



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **SYNDICAT MIXTE VIGIPOL (Département des Côtes-d'Armor)**

Exercices 2017 et suivants

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
INTRODUCTION.....	5
1 un syndicat historique dont l'environnement et les missions ont évolué .....	6
1.1 Un syndicat né du naufrage de l'Amoco Cadiz en 1978 .....	6
1.2 Des risques de pollution maritime qui évoluent .....	7
1.2.1 Des marées noires moins nombreuses .....	7
1.2.2 Des risques encore nombreux liés au trafic maritime et aux spécificités bretonnes.....	9
1.3 Une pluralité d'acteurs impliqués dans la lutte contre les pollutions maritimes .....	11
1.3.1 En mer, le rôle central du préfet maritime.....	12
1.3.2 Une dualité d'acteurs intervenant à terre.....	13
1.3.3 Des experts en appui aux autorités chargées de la lutte contre les pollutions.....	15
1.4 Le rôle particulier du syndicat Vigipol en appui aux collectivités membres.....	16
2 Un syndicat dont le fonctionnement n'appelle pas d'observations majeures.....	18
2.1 La composition du syndicat mixte .....	18
2.2 Les statuts et le règlement intérieur .....	19
2.3 La gouvernance .....	19
2.3.1 Le comité syndical.....	20
2.3.2 L'exécutif : la présidence et le bureau syndical .....	21
2.3.3 Les délégations au président et au bureau syndical.....	22
2.3.4 Les indemnités versées aux élus.....	23
2.3.5 Les commissions .....	24
2.3.6 Un outil original : le « Pool Experts ».....	25
2.4 Les ressources humaines .....	25
2.5 Les achats publics .....	26
3 Un syndicat investi de nouvelles missions et qui aspire à un positionnement national .....	27
3.1 Des missions diversifiées de prévention et de gestion des crises .....	27
3.1.1 La démarche Infra-Polmar, action phare au déploiement difficile.....	28
3.1.2 La sensibilisation permanente des élus aux risques de crise .....	35
3.1.3 La communication en cas de crise.....	36
3.1.4 Les actions en justice : des indemnisations variables et des avancées juridiques .....	37
3.1.5 La surveillance du littoral, un outil d'alerte à renforcer .....	38
3.2 Une utilité reconnue par les collectivités territoriales mais une implication variable par les services de l'État.....	40
3.2.1 Des missions dont la pertinence est reconnue par les collectivités territoriales.....	40

3.2.2	Une implication variable de Vigipol dans les dispositifs de l'État .....	42
3.3	De nouveaux besoins liés à la volonté de devenir un syndicat d'envergure nationale .....	44
3.3.1	Une volonté de conférer à Vigipol une envergure nationale .....	44
3.3.2	L'adaptation statutaire et la réorganisation du syndicat .....	44
4	Un modèle économique fragile .....	47
4.1	Des comptes en déficit récurrent .....	47
4.1.1	Une situation financière structurellement déséquilibrée .....	47
4.1.2	Un financement non pérenne du syndicat par la mobilisation des réserves .....	51
4.1.3	Une information et une fiabilité budgétaires à améliorer .....	51
4.2	La nécessité de trouver de nouvelles sources de financement .....	55
4.2.1	De nouveaux besoins de financement liés à la stratégie de développement .....	55
4.2.2	Un financement à court terme par les subventions FEAMP .....	56
4.2.3	Un financement pérenne via l'adhésion de nouvelles collectivités reste un objectif difficile à atteindre .....	57

## SYNTHÈSE

Le syndicat mixte « *de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne* » a été créé en 1980 pour défendre les intérêts des communes littorales touchées par la marée noire de l'Amoco Cadiz en mars 1978. Il a ainsi porté pendant une quinzaine d'années l'action en justice intentée contre la compagnie pétrolière américaine armateur du navire, jusqu'à la fin du procès gagné en appel en 1992 et au versement des indemnités. Dans le contexte de la marée noire de l'Erika fin 1999, les élus ont décidé de pérenniser le syndicat, désormais appelé Vigipol. Si la Bretagne n'a pas connu de grandes marées noires depuis plus de 20 ans, les risques de pollutions maritimes sont toujours bien présents et se sont diversifiés.

De taille modeste, le syndicat employait sept personnes en 2022. Son fonctionnement appelle peu d'observations.

### *Un syndicat investi de nouvelles missions*

Vigipol a élargi ses missions au-delà des actions en justice. Il a développé un outil de planification de la gestion de crise, la démarche Infra-Polmar, proposé notamment aux communes et à leurs intercommunalités. En effet, au titre de ses pouvoirs de police générale, le maire est responsable de la réponse aux crises pour les pollutions peu importantes. Vigipol apporte également plusieurs soutiens à ses adhérents : communication de crise, représentation dans les échanges avec l'Etat ou dans les négociations avec le pollueur, veille sur l'actualité des pollutions dans le monde, organisation de la surveillance du littoral. Vigipol bénéficie de subventions de la région afin de généraliser la démarche Infra-Polmar à l'ensemble du littoral breton, ainsi que pour la gestion du risque de pollution dans les ports ou les services de transport maritime.

Le nombre d'adhérents croît chaque année : de 77 communes et un département entre 1980 et 2000, il est passé en 2023 à 142 communes, cinq structures intercommunales, quatre départements et la région Bretagne. Bien implanté surtout sur la côte nord de la région, Vigipol a commencé à s'installer dans le Morbihan et espère y accélérer son implantation en 2023.

Les liens entre Vigipol et les services de l'Etat au niveau local sont variables selon les départements, en fonction des pratiques et des relations individuelles. C'est ainsi que Vigipol est mentionné dans les plans Polmar-Terre des Côtes-d'Armor et du Finistère pour son rôle d'interface avec les collectivités, mais pas dans les autres départements bretons. Au plan national, l'instruction du 17 juillet 2022 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin ne le cite pas. Cette absence de reconnaissance officielle constitue un handicap pour le développement voulu par le syndicat.

À partir de 2018, les élus des collectivités membres ont souhaité donner une assise nationale à Vigipol. Pourtant, malgré des contacts réguliers avec d'autres régions, aucune adhésion récente de collectivités extérieures à la Bretagne n'a été enregistrée à ce jour : seul le département de la Manche en est membre depuis 2008.

### *Un modèle économique très fragile*

La situation financière de Vigipol est depuis longtemps structurellement déséquilibrée avec des charges d'exploitation très supérieures aux produits. Sur la période 2017-2021, le déficit d'exploitation a représenté en moyenne 27 % du montant des produits. Ces derniers, constitués majoritairement des cotisations des membres, ont augmenté de 40 % alors que parallèlement, les charges, essentiellement de personnel, ont progressé de 80 %. Pour couvrir le déficit, le syndicat puise chaque année dans le fonds de réserve constitué à l'origine par les indemnités perçues à l'issue des procès de l'Amoco Cadiz et de l'Erika.

Or, son projet de développement repose sur une extension de son activité et sur le déploiement progressif des démarches Infra-Polmar à l'ensemble du littoral breton ainsi qu'à d'autres façades maritimes. Cette évolution a nécessité le recrutement de trois nouveaux chargés de mission depuis 2020, à l'origine de dépenses nouvelles. Vigipol a bénéficié de subventions européennes (fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche-FEAMP) non pérennes et doit trouver d'autres sources de financements, principalement en attirant de nouveaux adhérents et, à titre accessoire, en développant des mécénats et des prestations de service. L'adhésion de toutes les collectivités littorales bretonnes permettrait ainsi un équilibre financier. Mais le rythme actuel d'adhésions n'est pas suffisant et rend incertaine la pérennisation du financement sous sa forme actuelle.

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat mixte Vigipol à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 24 juin 2022 auprès de M. Erven Léon, président depuis le 27 mars 2021, et auprès de M. Joël Le Jeune, son prédécesseur.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 4 novembre 2022 avec MM. Léon et Le Jeune.

La chambre, lors de sa séance du 22 novembre 2022, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées au président ainsi qu'au précédent président de Vigipol le 15 février 2023

Une communication a été transmise au préfet du Morbihan le même jour.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 27 avril 2023, a arrêté ses observations définitives.

# 1 UN SYNDICAT HISTORIQUE DONT L'ENVIRONNEMENT ET LES MISSIONS ONT EVOLUE

## 1.1 Un syndicat né du naufrage de l'Amoco Cadiz en 1978

Le 16 mars 1978, le pétrolier Amoco Cadiz<sup>1</sup>, qui transportait du pétrole depuis le golfe Persique à destination de l'Europe, s'est échoué sur les récifs au large du port de Portsall sur la commune de Ploudalmézeau, à la suite d'une panne de gouvernail. 220 000 tonnes de pétrole brut se sont alors déversées, souillant plus de 300 km de côtes bretonnes et tuant plusieurs dizaines de milliers d'oiseaux. 30 % de la faune aquatique et 5 % de la flore marine auraient été détruites sur une surface de 1 300 km<sup>2</sup>. Pendant trois mois, 7 000 militaires et des milliers de volontaires ont nettoyé sans relâche les rochers et plages souillées.

Au-delà de la catastrophe écologique, La Bretagne a subi d'importantes conséquences économiques en raison de sa forte dépendance aux métiers de la mer et du tourisme.

Rapidement, 90 élus des communes littorales touchées par cette pollution se sont regroupés, dans un premier temps en deux associations, dénommées comités de coordination et de vigilance (CCV), l'un pour le Finistère et l'autre pour les Côtes-du-Nord<sup>2</sup>. Afin de porter le contentieux contre l'armateur devant les tribunaux américains, les élus des deux départements ont décidé en 1980 de se regrouper dans un syndicat mixte unique « *de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne* »<sup>3</sup>, dont l'objet était de mettre en œuvre cette action en justice.

À l'issue de plusieurs années de procédure, la responsabilité du groupe pétrolier américain Amoco a été reconnue par un tribunal de Chicago le 14 avril 1984. Par un jugement du 24 juillet 1990 confirmé le 24 janvier 1992, le « géant Amoco » a été condamné à verser l'équivalent de 35 M€ aux communes bretonnes et 160 M€ à l'État. Ce dernier n'a pas demandé le remboursement des 5 M€ d'avances qu'il avait accordés au syndicat mixte entre 1981 et 1991 et lui a en outre transféré 15 M€ sur ses propres indemnités.

La marée noire consécutive au naufrage de l'Amoco Cadiz au large du Finistère a été l'une des pires qu'ait connue l'Europe<sup>4</sup>. Par son ampleur et ses conséquences sur l'économie et l'environnement, elle a entraîné une prise de conscience de l'opinion et des responsables publics, qui a conduit à la création, outre le syndicat de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne, ancêtre de Vigipol, de plusieurs structures publiques<sup>5</sup> qui participent encore aujourd'hui à la sécurisation du trafic maritime.

<sup>1</sup> Immatriculé au Libéria et affrété par la compagnie américaine Amoco Transport, filiale de la Standard Oil of Indiana.

<sup>2</sup> Ancienne appellation des Côtes-d'Armor.

<sup>3</sup> Le syndicat a été créé par arrêté préfectoral du 28 juin 1980 ; son premier président a été Alphonse Arzel.

<sup>4</sup> Cette marée noire n'était toutefois pas la première qui ait touché les côtes bretonnes. Le 18 mars 1967, le Torrey Canyon s'était échoué au large de la Cornouaille anglaise chargé de 119 000 tonnes de pétrole brut, qui toucheront les côtes britanniques et bretonnes, provoquant la première grande marée noire en Europe.

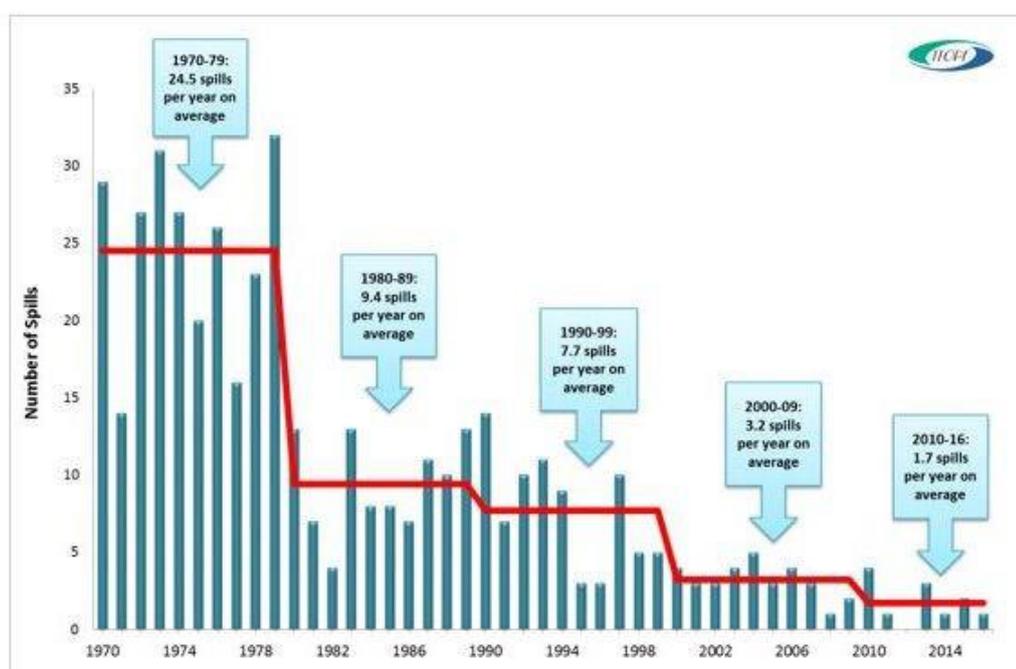
<sup>5</sup> Il s'agit notamment du CROSS CORSEN, du CEPPOL ou du CEDRE qui sont présentés aux paragraphes 1.3.1 et 1.3.3.

## 1.2 Des risques de pollution maritime qui évoluent

### 1.2.1 Des marées noires moins nombreuses

Depuis 50 ans, le nombre de pollutions maritimes dans le monde a nettement diminué : 19 des 20 plus importants déversements de pétrole survenus depuis le naufrage du Torrey Canyon en 1967 ont ainsi eu lieu avant 2000. Selon l'*International Tanker Owners Pollution Federation* (ITOPF)<sup>6</sup>, les volumes d'hydrocarbures perdus en mer par des navires pétroliers n'ont cessé de diminuer depuis 1970. Sur les 5,73 millions de tonnes déversés entre 1970 et 2016 dans le monde, 56 % l'ont été de 1970 à 1979, et 4 % entre 2000 et 2016.

**Graphique n° 1 : Nombre d'accidents liés à des pertes de plus de 700 T d'hydrocarbures de 1970 à 2016**



Source : International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF).

<sup>6</sup> L'ITOPF est une organisation à but non lucratif regroupant des armateurs du monde entier pour promouvoir une réponse efficace aux déversements marins d'hydrocarbures, de produits chimiques et d'autres substances dangereuses.

**Tableau n° 1 : Naufrages ayant entraîné les plus importantes marées noires en Bretagne**

Naufrages de navire ayant entraîné des marées noires majeures sur les côtes françaises		
Navire	Date	Contenance
Torrey Canyon	18 mars 1967	120 000 t de pétrole brut
Amoco Cadiz	16 mars 1978	220 000 t de pétrole brut
Erika	12 décembre 1999	30 000 t de fioul lourd
Prestige	13 novembre 2002	77 000 t de fioul lourd

Source : Site du ministère de l'écologie.

Aucune pollution de grande ampleur du littoral breton n'est ainsi survenue depuis le naufrage du Prestige en 2002. L'évolution du nombre d'accidents est en constante régression, en raison notamment des « efforts menés par la communauté internationale en matière de sécurité maritime : amélioration de la sécurité des navires (obligation de double coque), édicition de règles de circulation maritime, formation des équipages... »<sup>7</sup>.

Concernant les rejets en mer<sup>8</sup> (appelés plus communément « dégazages »), qui sont des pollutions volontaires, des actions de répression systématique ont été engagées par le procureur de Brest<sup>9</sup> avec une certaine efficacité : le nombre de contentieux est passé de 14 flagrants délits poursuivis en 2004 à un seul en 2016 et aucun en 2017.

<sup>7</sup> Expertise sur l'organisation du dispositif de lutte contre les pollutions marines Polmar-Terre, rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), septembre 2017.

<sup>8</sup> Les cuves des navires citernes doivent être régulièrement nettoyées afin d'assurer le fonctionnement correct du bateau. Le rejet en haute mer des hydrocarbures qui en résultent est autorisé dans certaines limites très réglementées (il convient que l'impact sur l'environnement soit nul ou négligeable), qui sont prévues par la convention MARPOL (convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires, élaborée par l'organisation maritime internationale). En revanche, ces rejets sont interdits à proximité des côtes, et doivent être obligatoirement déposés dans un port pour traitement. La situation géographique de la pointe bretonne en fait une zone où les dégazages sont nombreux, car elle représente le dernier passage avant la Manche, où tout type de rejet est interdit.

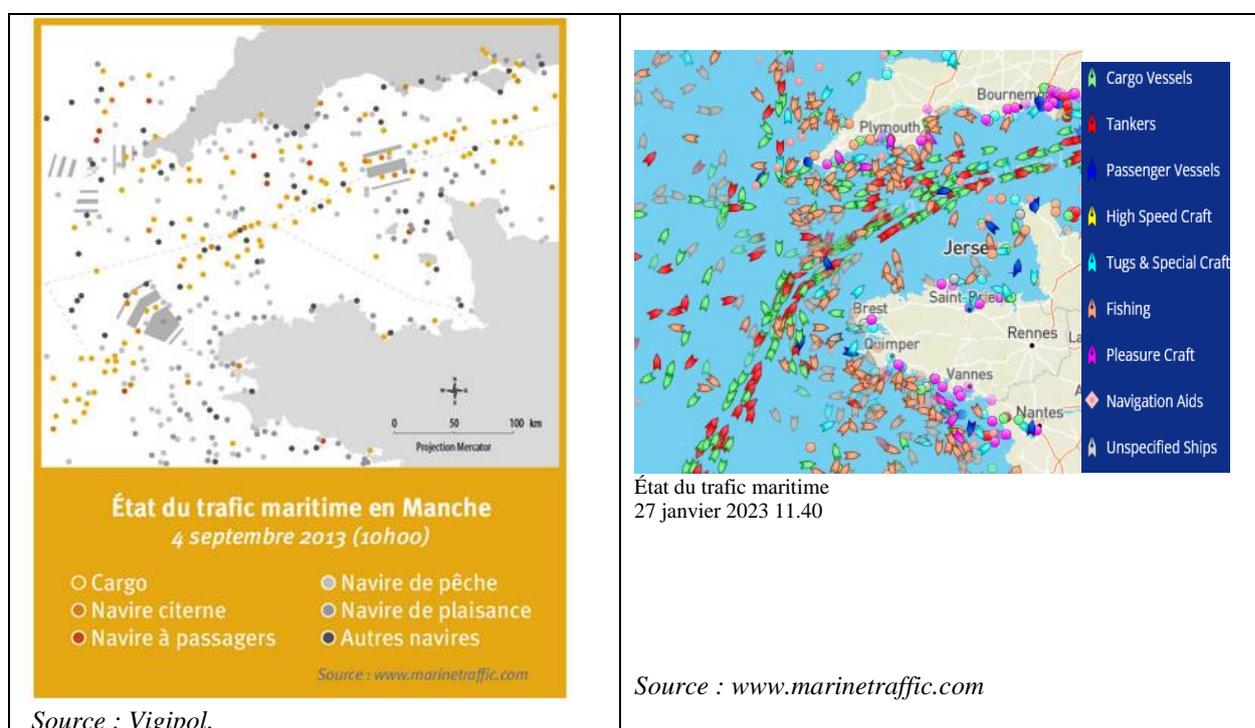
<sup>9</sup> Les articles 706-107 et suivants du code de procédure pénale prévoient que les infractions de pollutions volontaires et involontaires mentionnées par les articles 218-10 et suivants du code de l'environnement sont poursuivies, instruites et jugées par des tribunaux spécialisés. Pour la façade atlantique, il s'agit du tribunal judiciaire de Brest.

La marée noire de l'Amoco Cadiz a également mis en lumière des lacunes en matière de prévention des naufrages sur le littoral. De nombreuses actions ont été entreprises : équipement des sémaphores de radars, mise en place du Cross<sup>10</sup> Corsen, création du dispositif de séparation du trafic (DST)<sup>11</sup> du rail d'Ouessant, etc.

Néanmoins, le risque de pollution maritime demeure bien réel, et particulièrement sur le littoral breton.

