

Etude sur les attentes des acteurs autres que la DRIRE dans le cadre de l'évolution du SPPPI PACA

**Etude pilotée par la DRIRE PACA
pour le compte du SPPPI PACA**

Rapport détaillé

Marseille, le 15 janvier 2009



ID International

99 boulevard Périer
13008 Marseille
contact@id-international.com
<http://www.id-international.com>
port. 06 83 06 07 34
tél. 04 91 37 97 49
fax. 08 77 14 97 44
SIRET 44460157900014

REMERCIEMENTS

Nous remercions les soixante-dix personnes ayant accepté de répondre à nos questions, qu'il s'agisse du volet « questionnaire », dans la cadre duquel une majorité de répondants a eu la gentillesse de nous accueillir en leurs locaux – voire même à leur domicile – ou du volet « entretiens de cadrage », auprès de personnes-ressource, en région PACA, dans toute la France et même au-delà.

Carole Koch & Julie Gobert, ID International

Table des matières

Remerciements	2
Introduction	7
Contexte	7
Cahier des charges	7
Résultats.....	8
Approche méthodologique	9
Recherche documentaire préalable	9
Entretiens de cadrage	9
Enquête par voie de questionnaire.....	9
a. Echantillon	9
b. Questionnaire	11
c. Déroulement des entretiens	11
d. Dépouillement et analyse des résultats.....	11
Calendrier d'intervention	12
Préambule – Historique du SPPPI et de ses missions	13
Partie 1 - Diagnostic : le SPPPI PACA aujourd'hui, vu par ses membres	16
A. Les points d'insatisfaction	16
1. La faible prise en compte de la parole de tous les acteurs : le principal motif de frustration	16
a. La « mainmise » de la DRIRE	16
b. La prédominance de la parole de l'Etat.....	17
c. Des niveaux variés d'implication des acteurs selon les collègues	17
d. Des demandes et propositions non prises en compte	18
2. Un déficit de communication : le « point noir » en termes de visibilité et lisibilité	18
a. Une quasi absence de communication externe	18
b. Des productions irrégulières et non ciblées	19
c. Une insuffisance de communication interne.....	19
3. Le Secrétariat Permanent : un fonctionnement irrégulier et une organisation floue qui créent une certaine inertie	19
a. L'absence d'un organigramme et de règles de fonctionnement	19
b. L'absence d'un référent au sein du SPPPI.....	20
c. La mobilité des cadres de la DRIRE.....	20
d. L'indisponibilité d'une liste de membres à jour.....	20
4. Des moyens insuffisants au regard des enjeux.....	21
a. Un manque de transparence sur les moyens affectés au SPPPI	21
b. Des moyens humains trop limités pour assurer le « minimum vital »	21
c. Un site Internet peu opérationnel	21
B. Les points forts du SPPPI PACA	22

1.	Le SPPPI PACA : une valeur ajoutée par rapport à d'autres SPPPI en France.....	22
a.	Une structure vivante.....	22
b.	Une structure utile.....	22
c.	Une instance consultative.....	23
2.	La plénière : un moment de rencontre et d'échanges.....	23
3.	Les groupes de travail : l'épine dorsale du SPPPI.....	23
Partie 2 - Perspectives : quel SPPPI PACA « nouvelle version » ?.....		25
A. Clarifier les objectifs et les missions du SPPPI PACA.....		25
1.	A quoi doit servir le SPPPI ?	25
a.	Le SPPPI comme lieu fédérateur et force de propositions	25
b.	Quelle place accorder aux sujets polémiques ?.....	26
c.	Les SPPPI : des « mini-Grenelle » avant l'heure ?	28
2.	Concier et débattre sur les pollutions, les risques et les impacts	29
a.	Adopter une approche transversale des thématiques.....	29
b.	« Santé-environnement » : le thème prioritaire	30
c.	« Risques et urbanisme » : un autre thème essentiel pour les membres du SPPPI	31
3.	Un rôle de mutualisation des connaissances ?	32
a.	Améliorer la communication en interne	32
b.	Développer le rôle pédagogique du SPPPI à l'attention de ses membres	33
c.	Relayer les ressources existantes en matière de veille juridique et scientifique	34
B. Redéfinir le fonctionnement du SPPPI.....		35
1.	Appliquer une méthodologie commune à tous les groupes de travail	35
a.	Une définition collégiale des sujets et des groupes de travail : « qualité » plutôt que « quantité »	35
b.	Un suivi régulier des travaux en cours	35
c.	Des « présidents de commissions/GT » issus de tous les collègues, animateurs impliqués dans la vie de leur groupe	36
d.	Des passerelles entre les différents groupes de travail.....	36
2.	Dynamiser la plénière.....	37
a.	Un ordre du jour élaboré collégalement et une préparation efficace en amont	37
b.	Une plénière sous forme de « bilan-orientations » aux débats plus accessibles.....	37
c.	Une animation extérieure, garante de l'impartialité des débats et du dynamisme de la séance	37
3.	S'ouvrir à d'autres acteurs et prendre en compte leur parole	38
a.	Remodeler la place de l'Etat.....	38
b.	Impliquer à nouveau les élus.....	38
c.	Donner une place et un rôle aux scientifiques	39
d.	Donner voix aux syndicats et aux associations.....	41
e.	Associer ponctuellement les publics-relais et les médias	42
f.	Le SPPPI tel que ses membres le souhaiteraient.....	42

C. Améliorer la visibilité et la lisibilité du SPPPI PACA	43
1. Affirmer l'originalité du SPPPI PACA	43
a. La valeur ajoutée de l'approche régionale	43
b. Clarifier le rôle du SPPPI par rapport aux autres instances d'information et de concertation	44
2. Mettre en place une stratégie de communication.....	46
3. Des outils d'information et de communication à créer	46
a. Mettre en place une « lettre du SPPPI PACA »	46
b. Améliorer le site Internet.....	46
c. Fédérer des « ambassadeurs du SPPPI »	47
d. Diffuser systématiquement des communiqués de presse.....	47
e. Organiser les « conférences-débats du SPPPI PACA »	47
D. Construire une instance de gouvernance collégiale	48
1. Options non retenues	48
a. Le Groupement d'intérêt public (GIP).....	48
b. Un rapprochement avec le CYPRES (Centre d'Information pour la Prévention des Risques majeurs).....	48
2. Créer une association support du SPPPI ?.....	49
a. Les avantages	49
b. Les inconvénients	50
3. Les enjeux à relever	50
a. Améliorer le fonctionnement du SPPPI	50
b. Nommer une personne référente	50
c. Garantir une totale transparence sur les moyens du SPPPI.....	51
4. Nécessité de mettre en place une large concertation sur l'avenir du SPPPI PACA	51
a. Mettre en place un comité de pilotage pour une définition collégiale du SPPPI nouvelle version	51
b. L'écriture conjointe d'une charte comme élément fondateur du nouveau SPPPI.....	52
E. Eclairage sur l'engagement futur des acteurs	54
La santé et la qualité de l'air, thèmes prioritaires pour les acteurs envisageant de s'engager au sein du SPPPI PACA.....	54
Les groupes de travail et la future instance dirigeante, principaux supports de la participation des acteurs	55
a. Des groupes de travail existants ou à créer	55
b. Une participation dans la future instance dirigeante	55
c. Des relais d'information à exploiter	56
d. Développer la notion d'appartenance pour fédérer les acteurs	56
e. Des propositions spontanées	57
Conclusion : les 10 propositions principales.....	58
ANNEXES	60
Bibliographie.....	73

INTRODUCTION

CONTEXTE

Le Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI PACA) a été créé en 1972, au moment de l'implantation des premières usines sur la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer.

Institué par protocole interministériel, il est placé sous l'autorité du Préfet, et animé par la DRIRE. Il regroupe aujourd'hui élus, experts scientifiques, industriels, services administratifs ou établissements publics de l'État et associations – ces dernières ayant rejoint la structure quelques années après sa création – au sein de quatre commissions comptant plusieurs groupes de travail thématiques.

L'évolution de la réglementation, donnant plus de place à la concertation avec le public, a entraîné, ces dernières décennies, la multiplication des instances – officielles ou moins formelles – dites de concertation¹. Ce changement, associé à l'évolution des pratiques, des besoins et de l'implication des différents acteurs au sein de ces instances, a amené la DRIRE à s'interroger sur le devenir du SPPPI PACA.

En effet, de l'avis même de la DRIRE (qui s'est ensuite vérifié lors des entretiens avec d'autres acteurs du SPPPI), le SPPPI PACA s'essouffle depuis deux ou trois ans : certains groupes de travail ne sont plus actifs ; la DRIRE et ses agents assurent la part la plus importante du travail ; certains membres autrefois actifs ne participent plus aux travaux de la structure (on constate notamment l'absence de représentants des collectivités), qui a du mal à continuer à exister dans ces conditions.

CAHIER DES CHARGES

Une première réflexion a été menée par la DRIRE en interne, en février 2008, pour identifier les attentes de ses agents impliqués dans le fonctionnement et l'animation du SPPPI PACA sur l'évolution future de la structure².

La DRIRE a ensuite confié à ID International (appel d'offres du 30/06/08) la réalisation d'une étude complémentaire auprès d'un échantillon d'acteurs « non-DRIRE » du SPPPI afin de déterminer précisément leurs attentes et pouvoir, à la lumière des résultats obtenus et compte tenu du contexte actuel, faire évoluer le SPPPI pour en assurer la pérennité, l'utilité et l'efficacité sur le long terme.

