Il est donc primordial que les différents acteurs se réunissent afin :

- d'effectuer un retour d'expérience et de se tenir informé des résultats de recherches des uns et des autres et des études réalisées à l'étranger;
- de veiller à l'amélioration des méthodes et des techniques de lutte, de mettre à jour les plans de lutte contre la pollution maritime;
- de réaliser la formation des équipes de lutte ;
- d'effectuer des exercices en grandeur réelle.

La mise en pratique en conditions réelles des procédures de lutte contre la pollution maritime étant relativement rare, il est nécessaire que chacun des acteurs continue à s'investir un minimum dans la préparation à la lutte en « temps de paix ». Le maintien du dialogue entre les différents organismes est fondamental si l'on veut conserver une organisation de lutte efficace et opérationnelle le jour J.

En « temps de crise » : une collaboration nécessaire entre tous les acteurs

La dernière grande pollution maritime remonte au naufrage du Prestige en 2002. Elle a permis de montrer l'efficacité du système français de lutte antipollution. Les différents acteurs français par leurs compétences et par leurs complémentarités, associés à des intervenants étrangers, ont permis de récupérer une grande quantité de polluant en mer. Lors des pollutions

de plus faible intensité comme l'échouement du Rokia Delmas en 2006, même si la collaboration entre les différents acteurs met un peu de temps à s'opérer, elle reste néanmoins efficace.



Source Cedre

Mise en place d'un barrage flottant pour contenir les hydrocarbures à l'aide d'un bâtiment affrété par la Marine nationale

La multiplicité des acteurs : gage d'une plus grande compétence et technicité de chacun mais nécessite une coordination accrue

La multiplicité des acteurs français dans la lutte contre la pollution maritime n'est pas sans engendrer quelques complications. De par leurs origines diverses, chacun des acteurs n'accorde pas la même importance à la lutte antipollution dans ses missions. Le Cedre et le CEPPOL, tous deux organismes spécialisés dans la lutte contre la pollution y consacrent la totalité de leurs temps. Le service AEM du Préfet maritime ou le COM ont une multitude de fonctions autres que la lutte antipollution et ne peuvent pas décemment y vouer beaucoup de temps en dehors des crises. Il est ainsi plus difficile d'établir des retours d'expérience communs et de garder une trace pérenne des diverses pollutions. Le grand nombre d'intervenants n'est pas sans créer de temps en temps des interactions dans les missions de chacun qui peuvent être nuisibles au bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne. La plupart de ces acteurs, évoqués ici, excepté le Cedre ne s'intéresse qu'à la pollution maritime, ce sont en effet d'autres organismes qui interviennent lorsque la pollution arrive sur le littoral. Ainsi l'interface mer / littoral n'est pas toujours évidente.

Néanmoins l'organisation française de lutte contre la pollution maritime présente de nombreuses qualités. La diversité de ses acteurs permet d'obtenir des expertises très pointues dans tous les domaines que revêt la lutte antipollution. En cas de menace de pollution, la

grande réactivité de tous les intervenants français assure une mobilisation rapide de ressources humaines et matérielles conséquentes, pour préparer la lutte et si besoin est, intervenir. Pour faire face au caractère imprévisible, et exceptionnel que peut prendre une catastrophe maritime, l'Etat français finance une partie du dispositif. De lourds moyens d'intervention spécialisés sont ainsi disponibles en permanence.