### 1.2.2 Des risques encore nombreux liés au trafic maritime et aux spécificités bretonnes

Carte n° 1 : Illustration de l'état du trafic maritime en Manche



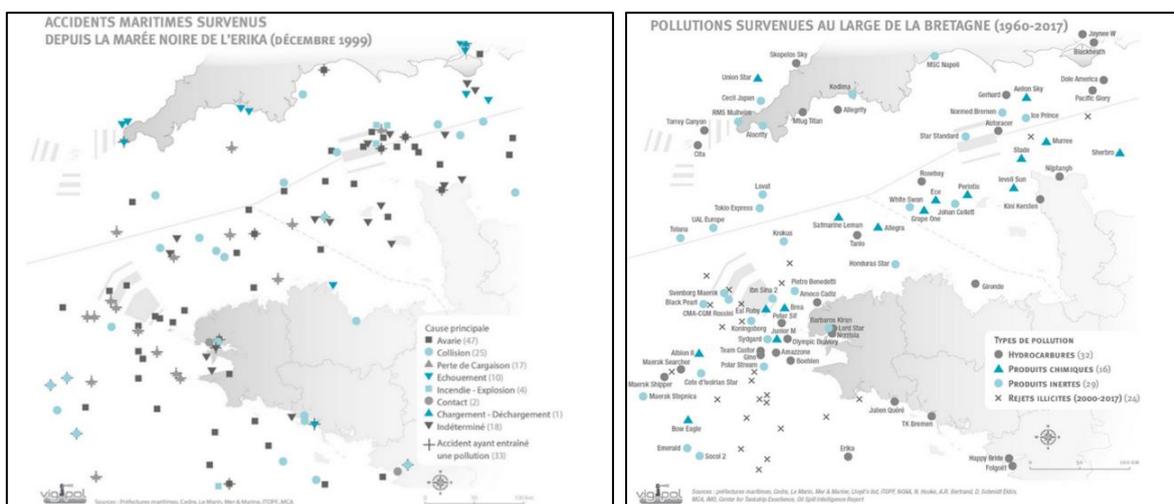
<sup>10</sup> Un centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) est un centre spécialisé dépendant du ministère des transports et agissant sous l'autorité du préfet maritime. Il assure la réception des alertes de détresse des navires, dirige et coordonne les opérations de sauvetage et d'assistance. Il peut faire appel à l'ensemble des moyens nautiques et aériens des ministères de la défense, de l'intérieur, de la mer et du budget ainsi qu'aux navires de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

<sup>11</sup> Un DST est un dispositif d'organisation du trafic maritime dans des zones de fort trafic maritime et des zones complexes (goulets étroits comme l'entrée dans la Manche par exemple), composé de deux files de circulation, la première où les navires circulent dans un sens et la seconde dans l'autre sens.

Pas moins de 60 000 navires naviguent chaque jour sur l'ensemble des mers du globe. Le couloir maritime de la Bretagne concentre à lui seul 20 % de ce trafic, ce qui en fait l'un des plus fréquentés au monde<sup>12</sup>. De nombreux navires transitent ainsi en permanence au large de la Bretagne, qui est le passage obligé vers les grands ports du nord de l'Europe, avec une part non négligeable de produits transportés présentant une dangerosité, comme des hydrocarbures, mais aussi des produits chimiques.

Outre ce trafic maritime dense, les conditions de navigation particulièrement difficiles au large de la Bretagne, caractérisées notamment par de forts courants marins, d'importants marnages et une très grande exposition au vent expliquent que des accidents maritimes, même s'ils sont le plus souvent sans conséquences graves sur l'environnement, soient toujours recensés aujourd'hui.

**Carte n° 2 : Accidents maritimes survenus au large de la Bretagne depuis 1960**



Source : Vigipol.

L'accroissement significatif de la capacité des porte-conteneurs, multipliée par 15 depuis les années 70, constitue un facteur aggravant du risque. En cas d'accident, ces navires géants pourraient engendrer des pollutions massives et multiples, en raison à la fois de la grande quantité de marchandises potentiellement dangereuses qu'ils transportent, mais également du carburant nécessaire à leur propulsion, qui peut aller jusqu'à 15 000 tonnes de fuel à bord.

Les pollutions maritimes représentent un grave risque pour la santé des marins et des habitants du littoral, pour la préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel breton, particulièrement riche et sensible (10 réserves naturelles, nombreuses zones classées Natura 2000 ou protégées par le Conservatoire du littoral), ainsi que pour l'économie, largement tournée vers la mer (activités portuaires, de pêche, de nautisme) et le tourisme.

<sup>12</sup> Ce qui le positionne devant Gibraltar ou Singapour.

### 1.3 Une pluralité d'acteurs impliqués dans la lutte contre les pollutions maritimes

Une nouvelle instruction du 19 juillet 2022 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (dite instruction Polmar) est venue remplacer celles des 4 mars 2002 et 11 janvier 2006.

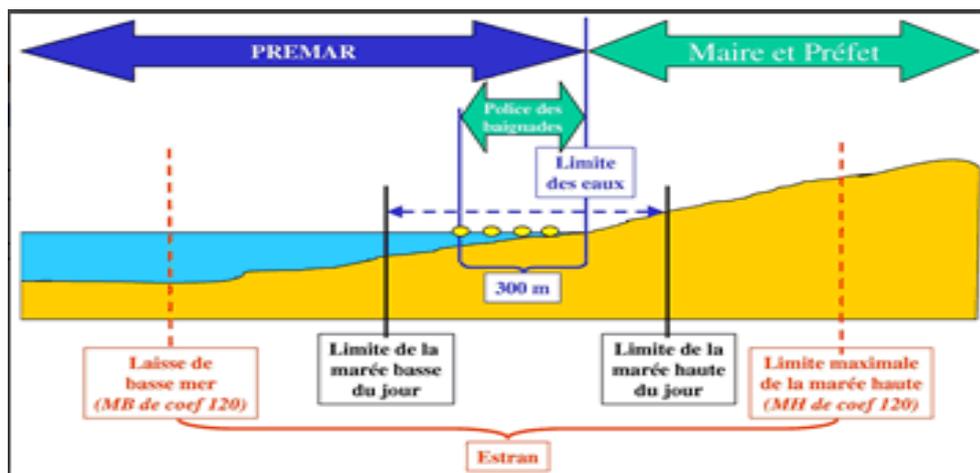
#### Infographie n°1 : Le plan Polmar



Source : Site du Gouvernement.

Depuis 2005 le dispositif Polmar est rattaché à l'organisation de la sécurité civile (Orsec), tronc commun de tous les plans d'urgence. Il comprend un volet « mer », placé sous la responsabilité du préfet maritime, et un volet « terre » qui relève du maire ou du préfet de département, en fonction de l'ampleur de la pollution.

## Infographie n°2 : Limites des compétences du maire dans la gestion d'une pollution maritime



Source : DGSCGC, site du Cedre.

### 1.3.1 En mer, le rôle central du préfet maritime

Située à Brest, la préfecture maritime de l'Atlantique couvre 2 400 km de côtes pour 10 départements, ce qui représente 400 communes, dont la totalité des communes littorales bretonnes.

L'instruction « Polmar » du 19 juillet 2022 rappelle le rôle prépondérant du préfet maritime : « Lors de pollutions ou de menaces de pollutions marines, le préfet maritime, chargé de coordonner les opérations en mer, dirige les opérations de lutte, dont l'organisation et la conduite sont confiées au commandant de zone maritime. Le préfet maritime adapte le niveau de réponse de l'ORSEC<sup>13</sup> maritime à la gravité de l'évènement. ».

Officier général de la marine nationale<sup>14</sup>, représentant de l'État en mer, le préfet maritime « a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, notamment en ce qui concerne (...) la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement (...) »<sup>15</sup>. Cette compétence s'exerce jusqu'à la limite des eaux sur le rivage de la mer, hors limites administratives des ports.

Dès qu'une pollution se produit en milieu marin, le préfet maritime intervient en tant que directeur des opérations de secours (DOS) dans les limites de sa zone de responsabilité, recueille l'ensemble des informations, évalue la menace et déploie les moyens nécessaires pour organiser une lutte efficace. Pour accomplir ses missions, il s'appuie notamment sur la direction interrégionale de la mer (DIRM) qui dispose de deux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross), situés l'un sur la pointe de Corsen à Plouarzel, et l'autre à proximité de la ria d'Étel. Tous deux sont notamment compétents pour la surveillance, la recherche et le sauvetage maritime. Ils assurent la réception des alertes par une veille radio et téléphonique permanente. Le Cross « Corsen », créé en 1982 à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz, est plus particulièrement chargé de la surveillance des pollutions maritimes.

<sup>13</sup> Organisation de la réponse de sécurité civile.

<sup>14</sup> Ses missions et prérogatives sont fixées par le décret n°2004-112 du 6 février 2004.

<sup>15</sup> Mémento à l'usage des maires, édition 2018, préfecture maritime.

**Carte n° 3 : Zones de sauvetage sous responsabilité française  
- secteurs CROSS Corsen et CROSS Etel**



Source : Mémento à l'usage des maires, préfecture maritime Atlantique.

La DIRM gère également le centre de sécurité des navires (CSN), qui assure l'inspection des navires français et étrangers ainsi que la délivrance et le renouvellement de leur titre de sécurité. Le service des phares et balises<sup>16</sup> ainsi que les centres de stockage Polmar<sup>17</sup> sont également placés sous son autorité.

### 1.3.2 Une dualité d'acteurs intervenant à terre

En cas de pollution maritime d'origine accidentelle touchant le littoral, la lutte à terre est placée sous la responsabilité des maires au titre de leur pouvoir de police générale. La direction des opérations de secours est toutefois prise en charge par le préfet de département « *lorsque l'ampleur de la pollution l'exige, par le danger représenté, la sensibilité et le linéaire de littoral touché, la quantité de polluant déversé, les conséquences de l'événement ou tout autre paramètre nécessitant l'intervention du représentant de l'État* »<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Service qui exploite et entretient les ESM (établissements de signalisation maritimes : phares, feux, bouées).

<sup>17</sup> Ces 13 centres assurent le stockage mais également l'entretien des matériels spécialisés dans la lutte contre les pollutions maritimes. Ils sont implantés en zone métropolitaine et outre-mer.

<sup>18</sup> Guide à destination des autorités locales – Que faire face à une pollution accidentelle des eaux, Le Cedre, édition 2012.

- Le maire

Au titre de ses pouvoirs de police générale<sup>19</sup> sur le territoire de sa commune, le maire doit assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Aux termes de l'article L. 2212-2 du CGCT, il lui revient « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* »<sup>20</sup>.

En cas de pollution maritime accidentelle de faible ou moyenne ampleur, et s'il a la capacité de gérer la crise, le maire assume les fonctions de directeur des opérations de secours (DOS). Il ne peut agir que sur le territoire de sa commune, dans la limite des eaux de celle-ci ; il ne peut en aucun cas intervenir sur l'eau pour lutter contre la pollution.

Le maire peut le cas échéant s'appuyer sur un document de préparation de la réponse aux situations de crises : le plan communal de sauvegarde (PCS)<sup>21</sup>. Ce plan, élaboré en interne, n'est toutefois pas obligatoire, sauf pour certaines catégories de communes<sup>22</sup>. En cas d'événement grave, le PCS met en œuvre une organisation prévue à l'avance afin de protéger les vies humaines, diminuer les dégâts et sauvegarder l'environnement.

Lorsque le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) participe aux opérations de lutte contre la pollution maritime, il nomme un commandant des opérations de secours (COS), qui se place sous l'autorité du maire. Celui-ci peut également s'appuyer sur le service de la délégation à la mer et au littoral (DML), qui assure la représentation locale du préfet maritime de l'Atlantique et qui a notamment pour mission de conseiller les élus locaux dans l'exercice de leurs compétences sur le littoral.

- Le préfet de département

L'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure dispose qu'en « *cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'État dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il a lieu, le plan ORSEC départemental* ».

---

<sup>19</sup> Le maire est autorité de police générale sur le territoire de sa commune jusqu'à la limite des eaux à l'instant considéré (article L. 2212-3 du code général des collectivités territoriales). Le préfet maritime est autorité de police en mer « jusqu'à la limite des eaux sur le rivage de la mer » (article 1<sup>er</sup> du décret du 13 février 2013 relatif à la zone de compétence des représentants de l'État en mer).

<sup>20</sup> En vertu de l'article 16 du code de procédure pénale, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ ; article L. 2122-31 du CGCT). Contrairement aux autres OPJ qui doivent être habilités par le procureur de la République, le maire et ses adjoints détiennent de plein droit ce titre. Leur compétence est, cependant, limitée au territoire communal.

<sup>21</sup> Loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et décret n°2022-907 du 20 juin 2022, pris en application de la loi Matras.

<sup>22</sup> Le PCS est notamment obligatoire pour toutes les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels approuvé (PPRN), comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI), soumises à risque important d'inondation ou comprenant une forêt exposée au risque d'incendie (article L. 132-1 du code forestier).

Le préfet de département applique les dispositions spécifiques<sup>23</sup> du plan Orsec relatives aux pollutions maritimes qui affectent le littoral, dénommées également dispositions Polmar-Terre. Les maires des communes concernées se subordonnent alors aux ordres du préfet, en mettant les moyens matériels et humains communaux à sa disposition.

Dans ce cadre, le préfet assure la direction des opérations de secours en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État<sup>24</sup>. Il fait également appel aux services de sécurité civile, et notamment aux services départementaux d'incendie et de secours, qui s'organisent alors en commandement des opérations de secours<sup>25</sup>. Il peut être amené à mettre en place une cellule d'experts, ainsi qu'une veille sanitaire.

### 1.3.3 Des experts en appui aux autorités chargées de la lutte contre les pollutions

L'instruction Polmar du 19 juillet 2022 précise les rôles respectifs des organismes experts chargés d'informer et de conseiller les autorités qui assurent la lutte contre une pollution maritime accidentelle.

- Le centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (Cedre)

Créé en 1978 à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz, le Cedre est une association à mission de service public agréée par l'État. Vigipol est membre de son conseil d'administration et de son conseil stratégique.

Le Cedre est responsable de la documentation et de la recherche sur les produits polluants ainsi que des méthodes et moyens de les combattre. Il assure une mission d'expertise et de conseil auprès des autorités chargées de la lutte, qui peut être activée 24h/24 en cas d'urgence. Il réalise également des formations, participe à la réalisation et à la mise à jour des plans Polmar et réalise des guides d'expertise détaillés.

- Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

Le Cerema est un établissement public à caractère administratif<sup>26</sup> créé en 2014. Il a assuré la gestion des stocks et équipements du dispositif Polmar jusqu'en 2022<sup>27</sup>. Il gère la base de données du centre d'archivage national de données de houle in situ (CANDHIS)<sup>28</sup>. Le développement de nouvelles solutions techniques de lutte contre la pollution fait également partie de ses missions.

<sup>23</sup> En vertu de l'article 11 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

<sup>24</sup> Notamment direction départementale des territoires et de la mer, direction inter-régionale de la mer et direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>25</sup> Article L. 1424-4 du CGCT.

<sup>26</sup> Placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires.

<sup>27</sup> Cette mission a fait l'objet d'une réorganisation par décret du 8 mars 2022, au bénéfice du Pôle national d'expertise (PNE).

<sup>28</sup> CANDHIS est une base qui fournit des données en temps réel au jour le jour et heure par heure, des graphes des hauteurs de vagues et des données statistiques. Son objectif principal est de promouvoir la mesure des états de mer dans le domaine proche côtier et d'assurer la diffusion des données auprès de la communauté scientifique, des professionnels de la mer et du grand public.

- Le centre d'expertises pratiques de lutte antipollution (CEPPOL)

Le CEPPOL est un organisme de la marine nationale basé à Brest. Mis en place à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz, ce service assure en amont des crises des missions de préparation de la lutte contre les pollutions, en définissant et en concevant des matériels de lutte. Il établit la politique d'achat de produits et matériels ainsi que les équipements nécessaires aux équipes d'évaluation et d'intervention (EEI). Il est par ailleurs responsable de l'instruction et de l'entraînement des personnels qui interviennent dans les opérations de lutte. Il assure à ce titre de nombreuses formations.

Lors des épisodes de pollution, le CEPPOL intervient en tant qu'expert auprès du préfet maritime. Il peut être amené à coordonner les moyens, matériels et produits de lutte contre les polluants à l'occasion d'une opération.

- L'Ifremer

L'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) est un établissement public industriel et commercial<sup>29</sup>, créé en 1984. Il participe notamment à l'élaboration et à la révision des plans Polmar et apporte son expertise pour évaluer l'impact de la pollution sur le milieu marin, et pour sa restauration.

- Météo-France

Dans le cadre de la lutte contre les pollutions maritimes, Météo-France met à disposition des autorités des observations et prévisions météorologiques et océaniques. Ses représentants peuvent participer aux cellules de crise et d'évaluation.

#### **1.4 Le rôle particulier du syndicat Vigipol en appui aux collectivités membres**

Même si Vigipol peut mener des missions opérationnelles, juridiques et administratives pour le compte de ses membres, il n'exerce pas de compétences qui lui seraient déléguées par ces derniers. Il se positionne davantage comme un établissement d'aide et d'accompagnement dans la gestion des pollutions maritimes, en appui des collectivités adhérentes, qui conservent leurs compétences. Adhèrent ainsi au syndicat les communes dont les maires disposent de pouvoirs de police générale, la région dont le président exerce un pouvoir de police portuaire, les EPCI au titre de leur compétence facultative de protection et de mise en valeur de l'environnement<sup>30</sup>, et les départements, qui « *concourent avec l'État à la protection de l'environnement*<sup>31</sup> » et sont compétents en matière d'espaces naturels sensibles.

<sup>29</sup> Placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'enseignement supérieur, de recherche et de l'innovation, de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture et de l'alimentation.

<sup>30</sup> Articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT

<sup>31</sup> Article L. 1111-2 du CGCT

Tableau n° 2 : Évolutions des compétences de Vigipol, de 1980 à 2020

Année	Objet du syndicat Vigipol
1980	Coordonner et unir les moyens de chaque collectivité pour <b>évaluer les atteintes au littoral</b> suite au naufrage de l'Amoco Cadix et <b>assurer la réparation financière</b> des dommages subis.
2001	Évaluer les <b>atteintes au littoral en cas de pollution maritime</b> , déployer les moyens légaux pour <b>déterminer les responsabilités</b> et obtenir les <b>indemnisations</b> , agir pour la <b>protection du littoral</b> .
2006	Assurer la <b>protection du littoral</b> , la <b>préservation</b> et la <b>conservation</b> des eaux et du milieu marin ainsi que la <b>défense des intérêts</b> des collectivités et usagers du littoral.
2016	Contribuer à la prévention des pollutions maritimes, à la protection du littoral, à la préservation et conservation du milieu marin et à la <b>défense de ses intérêts propres</b> , ceux des collectivités et des usagers. Son domaine d'intervention s'étend aux <b>pollutions survenant en mer</b> ou sur le littoral.
2020	Contribuer à la prévention des pollutions, à la protection du littoral, à la préservation et à la conservation du milieu marin (étant précisé dans les statuts que le domaine d'intervention du syndicat s'étend aux « <i>pollutions et arrivées exceptionnelles de déchets, de quelque nature qu'elles soient, survenant en mer ou sur le littoral, issues du transport maritime, de toute activité maritime, industrielle ou portuaire ou d'une catastrophe naturelle ou technologique</i> »).

Source : Tableau CRC sur la base des arrêtés préfectoraux.

Les missions de Vigipol ont profondément évolué depuis 1980. À la création du syndicat, elles étaient circonscrites à un périmètre très précis, qui correspondait à la gestion des conséquences de la marée noire de l'Amoco Cadiz. Le syndicat devait alors « *effectuer ou faire effectuer toutes études et recherches en vue d'apprécier les atteintes subies par le littoral du fait de la pollution par hydrocarbures intervenue à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz le 16 mars 1978 et déterminer les travaux nécessaires à sa restauration* ». Sa durée était ainsi limitée au temps nécessaire à la réalisation de son objet.

À l'issue de la procédure contentieuse engagée contre le groupe Amoco, les élus bretons ont décidé de pérenniser le syndicat. D'autres pollutions maritimes ont en effet souillé le littoral depuis 1978 et les collectivités membres ont souhaité conserver l'expertise d'un syndicat qui avait montré sa pertinence, tout en élargissant ses compétences. Il porte désormais des actions de préservation du littoral, de sensibilisation des populations et d'accompagnement des collectivités territoriales adhérentes en développant des outils opérationnels, en les assistant en cas de pollution de toute origine<sup>32</sup>, en fournissant une expertise adaptée à leurs besoins, et en les représentant, à la fois dans les échanges avec l'Etat, dans les négociations avec le pollueur et en justice (cf. § 3.3).

Statutairement, son champ géographique d'intervention s'est également élargi, autorisant ainsi des adhésions de membres en dehors de la Bretagne.