Le cahier des charges indiquait trois objectifs :

- Identifier les attentes des acteurs « non DRIRE » concernant l'évolution de la structure
- Dégager les perspectives souhaitées par ces acteurs pour le SPPPI
- Identifier les conditions d'implication des différents acteurs

Il s'agissait de réaliser une enquête, par des entretiens en face-à-face d'une heure environ, auprès d'un panel d'une soixantaine de personnes, représentatif des différents collègues du

¹ Sur le périmètre allant de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer au pourtour de l'étang de Berre, on compte près d'une dizaine de structures ayant pour objectif de favoriser la protection des personnes et de l'environnement par l'échange d'informations et la concertation au sens large (CYPRES, CLI Martigues, CLIE LyondellBasell – ex- Shell-Berre, CLIC Fos-Port-Saint-Louis, CLIE Ouest Provence, etc.)

² Séminaire réalisé par le Centre d'Etudes en Sciences Sociales Appliquées (CESSA)

SPPPI PACA et des zones géographiques ciblées par la structure. Les données recueillies devaient ensuite être traitées et analysées pour donner lieu à une série de préconisations et de propositions, présentées lors de la réunion plénière du 16 décembre 2008.

La durée de la mission était de neuf semaines environ.

Une troisième mission, dans la continuité des deux précédentes, visant à étudier les modalités de mise en place d'une concertation effective avec les CLIC, notamment, et à accompagner la transformation du SPPPI PACA basée sur les recommandations faites par ID International, a été confiée à un groupement de consultants en médiation³.

RESULTATS

Maîtrisant les approches et les outils courants des enquêtes et des études ciblées et connaissant bien le sujet et le périmètre de l'étude⁴, ID International a élaboré une démarche qualitative basée sur l'investigation ciblée et l'écoute, afin de répondre aux objectifs de cette commande.

Après un rappel sur les missions originelles du SPPPI PACA, le présent rapport propose les résultats du travail mené par le bureau d'études :

- l'identification et l'analyse des principaux points d'insatisfaction et de satisfaction des acteurs interrogés par rapport à la structure actuelle, présentés dans la partie « Diagnostic » ;
- la formulation de préconisations issues à la fois des demandes directes des répondants et de notre propre analyse, intégrées à la partie « Perspectives », qui est présentée sous la forme de propositions, reprises de manière synthétique et thématique dans la conclusion de cette seconde partie (« Conclusion : les 10 propositions principales ») ;
- un éclairage sur les personnes et entités disposées à s'investir dans le futur SPPPI, précisant les thèmes plébiscités et les modalités de partenariat ou de collaboration envisagées.

³ Il s'agit de membres de l'Association française des ingénieurs et techniciens de l'environnement (AFITE), de la société Dial-Ter et du Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP)

⁴ ID International est intervenu, dans le cadre d'un projet de recherche, auprès des acteurs de la concertation en région PACA et en particulier sur la zone industrielle de Fos-sur-Mer ; le rapport de recherche est disponible sur demande : « Regards d'acteurs sur la faisabilité des dispositifs de compensation des risques appliqués aux sites industriels - Etudes de cas sur la zone industrielle de Fos-sur-Mer », 2005. Programme Interdisciplinaire « Développement Urbain Durable » piloté par le CNRS et le Ministère de la Recherche

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Pour mener à bien cette étude et répondre aux objectifs du cahier des charges, ID International s'est appuyé sur trois outils complémentaires : une recherche documentaire préalable, la conduite d'entretiens de cadrage auprès de personnes-ressource et enfin la réalisation d'une enquête basée sur un questionnaire.

RECHERCHE DOCUMENTAIRE PREALABLE

La recherche documentaire a consisté, pour le bureau d'études, à une mise à jour des éléments et données de cadrage déjà recueillis dans le cadre d'un précédent travail d'investigation réalisé en 2005 sur un périmètre et une question proches (voir « Cahier des charges »).

ENTRETIENS DE CADRAGE

Des entretiens de cadrage, basés sur un guide d'entretien adapté à chaque interlocuteur, ont été réalisés auprès de personnes-ressource ciblées par ID International.

Ainsi, nous avons interrogé les représentants de huit autres SPPPI en France (Vallée de Seine, Basse Seine, Strasbourg, Toulouse, Communauté d'agglomération du Grand Lyon, Côte d'Opale, Artois et Estuaire de l'Adour), le responsable du projet de mise en place du futur « Institut écocitoyen de veille et d'information environnementale » du Syndicat d'Agglomération de Ouest Provence, ou encore des élus non membres du SPPPI, pour recueillir des éléments de contexte indispensables à la réflexion.

La liste exhaustive de la douzaine de personnes-ressource interrogées est fournie en annexe.

ENQUETE PAR VOIE DE QUESTIONNAIRE

La partie la plus importante de notre travail a consisté en la conduite d'une enquête. Des entretiens, avec appui sur un questionnaire, ont été réalisés auprès d'un panel (ou échantillon) représentatif des différents collèges du SPPPI et des départements de la Région PACA. Ce panel a été co-élaboré par la DRIRE, qui a fourni un listing des membres du SPPPI, et ID International, qui l'a complété au besoin.

a. Echantillon

L'échantillon initial comprenait 64 personnes contactées, sur lesquelles 54 ont pu être interrogées, ce qui représente un taux de réponse de 84%. Au final, 49 questionnaires ont pu être exploités, certains d'entre eux, incomplets, ayant été rejetés.

En ce qui concerne la profession des répondants, les cadres (médecin, directeur de site industriel, responsable CHSCT, directeur des relations extérieures, chef de service, chercheurs, chef de service hôpitaux, etc.) sont les plus largement représentés dans l'échantillon, qu'ils soient en exercice ou à la retraite.

La répartition géographique du panel fait apparaître une prédominance d'entités situées sur le département des Bouches-du-Rhône. Il a été plus difficile d'atteindre les acteurs sur le reste de la région. Par ailleurs, quelques personnes hors région ont également été interrogées dans le cadre de notre enquête.

La liste des entités (institutions, organismes et entreprises) du panel de cette enquête est fournie en annexe.

Le tableau ci-après présente les objectifs spécifiés au cahier des charges concernant le nombre de personnes à interroger dans chaque collège, pour une bonne représentativité de leur ensemble, ainsi que la répartition des personnes effectivement interrogées.

Collège	Objectif	Réalisé
Industriels	10 à 15	14
Associations	10 à 15	12
Elus et collectivités	5 à 10	9
Etat et assimilés	5 à 10	7
Scientifiques	5 environ	6
Syndicats	5 environ	2

Notons que le collège « Associations » comprend à la fois des structures de défense de l'environnement (8 répondants) et les « Autres associations », comme par exemple celles de mesure de la qualité de l'air (4 répondants).

En ce qui concerne la mobilisation des acteurs, il a été très difficile, par exemple, de trouver des interlocuteurs parmi les personnes appartenant à des syndicats. Cela s'explique, d'une part, par le fait qu'ils ont été peu nombreux à s'intéresser à la démarche où à trouver le temps nécessaire pour répondre au questionnaire, et d'autre part, car ce collège ayant été peu représenté au sein du SPPPI ces dernières années, il n'a pas été aisé de trouver des interlocuteurs connaissant suffisamment la structure et ayant assez de recul par rapport à la participation des syndicats pour apporter une vision critique du SPPPI.

D'ailleurs, l'ancienneté des membres du SPPPI interrogés est assez importante, puisque la majorité d'entre eux a rejoint la structure entre 1980 et 2000 (25 personnes sur 49). Les plus anciens membres le sont depuis le début des années 70 (5 répondants).

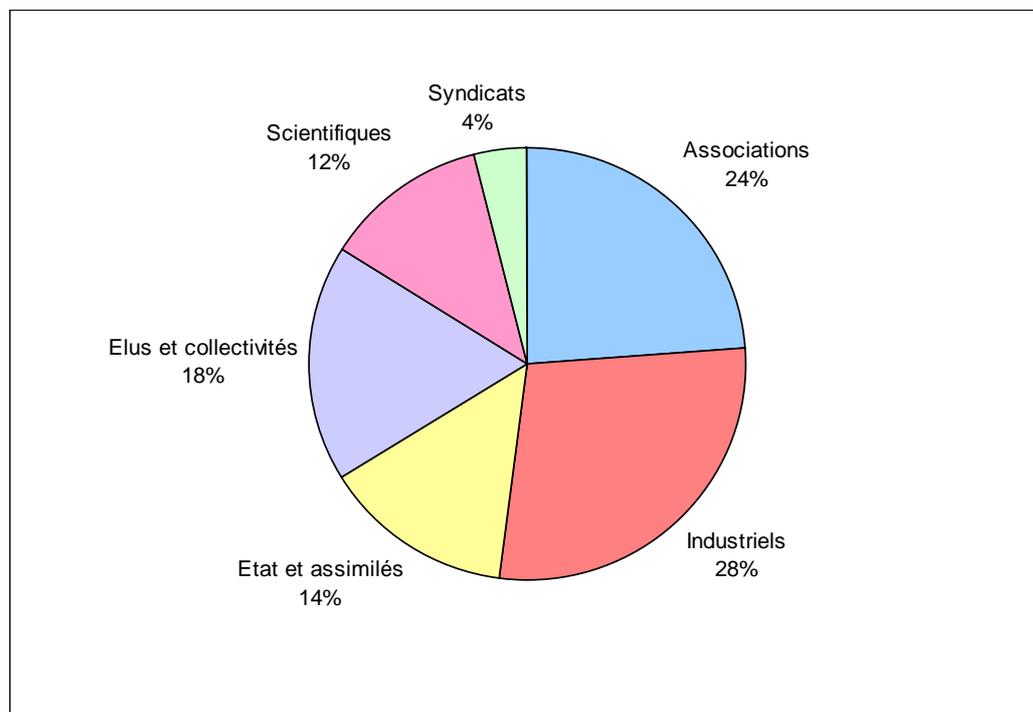


Figure 1 – Echantillon : représentativité par collège d'appartenance

b. Questionnaire

Le questionnaire, fourni en annexe, comprenait 73 variables, réparties en 4 sections (après une entrée en matière basée sur la connaissance du SPPPI par les répondants) :