Perspectives d'évolution du dispositif français de lutte contre la pollution maritime

Une organisation unique en son genre

La majorité des pays ayant une frontière maritime a choisi d'adopter une agence unique responsable de mettre en œuvre et de coordonner les moyens de la politique de sécurité maritime : les gardes-côtes. Ainsi l'ensemble de la structure chargée de la lutte contre la pollution maritime est regroupé et se trouve sous l'autorité d'une même administration. C'est le cas au Royaume-Uni où le ministère des transports responsable des interventions du gouvernement central a confié, en cas de pollution maritime, le principal rôle au MCA (Maritime and Coastguard Agency). Cette agence est chargée d'intervenir sur les pollutions marines provenant des installations offshore et de la navigation. Elle a aussi pour rôle de donner conseil et assistance aux autorités locales quant au nettoyage du littoral. Enfin c'est elle qui est chargée de coordonner les opérations de nettoyage. La France n'a pas choisi de constituer une force unique et polyvalente pour lutter contre les pollutions accidentelles en milieu marin. La coordination des services existants et la mise en place des centres spécialisés *Cedre* et CEPPOL a paru le moyen le mieux adapté pour assurer l'exécution des missions.

Avenir de la spécificité de l'organisation française de lutte contre la pollution maritime

L'expérience démontre que ce mode d'organisation, qui bénéficie du savoir-faire et des moyens utilisés par chaque administration, présente le meilleur rapport coût/efficacité à court terme. Il ne paraît ainsi pas opportun de constituer une administration garde-côtes en France. Il est donc préférable de privilégier l'organisation spécifique intitulée « Action de l'Etat en mer » qui gère le dispositif français de protection des côtes contre les pollutions mais aussi contre les différents risques et menaces provoqués par les trafics de navires, le terrorisme, la piraterie, le transport illicite de migrants...

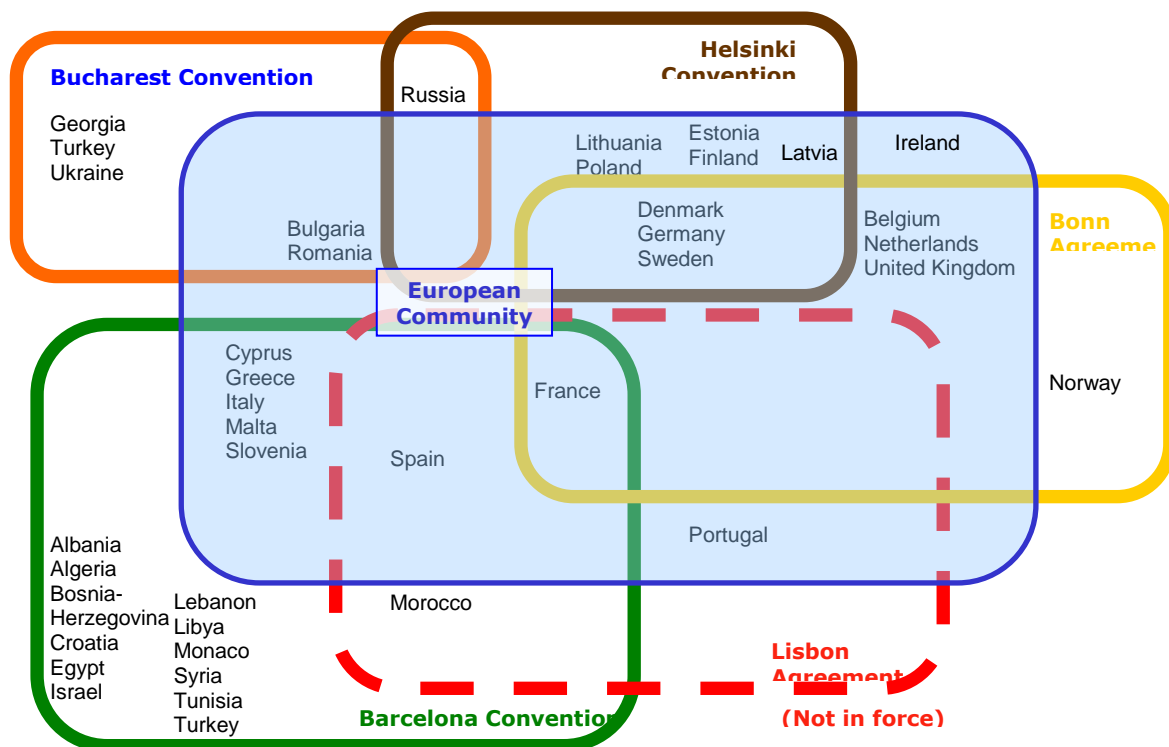
Si elle diffère, dans la forme du modèle des garde-côtes mis en place par nos voisins européens, elle s'en rapproche sur le fond. En effet, dans un cas comme dans l'autre, la coordination de l'emploi des moyens sous une autorité unique constitue la clé de voûte du système. Néanmoins un effort supplémentaire est nécessaire pour maintenir une coordination efficace entre les multiples acteurs de l'organisation française. Il est donc primordial de définir des objectifs et des indicateurs communs afin d'améliorer la complémentarité des intervenants. Il faudrait également favoriser une programmation commune des moyens afin de combler les lacunes capacitaires et d'éviter les doublons.