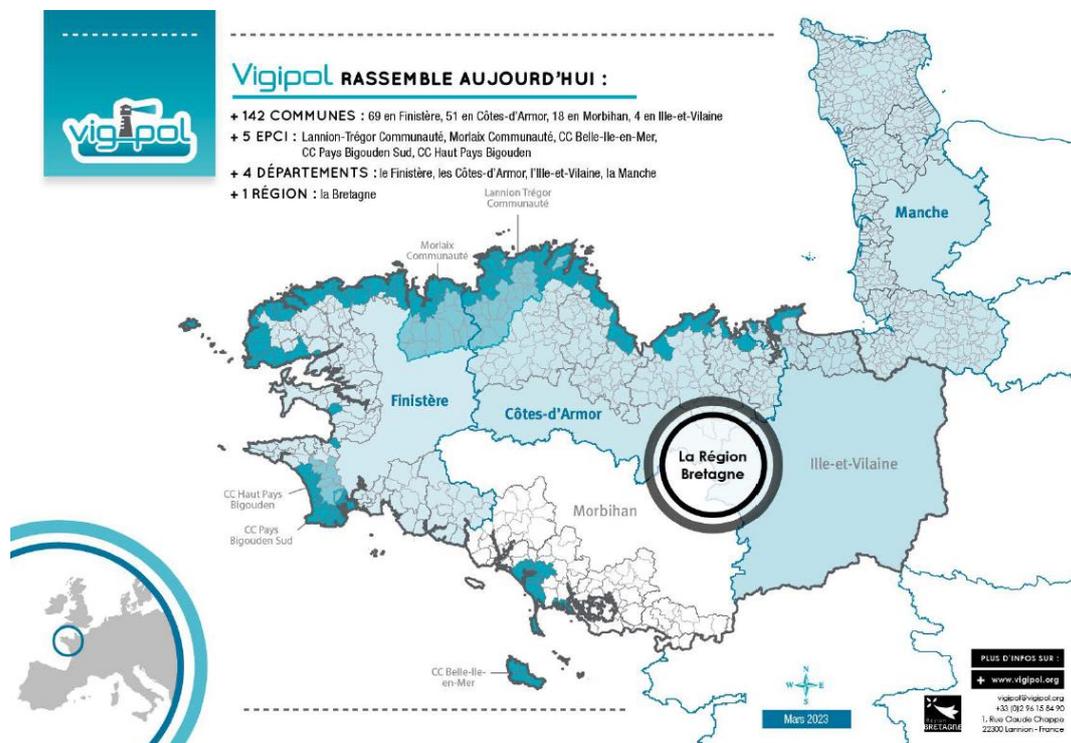
<sup>32</sup> Son domaine d'intervention s'étend désormais non seulement aux conséquences des naufrages de navire mais aussi aux pollutions qui seraient issues d'une catastrophe naturelle ou technologique intervenant en mer ou sur le littoral. Une pollution qui serait la conséquence d'un accident sur une usine en bord de mer serait ainsi de la compétence de Vigipol. En revanche, les phénomènes récurrents comme les proliférations d'algues vertes ne sont pas traités par Vigipol.

## 2 UN SYNDICAT DONT LE FONCTIONNEMENT N'APPELLE PAS D'OBSERVATIONS MAJEURES

En tant que syndicat mixte ouvert<sup>33</sup>, Vigipol est soumis à un encadrement juridique réduit<sup>34</sup>. Les statuts peuvent ainsi définir assez librement ses règles de fonctionnement.

### 2.1 La composition du syndicat mixte

Carte n° 4 : Périmètre du syndicat mixte Vigipol en mars 2023



Source : Vigipol.

Sa durée est illimitée, et son siège est situé à Lannion (22). Les membres du syndicat sont la région Bretagne, les départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine et de la Manche<sup>35</sup>, cinq établissements publics de coopération intercommunale<sup>36</sup> (EPCI) et 142 communes<sup>37</sup> (soit 50 % des communes littorales bretonnes à la date du 22 novembre 2022).

<sup>33</sup> On distingue au sein des syndicats mixtes ceux dont la composition est limitée à des communes et leurs groupements (« fermés ») et ceux qui sont « ouverts » également à d'autres collectivités territoriales (département, région) voire à d'autres établissements publics (CCI, chambre d'agriculture, etc.).

<sup>34</sup> Articles L. 5721-2 et suivants du CGCT.

<sup>35</sup> Ce dernier département est le seul adhérent non breton (depuis 2008) de Vigipol.

<sup>36</sup> Lannion Trégor communauté, Morlaix communauté, communauté de communes Pays Bigouden Sud, communauté de communes de Belle Île-en-Mer, communauté de communes Haut Pays Bigouden.

<sup>37</sup> 69 communes du Finistère, 51 communes des Côtes d'Armor, 18 communes du Morbihan et 4 communes d'Ille-et-Vilaine.

En 2020, les statuts ont évolué afin d'associer de manière plus étroite le niveau intercommunal<sup>38</sup> et d'accueillir des collectivités non bretonnes.

## 2.2 Les statuts et le règlement intérieur

Les statuts actuels de Vigipol adoptés par le comité syndical du 8 février 2020<sup>39</sup> comportent les mentions minimales prévues à l'article L. 5211-5-1 du CGCT : liste des collectivités membres, compétences, durées et siège. Entre 1980 et 2022, ces statuts ont fait l'objet de treize modifications pour tenir compte de l'évolution des missions du syndicat et de l'augmentation du nombre de ses adhérents.

Établi conformément aux dispositions de l'article L. 5211-1 du CGCT, le règlement intérieur en vigueur a été adopté le 27 mars 2021. Il comporte les dispositions obligatoires prévues par la législation<sup>40</sup> ; il précise notamment les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés par les conseillers communautaires<sup>41</sup>, les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales<sup>42</sup> ou encore les conditions d'organisation des débats d'orientations budgétaires<sup>43</sup>. Il mentionne également dans son article 7 la prévention des conflits d'intérêt<sup>44</sup>. Le règlement intérieur prévoit que, pour le calcul du quorum, la présence physique de plus de la moitié des conseillers n'est pas nécessaire, les pouvoirs étant pris en compte.

## 2.3 La gouvernance

La gouvernance du syndicat est principalement exercée par trois instances : le comité syndical, le président et le bureau syndical. Un appui technique est assuré par un pool d'experts.

---

<sup>38</sup> Le lancement d'un plan infra-Polmar (cf. § 3.1.1) sur le territoire d'une commune est désormais conditionné à l'adhésion de son intercommunalité à Vigipol

<sup>39</sup> Modifiés les 15/06/2021, 15/02/2022 et 27/06/2022 pour intégrer de nouveaux adhérents.

<sup>40</sup> Articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT

<sup>41</sup> Article L. 2121-12 du CGCT

<sup>42</sup> Article L. 2121-19 du CGCT

<sup>43</sup> Article L. 2312-1 du CGCT

<sup>44</sup> Article L. 2131-11 du CGCT

### 2.3.1 Le comité syndical

**Tableau n° 3 : Composition du comité syndical de Vigipol en mars 2022**

Collectivité	Règle de représentativité	Nombre de délégués syndicaux
Communes	1 délégué par commune + 1 délégué au-delà du seuil démographique de 50 000 habitants	137
EPCI	1 délégué par EPCI	5
Départements	4 délégués par département	12
Région	4 délégués	4
<b>Nombre total de délégués au sein du comité syndical</b>		<b>158</b>

Source : Tableau CRC.

Le comité syndical est constitué des représentants des collectivités membres qui sont obligatoirement des élus<sup>45</sup>. Les communes y sont largement majoritaires avec plus de 85 % des délégués en 2022.

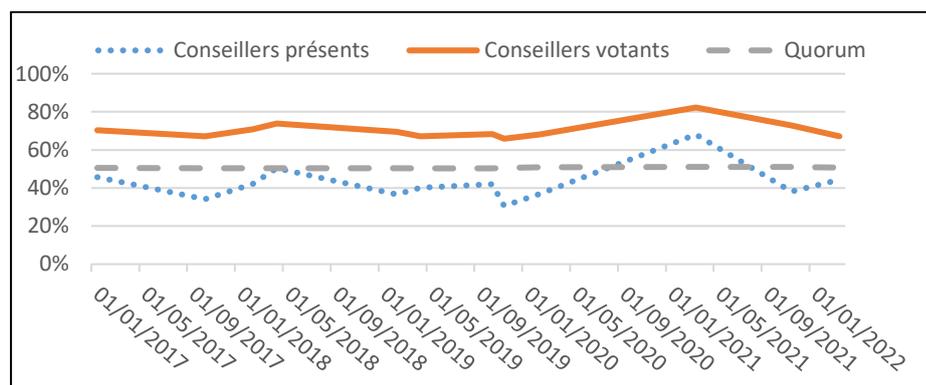
Certaines communes adhèrent à Vigipol en même temps que leur EPCI d'appartenance, ce qui est possible dans la mesure où les compétences concernées sont bien distinctes : les EPCI adhérents au titre de la protection de l'environnement ou de la lutte contre les pollutions, et les communes au titre de la gestion de crise qui doit être assurée par le maire en cas de pollution maritime (pouvoir de police générale).

Les réunions du comité syndical se tiennent conformément aux statuts actualisés qui prévoient au moins une réunion annuelle et non plus deux comme auparavant, à l'exception de l'année 2020 en raison de la pandémie. Le lieu de réunion n'est pas fixe, ce qui autorise la tenue de séances dans les différents départements membres.

L'assiduité des délégués syndicaux est correcte, compte tenu notamment des distances à parcourir pour les membres les plus éloignés<sup>46</sup>; sur la période de contrôle, le quorum a été systématiquement atteint. La possibilité de prendre en compte les pouvoirs dans le calcul de ce quorum a permis d'éviter tout report de réunion.

<sup>45</sup> Ce qui n'était pas forcément le cas avant la révision des statuts du 5 octobre 2019.

<sup>46</sup> La commune de Locmariaquer est située à 175 kilomètres de Lannion, les élus de Belle-Ile-en Mer sont à 4 heures minimum de Lannion, trajet en bateau compris.

**Graphique n° 2 : Assiduité des délégués au comité syndical de Vigipol**

Source : Graphique CRC sur la base des délibérations de Vigipol.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>47</sup>, les syndicats mixtes ouverts ont l'obligation de procéder à la publication électronique de leurs actes réglementaires<sup>48</sup> et de les communiquer sur papier à la demande. Ces actes ne figuraient pas sur le site de Vigipol lors du contrôle ; cette omission a été corrigée lors du déploiement d'un nouveau site internet, avec un accès prévu aux comptes rendus des comités syndicaux (à compter de la réunion de mars 2021).

### 2.3.2 L'exécutif : la présidence et le bureau syndical

Le président est élu à la majorité absolue et uniquement parmi les délégués des communes membres. Organe exécutif de Vigipol, il est chargé de son administration<sup>49</sup> et de sa représentation en justice. Le maire de Perros-Guirec a été élu président du syndicat lors du comité syndical du 27 mars 2021, succédant au maire de Trédrez-Locquémeau.

Lors de la même séance, le comité syndical a élu les membres du bureau. Conformément aux statuts<sup>50</sup>, le bureau est composé du président, des vice-présidents et de représentants de toutes les catégories de collectivités et d'établissements publics membres du syndicat, à raison d'un siège pour la région, un siège par département et douze sièges maximum pour les représentants des communes et des EPCI.

<sup>47</sup> Ordonnance n°2021-1310 et décret n°2021-1311 du 7 octobre 2021.

<sup>48</sup> Renvoi de l'article L. 5721-4 du CGCT.

<sup>49</sup> Article L. 5211-9 du CGCT

<sup>50</sup> Les syndicats mixtes ouverts ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT qui fixent les règles de composition du bureau.

**Tableau n° 4 : Composition du bureau syndical du Vigipol depuis le 27 mars 2021**

Nom	Prénom	Qualité	Mandat
LÉON	Erven	Président Vigipol	Maire de Perros-Guirec
LE MEUR	Gaël	Vice-Présidente	Conseil régional
PUCHOIS	Jean-Marc	Représentant des départements	Conseiller départemental Finistère
TAILLEBOIS	Yvan	Vice-Président	Conseiller départemental Manche
MESLAY	Solenn	Représentante des départements	Conseillère départementale Côtes d'Armor
BUANNIC	Jean-Louis	Représentant des EPCI	Vice-président CC Pays Bigouden Sud
ABARNOU	Jean-Michel	Représentant des communes	Adjoint au maire de Locmaria-Plouzané
BRIANT	Jean-Yves	Représentant des communes	Conseiller municipal de Carantec
HAMON	Xavier	Vice-Président	Adjoint au maire de Brest
BLEVIN	Pierre-Alexis	Représentant des communes	Maire de Pléneuf-Val-André
LEVY	Christelle	Représentante des communes	Adjointe au maire de Lamballe-Armor
RAOUL	Loïc	Représentant des communes	Conseiller municipal de Pordic
QUERRIEN	Laurence	Vice-Présidente	Conseillère municipale de Cancale
DEQUIDT	Antoine	Représentant des communes	Conseiller municipal d'Étel
JUHEL	Ronan	Vice-Président	Maire de Sauzon

Source : Tableau CRC sur la base des délibérations du comité syndical du 27 mars 2021 et 27 novembre 2021.

Le bureau est modifié en totalité après chaque renouvellement des conseils municipaux et à chaque élection du président. Il peut également être renouvelé partiellement, en cours de mandat, pour procéder à un rééquilibrage géographique<sup>51</sup>. Les vice-présidents sont au nombre de cinq<sup>52</sup> parmi lesquels trois représentants des communes depuis 2021, alors qu'ils étaient jusque-là exclusivement conseillers régionaux ou départementaux.

Le bureau est chargé d'examiner les affaires courantes et de préparer les dossiers à présenter au comité syndical. Il doit se réunir au moins une fois par trimestre, ce qui a été le cas à l'exception de 2017 et de 2020 (3 réunions).

### 2.3.3 Les délégations au président et au bureau syndical

Le comité syndical a délégué une partie de ses pouvoirs au président ainsi qu'au bureau syndical. Le président a ainsi bénéficié d'une large délégation jusqu'en 2020, mais celle-ci a été revue<sup>53</sup> au profit du bureau syndical qui n'en disposait pas auparavant.

Le président est notamment compétent en matière d'actions en justice (hormis les protocoles transactionnels de plus de 50 000 €), de marchés publics d'un montant inférieur à 40 000 €, de finances (création de régies, demande de subvention, acceptation de dons et legs) et d'assurances.

<sup>51</sup> Ce renouvellement partiel est engagé à la demande du président, d'un tiers des membres du bureau ou d'un tiers des membres du comité syndical.

<sup>52</sup> Avant 2019, le syndicat comptait 6 vice-présidents

<sup>53</sup> Délibérations 9 et 10 du 8 février 2020

Le bureau a pour sa part reçu délégation sur les sujets suivants : passation de protocoles transactionnels compris entre 50 000 € et 250 000 € ; marchés publics d'un montant compris entre 40 000 € HT et les seuils européens des procédures formalisées ; engagement du syndicat dans des conventions de partenariat portant sur des projets européens ou de recherche ; souscription des emprunts. Sur ce dernier sujet, c'est au comité syndical qu'il revient de déterminer les conditions de montant et de durée dans lesquelles s'exerce la délégation<sup>54</sup>. Or, celui-ci n'en a défini aucune, contrairement aux précédentes délégations accordées au président.

Enfin, de même que pour les maires et leurs adjoints, les articles L. 5211-2 et R. 2122-7-1 du CGCT s'appliquent aux syndicats mixtes quant à l'obligation de rendre compte des décisions prises dans le cadre des délégations accordées par l'organe délibérant. Or, si les diaporamas diffusés aux élus lors des comités syndicaux indiquent que le président rend compte de l'exercice des délégations, ces informations ne sont pas formalisées<sup>55</sup>.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait recommandé au président de rendre compte au comité syndical des décisions prises au titre des délégations et de les inscrire au registre des délibérations.

Cette recommandation a été prise en compte, et le comité syndical a approuvé par délibération du 26 novembre 2022 les décisions prises par le président au titre de ses délégations pour 2022. Le président a précisé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que « *ce rapport de présentation fera systématiquement l'objet d'une délibération* ».

#### 2.3.4 Les indemnités versées aux élus

L'article L. 5721-8 du CGCT rend applicables aux syndicats mixtes ouverts les dispositions prévues pour les autres EPCI en matière d'indemnités accordées aux élus.

Des indemnités ont ainsi été attribuées au président et aux vice-présidents de Vigipol sur toute la période de contrôle. Entre 2008 et 2020, le comité syndical a décidé d'accorder 30 % des montants maximaux autorisés, ces derniers étant fixés à 18,71 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique pour le président, et 9,35 % pour chaque vice-président<sup>56</sup>. Depuis l'installation du nouveau comité syndical en février 2021, le taux attribué est passé à 60 % des montants maximaux. S'il s'agit d'une hausse substantielle, les montants versés demeurent néanmoins largement en deçà des limites fixées par la réglementation.

---

<sup>54</sup> Délibération du comité syndical du 27 mars 2021 attribuant des délégations au bureau, qui prévoit que « *les limites [doivent être] fixées par le comité syndical* ».

<sup>55</sup> L'article L. 5211-2 du CGCT prévoit que les dispositions relatives aux maires et adjoints sont applicables aux syndicats mixtes ; l'article R. 2122-7-1 du CGCT précise qu'elles sont « *inscrites dans le registre des délibérations par ordre de date* ».

<sup>56</sup> Article R. 5723-1 du CGCT.

**Tableau n° 5 : Évolution des indemnités accordées au président et aux vice-présidents de Vigipol de 2017 à 2021**

	2017		2019		2021	
	Montant maximal	Montant attribué	Montant maximal	Montant attribué	Montant maximal	Montant attribué
Président	724,20 €	217,26 €	727,71 €	218,31 €	727,71 €	436,62 €
Vice-Président (VP)	361,91 €	108,57 €	363,66 €	109,10 €	363,66 €	218,20 €
Enveloppe <b>mensuelle</b> (président + 5 VP)	2 533,73 €	760,12 €	2 546,00 €	763,80 €	2 546,00 €	1 527,60 €
Enveloppe <b>annuelle</b> (président + 5 VP)	30 404,81 €	9 121,44 €	30 552,01 €	9 165,60 €	30 552,01 €	18 331,21 €

Source : Tableau CRC sur la base des délibérations du comité syndical et des données ORC.

Ces indemnités de fonction ne constituent pas une rémunération mais représentent une contrepartie forfaitaire des contraintes supportées par les élus. De ce fait, l'article L. 5211-12 du CGCT<sup>57</sup> dispose qu'elles sont versées « pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président ».

Le président de Vigipol, en tant que président d'EPCI, exerce des fonctions exécutives et peut donc prétendre de droit au versement d'indemnités. En revanche, il n'avait accordé avant le mois d'octobre 2022 aucune délégation de fonctions aux vice-présidents.

Or, pour ces derniers, selon la jurisprudence<sup>58</sup>, l'exercice effectif de fonctions suppose qu'ils soient titulaires d'une délégation de fonctions « identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance ». En l'absence d'arrêtés de délégation, ils ne pouvaient donc pas percevoir d'indemnités.

A la suite de la transmission du rapport provisoire, le comité syndical a voté le 25 mars 2023 la suppression des indemnités versées aux vice-présidents.

### 2.3.5 Les commissions

Le syndicat ne comprend actuellement aucune commission active. Les statuts mentionnent bien des commissions régionales qui concerneront les collectivités ou établissements publics adhérents d'au moins deux régions, mais elles n'ont pas encore été créées. Ce niveau de gouvernance sera activé lorsque Vigipol comptera suffisamment d'adhérents répondant à ce critère.

Constituées de délégués des collectivités et dirigées par un coordinateur, les commissions auront un rôle exclusivement consultatif, l'objectif étant la prise en compte des spécificités de chaque région, en termes de risques et d'enjeux.

<sup>57</sup> Applicable aux syndicats mixtes ouverts (associant communes, EPCI, départements et régions) par renvoi de l'article L. 5721.8 du CGCT.

<sup>58</sup> Cf. conseil d'État, commune de Boulogne-sur-Mer, 21 juillet 2006, n° 279504, s'agissant d'adjoints au maire.

Par ailleurs, aucune commission d'appel d'offre n'a été créée par le syndicat. Si l'article L. 1414-2 du CGCT indique que cette commission doit être créée pour la passation des marchés supérieurs aux seuils européens, elle ne revêt pas pour autant un caractère permanent et il est possible de l'instituer seulement à l'apparition du besoin<sup>59</sup>.

### 2.3.6 Un outil original : le « Pool Experts »

Le « Pool Experts » s'apparente à un conseil scientifique qui permet au syndicat Vigipol de disposer gratuitement d'un niveau élevé d'expertise et de conseil en matière de pollutions maritimes. Il était composé en 2022 de onze personnes ayant une solide expérience professionnelle en matière de transport maritime, de sécurité et de sûreté maritime, de pollutions maritimes ou encore de construction de navires. Nommées par arrêté du président du syndicat, elles apportent, bénévolement, un éclairage technique sur les enjeux liés au transport et à la sécurité maritimes. Elles assurent une veille de l'actualité maritime en rédigeant notamment des analyses sur des épisodes de pollution maritime récents, permettant d'enrichir les connaissances sur les nouveaux risques<sup>60</sup>.

## 2.4 Les ressources humaines

L'effectif de Vigipol a doublé en 2021, notamment sur les missions de préparation et de gestion de crise, passant de 3,5 à 7 agents équivalent temps plein (ETP), en lien avec la stratégie de développement (cf. § 3.3).

Au 30 septembre 2022, le syndicat employait trois titulaires (deux de catégorie A et un de catégorie C) et quatre contractuels (catégorie A). Les titulaires sont la directrice, une chargée d'affaires juridiques et administratives et une secrétaire en charge de la comptabilité. Trois contractuels sont positionnés sur des postes de chargés de missions de préparation et de gestion de crise, le quatrième assurant des fonctions de juriste maritime.

Le comité syndical a fixé par délibération du 27 novembre 2021 la durée du travail à 1 607 heures par an. Les agents de catégorie A bénéficient de jours d'ARTT dans le cadre d'un cycle hebdomadaire de 39 heures.

Le régime indemnitaire a été instauré par délibération du 28 octobre 2017. Les montants adoptés correspondent aux plafonds réglementaires et n'appellent pas d'observations.

---

<sup>59</sup> Fiche technique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

<sup>60</sup> Le nouveau site internet de Vigipol présente de nombreuses analyses et études rédigées par des membres du pool experts sur les risques de pollution à partir d'exemples d'accidents maritimes récents.