- Evolution du SPPPI PACA (missions, positionnement, rôle)
- Champ d'action et aire géographique (thèmes et échelle territoriale)
- Fonctionnement (gouvernance, organisation, animation, moyens)
- Evolution possible du rôle et de la participation des acteurs

Il s'appuyait à la fois des questions fermées et des questions ouvertes, lesquelles ont ensuite été codées pour en faciliter le traitement informatique⁵, et laissait toute latitude aux personnes interrogées pour faire part de leurs remarques et commentaires, qui ont été tout à fait utiles dans la phase d'analyse des résultats, dans la mesure où ils ont permis de faire ressortir des tendances même en cas de réponses timorées à certaines questions. Notons, par ailleurs, que le bureau d'études s'est attaché à rendre compte de l'ensemble de ces données, à savoir les réponses aux questions mais également les remarques et commentaires. Cela explique le fait que certains termes pourraient être ressentis comme incisifs et directs, mais ils reflètent la tonalité des réponses et des opinions exprimées, sans filtre de la part des collaborateurs du bureau d'études⁶.

c. Déroulement des entretiens

Les entretiens ont été réalisés de préférence en face-à-face, pour 86% d'entre eux (soit 42 entretiens sur 49). Lorsqu'une rencontre n'était pas possible, ils ont été réalisés par téléphone (7 d'entre eux seulement).

L'approche mise en œuvre par le bureau d'études était basée sur la spontanéité des personnes interrogées, qui n'étaient pas préparées aux questions.

D'une durée comprise entre 40 minutes et deux heures quinze, ces échanges ont été systématiquement enregistrés, sauf demande contraire des personnes interrogées. Pour faciliter le travail d'analyse et permettre une transcription fidèle des déclarations faites par les répondants pour l'illustration de certaines analyses, les entretiens ont été retranscrits. Seuls le maître d'ouvrage et le bureau d'études, soumis à une obligation de confidentialité, ont accès à ces comptes-rendus d'entretien. Par ailleurs, les membres du panel avaient la possibilité de répondre de façon anonyme s'ils le souhaitaient.

d. Dépouillement et analyse des résultats

Les réponses (fermées et ouvertes) ont été intégrées au logiciel de traitement de données statistiques utilisé par le bureau d'études, pour être ensuite dépouillées et analysées. L'intégralité des réponses est proposée en annexe, avec quelques commentaires. Elle complète utilement les pourcentages proposés tout au long de l'analyse à titre d'illustration des avis exprimés et des phénomènes identifiés.

⁵ Au départ, la plupart des questions étaient ouvertes ; au fur et à mesure des réponses faites par les membres du panel, les modalités de réponse correspondantes ont été intégrées aux réponses codées dans le logiciel, permettant ainsi d'enregistrer plus facilement et plus rapidement ces données

⁶ Le choix de cette approche est motivé par la demande exprimée unanimement de la part des acteurs interrogés, qui souhaitent une meilleure « prise en compte de leur parole », comme cela est exposé dans la partie « Diagnostic »

CALENDRIER D'INTERVENTION

Le document ci-après présente les différentes phases de la mission et leur déroulement.

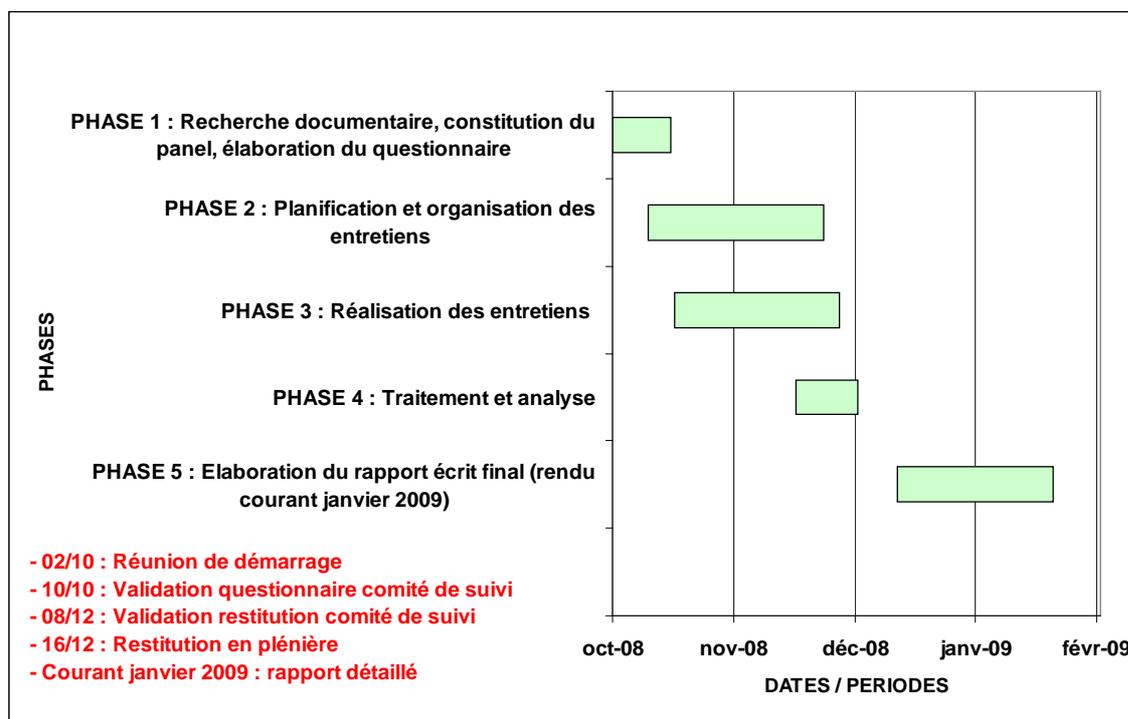


Figure 2 – Retroplanning de l'étude ID International

Ainsi, la phase 1 a démarré début octobre 2008, par la recherche documentaire, le choix du panel de répondants et l'élaboration du questionnaire. Celui-ci a été validé par le comité de suivi de la mission (composé de représentants des différents collèges du SPPPI) le 10 octobre.

Les phases 2 et 3, c'est à dire la planification ainsi que la passation des questionnaires de l'enquête et la réalisation des entretiens de cadrage ont eu lieu entre le 20 octobre et le 27 novembre.

Puis, la quatrième phase, comprenant le traitement et l'analyse, c'est-à-dire l'enregistrement des réponses dans le logiciel de traitement de données statistiques, le dépouillement et l'analyse des résultats, se sont déroulés entre le 27 novembre et le 5 décembre.

Les résultats et la présentation prévue pour la plénière (diaporama) ont été présentés et validés en réunion de comité de suivi le 8 décembre.

Enfin, les résultats proposés ici ont fait l'objet d'une présentation d'environ quarante-cinq minutes lors de la plénière du 16 décembre 2008, à l'Agora d'Aubagne.

PREAMBULE – HISTORIQUE DU SPPPI ET DE SES MISSIONS⁷

La montée en puissance des questions environnementales et la création d'associations de défense de l'environnement autour de l'Etang de Berre pousse le gouvernement à commanditer une mission d'étude, la mission Schnell en octobre 1971. Celle-ci recommande la constitution d'un Secrétariat Permanent pour les problèmes de pollution industrielle sur la zone de Fos. Le 24 novembre de cette même année, un protocole est signé par les ministres de l'Energie, de l'Intérieur et de l'Industrie et de l'Environnement pour concrétiser cette préconisation. Aussi, le 14 février 1972, le préfet des Bouches mettait en place le SPPPI Fos-Berre. Ses objectifs étaient de :

- « coordonner l'instruction des dossiers au titre de diverses procédures (permis de construire...),
- susciter et orienter les études nécessaires,
- mettre sur pied un plan anti-pollution,
- animer un centre d'information du public sur les pollutions et sur les moyens mis en œuvre pour les réduire.⁸ »

Il était donc avant tout, même s'il intégrait industriels, services de l'Etat et collectivités, un lieu de discussion entre scientifiques, experts et techniciens. « Le SPPPI a tenu à avoir une entrée scientifique, un support de bonne qualité sur les évaluations scientifiques des situations. C'est un des points qui fait son originalité.⁹ »

Quatre commissions furent créées (air ; eaux souterraines ; eaux de l'Etang de Berre ; sur les eaux du Golfe de Fos) en l'absence de tout cadre juridique et administratif, ce qui reste le cas aujourd'hui encore.