Les nouveaux types de produits polluants rencontrés obligent les acteurs de l'organisation française à adapter en permanence leurs techniques de lutte et leurs connaissances s'ils veulent rester efficaces dans la lutte. Ainsi, depuis sa création, le *Cedre* a considérablement développé et élargi son champ d'activité pour conserver son rôle majeur dans le dispositif

français de lutte contre la pollution maritime. Son champ d'action initial qui consistait à participer à la préparation de la lutte contre les pollutions maritimes par hydrocarbures a été étendu aux eaux intérieures d'une part, et aux produits chimiques d'autre part. La multiplicité des acteurs de l'organisation française leur impose de rester en permanence à la pointe de la connaissance s'ils veulent garder un rôle prépondérant dans le système français. L'organisation française de lutte contre la pollution maritime n'est pertinente que si chacun des ses acteurs effectue un effort permanent de recherche et d'amélioration des techniques de lutte en fonction des nouveaux types de pollution rencontrés.

Une coopération européenne indispensable

Depuis 1967 et le naufrage du Torrey Canyon au Sud-Ouest de l'Angleterre qui engendra une marée noire affectant tous les Etats riverains de la Manche, la nécessité d'une coopération internationale destinée à faire face aux pollutions majeures est devenue évidente. Les accords bilatéraux et régionaux de coopération pour la protection du milieu marin et/ou la lutte contre la pollution se sont développés. Un des enjeux de ces accords est de maintenir un niveau d'intervention maximum sur les pollutions en mer en mutualisant les moyens de plusieurs pays. L'objectif est toujours de combattre la pollution avant qu'elle ne se propage et qu'elle atteigne le littoral. En effet, une tonne d'hydrocarbure en mer produit de l'ordre de 10 tonnes de déchets souillés à terre alors que la même tonne d'hydrocarbure récupérée en mer génère de l'ordre d'une à trois tonnes de produit émulsionnée après décantation. C'est ainsi que la France a signé l'accord de Bonn en 1969, la Convention de Barcelone en 1976, l'accord de Lisbonne en 1990.



Principaux accords de coopération pour la protection du milieu marin et/ou la lutte contre la pollution

Au même titre que la sécurité maritime et le contrôle des pêches, la protection de l'environnement fait partie des compétences de la Communauté européenne. Créée en 2002, l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (AESM) a pour but d'assurer un niveau élevé et uniforme de sécurité maritime et de prévention des pollutions dues au transport maritime dans l'ensemble de la Communauté. En matière de lutte antipollution, l'Agence a rédigé un plan d'action et a été dotée d'un budget de 17,8 millions d'euros pour l'affrètement de navires dépollueurs. L'organisation française de lutte contre la pollution maritime doit donc prendre en compte la part grandissante de l'Union Européenne dans les questions de pollution maritime. C'est ainsi que le 17 octobre 2008, le *Cedre*, le CEFIC (conseil européen des industries chimiques) et l'AESM ont signé un accord portant sur la mise en place d'un réseau sur le recensement des informations sur les substances nocives ou dangereuses rencontrées lors des pollutions.