## 2.5 Les achats publics

Vigipol a rédigé un guide interne, tenu à jour, rappelant les règles de la commande publique, et notamment les seuils et procédures. L'organisation du syndicat y est décrite de manière claire et correspond aux délégations attribuées par le comité syndical au président et au bureau :

- en-deçà de 40 000 € HT, la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés relèvent de la compétence exclusive du président ;
- entre 40 000 et 215 000 € HT, les marchés sont passés suivant la procédure adaptée (MAPA), sous la responsabilité du bureau syndical ;
- au-delà de 215 000 € HT, les marchés sont passés de manière formalisée, sous la responsabilité directe du comité syndical.

De 2017 à 2021, l'ensemble des marchés passés par Vigipol se situaient sous le seuil de 40 000 € HT. Le coût annuel du marché le plus important (relatif à la location de longue durée des trois véhicules de service du syndicat) s'est en effet élevé à 10 260 €.

### **CONCLUSION SUR LA PRESENTATION ET LE FONCTIONNEMENT DE VIGIPOL**

*Le syndicat mixte de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne a été créé en 1980 pour défendre les intérêts des communes littorales bretonnes touchées par la marée noire de l'Amoco Cadiz en mars 1978 devant les juridictions compétentes.*

*À l'issue de plusieurs années de procédure, la responsabilité du groupe pétrolier américain Amoco a été reconnue par un tribunal de Chicago le 14 avril 1984. S'agissant des indemnités, le jugement, intervenu le 24 juillet 1990 et confirmé le 24 janvier 1992, acte la victoire des élus bretons face au « géant Amoco ». Celui-ci est condamné à verser 35 M€ aux communes bretonnes et 160 M€ à l'État.*

*À l'issue de cette procédure contentieuse, ses adhérents ont décidé de pérenniser le syndicat en élargissant ses compétences à la prévention des risques. Dénommé Vigipol (pour "Vigilance Pollution") depuis 2000, il se positionne comme une structure d'aide dans la gestion des pollutions maritimes pour ses membres, qui exercent des compétences différenciées selon qu'il s'agit de communes, d'EPCI, de départements ou de la région. Début 2023, 152 collectivités étaient membres, dont 142 communes.*

*Syndicat mixte atypique, Vigipol agit dans un domaine, l'organisation de la lutte contre les pollutions maritimes en mer et à terre, où l'Etat est présent par le biais des préfectures maritimes et de département, mais aussi de structures spécialisées dans la connaissance et la recherche sur les produits polluants, et dans la gestion et le stockage des matériels nécessaires. Les maires conservent néanmoins un rôle important au titre de leurs pouvoirs de police générale.*

*Les règles de fonctionnement du syndicat sont définies par ses statuts, régulièrement révisés, et qui comportent les mentions prévues par le CGCT. Les indemnités versées aux élus ont été mises en conformité au cours du contrôle de la chambre : faute d'arrêtés de délégation de fonctions suffisamment précis, le comité syndical a décidé le 25 mars 2023 de supprimer celles perçues par les vice-présidents.*

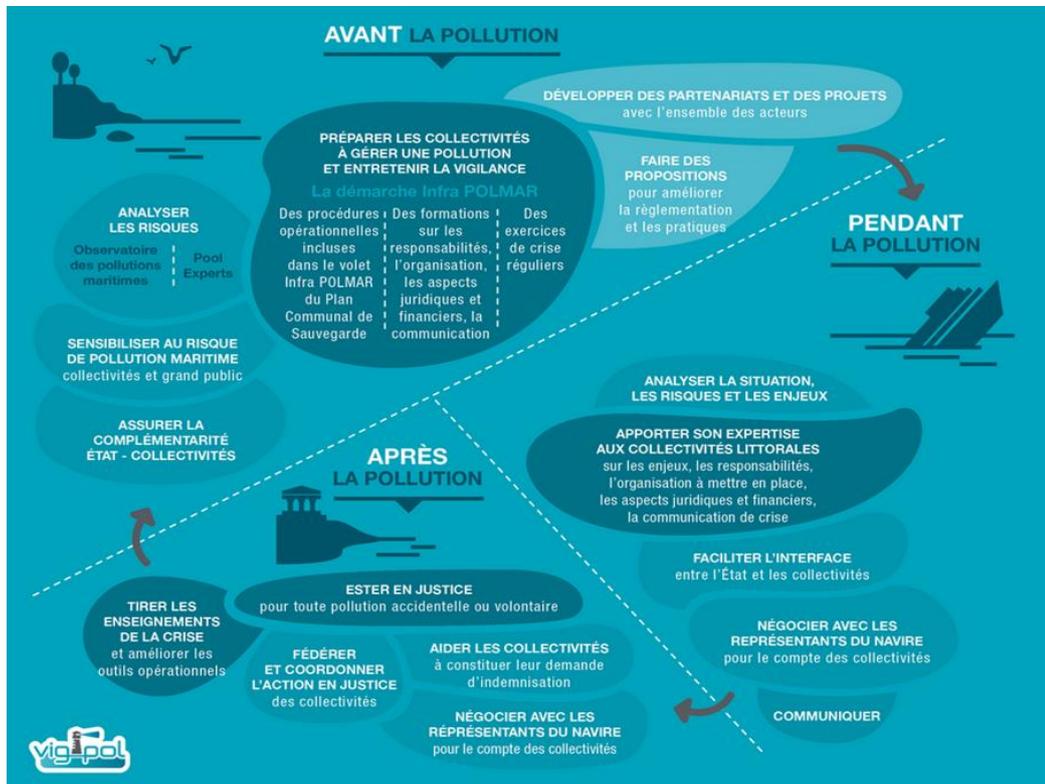
### 3 UN SYNDICAT INVESTI DE NOUVELLES MISSIONS ET QUI ASPIRE A UN POSITIONNEMENT NATIONAL

#### 3.1 Des missions diversifiées de prévention et de gestion des crises

Pour assurer l'accompagnement des collectivités dans l'hypothèse d'une pollution maritime, les missions de Vigipol se déclinent concrètement de la manière suivante :

- volet prévention : préparation des collectivités grâce au déploiement d'un plan d'urgence (dit Infra Polmar), actions en faveur de l'amélioration de la sécurité maritime, surveillance du littoral ;
- volet gestion de crise en accompagnement des collectivités lors de la phase aigüe de la pollution : pendant la crise, Vigipol est un relais entre les collectivités territoriales et les services de l'État, apporte son conseil et son expertise notamment sur les aspects juridiques et financiers, et peut agir au nom des collectivités en cas de négociation avec les représentants du navire à l'origine de la pollution ;
- volet post-pollution : soutien du syndicat dans la phase contentieuse de réparation des dommages (condamnation du pollueur, indemnisation du préjudice).

Infographie n°3 : Les compétences de Vigipol



Source : Vigipol.

### 3.1.1 La démarche Infra-Polmar, action phare au déploiement difficile

#### 3.1.1.1 Une planification du risque de pollution maritime non obligatoire pour les collectivités

En cas de pollution maritime, le maire est le directeur des opérations de secours (DOS) sur le territoire de sa commune. C'est seulement en cas de crise majeure, lorsque notamment les moyens de la commune sont dépassés, que la pollution touche plusieurs communes, ou que le polluant concerné est particulièrement dangereux, que le préfet de département prend la direction des opérations. La décision relève de la seule appréciation de ce dernier. Dans ce cas le maire met à sa disposition tous ses moyens humains et matériels.

En application de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, le décret du 13 septembre 2005 crée un plan de secours local, intitulé plan communal de sauvegarde (PCS), pour permettre au maire de gérer efficacement les crises de sécurité civile lorsqu'il est directeur des opérations de secours (DOS). Le PCS doit être compatible et cohérent avec le dispositif Orsec départemental. Il n'est toutefois obligatoire que pour certaines communes, dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé, et comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI), ou exposées au risque cyclonique, volcanique ou sismique.

Le risque de pollution maritime n'étant pas un risque naturel, aucun PCS ne peut être imposé à ce titre. De même un PCS qui serait obligatoire sur une commune pour un risque, par exemple, de submersion marine, n'est pas contraint d'avoir un volet « pollution maritime », dénommé plus couramment plan ou démarche « Infra-Polmar »<sup>61</sup>. Inversement, une commune peut s'en doter sans disposer d'un PCS.

La réalisation d'un PCS est toutefois un bon vecteur pour sensibiliser les communes à l'ensemble des risques qui pèsent sur elles, dont celui de pollution maritime. C'est la raison pour laquelle Vigipol encourage toutes les communes à se doter de tels plans<sup>62</sup>, avec un volet spécifique « pollution maritime ». Ces plans sont également encouragés par les services de l'Etat et par la région Bretagne<sup>63</sup>. Le souhait de Vigipol est que le risque de pollution maritime soit considéré comme un risque majeur. Dans cette hypothèse, la totalité des communes du littoral seraient soumises à un PCS avec un volet « infra-Polmar ».

---

<sup>61</sup> Cette appellation de plan infra-Polmar n'est pas officielle – elle ne figure pas dans les documents nationaux de lutte contre les pollutions maritimes comme les plans Orsec ou Polmar – mais Vigipol et le Cedre utilisent le terme

<sup>62</sup> La loi Matras de novembre 2021 a étendu le nombre de communes pour lesquelles le PCS est obligatoire et notamment celles comprises dans un des territoires à risque important d'inondation (TRI) prévus à l'article L. 566-5 du code de l'environnement. Un certain nombre de communes bretonnes sont désormais soumises à l'obligation d'établir un PCS comme les communes du littoral du sud-Finistère ou celles autour de la baie du Mont-saint-Michel et de Saint-Malo. Néanmoins, peu de communes littorales sont, malgré la loi Matras, soumises à l'obligation d'instituer un PCS.

<sup>63</sup> Le préambule du plan infra-Polmar type de Vigipol précise que « à la demande de la région Bretagne, ce plan-type a pour but d'être généralisé progressivement à l'ensemble des collectivités littorales bretonnes afin d'assurer une préparation harmonisée à l'échelle régionale ».

### 3.1.1.2 La démarches Infra-Polmar : une planification volontaire promue par Vigipol

Le syndicat mixte Vigipol propose un appui aux communes pour l'élaboration d'un plan ou d'une démarche Infra-Polmar, mais il n'est pas le seul. Des cabinets d'études ou d'autres organismes proposent également une aide en ce sens. Ainsi, le Cedre a publié en 2012 un guide des autorités locales en cas de pollution maritime, avec de nombreuses fiches réflexes ainsi qu'un guide méthodologique de réalisation du volet « *pollution accidentelle des eaux* » du PCS<sup>64</sup>. De même, un mémo Polmar-Terre avec des dispositions particulières pour les maires et pour l'élaboration d'un PCS est disponible sur le site internet du secrétariat d'Etat chargé de la mer.

Toutefois, après l'abandon par le Cedre de la mission d'accompagnement des collectivités pour les plans infra-Polmar, Vigipol est devenu une référence en Bretagne pour leur élaboration. Vigipol travaille en effet depuis plus de 15 ans sur ces plans, aujourd'hui sous format numérique, ce qui permet une actualisation plus facile, les « plans » devenant ainsi des « démarches » infra-Polmar.

- L'objectif de la démarche Infra-Polmar

L'objectif de la démarche Infra-Polmar est de préparer les communes à la gestion de crise, en les amenant à anticiper les mesures à prendre en cas de pollution maritime pour protéger la population, les activités économiques et l'environnement, mais aussi les élus en cas de mise en cause de leur responsabilité. Ainsi, la démarche est articulée autour de deux points : l'identification de la solution la plus efficace à appliquer en vue d'un retour à la normale le plus rapidement possible d'une part, et la limitation des risques d'engagement de la responsabilité du maire, d'autre part.

- Un plan original, élaboré à l'échelon intercommunal

L'originalité de l'organisation proposée par Vigipol repose sur l'intégration du niveau intercommunal dans l'élaboration de la démarche Infra-Polmar.

La gestion intercommunale permet en effet d'assurer la cohérence des actions menées sur tout le territoire touché par une pollution, les décisions étant prises de manière collégiale au sein d'un poste de commandement intercommunal (PCI). Elle permet également une mutualisation des moyens humains et matériels. La collecte, le stockage et le traitement des déchets sont gérés en commun. Cette organisation ne modifie toutefois pas le régime de responsabilité de la gestion de crise, les maires des communes impactées demeurant DOS sur leurs territoires.

---

<sup>64</sup> Le guide méthodologique de réalisation du volet « pollution accidentelle des eaux » du PCS de 2013 évoque la réalisation par le Cedre d'un plan infra-Polmar sur la communauté de communes de Quimperlé.

L'EPCI est présent dans les deux premiers niveaux de gravité des pollution maritimes identifiés :

**Tableau n° 6 : Niveau de gestion en fonction de la gravité de la pollution**

Plan concerné	Caractéristiques de la pollution	Niveau de gestion de la crise	Acteur	Outil de gestion de crise	Déclenchement de la gestion de crise
<i>Infra-Polmar</i>	Pollution mineure, non dangereuse, limitée à une seule commune	Gestion par la commune (avec information et appui de l'EPCI)	Le maire est DOS	Poste de commandement communal PCC	Dès que la pollution est confirmée sur le territoire
	Pollution moyenne, peu ou pas dangereuse, sur une ou plusieurs communes	Gestion de manière concertée au sein de l'EPCI	Les maires restent DOS, en charge de l'application des décisions de l'EPCI sur leur territoire	Poste de commandement intercommunal EPCI	Lorsque plusieurs communes sont polluées ou risquent de l'être
<i>Polmar</i>	Pollution majeure	Gestion par l'État	Le préfet est DOS	Centre opérationnel départemental COD	Quand le préfet le décide

Source : Tableau CRC sur la base de la démarche infra-Polmar proposée par Vigipol.

- Des étapes de déploiement participatives pour un plan personnalisé et tenu à jour

Le plan infra-Polmar est décliné en trois temps par Vigipol auprès de la collectivité volontaire : une phase préparatoire de sensibilisation (phase 1), une phase d'élaboration du plan (phase 2) et une phase d'entretien de la vigilance (phase 3).

Durant la phase 2, la plus active, Vigipol organise des réunions de groupes de travail thématiques pour établir un diagnostic du territoire (état des lieux des enjeux, de l'organisation, des ressources humaines et matérielles) et cartographier l'organisation de crise, en identifiant notamment des référents.

Une fois bâti, le plan doit être validé par l'assemblée délibérante. Des formations sont dispensées aux élus et aux agents territoriaux par Vigipol. Un test du plan, avec un exercice de crise d'état-major, est réalisé.

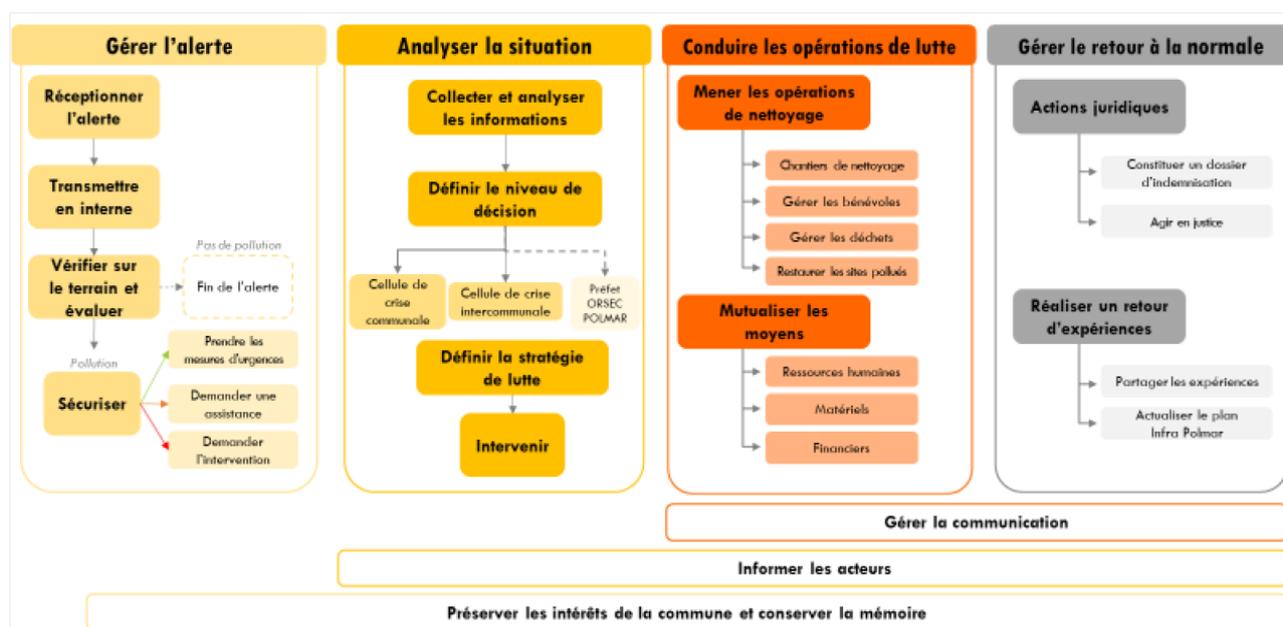
Le plan doit être révisé tous les trois ans et l'annuaire mis à jour de manière annuelle. Par ailleurs, il est prévu que Vigipol transmette à la collectivité des informations sur les évolutions réglementaires, ainsi que les enseignements tirés des épisodes de pollution répertoriés et analysés au titre de son activité de veille. Ces mises à jour, l'organisation de formations, ainsi que la réalisation d'exercices réguliers ont pour objectif de garantir le maintien opérationnel du dispositif, et son niveau d'appropriation par les acteurs.

- Un plan détaillé pour gérer toutes les étapes de la crise

La démarche repose en premier lieu sur l'implication particulière de plusieurs référents qui seront responsables de sa mise en œuvre. Au sein de la commune, un référent technique communal (RTC), agent territorial, et un référent élu communal (REC), conseiller municipal sont désignés. De même, au sein de l'EPCI, un référent technique intercommunal (RTI), agent territorial et un référent élu intercommunal, conseiller communautaire portent la responsabilité de l'animation de la démarche. Outre leur mission permanente d'expertise en matière de pollution maritime, les référents ont la charge d'épauler les responsables politiques locaux lors d'une crise.

La démarche Infra-Polmar proposée par Vigipol détaille les actions à mener lors des quatre grandes étapes d'une gestion de pollution maritime (voir annexe 1) :

Schéma n°1 : Les actions à mener pour gérer une pollution maritime



Source : Vigipol, préparation du plan infra-Polmar de Belle-Île-en-mer.

Le plan se présente comme un document unique comportant une cartographie opérationnelle spécifique au territoire concerné et un annuaire de crise. Des fiches actions sont rédigées et classées par grande phase de gestion de la crise. Elles décrivent de manière précise les actions à accomplir à chaque étape ; elles comprennent des renvois vers des documents type (modèles de délibération, d'arrêtés, de conventions, etc.). Ces fiches se veulent opérationnelles, (répondent aux questions qui ? quoi ? quand ? pour quoi faire ?) et comportent des conseils pratiques. La fiche ci-dessous recense par exemple les étapes de l'action d'évaluation d'une pollution détectée.

## Document n°1 : Exemple de la fiche action relative à l'évaluation de la pollution

<b>Quoi ?</b> <hr/>	<b>ATTENTION :</b> Sauf s'il est formellement identifié comme sans danger, tout polluant en vrac ou tout fût ou conteneur échoué doit systématiquement être considéré comme potentiellement dangereux. Dans ce cas : + ne pas approcher et se tenir en permanence au vent de la zone polluée + contacter immédiatement les pompiers (☎ 18 ou 112) qui se rendent sur place pour évaluer le danger et établir la procédure à suivre.	En regard des risques encourus, quatre catégories de polluants peuvent arriver sur le littoral : + un polluant présentant un risque pour la population : risque d'émanations toxiques ou d'explosion + un polluant présentant un risque pour les intervenants : produit dangereux par contact ou inhalation + un polluant non dangereux : bois, fruits et légumes, textile, etc. + des animaux vivants ou morts (mammifères marins, requins, etc.) : risque de blessures si l'animal est vivant ou risques sanitaires s'il est mort	C - FICHES ACTIONS
<b>Qui ?</b> <hr/>	<b>Les mesures à prendre pour évaluer l'ampleur de la pollution varient donc en fonction de la nature du polluant.</b> On distingue : + le repérage réalisé en cas de danger ou de doute sur la nature de la pollution. Il permet de repérer à distance les sites touchés sur l'ensemble du territoire sans mettre en danger les intervenants, dans l'attente de l'intervention des pompiers. Ce premier repérage vise à : - confirmer ou infirmer l'alerte - localiser précisément les zones polluées, sans s'en approcher	+ la reconnaissance, effectuée à proximité du polluant, a pour but de : - confirmer ou infirmer l'alerte - caractériser la pollution : nature, ampleur, étendue, localisation, etc. - évaluer les impacts réels - anticiper les impacts potentiels - définir les priorités et les moyens de lutte adaptés - suivre l'évolution de la situation les jours suivants	
<b>Quand ?</b> <hr/>	+ Les pompiers en cas de danger ou de doute sur la nature du polluant + Le Référent Technique Communal (RTC) avec l'aide :	- d'agents des services techniques de la commune etsi besoin : - d'agents de la CCPI - d'agents du PNMI	
<b>Où ?</b> <hr/>	+ Sur tout le littoral de la commune + Jusqu'à la limite des eaux à l'instant considéré	<b>ATTENTION :</b> En cas de pollution, le maire n'est pas fondé à intervenir sur le plan d'eau. Ceci relève de la compétence du préfet maritime.	