La structure a donc peu évolué. A l'origine un comité de coordination, constitué de maires et de conseillers généraux, avait été institué pour émettre et exécuter les grandes orientations, « mais il n'a jamais réellement fonctionné ». Au début des années 90, une réflexion a été initiée pour faire évoluer réglementairement le SPPPI. Elle comprenait une large palette d'évolutions potentielles : compétence géographique régionale, constitution d'un conseil d'orientation constitué par les quatre collèges – élus, industriels, Etat et personnes qualifiées -, mise en place de SPPPI locaux, mode de fonctionnement et de financement... Néanmoins elle n'a pas été suivie d'effet.

Cette structure informelle lui a permis de s'adapter aux exigences et aux demandes au fur et à mesure du temps. De fait il a pu s'ouvrir à de nouveaux membres, à de nouvelles associations, notamment quand il a changé d'échelles. L'intégration des représentants des salariés qui n'est pas une réalité dans tous les SPPPI (beaucoup considérant qu'ils le sont déjà dans le collège des industriels) a été possible dans les années 93-94.

Au cours du temps il a également pris en charge de nouvelles questions. La commission Risques s'est par exemple réunie pour la première fois en juin 1987 pour répondre aux exigences de la directive SEVESO transcrite par la loi du 22 juillet 1987. Les premières campagnes d'information du public furent menées dans les années 1989-1992. A la même période, le CYPRES fut fondé.

⁷ Pour accéder aux détails de l'histoire du SPPPI, voir le livret « 30 ans de concertation : le SPPPI PACA » publié en novembre 2001, <http://www.cypres.org/www/html/30ans.pdf>.

⁸ Arrêté du 24 novembre 1971, Prévention et lutte contre les pollutions des eaux et de l'air par les industries – Zone de Fos Etang de Berre.

⁹ Entretien avec un membre de la DRIRE, le 24 novembre 2008

Des groupes de travail ont régulièrement été créés en fonction de l'actualité juridique ou environnementale, et « abandonnés » par la suite parce qu'ils avaient satisfait leurs objectifs initiaux. Nombreux furent liés à une procédure de planification : Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels, Plan Régional de la Qualité de l'Air... Certains ont perduré en raison de la permanence du questionnement qu'ils explorent.

Le schéma suivant illustre cette évolution puisqu'il montre l'organisation actuelle du SPPPI en termes de commissions et de groupes de travail.

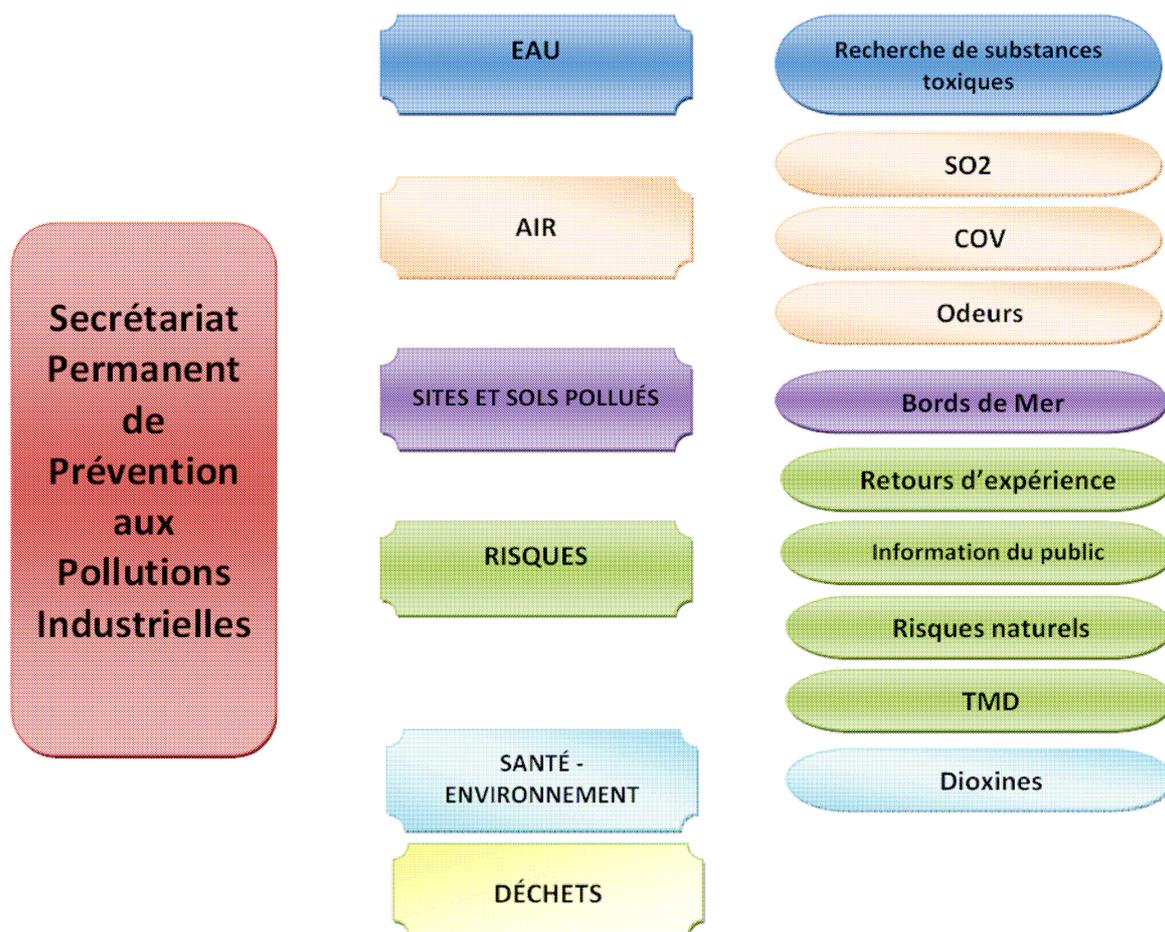


Figure 3 – Les commissions thématiques et les groupes de travail du SPPPI PACA en 2008 (source : ID International)

Les rythmes internes au SPPPI ont également été modifiés ; alors qu'il fonctionnait auparavant sur deux plénières, elles ont été aujourd'hui réunies en une seule journée.

L'évolution fut aussi géographique : son périmètre initial qui s'arrêtait au bassin industriel de l'Etang de Berre a été régionalisé au début des années 90 pour devenir le SPPPI PACA.

Aussi la structure informelle, la non-reconnaissance juridique n'ont pas été des freins à un ajustement continu du SPPPI aux demandes. Mais cette capacité s'est infléchie ces derniers temps. En contradiction avec les changements structurels contemporains de partage de la prise de décision, le SPPPI continue de fonctionner selon une modalité pyramidale avec des impulsions verticales et peu de dynamique horizontale (émulation entre les différents membres).

Le schéma suivant témoigne d'ailleurs de cette organisation du SPPPI en termes d'attribution des responsabilités.

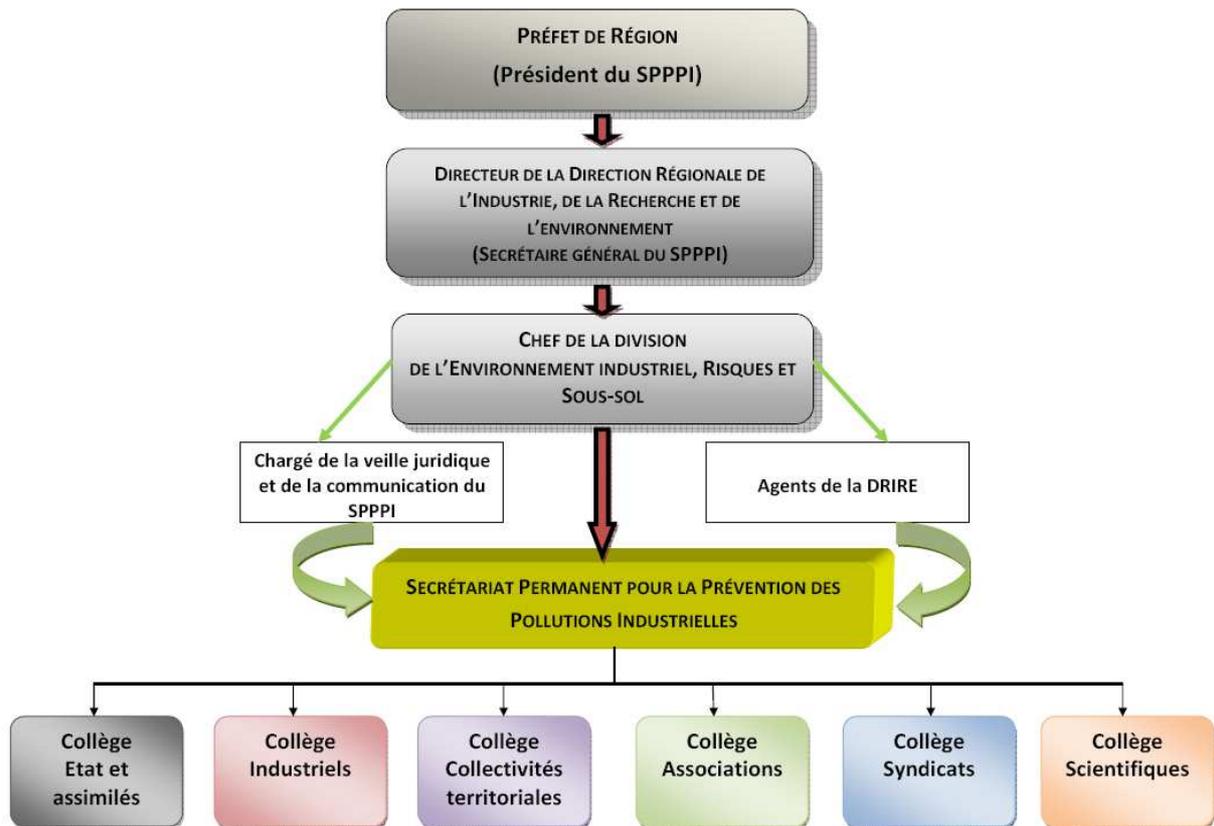


Figure 4 – Le fonctionnement actuel du SPPPI PACA (source : ID International)