L'efficacité de l'organisation spécifique du système français en matière de lutte contre la pollution maritime n'est pas à démentir. En revanche pour faire face aux besoins accrus de la protection des approches maritimes européennes, elle doit désormais accepter que la coordination se fasse de plus en plus au niveau européen et intégrer son propre dispositif dans le fonctionnement des nouvelles structures.

Un des atouts majeur de l'organisation française de lutte contre la pollution maritime est sa réactivité. En très peu de temps, l'Etat peut mettre en place une structure rassemblant d'importants moyens capables de faire face à tous types de pollutions. Il peut pour cela s'appuyer sur des organismes français de renommées mondiales aptes à donner une expertise très pointue. Il est néanmoins difficile de conserver un niveau opérationnel et technique élevé étant donné la rareté des grandes catastrophes. Il est ainsi nécessaire de garder un contact permanent entre tous les acteurs, même « en temps de paix », pour partager les connaissances et les expériences acquises en temps de crise, et pour continuer à améliorer les moyens et les méthodes de lutte. La France a construit son organisation de lutte contre les pollutions maritimes autour d'une structure originale qui fait intervenir de nombreuses administrations et organismes. La pérennisation de ce système atypique dans une Europe de plus en plus impliquée dans les questions environnementales passe par un rapprochement avec les instances européennes.

Pour rester efficace, l'organisation française de lutte contre la pollution maritime est confrontée à un double impératif : maintenir une coordination forte entre ces différents acteurs et se tourner vers l'Europe qui met en œuvre de plus en plus de moyens dans le domaine de la protection de l'environnement et des actions en mer.

Il est bon de se demander si la mise en place d'une administration garde-côte à l'échelle européenne ne serait pas bénéfique pour l'ensemble des pays européens, même si actuellement elle n'est pas envisageable d'un point de vue français.

ANNEXES

Index des sigles

AEM	Action de l'Etat en Mer
AESM	Agence Européenne de Sécurité Maritime
CEDRE	CEntre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux
CEPPOL	Centre d'Expertise Pratique de lutte antiPOLution
COM	Centre des Opérations Maritimes Centre Opérationnel de la Marine
MCA	Maritime and Costguard Agency
POLMAR	Plan d'intervention contre la POLLution MARine

Bibliographie

- *Plaquette de présentation du CEDRE*
- GIRIN, Michel, CEDRE. *Le décideur face à une pollution accidentelle des eaux*. 2001.
- CABIOC'H, Fanch, CEDRE. Rapport final sur les concours à l'Etat-major, à la CEPPOL, aux Préfets maritimes et aux commandements de la Marine, *actions 2006*. Novembre 2006.
- CABIOC'H, Fanch, CEDRE. Rapport final sur les concours à l'Etat-major, à la CEPPOL, aux Préfets maritimes et aux commandements de la Marine, *actions 2007*. Décembre 2007
- MM. André BOYER et Jean-Guy BRANGER, sénateurs. Rapport d'information n°418 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur l'*action de l'Etat en mer*. Session ordinaire de 2004-2005.
- Préfecture Maritime de l'Atlantique, division AEM. *Plan POLMAR/Mer Atlantique*. 2004.

- Site du CEDRE : <<http://www.cedre.fr>>
- Site de la Préfecture Maritime de l'Atlantique : < <http://www.premar-atlantique.gouv.fr> >
- Site de la Préfecture Maritime de la Manche et de la mer du Nord : < <http://www.premar-manche.gouv.fr> >
- Site de la Préfecture Maritime de la Méditerranée : < <http://www.premar-mediterranee.gouv.fr> >
- Site de l'Accord de Bonn : < <http://www.bonnagreement.org/>>
- Pages sur le CEPPOL : <http://www.defense.gouv.fr/marine/enjeux_defense/marine_et_societe/environnement/lutte_anti_pollution/la_ceppol/ceppol_1 > et < <http://www.cedre.fr/ceppol/informations.htm>>