Source : Plan Infra-Polmar de la communauté de communes du Pays d'Iroise.

La liste des moyens humains et matériels dont disposent les communes et l'intercommunalité est annexée au plan, qui comporte également des fiches pratiques thématiques sur les polluants, les opérations de nettoyage, le recrutement de personnels en contrat à durée déterminée, la gestion des bénévoles, les déchets (tri et stockage), la collecte des oiseaux.

Un dossier de présentation de la commune est annexé au plan, ce qui permet d'anticiper toute demande d'indemnisation. Il comprend une présentation des caractéristiques essentielles de la commune (population, économie, tourisme, configuration physique et géographique), avec des photographies du littoral à l'état vierge.

### 3.1.1.3 Un déploiement difficile, que le syndicat tente de relancer

Le premier plan Infra-Polmar piloté par Vigipol a été déployé sur le territoire de l'ancienne communauté de communes du Haut-Léon en 2007. Le nombre de démarches a été croissant pendant près de 10 ans, mais a connu un frein important à partir de 2019.

**Graphique n° 3 : Évolution du nombre de démarches infra-Polmar entre 2010 et 2022, déclinés en phase préparatoire (1), phase d'élaboration (2) et phase d'entretien de vigilance (3)**



Source : Graphique CRC sur la base du recensement de Vigipol.

En 2019, plusieurs collectivités qui s'étaient inscrites dans la première phase ont préféré suspendre leur action, en raison des échéances électorales prévues pour le début de l'année 2020. D'autres ont ajourné leur engagement dans l'attente des évolutions statutaires de Vigipol (possibilité d'adhésion des EPCI). En 2020, la crise sanitaire a entraîné un gel de l'ensemble des démarches, ce qui a représenté un coup d'arrêt important. La reprise en 2021 ne s'est faite que de manière progressive, et a surtout concerné les collectivités engagées en phase 2 et 3.

Le nombre de plans atteignant la phase 3, c'est-à-dire la finalisation complète, plafonne depuis 2017. En 2022, quatre plans<sup>65</sup> étaient entièrement terminés et opérationnels, soit un de moins qu'en 2021<sup>66</sup>. L'une des quatre collectivités concernées, la communauté de communes du Pays d'Iroise, n'adhère pas au syndicat, contrairement à la doctrine validée en 2020, qui lie l'adhésion de l'EPCI à l'élaboration d'un plan Infra-Polmar. Le plan avait été validé antérieurement, et Vigipol n'a pas pu depuis convaincre l'EPCI d'adhérer.

<sup>65</sup> Lannion Trégor Communauté, Morlaix Communauté, CC du Pays d'Iroise et Ria d'Étel.

<sup>66</sup> Le premier plan infra-Polmar validé par Vigipol en 2007 est en effet considéré aujourd'hui comme dépassé puisque correspondant au territoire de l'ancienne communauté de communes du Pays Léonard qui n'existe plus ; un nouveau plan à l'échelle de la nouvelle intercommunalité Haut-Léon Communauté doit donc être rédigé.



L'extension de Vigipol en 2023 devrait d'abord concerner le Morbihan. Le territoire du parc naturel régional du Golfe du Morbihan (33 communes et trois EPCI) est particulièrement ciblé, mais sans certitude à ce stade. Le syndicat a fait le choix d'ouvrir une antenne à Étrel, pour renforcer son implantation territoriale.

### 3.1.2 La sensibilisation permanente des élus aux risques de crise

Vigipol propose une veille permanente sur les accidents maritimes qui se produisent dans le monde. Il est en effet important pour les collectivités de connaître les nouveaux types d'incidents qui peuvent les concerner. Vigipol les recense (risques liés aux porte-conteneurs, aux nouveaux modes de propulsion, etc.), les analyse avec l'aide de son Pool Experts, et en déduit les types de pollution qui pourraient en découler.

Une synthèse de l'actualité maritime et des principaux accidents est présentée régulièrement lors des bureaux ou comités syndicaux.

#### Document n°2 : Exemple de présentation synthétique d'un incident analysé par Vigipol



#### Fiche Accident Pollution

Juin 2022

#### FUITE ACCIDENTELLE DE CHLORE Port d'Aqaba - Jordanie



Capture vidéo de l'explosion du conteneur citerne de chlore, Port d'Aqaba, Jordanie

#### Port impliqué :

- > **Port d'Aqaba :**  
Aqaba, l'un des principaux ports de la mer Rouge, est la seule entrée maritime du royaume hachémite, par lequel transitent la plupart des importations et exportations jordaniennes. La ville de Aqaba est en outre une importante station balnéaire.

#### Date de l'accident :

- > **Lundi 27 juin 2022, 17h18 (heure locale)**

#### Zone concernée :

- > L'accident s'est produit dans l'enceinte du port d'Aqaba (quai n°4) lors d'un chargement de conteneur citerne sur un navire cargo, le Forest 6.
- > Le nuage de chlore échappé au cours de l'incident s'est dispersé dans l'air (vent quasi nul) et n'aurait pas engendré de pollution hors de l'enceinte portuaire selon les premiers éléments donnés par le gouvernement (28.06.2022)

#### Cartographie de la zone :



Map source: maps4news.com/@HERE AFP

#### Principaux enjeux - Bilan connu au 29 juin 2022 :

##### > Humain

Le bilan provisoire fait état de 13 personnes décédées par asphyxie suite à l'explosion (8 Jordaniens et 5 Vietnamiens). Par ailleurs, au moins 260 personnes sont blessées suite à la fuite de chlore dont 120 toujours hospitalisées.

##### > Environnemental

Aucun bilan n'est communiqué à date. Certaines sources font état d'une potentielle pollution du Golfe d'Aqaba (des images vidéo montrent le gaz chlorodrique se déposer à la surface de l'eau dans le port d'Aqaba).

##### > Économique

L'activité du port a été paralysée quelques heures suite à l'accident, mais dès le lendemain, l'ensemble des activités avaient reprises, excepté sur le quai 4 où l'explosion s'est produite.

Des silos à grain, situés à 600 mètres du lieu de l'accident, vont également devoir être examinés pour vérifier qu'il n'y ait pas de trace de pollution.

Le Golfe d'Aqaba étant une zone très touristique (tourisme balnéaire), cet accident pourrait avoir des conséquences sur la fréquentation touristique si une pollution marine venait à être avérée. Ce risque de pollution reste néanmoins faible selon les autorités en charge de l'enquête.

Source : Vigipol.

### 3.1.3 La communication en cas de crise

#### 3.1.3.1 Une nécessité pour les communes touchées

Les autorités sont amenées à alerter et à informer la population en cas de crise, pour lui présenter notamment les mesures prises pour en limiter les effets<sup>69</sup>.

Lors du déclenchement d'un plan Polmar, la communication de crise est assurée par le préfet maritime pour l'événement en mer et par le préfet de département pour les mesures de lutte déployées à terre ; le préfet de zone de défense assure leur coordination. Les collectivités peuvent également communiquer sur l'événement, mais seulement après les autorités préfectorales, et uniquement sur leurs compétences propres.

Si le plan Polmar-terre n'est pas déclenché par le préfet, le maire, directeur des opérations de secours, est en charge de la communication d'urgence. Le guide opérationnel à destination des collectivités locales publiée par le Cedre en 2012 insiste sur l'importance d'une communication de crise efficace : *« Assurer une bonne communication est une composante essentielle de la gestion de crise. Mal conduite, elle peut entraîner une dévalorisation de la réponse opérationnelle, même si cette dernière a été menée efficacement. Pire, le défaut de communication peut engendrer des rumeurs. L'autorité locale a donc tout intérêt à communiquer au plus tôt puis régulièrement et à utiliser les médias comme un vecteur pour faire passer ses messages<sup>70</sup> »*.

Le plan Infra-Polmar élaboré par Vigipol met l'accent sur la qualité de cette communication, et sur son organisation au sein de la collectivité ; la commune ou l'EPCI doivent ainsi déterminer les acteurs habilités à communiquer, à quelle fréquence et suivant quels canaux. L'appui à ses membres pour la communication en phase de crise constitue l'un des volets importants de l'accompagnement de Vigipol.

#### 3.1.3.2 L'action propre de Vigipol

Indépendamment des situations de crise où il peut être présent en appui des collectivités, le syndicat communique de manière régulière pour son propre compte via son site internet, et par le biais de communiqués de presse.

Il informe ainsi sur les évolutions de la législation ou les décisions de justice dans les affaires de pollution maritime. Par ailleurs, des communiqués de presse sont régulièrement publiés lors d'épisodes de pollution comme lors de l'incendie du Grande America (2019)<sup>71</sup> ou d'échouages d'oiseaux mazoutés suite aux relargages d'hydrocarbures (en 2019 et 2021) par le Tanio (cf. § 3.1.5).

<sup>69</sup> Guide Orsec G4, Alerte et information des populations.

<sup>70</sup> Guides des autorités locales, page 63.

<sup>71</sup> Suivi d'un naufrage dans le golfe de Gascogne par 4 600 m de fond, alors qu'il transportait des véhicules et 365 conteneurs, dont 45 répertoriés comme contenant des matières dangereuses ainsi que 2 200 tonnes de fuel lourd dans ses soutes.

### 3.1.4 Les actions en justice : des indemnisations variables et des avancées juridiques

Pendant longtemps, les mers et océans ont été soumis à la doctrine dite de « *la liberté de mer*<sup>72</sup> » : ouverts et libres d'accès, ils étaient réputés appartenir à tous, à l'exception d'une bande littorale de 3 milles marins<sup>73</sup>, où le droit de l'État côtier s'appliquait.

Avec la convention de Genève de 1958 puis de Montego Bay de 1982<sup>74</sup>, les principales règles internationales du droit de la mer ont été adoptées. Dans ce cadre, des conventions internationales spécifiques aux questions de pollution maritime ont fixé les règles qui s'appliquent<sup>75</sup> en fonction du type d'événement (avarie, collision, etc.), et de la catégorie de produit déversé en mer.

Le principe de base est celui du règlement amiable, obtenu grâce à des négociations entre le pollueur et les victimes. Néanmoins, un contentieux peut être engagé si la pollution constitue une infraction, ou résulte d'une faute ou lorsque la procédure amiable a échoué.

Pour tout événement de pollution, Vigipol encourage les collectivités à déposer plainte de manière systématique, afin qu'une enquête judiciaire puisse être ouverte et des poursuites pénales engagées à l'encontre de l'auteur de l'infraction pour, le cas échéant, aboutir à une condamnation et au versement d'indemnités. Aux côtés des collectivités, le syndicat Vigipol se porte lui-même partie civile comme le prévoient ses statuts, qui lui assignent la défense de « *ses intérêts propres, ceux des collectivités et établissements publics qui le composent et ceux des usagers de la mer et du littoral* ».

En cas de contentieux, l'une des missions de Vigipol est d'assurer la mutualisation des frais de justice, notamment en se chargeant du recrutement d'un cabinet d'avocat unique pour les collectivités. Vigipol a évalué les possibilités juridiques d'assurer directement cette mission, pour le compte de la région et des autres collectivités, par le biais d'un transfert de compétences, mais cette option a été abandonnée.

Outre le procès contre la Standard Oil, société mère de l'armateur de l'Amoco Cadiz, qui a marqué les vingt premières années du syndicat, Vigipol a porté en justice plusieurs autres actions.

Ainsi, après le naufrage de l'Érika, survenu au large des côtes du Morbihan en décembre 1999, Vigipol s'est porté partie civile dans le contentieux engagé. En première et deuxième instance, le propriétaire du navire et son affréteur (Total) ont été condamnés à verser des dommages et intérêts. À l'issue d'un pourvoi en cassation, le juge a confirmé ces condamnations<sup>76</sup> ; Vigipol a alors reçu 320 000 € de dommages et intérêts.

Vigipol s'est également engagé dans le contentieux lié au Thisséas<sup>77</sup>, qui a abouti à la reconnaissance du caractère volontaire du rejet et de la pollution occasionnée, et à une indemnisation du syndicat à hauteur de 17 500 €<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Notion théorisée par Hugo de Groot, dit Grotius, au XVII<sup>e</sup> siècle.

<sup>73</sup> Cette distance correspond à la portée d'un coup de canon au XVII<sup>e</sup> siècle.

<sup>74</sup> Entrée en vigueur le 16 novembre 1994, après ratification ou adhésion de 60 États.

<sup>75</sup> Notamment la Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires (MARPOL)

<sup>76</sup> Jugement de la Cour de cassation du 25 septembre 2012.

<sup>77</sup> Vraquier ayant rejeté des hydrocarbures au large de la pointe de Penmarc'h (Finistère) en février 2016.

<sup>78</sup> Arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 13 décembre 2021.

Certaines procédures contentieuses n'ont pas abouti en faveur de Vigipol, comme celle liée au naufrage du Prestige<sup>79</sup> en 2002. Après une décision d'acquittement de la quasi-totalité des accusés rendue par la justice espagnole, celle-ci a attribué 67,5 M€ d'indemnisation à l'État français ainsi qu'à diverses victimes en 2016. Le syndicat Vigipol n'a pas bénéficié d'indemnités alors qu'il s'était porté partie civile. 24 collectivités adhérentes du syndicat ont été indemnisées sur 47 impliquées, pour des montants symboliques<sup>80</sup>.

De même, le procès du TK Bremen<sup>81</sup> a abouti le 13 décembre 2018 à la relaxe du capitaine (seul poursuivi dans cette affaire) ; Vigipol a par conséquent été débouté.

Au-delà de l'indemnisation financière, le contentieux peut également permettre des avancées en matière de droit de la mer. À ce titre, le procès de l'Érika est un exemple notable : en effet, le juge a consacré à cette occasion la reconnaissance du préjudice écologique, c'est-à-dire les dommages causés à la nature<sup>82</sup>. Cette nouvelle qualification juridique est désormais inscrite dans le code civil à l'article 1247, qui prévoit qu'est réparable une « *atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Le dommage environnemental lié à une pollution maritime peut ainsi justifier une réparation ou une compensation matérielle ou financière.

### 3.1.5 La surveillance du littoral, un outil d'alerte à renforcer

Vigipol souhaite depuis plusieurs années déployer un observatoire des pollutions maritimes, dont la principale mission serait de recenser les arrivages de produits de toutes sortes, dangereux ou non, sur le littoral breton : fûts et bidons, conteneurs, produits manufacturés, hydrocarbures, animaux victimes de la pollution, etc. Cet observatoire aurait pour objectif de faire progresser la connaissance du risque et d'améliorer l'alerte, grâce à la centralisation des informations. Lancée depuis 2017, sa constitution n'a pu toutefois être finalisée faute de moyens humains disponibles au sein de Vigipol.

<sup>79</sup> Navire ayant sombré au large de la Galice le 19 novembre 2002, provoquant le déversement de 64 000 tonnes de fuel lourd sur plus de 1 700 km de côtes, du Portugal à la mer du Nord.

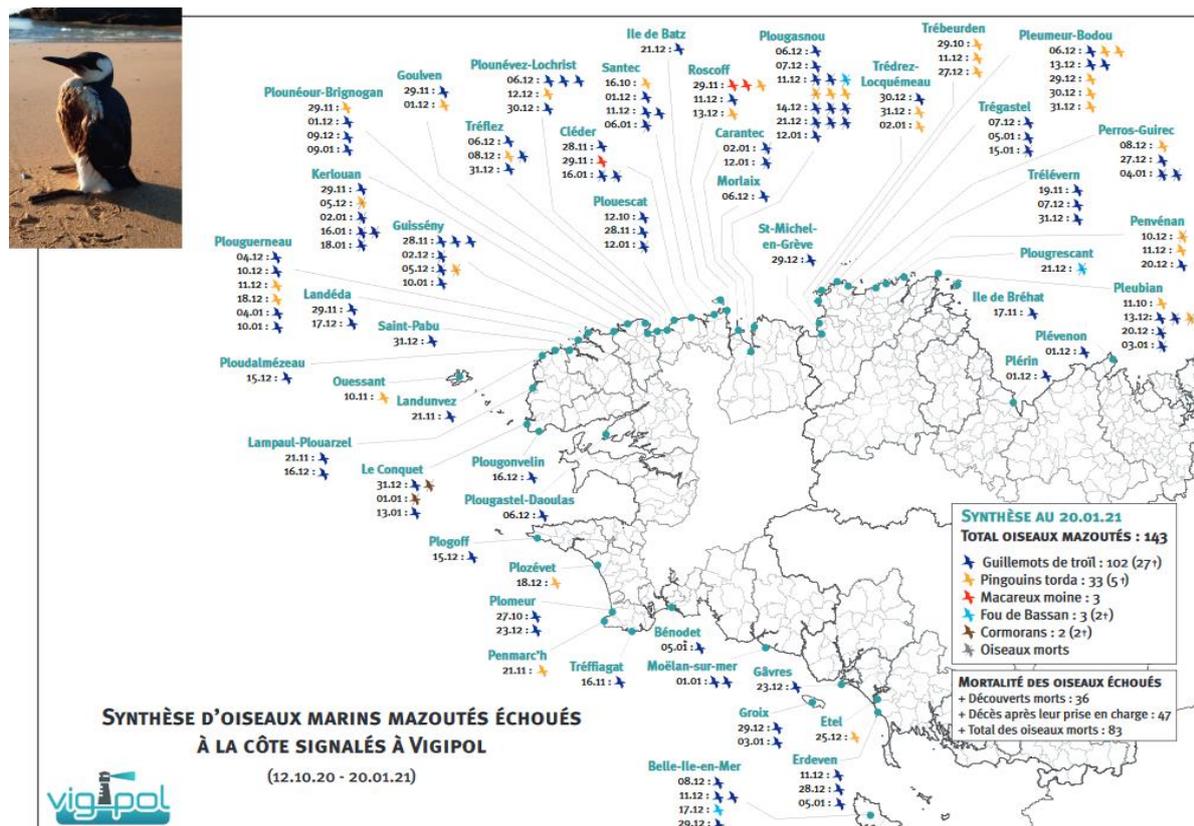
<sup>80</sup> Cf entretien avec Sophie Bahé, article du télégramme du 19 novembre 2022 : « *Sur les 45 collectivités bretonnes qui s'étaient portées parties civiles, 24 ont reçu des indemnisations dans des proportions extrêmement limitées, voire complètement dérisoires (...). Les sommes finalement reçues (...) allaient de 6,43 € pour la commune de Trélévern à 4 632 € pour celle de Pléneuf-Val-André. Au total, les 24 collectivités ont reçu 18 500 € d'indemnisations.* ». L'État espagnol reste de très loin le principal bénéficiaire des indemnisations, pour un montant supérieur à 1,5 milliard d'euros. Selon la justice, les responsables directs de la marée noire sont la compagnie d'assurances du pétrolier, The London Steamship Owners Insurance Association, et le capitaine grec du bateau, surchargé et mal entretenu, condamné par ailleurs à deux ans de prison.

<sup>81</sup> Navire qui s'est échoué le 16 décembre 2011 à Erdeven (56), entraînant une pollution par déversement d'hydrocarbures à l'entrée de la ria d'Étel.

<sup>82</sup> Si le volet écologique n'a pas été retenu lors du procès de l'Amoco Cadiz, ce dernier a donné lieu à la reconnaissance de la responsabilité de la société mère, à une indemnisation étendue (une première après une marée noire) et a contribué à ancrer le principe pollueur-payeur.

Depuis plusieurs années, Vigipol s'appuie certes sur un réseau d'informateurs sur le terrain, constitué notamment de correspondants des collectivités membres, qui lui permet de recenser certaines pollutions. Ce réseau lui a permis par exemple de comptabiliser 143 oiseaux mazoutés échoués sur les plages bretonnes pendant l'hiver 2020-2021 et d'en informer dans des délais brefs la préfecture maritime. Celle-ci a alors diligenté le Cedre, dont les analyses ont permis d'identifier l'origine de la pollution : il s'agissait de relargages des cuves du pétrolier Tanio, plus de 40 ans après son naufrage en mars 1980 au large des côtes bretonnes<sup>83</sup>.

Carte n° 6 : Synthèse d'oiseaux mazoutés signalés à Vigipol, oct 2020-janv 2021



Source : Vigipol.

Ce dispositif est toutefois considéré comme insuffisant et nécessite d'être mieux structuré. Le syndicat cherche ainsi à constituer et à animer un réseau plus important d'observateurs des pollutions maritimes, en mer et sur le littoral. Ce « réseau des vigipolites » a pour ambition de réunir les agents des collectivités locales, les gardes du littoral, mais aussi plus largement les professionnels de la mer, les associations de protection de l'environnement, voire les simples particuliers. Il aura pour mission principale de signaler puis d'analyser les pollutions. Le syndicat détermine ensuite, avec les acteurs concernés, les actions spécifiques à conduire.

<sup>83</sup> Le pétrolier Tanio s'est brisé en deux à 50 km de l'île de Batz dans le Finistère alors qu'il transportait 28 600 T de fioul lourd. 12 500 T se sont déversés en mer, souillant 200 km de littoral. La partie avant du navire a coulé par 80 m de fond avec 10 000 T ; une opération sous-marine a alors été conduite pour récupérer 5 000 T et tenter de colmater les brèches. Après la découverte en 2019 d'oiseaux souillés par des hydrocarbures provenant du Tanio, une opération a été menée en septembre 2020 pour colmater les fuites. Ces incidents se sont reproduits fin 2020 et de nouvelles investigations ont permis de constater l'existence d'une nouvelle fuite sur l'épave.