PARTIE 1 - DIAGNOSTIC : LE SPPPI PACA AUJOURD'HUI, VU PAR SES MEMBRES

Comme nous l'avons précisé plus avant, le point de départ de notre travail était le constat, dressé par la DRIRE, sur l'essoufflement, depuis quelques années, du SPPPI PACA, dont elle assure le secrétariat et l'animation depuis plus de trente-six ans.

Les acteurs interrogés sont presque tous unanimes sur ce constat.

*« Depuis deux ans, on constate un blocage, les choses ne se font plus »
(le représentant d'une association de défense de l'environnement)*

« Le SPPPI s'érode sur les nouveaux sujets à traiter, sur les débats à mener » (un industriel)

En revanche, les raisons qui expliquent, selon eux, ce phénomène, reflètent les difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui au sein du SPPPI PACA, et mettent en relief leurs motifs d'insatisfaction ou de frustration actuelle.

Pour la plupart des acteurs interrogés, cet essoufflement est dû aux facteurs suivants, qui démotivent certains membres ou les empêchent de participer aux travaux et activités du SPPPI dans des conditions selon eux acceptables.

A. LES POINTS D'INSATISFACTION

Les points d'insatisfaction ci-dessous sont classés par ordre de priorité afin de refléter les opinions exprimées durant les entretiens.

1. LA FAIBLE PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DE TOUS LES ACTEURS : LE PRINCIPAL MOTIF DE FRUSTRATION

Il s'agit du point d'insatisfaction le plus important, qui, d'après les acteurs interrogés, conditionne tout le reste de l'organisation de manière assez négative, puisqu'il crée de la frustration et même une certaine méfiance.

Ce point, soulevé de manière unanime par l'ensemble des acteurs, quel que soit leur collège d'appartenance, constitue une tendance forte.

a. La « mainmise » de la DRIRE

Les personnes interrogées considèrent que la DRIRE a la « mainmise » sur le SPPPI PACA. En effet, elle décide de tout et utilise parfois le SPPPI pour imposer des décisions aux industriels.

La DRIRE a tendance à utiliser le SPPPI pour « faire passer des choses » auprès des industriels. Résultat : le SPPPI est perçu comme « l'outil de l'administration » (un représentant du collège Etat et assimilés)

De plus, nous avons pu constater, au cours des entretiens, qu'il existe une certaine confusion entre la DRIRE et le SPPPI, révélée par des lapsus et des commentaires.

De fait, la manière dont le SPPPI fonctionne aujourd'hui, illustrée par le schéma suivant, place la DRIRE au centre du système, où les industriels jouent par conséquent un rôle prépondérant. Cela peut s'expliquer par la relation particulière que la DRIRE entretient avec les industriels, du fait de ses missions. Cet état de fait semble mal vécu par les autres collèges, et même gêner certains industriels et représentants d'autres instances étatiques.

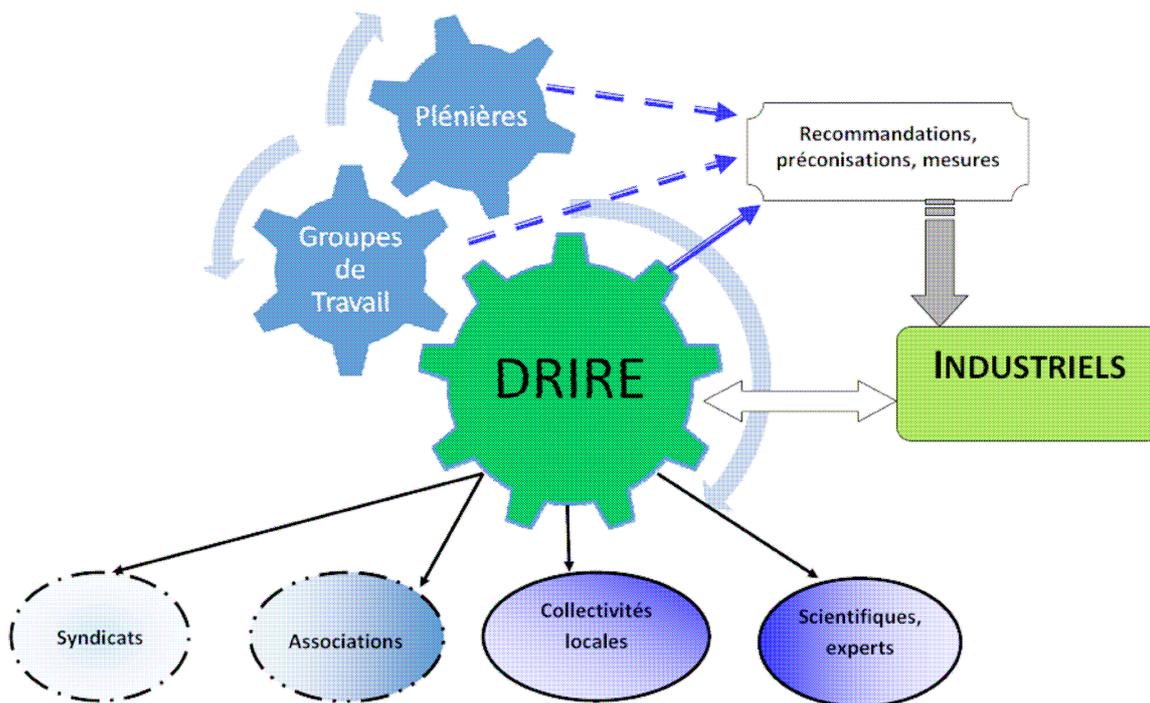


Figure 5 – Schéma de fonctionnement actuel du SPPPI PACA (source : ID International)

b. La prédominance de la parole de l'Etat

Plus de 67% des répondants considèrent que la parole de l'Etat est prédominante au sein du SPPPI, mais que celui-ci devrait davantage intégrer les expressions des autres acteurs.

En fait, l'Etat semble « écouter » les autres acteurs, mais ne les « entend » pas, et se concentre sur ses propres objectifs, ne prenant pas en considération les avis des autres membres. D'ailleurs, certains industriels ou scientifiques déclarent assister aux réunions plénières principalement pour s'informer sur les sujets d'intérêt de la DRIRE et sa stratégie en cours.

« Aujourd'hui, l'ordre du jour se décide plutôt par rapport aux priorités de la DRIRE (et donc de l'Etat) » (un industriel)

Cependant, certains répondants reconnaissent que cette prédominance, à la fois dans le pilotage de la structure et dans la définition de ses objectifs et de ses actions, est plus subie que choisie, puisqu'elle découle du désintérêt et du désengagement des autres acteurs.

c. Des niveaux variés d'implication des acteurs selon les collègues

D'après les répondants, les collègues des élus et des associations ne sont pas impliqués au même niveau que les autres acteurs dans les groupes de travail et en plénière, même si les associations prennent largement la parole durant cette dernière (ce que nous avons pu constater lors de la plénière du 16 décembre 2008).

« Le SPPPI PACA : un petit monde fermé au grand public » (le représentant d'une collectivité)

« Durant les plénières, seuls les industriels font des présentations » (un scientifique)

« Les élus et les associations ne présentent jamais rien (en plénière) » 'un industriel)

Il semblerait que l'accès aux groupes de travail soit réservé aux membres désignés, directement ou indirectement, par la DRIRE. De ce fait, certains membres s'interrogent quant à l'intérêt de participer, se démotivent et finalement, se désengagent.

« Les élus locaux se sentent sur la touche, ils ne comprennent pas l'utilité de leur participation » (le représentant d'une collectivité)

d. Des demandes et propositions non prises en compte

Enfin, certaines propositions des acteurs non-DRIRE concernant des actions à mener ou des thèmes à traiter restent sans réponse – ou sans réponse satisfaisante – de la part du SPPPI PACA.

Par exemple, certains acteurs considèrent que le thème de l'impact sanitaire des pollutions industrielles n'est pas traité en profondeur, alors que des études épidémiologiques sont réclamées par la population et les élus des communes proches de zones industrielles importantes. D'autre part, le SPPPI ne s'est jamais saisi du thème des infrastructures routières desservant la Zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, alors qu'il constitue un sujet d'intérêt pour certains membres du SPPPI, qui suggèrent depuis des années que ce thème soit mis à l'ordre du jour.