Cette action est expérimentée par Vigipol dans le cadre du projet FEAMP<sup>84</sup> « Sentinelles du littoral » sur le littoral costarmoricain. De nombreuses réunions d'information, destinées au grand public ou à des professionnels, ont été organisées afin de mieux faire connaître ce réseau. Il est encore difficile de tirer un bilan de cette opération, qui devrait être généralisée à l'ensemble du littoral breton.

Toutefois, ce réseau ne permet pas à lui seul de constituer un observatoire des pollutions maritimes. Il doit être complété par une plateforme informatique avec des moyens humains dédiés qui recueilleraient l'ensemble des données. En l'absence de moyens financiers, cette phase du développement du projet d'observatoire est actuellement mise en sommeil.

## **3.2 Une utilité reconnue par les collectivités territoriales mais une implication variable par les services de l'État**

### **3.2.1 Des missions dont la pertinence est reconnue par les collectivités territoriales**

#### **3.2.1.1 Un syndicat porteur d'un héritage et toujours perçu comme utile**

Selon une enquête en ligne réalisée en 2019 auprès de ses adhérents, le syndicat est d'abord associé par un grand nombre de collectivités au « combat Amoco » qui avait su mobiliser la très grande majorité des communes touchées par la marée noire, malgré les clivages territoriaux et politiques. À force de ténacité, et alors que les chances de succès paraissaient nulles, le syndicat avait su fédérer des communes d'un « petit bout de terre breton » pour aller gagner un procès retentissant contre de puissants intérêts économiques américains. Le syndicat est ainsi porteur d'un héritage ; les communes membres historiques<sup>85</sup> cherchent à transmettre les valeurs d'engagement, de solidarité, et la détermination qui leur avaient permis de vaincre. Pour beaucoup de ces communes historiques, la sensibilité aux risques de pollution maritime est encore vive et il est important de toujours se préparer à ce type de catastrophes.

Quelques entretiens menés avec une dizaine de maires de communes adhérentes, de trois départements différents, ainsi que la représentante de la région au sein du comité syndical<sup>86</sup>, montrent une perception positive de l'action de Vigipol, en ce qu'il fédère les actions des élus, réalise une veille juridique et sur l'actualité des risques, et accompagne des collectivités, souvent de petite taille, dans leurs démarches Infra-Polmar. Le président du conseil départemental du Morbihan (non encore adhérent) réaffirmait récemment l'intérêt pour les communes de se doter de plans Infra-Polmar et saluait l'« expertise » de Vigipol dans ce domaine<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

<sup>85</sup> Aucune des communes qui a vécu la victoire du procès de Chicago n'a cherché d'ailleurs à quitter le syndicat.

<sup>86</sup> Il ne s'agit pas d'un échantillonnage représentatif.

<sup>87</sup> Message adressé au comité syndical de Vigipol du 26 novembre 2022.

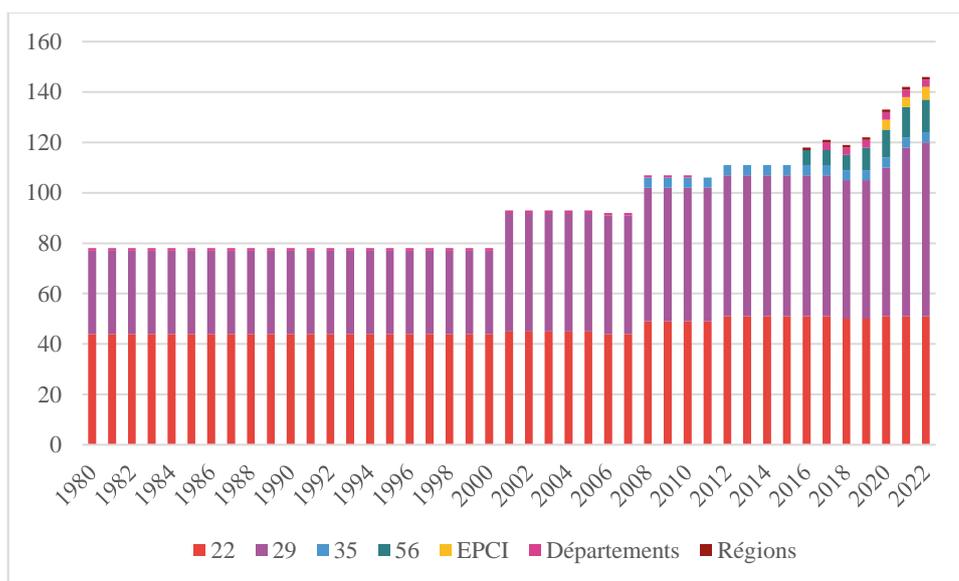
Le nombre d'adhérents (communes et désormais EPCI) a continué d'augmenter après la fin du procès de l'Amoco Cadiz. En 1980, les adhérents étaient composés du conseil général des Côtes-du-Nord, et de 77 communes des Côtes-du-Nord (44) et du Finistère (33). En 2022, 150 collectivités étaient adhérentes dont 141 communes sur quatre départements, 5 EPCI, 3 départements et la région.

**Tableau n° 7 : Évolution du nombre d'adhérents de Vigipol, de janvier 2017 à juin 2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	nov 2022
Région	1	1	1	1	1	1
Départements	3	3	3	3	3	3
Communes	113	114	120	124	134	141
Intercommunalités	-	-	-	4	4	5
<b>Nombre de membres</b>	<b>117</b>	<b>118</b>	<b>124</b>	<b>132</b>	<b>142</b>	<b>150</b>

Source : Tableau CRC sur la base des arrêtés préfectoraux.

**Graphique n° 4 : Évolution du nombre d'adhérents**



Source : Vigipol.

Les communes du littoral breton non adhérentes sont le plus souvent situées dans des secteurs qui ont été peu touchés par le passé par des pollutions importantes. La sensibilité aux risques de marée noire y est ainsi moins développée. L'argument financier peut également être un frein, surtout en période d'incertitudes pour les finances locales comme actuellement ; la prévention contre les pollutions maritimes n'est pas nécessairement perçue comme une priorité.

### 3.2.1.2 Un fort soutien de la Région Bretagne

La région Bretagne demeure un soutien important de Vigipol. Outre son adhésion (cotisation de 30 500 €), elle a signé avec le syndicat plusieurs conventions triennales depuis 2011 dont l'objectif était principalement de soutenir l'adhésion de l'ensemble des communes du littoral breton à Vigipol ainsi que la généralisation de la préparation des collectivités littorales à la gestion des pollutions maritimes via les démarches infra-Polmar.

Dans la convention 2020-2022 y a été ajouté un volet de préparation à la gestion de crise dans les ports dont la région est l'autorité gestionnaire et qui pourraient être directement concernés par une pollution maritime. Vigipol travaille ainsi sur la définition de la réponse opérationnelle des services régionaux, avec pour objectif d'aboutir notamment à un plan de secours pour les petits ports (démarche Polport). Cette démarche est alimentée notamment par un premier exercice réalisé en mars 2022 et par une expérimentation au port du Palais.

Concernant l'objectif d'extension de l'activité du syndicat au niveau national, la région Bretagne n'y voit pas d'obstacle à condition qu'il soit supporté financièrement par les nouvelles régions adhérentes.

### 3.2.2 Une implication variable de Vigipol dans les dispositifs de l'État

Après le procès de l'Amoco Cadiz<sup>88</sup> Vigipol a continué à entretenir des liens avec des services de l'État dans le cadre d'une politique globale de lutte contre les pollutions maritimes, et est depuis 40 ans entré *de facto* dans le paysage institutionnel, avec toutefois des différences selon les territoires et les missions.

L'action de Vigipol est aujourd'hui prise en compte officiellement par les services de l'État dans deux des quatre départements bretons. L'arrêté du préfet des Côtes-d'Armor du 1<sup>er</sup> juin 2016 approuvant le plan Polmar-terre, le cite ainsi parmi les acteurs chargés de son exécution, au même titre que les maires ou les services de l'État et il est mentionné à 12 reprises dans le plan lui-même. Il est pleinement intégré dans le centre opérationnel départemental (COD), notamment dans les cellules « opérations », « logistique » et « juridique et financière ». Le syndicat est ainsi considéré comme une « interface » utile entre le préfet et les communes. De même, dans le plan Polmar-terre du Finistère, Vigipol est cité à plusieurs reprises parmi les acteurs pouvant être intégrés dans le COD en cas de besoin.

Par ailleurs, même lorsque l'ampleur des pollutions ne justifie pas un déclenchement par le préfet du plan Polmar-terre, le déploiement de démarches Infra-Polmar par les collectivités avec l'aide de Vigipol est considéré comme utile pour les services de l'État. En effet, ces plans, qui reposent sur une anticipation de la gestion de crise, participent de la culture du risque, qui tend à disparaître avec le temps et la perte de mémoire des grandes marées noires. Cette préparation et cette anticipation sont de nature à limiter, pour le préfet, le risque de devoir se substituer à une commune pour prendre la direction des opérations de secours en cas de pollution faible ou moyenne. De même, les démarches Infra-Polmar intègrent des outils utiles aux services de l'État en cas d'activation de Polmar-terre : recensement des moyens humains et matériels des collectivités, annuaires de crise qui permettent d'identifier et de contacter les acteurs en cas d'événement, cartes opérationnelles.

---

<sup>88</sup> L'État a distrait de ses propres indemnités perçues lors du procès, la somme de 100 MF qu'il a versée à Vigipol et n'a pas réclamé le remboursement de la somme de 33 MF qu'il avait avancée à Vigipol pendant le procès pour régler les factures d'avocat.

L'intérêt du rôle d'appui assuré par Vigipol a d'ailleurs été souligné par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD<sup>89</sup>) dans un rapport d'expertise sur l'organisation du dispositif Polmar-Terre de lutte contre les pollutions maritimes de septembre 2017. Ce document insiste notamment sur l'intérêt de généraliser à l'ensemble du territoire les initiatives pour aider les collectivités à se doter de plans Infra-Polmar et souligne également que « *Vigipol [est] très apprécié dans ses compétences opérationnelles, tant par les collectivités que par les services de l'Etat*<sup>90</sup> ».

Toutefois, une absence de reconnaissance officielle par certains acteurs de l'État en Bretagne persiste. Le dispositif Orsec maritime de l'Atlantique (arrêté du préfet maritime de l'Atlantique 2020-062 du 18 août 2020) ne cite pas Vigipol au nombre des interlocuteurs de la préfecture. Si lors d'événements de mer des contacts sont établis entre Vigipol et la préfecture maritime, c'est, selon cette dernière, exclusivement à l'initiative du syndicat mixte, qui sollicite des précisions sur les causes ou les conséquences d'une pollution maritime. La préfecture indique y répondre de la manière « *la plus complète possible en veillant à ne pas dépasser le niveau d'information transmis à ses interlocuteurs institutionnels : la préfecture de département, voire la préfecture de zone de défense et de sécurité selon les cas* »<sup>91</sup>. Elle estime qu'à l'avenir, le recours à Vigipol pourrait être utile pour identifier les signaux faibles d'une pollution latente et récurrente, disséminée sur une portion du littoral. La compétence Infra-Polmar de Vigipol et le réseau de collectivités littorales qu'elle anime pourraient alors être mis à contribution.

De même, Vigipol n'est pas cité une seule fois dans le récent plan Polmar-terre du département du Morbihan (2021). Son schéma de diffusion de l'information en cas de pollution maritime est assez large mais n'intègre pas le syndicat. La préfecture du Morbihan a précisé que l'absence de référence expresse à Vigipol résulte de choix opérationnels en phase avec l'instruction Polmar nationale et l'arrêté portant création du Pôle national d'expertise Polmar-terre.

Au plan national, l'instruction Polmar du 17 juillet 2022, si elle mentionne nombre d'organismes publics ou privés susceptibles d'intervenir, ne cite pas une seule fois Vigipol, notamment dans les dispositions qui concernent les communes<sup>92</sup>. De même l'arrêté du 19 août 2020 de création du pôle national d'expertise (PNE) Polmar-terre qui a pour missions d'apporter un appui technique et opérationnel au pilotage du dispositif, mentionne des organismes comme le CEPPOL ou le Cedre mais pas Vigipol.

Enfin, Vigipol ne bénéficie aujourd'hui d'aucune aide financière de la part de l'État.

<sup>89</sup> Les missions du CGEDD sont d'informer et de conseiller les ministres et les pouvoirs publics, d'évaluer les politiques publiques du champ ministériel et d'auditer et d'inspecter les services placés sous l'autorité du ministre. Vigipol est cité 25 fois dans le rapport de septembre 2017.

<sup>90</sup> Annexe 3, page 62 du rapport.

<sup>91</sup> Mél du CRP Degoul de la préfecture maritime en date du 7 octobre 2022.

<sup>92</sup> Il est rappelé simplement que « *les maires peuvent demander par l'intermédiaire du préfet de département les conseils et l'assistance technique des services déconcentrés de l'État, du Pôle National d'Expertise Polmar/Terre, du Cedre ou de tout autre organisme compétent* ». Vigipol peut être sans doute considéré comme un « *organisme compétent* ».

### **3.3 De nouveaux besoins liés à la volonté de devenir un syndicat d'envergure nationale**

#### **3.3.1 Une volonté de conférer à Vigipol une envergure nationale**

Les missions de Vigipol ont profondément évolué depuis les années 1980 et son champ d'intervention s'est progressivement élargi à la protection et à la préservation du littoral, pas uniquement breton (cf. § 3.1). La durée du syndicat mixte est depuis 2006 illimitée. Pour autant, ni la réglementation Polmar, ni la réglementation Orsec ne le mentionnent et son poids varie d'un département à l'autre, en fonction des pratiques locales des représentants de l'État (cf. § 3.2.2).

Le souhait des élus du comité syndical est donc depuis plusieurs années d'étendre la compétence de Vigipol à l'ensemble du littoral français et de le transformer à terme en interlocuteur privilégié, représentant des collectivités littorales auprès des services de l'État. Vigipol considère qu'une partie de ses missions a de facto une dimension nationale, notamment celles relatives à la veille opérationnelle, juridique ou réglementaire, à l'analyse des risques et des accidents constatés dans le monde, mais aussi, en cas de pollution, aux négociations avec le pollueur et l'État, et au suivi des dommages et des demandes d'indemnisation. Un syndicat d'envergure nationale permettrait que toutes les collectivités littorales soient préparées de façon cohérente et harmonisée, et que leurs intérêts soient mieux pris en compte.

Vigipol a organisé le 7 avril 2018 à Ploudalmézeau un colloque sur les 40 ans de la marée noire de l'Amoco Cadiz et les avancées juridiques et opérationnelles intervenues depuis, en présence des représentants de l'État (préfet maritime, préfet du Finistère), de parlementaires (députés, président de l'assemblée nationale par vidéo) et du ministre de la mer. L'idée de lancer un Vigipol d'envergure nationale y a été officiellement présentée<sup>93</sup>.

#### **3.3.2 L'adaptation statutaire et la réorganisation du syndicat**

Les différentes formes juridiques possibles pour un syndicat à assise nationale ont été évaluées<sup>94</sup>, et trois hypothèses plus particulièrement étudiées : le maintien en syndicat mixte, le passage en groupement d'intérêt public (GIP<sup>95</sup>) ou la création d'un établissement public administratif (EPA) dédié.

<sup>93</sup> Dénommé d'abord « syndicat mixte de protection et de conservation du littoral du Nord-Ouest de la Bretagne », zone correspondant aux communes touchées par la marée noire de l'Amoco Cadiz, puis « syndicat mixte de protection du littoral Breton », le syndicat mixte se dénomme aujourd'hui simplement « Vigipol ». La référence à la Bretagne y est supprimée afin de faciliter des adhésions sur tout le littoral national.

<sup>94</sup> Note juridique de l'ADAC22 du 1<sup>er</sup> octobre 2019 réalisée à la demande de Vigipol.

<sup>95</sup> Le GIP permet à des partenaires publics et privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général.

Le comité syndical a décidé de maintenir le statut de syndicat mixte<sup>96</sup>, pour des raisons de légitimité et de capacité reconnue à ester en justice. Cette option présentait également l'avantage d'utiliser le cadre déjà existant, la création d'une nouvelle structure étant par nature soumise à des délais parfois longs. En outre, elle permettait de maintenir le statut public des agents du syndicat et de conserver son indépendance vis-à-vis des services de l'État.

Avec une dimension nationale, existait toutefois un risque de blocage de la gouvernance, avec un comité syndical pléthorique. Le syndicat a anticipé ce risque lors de la dernière révision de ses statuts : le rôle du bureau, en tant qu'organe exécutif, a été renforcé (notamment grâce à des délégations du comité syndical) et des commissions régionales consultatives ont été prévues.

Par ailleurs, sur un plan pratique, le syndicat a souhaité poursuivre sa politique d'ouverture d'antennes locales<sup>97</sup>, pour conserver un ancrage territorial fort.

#### Infographie n°4 : Objectif d'extension nationale de Vigipol



Source : Vigipol.

Enfin, un renforcement des effectifs par le recrutement de nouveaux agents sera nécessaire. Lors de la réunion de bureau du 12 septembre 2019, les effectifs d'une équipe nationale ont été évalués à 9 ETP<sup>98</sup>. En outre, la création de chaque antenne régionale implique la mise en place d'au moins un ou deux chargés de mission compétents pour développer les démarches infra-Polmar sur le territoire correspondant.

<sup>96</sup> Par délibération n°2019-18 du 5 octobre 2019.

<sup>97</sup> Première antenne régionale ouverte à Étel (56) en avril 2021.

<sup>98</sup> La directrice, une secrétaire comptable, trois chargés de mission « affaires générales », « préparation et gestion de crise » et « communication-sensibilisation », un géomaticien, un analyste trafic maritime/accidentologie et deux juristes « droit des collectivités » et « droit maritime ».

---

## CONCLUSION SUR L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DE VIGIPOL

---

*En plus des actions en justice liées aux pollutions qui ont suivi celle de l'Amoco Cadiz, Vigipol a élargi ses missions. Si l'Etat demeure responsable des actions de secours lors des pollutions majeures en déclenchant le plan Polmar-terre, volet maritime du plan ORSEC, pour les pollutions jugées peu importantes, le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, demeure responsable des opérations. Un outil de planification de la gestion de crise, la « démarche Infra-Polmar », a été élaboré par Vigipol pour être proposé aux communes et EPCI littoraux. Vigipol assure également une veille juridique et sur l'actualité des pollutions dans le monde, un appui pour la communication de crise, une organisation de la surveillance du littoral, et un accompagnement plus spécifique de la région en matière de risques de pollutions dans ses ports ou ses services de transport maritime.*

*Le nombre d'adhérents croît chaque année. De 77 communes et un département entre 1980 et 2000, il est passé début 2023 à 142 communes, 5 EPCI, 4 départements et la région Bretagne. Bien implanté surtout sur la côte nord, Vigipol a commencé à s'étendre dans le Morbihan depuis quelques années et espère y accélérer son implantation en 2023. La région lui apporte un soutien financier pour la généralisation des démarches infra-Polmar à l'ensemble du littoral breton.*

*En revanche, la reconnaissance de Vigipol par les services de l'État est inégale selon les territoires. Au plan national, l'instruction Polmar du 17 juillet 2022 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin ne le cite pas une seule fois.*

*Les élus du syndicat ont souhaité à partir de 2018 lui donner une assise nationale. Les statuts ont été adaptés à cet effet en 2020. Si des contacts sont pris régulièrement avec d'autres régions, aucune nouvelle adhésion de collectivité extérieure à la Bretagne n'a toutefois encore été enregistrée à ce jour (le département de la Manche est adhérent depuis 2008).*

---

## 4 UN MODELE ECONOMIQUE FRAGILE

### 4.1 Des comptes en déficit récurrent

#### 4.1.1 Une situation financière structurellement déséquilibrée

##### 4.1.1.1 La situation générale

Tableau n° 8 : Synthèse de la situation financière de Vigipol

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2021/2017
<b>Produits de gestion</b>	<b>210 090</b>	<b>238 067</b>	<b>227 182</b>	<b>225 874</b>	<b>294 768</b>	<b>40,3 %</b>
<b>- Charges de gestion</b>	<b>253 213</b>	<b>271 650</b>	<b>307 195</b>	<b>268 984</b>	<b>462 096</b>	<b>82,5 %</b>
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>-43 123</b>	<b>-33 582</b>	<b>-80 013</b>	<b>-43 110</b>	<b>-167 328</b>	
+/- Résultat financier	5 369	5 369	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	8 726	5 024	145 087	13 186	139 778	
<b>Capacité d'autofinancement (CAF) brute</b>	<b>-29 028</b>	<b>-23 189</b>	<b>65 074</b>	<b>-29 924</b>	<b>-27 549</b>	<b>-5,1 %</b>
<b>Fonds de roulement</b>	373 717	484 849	413 944	378 825	337 165	
Immo financières (OAT)	134 225					
<b>Fonds de réserve</b>	<b>507 942</b>	<b>484 849</b>	<b>413 944</b>	<b>378 825</b>	<b>337 165</b>	<b>-33,6 %</b>

Source : CRC Bretagne à partir des données du compte de gestion.