Sur le plan organisationnel, les acteurs ont l'impression que leurs idées et suggestions ne sont jamais retenues. Ainsi, un scientifique ayant la possibilité de mettre à disposition gratuitement des locaux suffisamment spacieux et équipés pour la plénière au sein de son université, a déclaré ne jamais avoir reçu de retour sur ses propositions, pourtant faites à plusieurs reprises. De plus, des suggestions simples concernant par exemple la forme des documents ou leur diffusion n'ont jamais été suivies d'effet.

2. UN DEFICIT DE COMMUNICATION : LE « POINT NOIR » EN TERMES DE VISIBILITE ET LISIBILITE

On constate à nouveau, sur ce point, l'unanimité des répondants, pour lesquels le déficit de communication, à la fois externe et interne, est évident.

a. Une quasi absence de communication externe

La quasi absence – voire même pour certains l'absence totale – de communication vers l'extérieur est inquiétante pour bon nombre des personnes interrogées : 75,5% des répondants sont insatisfaits de la communication du SPPPI vers la société civile.

« Aujourd'hui, seuls les médecins (ASEP) et les associations sont médiatisés : on entend un seul écho sur le thème de l'environnement en lien avec la santé. Il faudrait rétablir l'équilibre médiatique en montrant que le SPPPI traite ces questions et est utile sur ces sujets » (un représentant du collègue « Etat et assimilés »)

En effet, les conférences de presse sont rares, les journalistes sont trop peu souvent convoqués, les communiqués de presse sont peu nombreux et semblent peu diffusés et les relais existants, tels que les autres institutions ou les associations, ne sont pas exploités.

« Beaucoup de travail est fait, mais il y a peu de diffusion à la population » (un représentant d'une association de défense de l'environnement)

De fait, cette insuffisance se traduit par une faible visibilité de la structure et une perte progressive de lisibilité par les acteurs, même si l'on sait que SPPPI PACA s'adresse en priorité aux professionnels, aux institutionnels, ainsi qu'aux relais d'information (associations, élus), censés contribuer à la diffusion des données et des débats du SPPPI.

« J'ai été contacté par les pétroliers de l'Etang de Berre pour changer leur image auprès des gens, et personne n'a eu l'idée d'en informer le SPPPI ni de s'appuyer sur celui-ci » (un scientifique)

Cette perte de lisibilité de la structure par ses acteurs peut se traduire par un désengagement de certains d'entre eux, notamment les élus, qui, comme nous l'avons précisé plus haut, ne « savent pas ou plus ce que le SPPPI peut leur apporter, ni en quoi ils peuvent contribuer au SPPPI ».

b. Des productions irrégulières et non ciblées

D'après un nombre important de personnes interrogées, le SPPPI ne produit pas de documents véritablement ciblés, malgré la diversité des acteurs concernés et/ou réunis au sein de la structure.

Par exemple, il n'existe pas de versions non techniques ou synthétiques des comptes-rendus des groupes de travail. Ces documents seraient pourtant très utiles dans une optique de vulgarisation et de meilleure compréhension des contenus.

« Il faudrait mieux diffuser les bulletins d'information existants, diffuser une information concernant tous les groupes, diffuser le compte-rendu de la plénière de manière synthétique » (le représentant d'une association de défense de l'environnement)

Des documents synthétiques pourraient, en outre, permettre une information plus rapide et plus efficace des différents acteurs, dont un nombre important participe au SPPPI en dehors de ses attributions professionnelles, et par conséquent, dispose de peu de temps.

c. Une insuffisance de communication interne

La communication en interne mécontente 53% des répondants.

« Il y a un manque de diffusion de l'information : hormis la reprise de comptes-rendus sur Internet, l'information n'est pas diffusée, elle reste cloisonnée dans les groupes de travail » (un représentant du collège « Associations »)

Les acteurs interrogés relèvent une quasi absence de communication interne organisée. Les membres du SPPPI ont très peu de retours sur les travaux finalisés et ne reçoivent aucune information sur les travaux en cours des autres groupes de travail.

« J'ai l'impression que les groupes de travail sont satellisés, qu'il y a peu d'échanges inter groupes en dehors de la plénière » (le représentant d'une collectivité)

3. LE SECRETARIAT PERMANENT : UN FONCTIONNEMENT IRREGULIER ET UNE ORGANISATION FLOUE QUI CREENT UNE CERTAINE INERTIE

Ces qualificatifs peu flatteurs ont été énoncés par les répondants, qui, dans un premier temps, déplorent qu'il n'y ait pas d'organigramme ni de règles de fonctionnement communes.

a. L'absence d'un organigramme et de règles de fonctionnement

De fait, les acteurs du SPPPI ont peu de visibilité sur le « côté interne » de la structure.

Comment le SPPPI PACA est-il structuré ? Quel est son fonctionnement opérationnel ? Qui sont les experts de la DRIRE qui interviennent de manière ponctuelle ? Quels sont leurs attributions et leurs domaines de compétence ? Telles sont les questions que se posent les répondants.

« Le SPPPI manque de règles de fonctionnement claires » (un représentant du collège « Autres associations »)

Face à ce manque de clarté sur les contours du SPPPI, il est difficile pour les acteurs de mettre à profit les possibilités qu'il peut offrir.

b. L'absence d'un référent au sein du SPPPI

Pour la majorité des personnes interrogées, le SPPPI PACA n'a pas de représentant identifié, et cela pose problème.

Il manque une personne référente : c'est indispensable, vital (le représentant d'une association de défense de l'environnement)

Certains déplorent de ne savoir à qui s'adresser en cas de besoin, que ce soit par téléphone ou par courrier. Plusieurs acteurs interrogés ont même témoigné de leur difficulté à pouvoir « joindre quelqu'un à la DRIRE », la standardiste ne semblant pas connaître la personne responsable. Cette situation est, de l'avis des répondants, particulièrement déroutante.

c. La mobilité des cadres de la DRIRE

Ce point pourrait sembler anecdotique, mais il a été soulevé par plusieurs des personnes interrogées.

En effet, au sein de la DRIRE, la mobilité du Directeur régional et du Chef de la Division environnement risques et sous-sols (DERS), en charge du SPPPI, est régulière : ces deux postes sont renouvelés tous les deux à cinq ans.

Certains répondants, membres du SPPPI depuis plusieurs décennies, ont constaté que cela pouvait entraîner un manque de suivi, tant à la transition qu'après la prise de fonctions effective des personnes nouvellement en poste. Cela peut entraîner une perte de dynamisme de la structure.

d. L'indisponibilité d'une liste de membres à jour

D'après les personnes interrogées, il n'existe pas de liste de membres à jour. Par conséquent, certains ont signalé qu'on « oublie » de les inviter d'une année sur l'autre, du fait, par exemple, d'un changement d'adresse non pris en compte. Cela donne effectivement une image peu reluisante de la structure, aux dires des répondants.

De plus, hormis en groupe de travail ou en plénière, les acteurs du SPPPI ne possèdent pas de visibilité globale sur les membres actifs de la structure, qui représentent plusieurs centaines de personnes (voire même plusieurs milliers).

« Pas sûr que la DRIRE tienne à jour les coordonnées des membres du SPPPI et qu'elle ait un véritable annuaire des participants » (le représentant d'une association de défense de l'environnement)

« Il n'existe pas de répertoire pour connaître le réseau du SPPPI et pouvoir l'activer si besoin » (le représentant d'une collectivité)

De fait, le réseau constitué par le SPPPI reste inactif et donc inexploité, ce qui, d'après les personnes interrogées est tout à fait dommage, d'autant plus que nous avons constaté, dans le cadre de notre enquête, que l'une des principales motivations des personnes à rejoindre le SPPPI est le fait de rencontrer des homologues et partenaires de différents milieux.

4. DES MOYENS INSUFFISANTS AU REGARD DES ENJEUX

Malgré une certaine retenue dans les réponses aux questions portant sur les moyens¹⁰ (sachant que 51% seulement des personnes interrogées considèrent que le SPPPI manque de moyens), on constate, à partir des commentaires faits tout au long des entretiens, que la faiblesse de ces ressources est un point d'achoppement important pour les répondants.

a. Un manque de transparence sur les moyens affectés au SPPPI

Les personnes interrogées ne connaissent pas – ou pas précisément – les moyens humains et financiers affectés au SPPPI. Elles se demandent combien de personnes de la DRIRE travaillent pour le SPPPI et dans quelles proportions de leur temps de travail total, quel budget est consacré chaque année à l'organisation de la plénière, ou encore si les groupes de travail disposent d'un budget pour l'édition d'un support, à l'issue de leurs travaux.

« On ne connaît pas les moyens que la DRIRE affecte au SPPPI » (un industriel)

« Très opaque » (un représentant du collège « Etat et assimilés »)

Par conséquent, peu de répondants ont été en mesure de se prononcer sur leur satisfaction ou insatisfaction quant aux moyens consacrés au SPPPI.

b. Des moyens humains trop limités pour assurer le « minimum vital »

De l'avis de la plupart des personnes interrogées, le manque de moyens humains est à l'origine de nombre de dysfonctionnements cités plus haut : si personne à la DRIRE n'accuse réception d'une proposition faite par un acteur du SPPPI, c'est peut-être par un manque d'organisation dû à un déficit de personnel, plutôt que par volonté délibérée de ne pas tenir compte de la parole des autres acteurs.