Sur la période examinée (2017-2021), la situation financière de Vigipol est structurellement déséquilibrée, les charges de gestion courante étant systématiquement supérieures aux produits de gestion. En moyenne annuelle, l'excédent brut de fonctionnement est négatif de près de 65 000 €, soit plus de 20 % des charges.

La capacité d'autofinancement brute est également négative sur quasiment toute la période, à l'exception de 2019 lorsque Vigipol a vendu des placements financiers<sup>99</sup>.

Le syndicat a ainsi été contraint de puiser chaque année dans ses réserves (immobilisations financières et trésorerie) pour équilibrer ses comptes. Ses réserves sont passées de 507 942 € fin 2017 à 337 165 € fin 2021, soit une diminution d'un tiers.

<sup>99</sup> Conformément à l'article L. 1618-2 du CGCT, Vigipol a pu déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'Etat. En 2012 Vigipol a ainsi placé en obligations assimilables du Trésor (OAT) la somme de 273 045 € correspondant au montant des dommages et intérêts qu'il avait obtenus après le procès Erika. Les intérêts versés se sont élevés à 10 228 € par an jusqu'en 2015. En 2016, une somme de 138 820 € a été récupérée sur l'OAT. Le solde du placement soit 134 225 € a ensuite rapporté 5 369 € par an à Vigipol jusqu'en 2018. En 2019, la totalité du reliquat de l'OAT a été vendue. Au total, ce placement a permis à Vigipol de bénéficier de 46 790 € de produits financiers en six ans.

## 4.1.1.2 L'évolution de l'autofinancement sur la période

**Tableau n° 9 : Évolution de la participation financière des collectivités membres de Vigipol**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2017
<b>Participations</b>	<b>210 090</b>	<b>238 068</b>	<b>227 180</b>	<b>225 872</b>	<b>294 767</b>	<b>40 %</b>
<i>Dont région</i>	62 799	90 665	75 750	43 000	70 500	12 %
<i>Dont départements</i>	45 750	45 750	45 750	52 500	52 763	15 %
<i>Dont communes</i>	101 541	101 653	105 680	130 372	140 910	39 %
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	30 594	

Source : CRC Bretagne à partir des comptes.

- Une progression dynamique des produits de 2017 à 2021

Les produits de gestion ont augmenté de 40,3 % grâce notamment aux cotisations des collectivités adhérentes, qui constituent la source principale du financement de Vigipol<sup>100</sup>. Cette progression est liée autant à l'augmentation du nombre d'adhérents qu'à la réévaluation de la cotisation de près de 20 %, décidée par le comité syndical en 2020, qui était la première depuis 2013 pour les communes, 2001 pour les départements et 2008 pour la région. Les EPCI n'adhèrent à Vigipol que depuis 2020.

Le mode de calcul des cotisations a été revu comme suit :

- pour les communes : indexée sur la population DGF<sup>101</sup>, la valeur de point est passée de 0,21 à 0,25 € /habitant (pondération de 1 à 0,3 selon la population, au-delà de 10 000 habitants) ; la cotisation d'une commune de 1 000 habitants est ainsi passée de 210 à 250 € ;
- pour les EPCI : indexée sur la population DGF, la valeur de point est de 0,25 € /habitant, pondérée en fonction du caractère littoral ou rétro-littoral de la commune et de la population (au-delà de 10 000 habitants) ; la cotisation d'un EPCI de 47 500 habitants dont 46 000 habitent une commune littorale est par exemple de 8 300 € ;
- pour les départements : cotisation forfaitaire de 17 500 € ;
- pour les régions : cotisation forfaitaire de 35 000 €.

Outre ces recettes régulières, un produit exceptionnel de 145 087 € est enregistré en 2019 (échéance d'un placement en OAT fait par le syndicat). Un autre produit exceptionnel de 135 000 € en 2021 correspond à un premier versement de subventions au titre des conventions FEAMP.

<sup>100</sup> Les cotisations des communes représentent 49 % des produits pour la période 2017-2021. Le second contributeur est la région Bretagne qui apporte 29 % des ressources de Vigipol, son apport comprenant une cotisation annuelle ainsi qu'une subvention accordée dans le cadre d'un conventionnement. La participation des départements au budget du syndicat est de 20 % et celle des EPCI est de 3 % (faible taux en raison de leur adhésion récente, à partir de 2020 seulement).

<sup>101</sup> Population légale utilisée pour le calcul de la Dotation Globale de Fonctionnement.

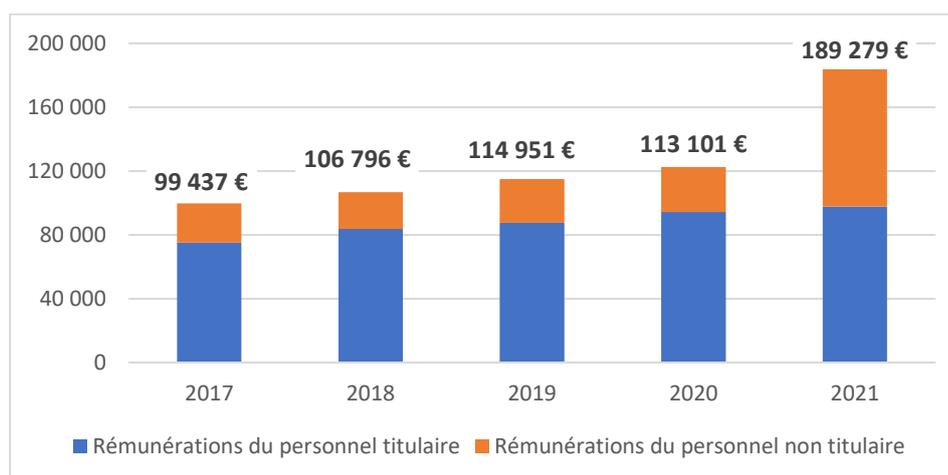
- Une progression encore plus importante des charges de gestion liée à celle des effectifs

Entre 2017 et 2021, les charges de gestion ont progressé de 80 %, soit deux fois plus que les produits.

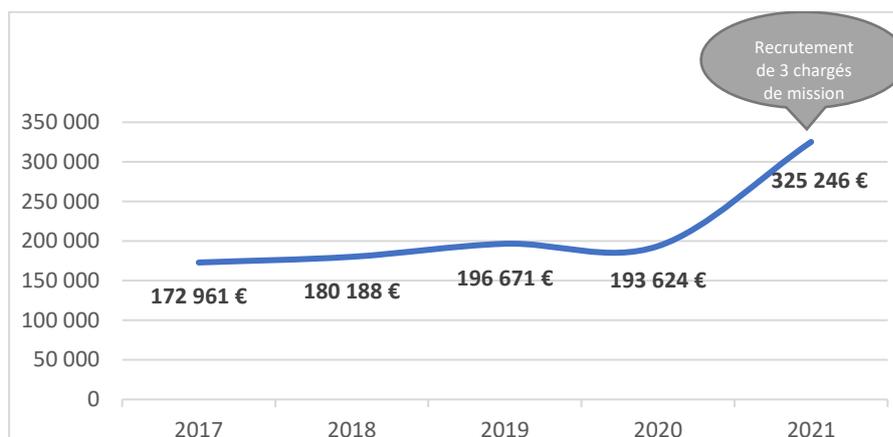
Les charges à caractère général, qui représentent 28 % du total, ont progressé de 76 %. Ce sont les frais de déplacement (+81 %) et de location (+110 %) qui augmentent le plus, en raison notamment de l'extension du périmètre du syndicat et de l'ouverture d'une antenne à Étrel en 2021. Les indemnités des élus (ainsi que leurs frais de missions) représentent 3 % des charges de gestion ; elles ont augmenté de 35 % en cinq ans, en raison de la revalorisation des indemnités décidée en 2021.

Les charges totales de personnel (rémunérations, charges, taxes), qui représentent plus des deux tiers des frais de gestion, ont augmenté de 88 %. Elles sont restées relativement stables jusqu'en 2020. À partir de 2021, elles augmentent de plus de 65 %, avec le recrutement de trois chargés de mission contractuels et le passage à plein-temps du poste de secrétaire-comptable.

**Graphique n° 5 : Évolution du total des rémunérations du personnel du Vigipol (hors charges sociales), en €**



Source : Graphique CRC sur la base des données Anafi.

**Graphique n° 6 : Évolution des charges totales de personnel de Vigipol de 2017 à 2021, en €**

Source : Graphique CRC sur la base des comptes de gestion

De manière structurelle, les charges de personnel présentent un fort caractère de rigidité par rapport au niveau de ressources disponibles du syndicat. En 2021, elles excédaient à elles seules les produits de gestion.

**Tableau n° 10 : Charges totales de personnel de Vigipol en pourcentage des produits de gestion**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évol 2021/2017
Rémunérations du personnel	99 437	106 796	114 951	113 101	189 279	90,4 %
+ Charges sociales	71 313	71 227	74 730	78 399	131 826	84,9 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	2 210	2 165	2 194	2 124	4 141	87,4 %
+ Charges de personnel externe	0	0	4 796	0	0	
<b>=Charges totales de personnel</b>	<b>172 961</b>	<b>180 188</b>	<b>196 671</b>	<b>193 624</b>	<b>325 246</b>	<b>88,0 %</b>
<i>Soit en % des produits de gestion</i>	<i>82,30 %</i>	<i>75,70 %</i>	<i>86,60 %</i>	<i>85,70 %</i>	<i>110,30 %</i>	

Source : Tableau CRC Bretagne sur la base des données Anafi.

De 2017 à 2021, les produits ne couvrent en moyenne que les trois-quarts des charges. La CAF brute est régulièrement négative, excepté de manière ponctuelle<sup>102</sup> en 2019 ; son montant oscille entre -23 189 € et -29 924 €.

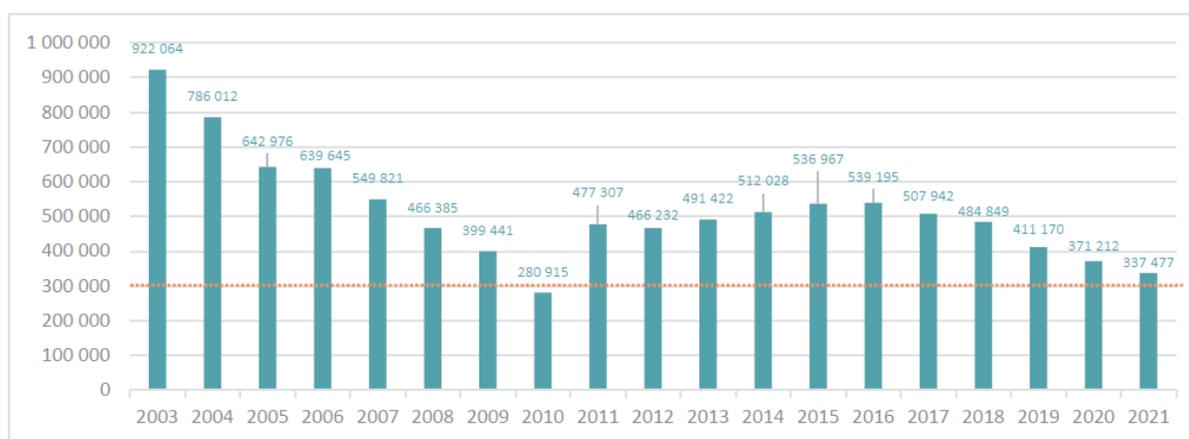
<sup>102</sup> Récupération de la somme issue des indemnités de l'Érika, placée en OAT

#### 4.1.2 Un financement non pérenne du syndicat par la mobilisation des réserves

Le syndicat finance son déficit de fonctionnement en puisant dans son fonds de réserve.

Ce dernier avait en effet atteint un niveau important grâce aux indemnités perçues à l'issue de plusieurs procès liés à des pollutions maritimes pour lesquels Vigipol s'était constitué partie civile. Il a ainsi bénéficié du versement d'1 M€ à l'issue du procès de l'Amoco Cadiz et de 300 000 € de dommages et intérêts à la suite du procès de l'Erika. Cette réserve qui représentait encore en 2015 deux années de charges de gestion, s'amenuise au rythme des prélèvements qui sont effectués pour assurer le fonctionnement courant. Ce mode de financement n'est pas pérenne et fragilise le syndicat.

**Graphique n° 7 : Évolution du fonds de réserve de Vigipol, en €**



Source : Vigipol, DOB 2022.

#### 4.1.3 Une information et une fiabilité budgétaires à améliorer

##### 4.1.3.1 Des débats d'orientations budgétaires qui présentent des anomalies

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) se tient chaque début d'année, sur la base d'un rapport. Ce dernier comprend une présentation détaillée des actions menées par le syndicat l'année écoulée<sup>103</sup>, ainsi qu'un plan d'action pour celle en cours. En revanche, sur le plan financier, des améliorations doivent être apportés.

<sup>103</sup> Les informations produites sur l'activité écoulée sont développées, et permettent une bonne appréhension des enjeux.

Le DOB doit porter au minimum sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes de fonctionnement<sup>104</sup>. Or, les rapports soumis au comité syndical présentent les perspectives en recettes et en dépenses de manière très succincte, globalement par chapitre, sans comparaison avec le budget de l'année précédente, de telle sorte qu'il est impossible de distinguer les mesures nouvelles. Les besoins en nouveaux effectifs par exemple, mentionnés par ailleurs dans le rapport, ne sont pas précisément valorisés et leur impact sur le budget de l'année n'est pas évalué. Le rapport ne justifie pas toujours les montants des recettes inscrites. En outre, certaines informations obligatoires prévues à l'article D. 2312-3 du CGCT n'apparaissent pas clairement, comme la structure des effectifs, les dépenses de personnel et la durée effective du travail au sein de la collectivité.

Les DOB relatifs aux exercices 2020, 2021 et 2022 ont été tenus le même jour et au cours de la même séance que le vote du budget primitif de l'année. Or, un délai suffisant doit être respecté entre la communication du rapport et le vote du budget. À défaut, la portée du débat est amoindrie, puisqu'il ne peut matériellement déboucher, le cas échéant, sur une inflexion du projet de budget présenté<sup>105</sup>.

La pandémie a pu limiter le nombre de réunions physiques en 2020 ou 2021, mais plus en 2022. Le syndicat invoque aussi la difficulté de solliciter plusieurs fois par an les élus, dont certains doivent effectuer de longs déplacements. De plus, les nouveaux statuts n'obligent plus qu'à une réunion par an du comité syndical, avec le risque dans ce cas que le DOB se déroule dans un délai insuffisant.

Enfin, le rapport doit être mis à la disposition du public « *dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen* ». Considérant le vaste périmètre géographique du syndicat, qui permet difficilement à tous les usagers intéressés de venir le consulter sur place, la chambre engage Vigipol à publier ce document de manière dématérialisée sur son site internet.

---

<sup>104</sup> En l'absence d'investissements et d'emprunts, le syndicat n'est pas concerné par l'obligation de présentation des engagements pluriannuels et les informations relatives à la structure et à la gestion de la dette.

<sup>105</sup> Le juge administratif a estimé que la tenue du débat d'orientation budgétaire ne pouvait avoir lieu à une échéance trop proche du vote du budget. Le tribunal administratif de Versailles a ainsi considéré, dans un jugement rendu le 16 mars 2001 (M. Lafon c/Commune de Lisses), que la tenue d'un débat d'orientation budgétaire le soir même du vote du budget justifiait l'annulation de la délibération approuvant le budget de la collectivité. Voir également la réponse ministérielle à la question écrite n° 12715 publiée dans le JO Sénat du 25/03/2010 - page 736.

#### 4.1.3.2 Des prévisions budgétaires non réalistes

- La présentation de budgets en suréquilibre n'appelle pas d'observations

Les budgets votés sur la période affichent un résultat annuel d'exploitation soit équilibré ou quasi équilibré (2017, 2018 et 2022), soit en déficit (2020 et 2021). L'excédent affiché en 2019 s'explique par une recette exceptionnelle correspondant à la vente de titres<sup>106</sup>. Toutefois, après le report des excédents cumulés des exercices antérieurs, les budgets ont toujours présenté un fort excédent. Cette possibilité de vote d'un budget en suréquilibre, dérogoire au principe d'équilibre réel tel que défini par l'article L. 1612-4 du CGCT, est en effet autorisée par les articles L. 1612-6 et L. 1612-7 du même code.

**Tableau n° 11 : Résultats prévisionnels votés au budget**

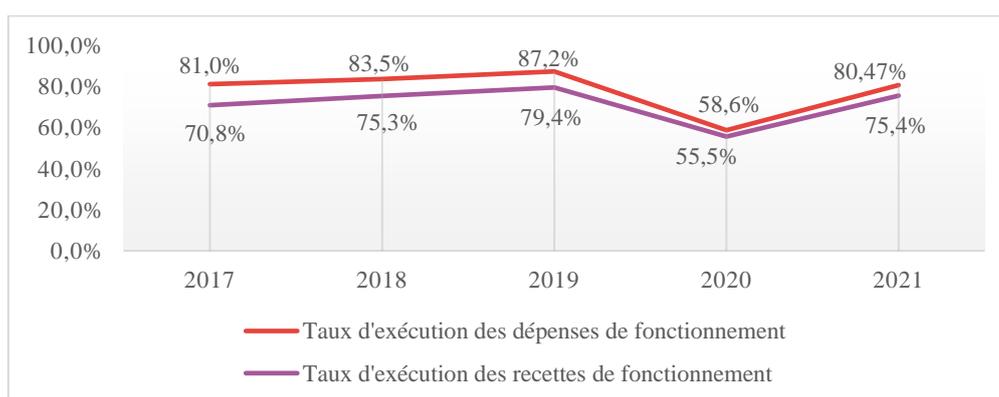
En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement votées pour l'année N	317 000	330 000	356 000	479 100	595 000	605 000
Recettes de fonctionnement votées pour l'année N	317 000	330 000	434 000	447 600	580 000	607 000
<b>Résultat de l'année</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>78 000</b>	<b>-31 500</b>	<b>-15 000</b>	<b>2 000</b>
Montant du report des recettes de fonctionnement N-1	404 970	371 628	343 831	405 223	371 212	337 165
<b>résultat cumulé voté (y compris les reports)</b>	<b>404 970</b>	<b>371 628</b>	<b>421 831</b>	<b>373 723</b>	<b>356 212</b>	<b>339 165</b>

Source : CRC à partir des budgets primitifs.

- Des taux d'exécution budgétaire médiocres, traduisant d'abord une estimation systématiquement trop optimiste des recettes

Les résultats affichés dans les comptes administratifs 2017 à 2021 sont nettement inférieurs aux prévisions des budgets primitifs, les taux d'exécution des recettes de fonctionnement étant systématiquement inférieurs à ceux des dépenses.

**Graphique n° 8 : Taux d'exécution du budget de Vigipol – section de fonctionnement**



Source : Graphique CRC sur la base des comptes administratifs 2017 à 2021.

<sup>106</sup> Comptabilisée en 2018 en section d'investissement puis en 2019 en section de fonctionnement. En dehors de cette recette d'ordre, le budget aurait été en déséquilibre de 56 225 €. Ce produit exceptionnel comptabilisé en 2019 correspond notamment à l'échéance d'une obligation assimilable du Trésor (OAT) de 134 225 €, recette qui a été transférée en section de fonctionnement avec l'accord du préfet en date du 14 janvier 2019, accord donné sur la base des articles L. 2311-6 et D. 2311-14 du CGCT.

Les taux de réalisation des prévisions de dépenses de fonctionnement avoisinent en moyenne sur la période 80 %, ce qui est faible. Ces écarts s'expliquent par le fait que les charges à caractère général, notamment, sont le plus souvent adaptées en fin d'année aux recettes finalement attendues. Par exemple, des dépenses d'édition de documents à visée promotionnelle sont annulées en cas de recettes inférieures aux prévisions initiales.

Les taux de réalisation des produits sont plus problématiques. En particulier, les produits exceptionnels, composés essentiellement de subventions, sont largement surévalués chaque année, alors qu'ils représentent environ 30 % du budget prévisionnel de fonctionnement. Des montants de plusieurs dizaines de milliers d'euros sont inscrits dans les budgets primitifs alors qu'aucune subvention n'est le plus souvent obtenue. Sur la période, seule une partie des subventions versées par le FEAMP a pu être comptabilisée, sur l'exercice 2021.

**Tableau n° 12 : Taux de réalisation des subventions inscrites au budget primitif**

<i>en €</i>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Prévision c/774 subventions	73 600	82 000	72 000	149 000	220 000
Exécution c/774 subventions	0	4 784	10 662	1 393	135 000
<b>Soit en pourcentage d'exécution</b>	<b>0,0 %</b>	<b>5,8 %</b>	<b>14,8 %</b>	<b>0,9 %</b>	<b>61,4 %</b>
<i>Part du c/774 sur la prévision totale de recettes de fonctionnement</i>	23,2 %	24,8 %	24,0 %	33,3 %	37,9 %

Source : comptes de résultat.

Le budget primitif 2022 était lui aussi très optimiste quant aux recettes attendues. Le compte « subventions » était crédité de 288 300 € mais seuls 127 079 € ont été finalement perçus sur l'exercice. Il comprenait un acompte de 170 000 € dans le cadre des projets européens. Compte tenu des difficultés de réalisation de ces projets, liées notamment aux aléas de recrutement (deux chargés de mission recrutés en 2021 sont déjà partis en 2022<sup>107</sup>), toutes les subventions prévues n'ont pu être perçues sur l'exercice. Ce compte prévoyait également 100 000 € de cotisations au titre de nouvelles adhésions, qui n'ont pas été réalisées avant la fin de l'année.

Le syndicat a parallèlement diminué de 45 % ses charges à caractère général. Au total, en comptabilisant les économies réalisées sur le personnel et les autres charges de gestion, les dépenses ont été inférieures de 102 078 € par rapport aux prévisions. Le déficit comptable de la section de fonctionnement a été contenu à 34 130 € (contre un excédent prévu de 2 000 €).

- Des élus néanmoins conscients des difficultés structurelles du syndicat.

Le manque de fiabilité des budgets primitifs, s'il masque l'importance du déséquilibre financier structurel du syndicat, n'occulte pas son existence aux yeux des élus.

<sup>107</sup> Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président de Vigipol précise que la vacance totale de ces deux postes a été de neuf mois (trois mois pour l'un et six mois pour l'autre), ce qui a conduit au décalage du versement d'une partie de la subvention sur 2023.

En 2020 et 2021, les élus ont notamment voté des budgets avec un déficit d'exploitation. L'équilibre budgétaire, la faiblesse des recettes par rapport aux charges ainsi que la nécessité de trouver de nouveaux produits, par une hausse des cotisations, l'obtention de nouvelles subventions ou une augmentation du nombre d'adhérents, sont des sujets fréquemment abordés dans les réunions de bureau. Le rapport d'orientation budgétaire mentionne chaque année ce déséquilibre budgétaire structurel ; en 2022, il relève que le syndicat n'est pas encore parvenu à sa taille critique et qu'il manque près de 120 000 € de recettes pour être à l'équilibre.

S'agissant des participations des adhérents, le président, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, considère que « *même s'il a été révisé en 2020 et est depuis indexé sur l'inflation, le montant des cotisations reste très faible par rapport aux services rendus par Vigipol à ses adhérents* ».

## 4.2 La nécessité de trouver de nouvelles sources de financement

### 4.2.1 De nouveaux besoins de financement liés à la stratégie de développement

Les budgets de Vigipol étaient déjà déséquilibrés entre 2017 et 2020 alors que ses effectifs ne s'élevaient qu'à 3,5 ETP. Le recrutement de trois chargés de mission en 2021 et le passage à plein-temps du poste de secrétaire-comptable représentent un coût salarial supplémentaire, auquel s'ajoutent les frais annexes, notamment la location de nouveaux locaux à Étrel pour héberger deux de ces nouveaux agents.

Au vu des prévisions budgétaires 2022, les charges de gestion devraient encore croître (593 000 € prévus) ; les charges de personnel auront augmenté de près de 110 % sur les six derniers exercices. Le budget 2022 est équilibré grâce à 170 000 € de subventions du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ces dernières n'ont toutefois pas vocation à être pérennes (cf. § 4.2.2).

À partir de 2023, sans nouveaux recrutements, à défaut de nouvelles subventions, l'équilibre budgétaire ne pourra être atteint sans 300 000 € de ressources supplémentaires (dans l'hypothèse d'un taux d'exécution de 100 % des charges). En cas d'extension de l'activité du syndicat, pour chaque nouveau chargé de mission qui serait recruté en dehors de la Bretagne, il faudrait environ 50 000 € supplémentaires<sup>108</sup>, sans compter les charges liées notamment aux locaux nécessaires pour les héberger. Pour disposer de nouvelles ressources pérennes, le syndicat privilégie la recherche de nouveaux adhérents, sans omettre une réflexion sur des sources de recettes plus accessoires telles que les prestations de service ou le mécénat (cf. § 4.2.3).

---

<sup>108</sup> Les charges salariales des trois chargés de mission supportées en 2021 s'élevaient à environ 138 000 € soit environ 46 000 € par agent.

#### 4.2.2 Un financement à court terme par les subventions FEAMP

Les subventions du FEAMP sont une opportunité d'accélérer le développement de Vigipol grâce à des moyens supplémentaires, humains (recrutement de chargés de mission) et matériels (nouveau site internet, rédaction de documents de sensibilisation), pour la mise en œuvre de nouvelles démarches infra-Polmar et donc l'adhésion de nouvelles communes au syndicat. D'une durée d'environ trois ans, les conventions correspondantes se sont toutes terminées le 31 mars 2023. Au total, elles représentent 321 781 € de subventions. Selon Vigipol, ces financements sont utiles, mais ne peuvent être démultipliés, étant également une source de complexités et de charges administratives.

**Tableau n° 13 : Tableau récapitulatif des projets FEAMP engagés par le syndicat Vigipol**

Secteur géographique	Intitulé de l'opération subventionnée	Objectifs de l'opération	Montant maximal de la subvention	Date de commencement	Date de fin d'opération
Région Bretagne Secteur GALPA Pays de Vannes, d'Auray et de Lorient	20 ans après l'Érika: la pollution maritime, un risque toujours d'actualité	Établir un diagnostic du risque, sensibiliser les collectivités et autres acteurs, les y préparer en généralisant les démarches infra- Polmar	136 414,30 €	01/09/2019	31/03/2023
Région Bretagne Secteur GALPA Côte d'Emeraude, Rance et baie du Mont-St-Michel	Pollution maritime : de la connaissance du risque à l'action	Établir un diagnostic du risque, sensibiliser les collectivités et autres acteurs, et les y préparer en généralisant les démarches infra- Polmar	48 401,94 €	04/10/2019	31/03/2023
Région Bretagne Secteur GALPA Lannion Trégor Communauté et Pays de Guingamp	Sentinelles du littoral	Constituer, structurer et animer un réseau de sentinelles du littoral dédiées à la pollution maritimes	72 034,46 €	30/11/2019	31/03/2023
Région Normandie - littoral bas normand	Les pollutions maritimes : de la connaissance du risque à l'action	Diffusion de connaissance en matière de pollutions maritimes (collectivités, professionnels de la pêche et de l'aquaculture)	64 930,46 €	01/06/2020	31/03/2023

Source : Tableau CRC sur la base des conventions FEAMP.

Les objectifs de ces conventions correspondent en grande partie aux missions générales de Vigipol. Les financements obtenus permettent de renforcer les moyens déjà engagés par le syndicat dans l'objectif d'étendre son activité en Bretagne et au-delà. Trois agents supplémentaires ont ainsi été recrutés. Toutefois, la fin des contrats de deux d'entre eux – 15 septembre 2024 et 5 septembre 2025 – excède la fin des conventions FEAMP fixée au 31 mars 2023, ce qui implique de trouver de nouveaux financements.

#### 4.2.3 Un financement pérenne via l'adhésion de nouvelles collectivités reste un objectif difficile à atteindre

**Tableau n° 14 : Estimation des recettes supplémentaires en cas d'adhésion de 100% des collectivités littorales bretonnes**

	Nombre de collectivités du littoral non adhérentes (en 2021)	Cotisations théoriques (tarifs 2021) En €
Communes du Finistère	53	58 065
Communes des Côtes d'Armor	16	10 825
Communes d'Ille-et-Vilaine	16	11 642
Communes du Morbihan	48	73 180
<b>Total communes</b>	<b>137</b>	<b>153 712</b>
<b>EPCI 22,29,35 et 56</b>	<b>26</b>	<b>211 283</b>
<b>Départements</b>	<b>2</b>	<b>35 000</b>
<b>Total recettes supplémentaires potentielles</b>		<b>399 995</b>

Source : CRC à partir des simulations réalisées par Vigipol.

Sur la base du tarif des adhésions, la cotisation moyenne d'une commune bretonne s'élève à 1 053 € en 2021 et 1 095 € en 2022<sup>109</sup>. Un chargé de mission est donc financé par l'adhésion de plus de 45 nouvelles communes (ou trois départements, ou encore un peu plus de 8 EPCI moyens<sup>110</sup>).

L'adhésion de 100 % des collectivités du littoral breton permettrait de générer en théorie près de 400 000 € de recettes nouvelles, ce qui couvrirait la totalité du besoin de financement, qui s'élève à près de 300 000 €, sans besoin de subventions.

Or, en octobre 2022, si 141 communes littorales bretonnes<sup>111</sup> étaient adhérentes, 133 ne l'étaient pas, de même que 26 EPCI ayant une façade littorale et deux départements. Seules quatre communes ont adhéré en 2022. Le syndicat espère une adhésion des communes du parc naturel régional du Golfe du Morbihan en 2023 (80 000 € de cotisations). Le président du syndicat mixte du parc<sup>112</sup> s'est notamment investi dans cette démarche et encourage ses collectivités membres à adhérer à Vigipol.

<sup>109</sup> Le montant des cotisations des 134 communes adhérentes fin 2021 s'élevait à 140 910 €, soit 1 053 € par commune. En 2022, avec l'augmentation d'environ 4%, une cotisation moyenne devrait s'élever à 1 095 €.

<sup>110</sup> Le montant moyen des cotisations des 30 EPCI bretons ayant une façade littorale est de 8 062 € en 2021

<sup>111</sup> Une commune est considérée comme littorale si elle se trouve dans le périmètre de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral

<sup>112</sup> Également président du conseil départemental du Morbihan

En outre, le nombre d'adhésions d'EPCI reste limité. La communauté de commune du Pays d'Iroise (CCPI) qui a pourtant déployé une démarche Infra-Polmar avec ses communes littorales n'a pas engagé de processus d'adhésion. Sur les 31 EPCI bretons qui ont une façade maritime, seuls 5 ont adhéré à Vigipol. Les collectivités du littoral breillien (communes, EPCI et conseil départemental)<sup>113</sup> semblent également manifester peu d'enthousiasme. Le souhait de Vigipol de faire adhérer ensemble les communes littorales d'un secteur et leur EPCI d'appartenance complique la démarche, dans la mesure où les centres de décision des intercommunalités peuvent être éloignés du littoral et plus difficiles à sensibiliser aux questions de pollution maritime.

Le développement des démarches Infra-Polmar rencontre des freins ; le président du syndicat insiste à cet égard sur le caractère « terrien » de certains EPCI et sur le manque de sensibilité aux risques de pollution maritime de jeunes élus qui n'ont pas connu les grandes marées noires, de l'Amoco Cadiz voire même de l'Erika. Pour accélérer le mouvement, chaque membre du bureau de Vigipol est investi d'un rôle « d'ambassadeur » auprès de collectivités non membres, afin de les convaincre d'adhérer<sup>114</sup>. Ces actions sont entreprises auprès des collectivités, mais aussi de divers syndicats, comme le parc naturel du Golfe du Morbihan ou les porteurs de SAGE, qui ne peuvent adhérer directement mais sont des relais auprès de leurs membres.

Par ailleurs, la volonté d'extension du périmètre géographique au-delà des frontières bretonnes est également lente à se concrétiser. En 2022, aucune commune normande n'était adhérente<sup>115</sup> alors que le sujet est évoqué depuis plusieurs années, notamment par la région Normandie et le conseil départemental de la Manche<sup>116</sup>. Vigipol avait sollicité en 2022 une subvention de 31 500 € auprès du conseil départemental de la Manche pour permettre l'implantation d'un chargé de mission opérationnel « *afin d'engager un plan d'action visant à assurer la complémentarité du dispositif Orsec Polmar-Terre et des dispositifs Infra-Polmar des collectivités* », mais sans succès.

Enfin, des activités accessoires pourraient être sources de recettes complémentaires, pour le moment marginales. Vigipol peut ainsi réaliser des prestations de services à destination de tiers. Début 2022, le Parc naturel marin d'Iroise a par exemple sollicité une étude de sécurisation juridique dans le cadre de la réhabilitation d'une décharge sauvage littorale sur l'île d'Ouessant. Un module de formation a également été développé en 2020 conjointement avec le Cedre pour être présenté dans le cadre du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) mais n'a toutefois pas encore été testé.

Vigipol envisage également de solliciter des entreprises pour du mécénat financier ou du mécénat de compétences. Des contacts ont été pris à cet effet fin 2022.

---

<sup>113</sup> Des échanges sont en cours depuis fin 2017 à l'échelle du Pays de Saint-Malo. Selon le bilan 2021 de l'activité de Vigipol : « *Les présidents des trois EPCI littoraux lors du mandat précédent étaient tous favorables à une adhésion simultanée de tout le littoral breillien mais cette velléité n'a jamais été concrétisée. À l'initiative de Pierre-Yves Mahieux, Maire de Cancale et Président du Pays, les échanges ont repris après l'été 2021. La Directrice a rencontré les DGS des trois EPCI début septembre, et le Président de Vigipol les présidents des trois EPCI début novembre. Mais la situation n'avance guère davantage (...). De même, des échanges existent depuis 2018 avec le Département d'Ille-et-Vilaine. (...), l'adhésion du Département n'est pas encore acquise* ».

<sup>114</sup> Lors du bureau syndical du 6 mai 2022, il a été acté que chaque membre du bureau devait démarcher une liste d'élus de communes et d'EPCI non encore adhérents.

<sup>115</sup> La seule collectivité normande adhérente est le département de la Manche depuis 2008.

<sup>116</sup> Bureau syndical du 18 janvier 2017 – document 2 « *Réflexions autour de l'amorce d'un Vigipol national* »

Pour l'heure, le rythme de croissance des nouvelles ressources escomptées reste trop lent pour rétablir l'équilibre, et plus encore financer la stratégie de développement.

---

### **CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE**

---

*La situation financière de Vigipol est depuis longtemps structurellement déséquilibrée avec des charges d'exploitation très supérieures aux produits. Sur la période 2017-2021, le déficit d'exploitation représente en moyenne 27 % du montant des produits. Les recettes constituées majoritairement des adhésions des membres ont augmenté de 40 %. Mais parallèlement, les charges, essentiellement de personnel, ont également progressé, de 80 %.*

*Le syndicat puise ainsi chaque année dans son fonds de réserve alimenté à l'origine par les indemnités perçues lors des procès de l'Amoco Cadiz et de l'Erika. Si la présentation des budgets chaque année n'est pas toujours réaliste avec des produits, notamment des subventions, chroniquement surestimés, les élus sont néanmoins conscients du caractère structurel du déficit, qui fait l'objet de nombreux débats en réunion de bureau.*

*Dans le même temps, les élus ont validé le projet de développement du syndicat, qui vise un déploiement progressif des démarches Infra-Polmar à l'ensemble du littoral breton, et à d'autres façades maritimes, qui implique de nouveaux moyens susceptibles d'accroître encore le déficit. À court terme des subventions (FEAMP) ont permis de financer les chargés de mission recrutés depuis 2021, mais elles ne sont pas pérennes. Vigipol doit donc trouver rapidement de nouvelles ressources, principalement par de nouvelles adhésions, et à titre accessoire, des mécénats ou des prestations de service. Mais le rythme actuel d'adhésions n'est pas suffisant et rend incertain la pérennisation du financement du développement du syndicat sous sa forme actuelle.*

---

## Annexe n° 1.

### LES DIFFERENTES PHASES DE LA DEMARCHE INFRA-POLMAR

#### ► *Phase 1 - gestion de l'alerte :*

L'alerte initiale peut provenir de diverses sources (témoin, pompiers, etc.).

La collectivité doit confirmer la réalité de la pollution en envoyant le référent technique communal (RTC) sur place.

En fonction de la dangerosité du produit, le SDIS est alerté et le site est fermé. L'ampleur de la pollution est évaluée, et l'alerte est ensuite donnée aux acteurs institutionnels (préfecture, EPCI, forces de l'ordre, Vigipol, etc.).

#### ► *Phase 2 - analyse de la situation :*

Lorsque la pollution est confirmée, la priorité doit être donnée à l'élaboration d'une stratégie anti-pollution. L'étape du nettoyage ne doit pas être précipitée ; en effet, s'il est inadapté, il peut potentiellement représenter un danger pour les intervenants ou le risque d'aggraver les conséquences de la pollution.

La collectivité doit ainsi en premier lieu analyser la situation au regard des enjeux, à l'aide notamment de la cartographie opérationnelle<sup>117</sup>, ce qui permet de définir la réponse la plus adaptée en termes de moyens humains et matériels à mobiliser, et de techniques de nettoyage à déployer.

Le maire évalue alors la pertinence de déclencher le plan Infra-Polmar avec activation d'un poste de commandement communal (PCC) ou intercommunal (PCI). Priorité est donnée à la protection des personnes, de l'environnement, des biens et des activités. Le maire peut ainsi être amené à prendre des arrêtés de fermeture des sites pollués, à informer la population des dangers potentiels et de la conduite à tenir. Si le polluant est dangereux, il peut être nécessaire de fixer avec le SDIS et les services de l'État des mesures de sauvegarde de la population (de type confinement ou évacuation).

---

<sup>117</sup> La cartographie opérationnelle est un outil qui permet d'identifier sur une carte du littoral :

- les infrastructures stratégiques (mairie, SDIS par exemple)
- les enjeux morpho-sédimentaires : nature de l'estran (artificiel, sable, rochers, etc), la nature du trait de côtes (naturel ou artificiel) et le niveau de vulnérabilité des zones côtières aux hydrocarbures (ESI : environmental sensitive index)
- les enjeux écologiques (sur les domaines terrestres et maritimes)
- les enjeux socio-économiques : présence de port, de sites de pêche, d'activités touristiques, etc
- l'accessibilité du site touché et les possibilités d'organisation du chantier.

Cette cartographie détaillée et spécifique à chaque territoire est réalisée par le référent technique intercommunal (RTI) en collaboration avec Vigipol.

► **Phase 3 - conduite des opérations de lutte :**

Lors de cette phase, les actions de nettoyage sont coordonnées au sein du PCC ou du PCI, en fonction de l'organisation qui a été adoptée. Une stratégie de nettoyage est déployée. L'organisation du plan Infra-Polmar repose sur le principe de solidarité : il doit permettre de disposer rapidement de moyens humains et matériels mutualisés pour combattre la pollution, grâce à des décisions anticipées<sup>118</sup>.

Les communes de l'EPCI peuvent ainsi avoir signé des conventions croisées d'utilisation de matériel à titre gracieux ou onéreux, ainsi que des conventions de mise à disposition de personnels (uniquement à titre onéreux). Cette organisation est intégrée dans les contrats d'assurance des collectivités. S'agissant du matériel, les collectivités peuvent également utiliser le matériel des stocks Polmar-Terre de l'État sous réserve de signature d'une convention.

Par ailleurs, des prestations de service de sociétés privées peuvent être anticipées par le biais de la passation d'accords cadre. Cette solution présente l'avantage de limiter la mobilisation des agents communaux (qui peuvent ainsi continuer à assurer leurs missions habituelles) et de pouvoir disposer de factures non contestables, utilisables lors de la phase d'indemnisation. Le recours aux bénévoles est en revanche déconseillé compte tenu des risques sur le plan environnemental (déplacement du polluant, techniques inappropriées) et opérationnel (mise en danger sur le plan sanitaire, incertitude sur la durée d'engagement). Tout bénévole bénéficie certes automatiquement du régime de collaborateur occasionnel du service public (COSP), quand bien même il interviendrait sans l'accord de la collectivité. Ce régime procure une couverture efficace au bénévole. En revanche, il engage la responsabilité de la commune<sup>119</sup> en cas de blessure ou de dommage causé lors de son intervention. Le dispositif d'Etat Polmar proscrit de son côté leur présence durant les opérations de secours et de lutte contre les pollutions ; ne sont acceptés que les bénévoles encadrés par une association ou par la réserve communale de sécurité civile<sup>120</sup>.

Durant la phase active de lutte, des procédures administratives doivent également être menées. Ainsi, la commune doit en premier lieu faire constater la pollution (par un huissier, un agent assermenté, etc.), et déposer plainte. Elle doit également chercher à identifier le pollueur et à l'impliquer le plus tôt possible dans la prise en charge directe d'actions de dépollution<sup>121</sup> pour limiter le coût pour la commune. Celle-ci peut également rechercher des financements extérieurs tels que, par exemple, le Fonds Polmar ou le FIPOL<sup>122</sup>.

Les preuves qui permettent de matérialiser la réalité et l'ampleur de la pollution (constats, rapports d'experts, factures, articles de presse, etc.) doivent être scrupuleusement conservées.

---

<sup>118</sup> Des documents type sont mis à disposition des collectivités par Vigipol

<sup>119</sup> Régime de la responsabilité sans faute

<sup>120</sup> La RCSC est organisée par chaque commune, et permet de disposer de volontaires formés et exercés en cas de catastrophe naturelle ou d'accident industriel. Ces volontaires sont couverts par l'assurance de la commune durant leurs interventions.

<sup>121</sup> Application du principe du pollueur-payeur

<sup>122</sup> Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

► ***Retour à la normale :***

La restauration des sites pollués est la priorité de cette dernière phase.

Un retour d'expérience (RETEX) doit être réalisé ; il s'agit d'un exercice d'analyse méthodique et rigoureuse de la gestion de l'événement, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

La commune peut également constituer un dossier d'indemnisation, en réunissant l'ensemble des justificatifs, pour retracer les dépenses qu'elle a exposées. La demande d'indemnisation de la commune peut être amiable ou contentieuse. Dans le cas d'une procédure judiciaire, une action collective peut être menée par Vigipol. Dans ce cadre, le syndicat centralise les demandes d'indemnisation des communes et assure la défense de leurs intérêts, ce qui leur évite d'assumer des démarches individuelles.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>