De même, si le SPPPI PACA ne communique pas suffisamment vers l'extérieur, cela est peut-être le fait d'un manque de disponibilité de l'agent DRIRE affecté au SPPPI à hauteur de 20% de son temps de service.

Il n'en demeure pas moins que, pour les acteurs interrogés, le SPPPI doit « se donner les moyens de ses ambitions », et aujourd'hui, ces moyens sont trop limités pour même assurer le « minimum vital ».

« Le SPPPI manque uniquement d'organisation (pas de personnel à 100%) » (le représentant d'une association de défense de l'environnement)

« Le manque de personnel crée des délais » (un industriel)

Par conséquent, on constate des délais d'action ou des temps de réaction très longs. A titre d'exemple, les comptes-rendus sont mis en ligne plusieurs mois après la fin des groupes de travail, des courriers restent sans réponse, l'information et les invitations pour la plénière du 16 décembre 2008 n'ont pu être diffusées que tardivement.

c. Un site Internet peu opérationnel

Le site Internet du SPPPI PACA est jugé peu opérationnel par les répondants. En effet, son architecture est floue, les mises en ligne ou mises à jour sont tardives et il ne propose pas de fonctionnalités particulières, comme des forums.

¹⁰ Cette réserve peut se comprendre, dans la mesure où la DRIRE est aujourd'hui le seul acteur qui apporte des moyens financiers et humains au SPPPI.

« Sur le site Internet du SPPPI, il n'y a aucune information sur l'actualité, l'état d'avancement des travaux » (un scientifique)

Par ailleurs, son design renvoie une image peu professionnelle de la structure, comparé aux sites Internet d'autres SPPPI en France ou même du site des CLIC de PACA.

Pour ces raisons, le site Internet du SPPPI est relativement peu consulté et utilisé par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête.

B. LES POINTS FORTS DU SPPPI PACA

Après cette liste de points d'insatisfaction, il est important de préciser que les personnes interrogées déclarent, pour la plupart, être en faveur du maintien du SPPPI PACA, qu'elles ne souhaitent pas voir disparaître, malgré les nombreuses critiques formulées, qui se veulent malgré tout constructives.

De plus, de nombreux répondants ont affirmé de manière spontanée qu'ils croyaient en l'utilité du SPPPI PACA et ont su exprimer les points qui leur apportaient satisfaction.

1. LE SPPPI PACA : UNE VALEUR AJOUTÉE PAR RAPPORT A D'AUTRES SPPPI EN FRANCE

Dans le cadre de l'étude, nous avons interrogé les responsables de plus de la moitié des SPPPI qui existent aujourd'hui. Cela nous permet d'apporter quelques nuances et une mise en perspective des atouts du SPPPI PACA, dont plusieurs ont été cités spontanément par les personnes interrogées.

a. Une structure vivante

« Par rapport à d'autres SPPPI, très basiques, celui de PACA dispose de moyens et mène une concertation, il ne sert pas uniquement à l'information » (un industriel)

En effet, en comparaison avec d'autres SPPPI en France (voir tableau récapitulatif en annexe), celui de PACA est considéré comme une structure animée : ses groupes de travail sont instaurés à l'année, même si l'on constate un ralentissement concernant la fréquence des réunions ou si certains groupes semblent s'étioler.

De plus, il est doté d'une plénière annuelle (qui était organisée sur un rythme bisannuel il y a quelques années). Cela n'est pas le cas de tous les SPPPI en France, sachant que certains ne proposent pas de groupes de travail et/ou n'organisant pas de réunions plénières.

b. Une structure utile

En outre, le SPPPI représente, même pour ses détracteurs, une instance utile, malgré ses imperfections actuelles (les acteurs interrogés souhaitent unanimement son maintien).

« Le SPPPI permet l'interface entre différents mondes qui ne se rencontreraient pas sinon, en dehors d'une obligation institutionnelle : collectivités/industriels, associations/industriels, associations/collectivités » (le représentant d'une collectivité)

Outre l'aspect « relationnel » du SPPPI, qui du reste, mérite d'être développé et exploité, certains répondants mettent en avant l'utilité de la structure pour la production d'orientations ou de solutions, la mutualisation de connaissances ou encore la diffusion de « bonnes pratiques » entre industriels.

« Pour moi, l'atout du SPPPI PACA réside dans le fait qu'il croise des regards d'acteurs très divers concernés par les pollutions industrielles pour impulser des actions dans un cadre pas trop figé (échappant aux

obligations réglementaires). C'est une instance de production de réflexions et d'analyses pouvant éclairer les démarches publiques » (le représentant d'une collectivité)

« Le SPPPI favorise la mutualisation des connaissances et des expertises entre tous les acteurs, qui permet de dépasser l'approche « technico-technique » que l'on peut avoir, pour aborder les problèmes de risques – pour ce qui nous concerne – par leur aspect social et économique » (le représentant d'une collectivité)

c. Une instance consultative

Tous reconnaissent le rôle consultatif de la structure, qui s'organise pour rendre cela possible. Si le SPPPI n'est pas un organisme décisionnel, il permet (en principe) à chacun de s'exprimer.

« Le SPPPI est une instance permettant de faire un point sur des sujets d'intérêt général par rapport à certains partenaires (élus, industriels, et associations) » (le représentant d'une collectivité)

« Un élément très positif et à conserver : que chacun vienne au SPPPI avec ses spécificités, c'est ce qui en fait la richesse et l'intérêt » (un industriel)

2. LA PLENIERE : UN MOMENT DE RENCONTRE ET D'ECHANGES

La réunion plénière annuelle recueille un taux de satisfaction de plus de 65% parmi les personnes interrogées.

Les principaux points plébiscités par les répondants portent sur son organisation matérielle, la qualité des présentations, ainsi que l'occasion unique qu'elle représente pour les acteurs de divers milieux de se rencontrer et d'échanger.

« Incomparable » (un scientifique)

« Excellente organisation » (le membre d'une association de défense de l'environnement)

« Une occasion unique de rencontrer tous les acteurs en même temps » (un représentant du collège « Etat et assimilés »)

« Des temps de rencontre et d'échange riches » (un industriel)

3. LES GROUPES DE TRAVAIL : L'EPINE DORSALE DU SPPPI

96 % des personnes interrogées sont en faveur du maintien des groupes de travail, qui sont considérés par certains comme des lieux de formation réciproque.

Les groupes de travail sont considérés comme « l'épine dorsale » du SPPPI, qui n'aurait plus lieu d'exister sans eux.

De plus, les acteurs reconnaissent qu'ils permettent de se saisir de sujets d'actualité, comme les dioxines ou le transport de matières dangereuses.

« C'est un des SPPPI les plus évolués, notamment sur la question du transport des matières dangereuses. Il ne doit pas se reposer sur ses lauriers » (le représentant d'une association de défense de l'environnement)

Enfin, certains sont d'une utilité directe pour les acteurs. Par exemple, le GT « retours d'expérience » (REX) a permis de mettre en place des fiches d'incident directement applicables par les industriels, constituant une avancée tangible pour les riverains, les associations et les élus.

« Même s'ils pratiquent la politique de la chaise vide, les élus sont très intéressés par la production du SPPPI, notamment les fiches REX » (le représentant d'une collectivité)

PARTIE 2 - PERSPECTIVES : QUEL SPPPI PACA « NOUVELLE VERSION » ?

Cette seconde partie vise à restituer les propositions recueillies auprès de nos différents interlocuteurs. Nous y référençons donc un ensemble de préconisations dont nous avons étudié la viabilité.

Sur cette base, nous formulons également nos propres recommandations qui s'appuient sur une comparaison inter-SPPPI ainsi que sur une analyse du système d'acteurs et des enjeux à relever.

A. CLARIFIER LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS DU SPPPI PACA

Le SPPPI est une structure dont le sens et la finalité sont souvent mal connus non seulement de la population en général mais aussi de ses membres. Nombreux sont ceux qui pensent que l'étape préalable avant tout réagencement du SPPPI est de redéfinir les objectifs du SPPPI, d'en déterminer clairement le ou les rôle(s). A l'heure où les instances de concertation et d'information au niveau local, régional ou national se multiplient¹¹ le SPPPI doit faire la preuve de son utilité.

1. A QUOI DOIT SERVIR LE SPPPI ?

« Le SPPPI PACA est dans le constat aujourd'hui, alors qu'il devrait être dans le travail concret et opérationnel, pour répondre aux attentes (demandes d'études épidémiologiques, suivi dans la presse » (un représentant du collège « Autres associations »)

a. Le SPPPI comme lieu fédérateur et force de propositions

En ce qui concerne la perception du SPPPI aujourd'hui, 45% des personnes interrogées le considèrent comme un lieu d'information et de communication et près de 30% des répondants comme un lieu de concertation. Quant aux objectifs et au rôle qui devrait incomber au SPPPI nouvelle version, un consensus se dégage sur trois points.

Tout d'abord, il constitue indéniablement un lieu de rencontres et d'interactions entre les industriels, les collectivités locales, les associations, les syndicats, les scientifiques et l'Etat qui n'ont pas nécessairement l'occasion de se côtoyer dans d'autres lieux. A ce titre, la plénière joue un rôle fédérateur.

Par ailleurs, pour 55% des personnes interrogées il doit être une instance d'aide à la décision. Les membres du SPPPI PACA sont en effet conscients que si les décisions finales sont prises à d'autres niveaux, ils peuvent y réfléchir en amont et débattre sur les actions les plus utiles ou appropriées à mener.

Enfin, du fait de la diversité des spécialités de ses membres, de la présence de scientifiques, universitaire ou experts privés, le SPPPI a en effet la capacité d'apporter des éclairages sur certains sujets. Les décideurs (Etat et ses services déconcentrés, élus locaux, industriels...) peuvent s'appuyer sur les recommandations qui émanent des interactions au sein du SPPPI. A ce titre, il se présente comme un lieu où peuvent être émises des propositions concrètes, qui ont l'avantage d'avoir été élaborées de manière collégiale.

¹¹ Comités locaux d'information et de concertation (CLIC), institués par la loi dite « Bachelot » du 30 juillet 2003 ; Commissions locales d'information et d'échanges (CLIE), mises en place à l'initiative des industriels ou des élus de communes accueillant des sites industriels, etc.

Cependant le SPPPI ne peut plus jouer le même rôle précurseur qu'il tenait dans ses premières années. De fait, quand il a été institué en 1971, les réglementations et législations environnementales étaient lacunaires. Aussi pouvait-il être considéré comme un incubateur à idées, parfois reprises au niveau national. Aujourd'hui, devant la multiplication des textes sur la protection de l'environnement, la prévention des pollutions et des nuisances, tant au niveau européen que national, la marge de manœuvre s'est réduite.

La directive IPPC¹², par exemple, incite à l'adoption d'une approche intégrée en matière de réduction de la pollution et prévoit que la détermination des prescriptions techniques imposées aux exploitants, notamment en ce qui concerne les valeurs limites d'émission des installations, soit fondée sur les performances des meilleures techniques disponibles, dans des conditions économiquement et techniquement viables pour le secteur industriel concerné. Ces prescriptions doivent a minima respecter les prescriptions minimales définies au niveau national. Le recours aux meilleures techniques disponibles oblige donc déjà les industriels à mettre en place les méthodologies et les processus les moins polluants : le SPPPI ne peut donc jouer à ce niveau qu'un rôle d'échange et de diffusion de bonnes pratiques.

b. Quelle place accorder aux sujets polémiques ?

Nous observons toutefois un décalage des points de vue quant à savoir si le SPPPI doit être une structure qui traite ou non des polémiques locales.

Tandis que les associations de défense de l'environnement et les élus souhaiteraient que le SPPPI soit un lieu où l'on débattre des sujets qui font la une de l'actualité, comme par exemple l'incinérateur de Fos-sur-Mer, les services de l'Etat, les industriels et les scientifiques pensent que ces sujets ne doivent pas obscurcir le débat. Ils considèrent que l'intérêt du SPPPI est justement de s'élever au-delà des polémiques locales, et de ne les aborder que dans un second temps en tant que retours d'expérience.

Le développement industriel autour de l'Etang de Berre ainsi que les conflits liés à la proximité des installations industrielles et des zones urbanisées a justifié, au début des années 70, la mise en place de plusieurs instances d'aménagement et de concertation, dont le SPPPI. L'objectif était de créer les conditions de l'acceptabilité sociale et environnementale d'un complexe industriel par le dialogue pluripartite, qui s'est étendu à la région dans les années 90.

Pourtant, jusqu'à aujourd'hui, le SPPPI s'était donné pour ligne de conduite de ne pas traiter les sujets qui faisaient l'objet d'une enquête publique ou d'une procédure quelconque, la DRIRE préférant laisser aux instances idoines la responsabilité.

Néanmoins, d'après ce que nous avons pu constater dans le cadre de nos entretiens avec les acteurs du SPPPI PACA, cette « neutralité » n'a pas toujours été comprise par tous, car elle est restée tacite. D'où les incompréhensions et les débats asymétriques lors des plénières. Les acteurs associatifs ou les élus, n'ayant pas nécessairement d'autres tribunes pour marquer leur désaccord avec un projet, peuvent trouver dans la plénière du SPPPI une opportunité de s'exprimer.

En outre, la DRIRE se trouve dans une position inconfortable du fait de son double rôle de partie prenante et d'animateur lorsque des questions polémiques lui sont posées en réunion plénière sur son action ou des projets d'implantation. Il est donc nécessaire d'éclaircir ce que le SPPPI doit étudier et ce qu'il laisse à la concertation plus localisée.

Les autres SPPPI en France adoptent des attitudes différentes selon le contexte local.

¹² Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive dite « IPPC » pour Integrated Pollution Prevention and Control)

Certains SPPPI sont nés suite à des conflits ouverts ou officieux ; aussi au départ traitaient-ils d'enjeux particulièrement sensibles. Pourtant assez souvent, au fil du temps, cette capacité à traiter des polémiques immédiates s'est estompée.

Prenons par exemple le SPPPI Basse-Seine qui a été créé en raison d'une situation conflictuelle opposant Etat, pêcheurs, industries... De vives tensions ont vu en effet le jour dans l'estuaire de la Seine en 1977, dues aux difficultés rencontrées par la pêche maritime au large des côtes de la Haute et Basse Normandie. D'une part, les pêcheurs étaient confrontés à un certain retard technique ; ils n'avaient pas des bateaux assez puissants par rapport à leurs concurrents français et étrangers. D'autre part, les importants flux de pollution se déversant dans l'estuaire de la Seine, les inquiétaient vivement. Ces pollutions provenaient de différentes sources : elles étaient à la fois urbaines, agricoles et industrielles. Or ces dernières étaient les plus visibles en raison des nombreuses installations (activités de chimie, de pétrochimie et de papeterie) situées sur la Vallée de Seine, la Basse Seine, les agglomérations de Rouen, de Port-Jérôme et du Havre. Étaient particulièrement ostensibles des boues jaunes qui provenaient de la fabrication d'engrais phosphorés et les boues rouges issues d'une usine de production de dioxyde de titane.

Mais aujourd'hui le SPPPI Basse-Seine préfère garder ses distances avec ce type de sujets épineux. Les problèmes qui intéressent un site particuliers ne sont pas abordés dans le cadre d SPPPI, pour que la DRIRE ne soit pas juge et partie dans le même temps.

Le SPPPI lyonnais est lui aussi apparu dans un contexte particulier : il existait un conflit entre l'État et certaines communes du Grand Lyon en raison de l'application de la loi du 22 juillet 1987. Par ailleurs, suite à l'incendie du dépôt de Shell, la communauté urbaine de Lyon souhaitait requalifier le port Édouard Herriot et déplacer les industries : ce qui n'était pas du goût des industriels. Le SPPPI à ses débuts a institué une commission « Localisation des nouvelles industries » et se focalisait donc sur des sujets polémiques. Cette première étape achevée, le SPPPI a progressivement développé les commissions habituelles des SPPPI et n'aborde plus vraiment ces problématiques, dans la mesure où le Préfet et la DRIRE ont du mal à reconnaître que les initiatives peuvent venir du SPIRAL et leur « échapper »¹³.

Le SPPPI Côte d'Opale considère qu'il réussit à traiter des sujets polémiques notamment en évoquant les implantations de nouvelles usines ou entrepôts. A cet effet, il compte d'ailleurs une commission « Nouveaux projets » devant laquelle passent les candidats à une nouvelle installation industrielle. Ils doivent « répondre à un cahier des charges en matière d'environnement, à la fois complémentaire aux obligations légales et spécifiques au caractéristiques du site industriel dunkerquois. » [Sugier, 2003]

Certains SPPPI estiment qu'ils doivent préparer en amont les installations qui suscitent des levées de boucliers, renforcer les enquêtes publiques (souvent critiquées pour leur faible interactivité) et même devancer, le cas échéant, les débats publics de la Commission Nationale du Débat Public. Ce rôle est selon eux presque naturel, puisqu'en leur sein ils réunissent quasiment tous les acteurs concernés et qu'ils peuvent organiser des réunions d'information/ concertation élargies.

La réponse à cette question de savoir, si le SPPPI doit ou non aborder les sujets polémiques, est essentielle. Le SPPPI doit-il être un espace éducatif et pédagogique [Martinais, 2007], un lieu d'expertise scientifique, ou une instance de concertation élargie qui permettent aux autorités compétentes de préparer des décisions (implantation, mise en œuvre de plans régionaux ou locaux...) ? Tout dépend aussi du niveau de confiance que le SPPPI aura su établir entre chacun de ses membres. Ainsi la représentante du SPPPI de l'Artois considère que c'est un préalable « Les acteurs se connaissent bien et nous avons

¹³ Entretien du 3 novembre 2008 avec un représentant du SPIRAL

crée un climat de confiance tel qu'on peut aujourd'hui aborder tous les sujets, qui peuvent donner lieu à débat, plus ou moins animé.¹⁴ »

En tout cas, le SPPPI doit continuer à être un lieu de discussion et non une instance de jugement contre les industriels, car cela grèverait la confiance et l'efficacité de la structure.

c. Les SPPPI : des « mini-Grenelle » avant l'heure ?

Le Grenelle de l'environnement imprègne profondément les discours ; les répondants s'y sont souvent référé au cours des entretiens.

Les SPPPI ont fréquemment été assimilés à des « mini-Grenelle », à des instances qui auraient pratiqué la philosophie du Grenelle avant l'heure en associant des acteurs très divers et en abordant des sujets qui aujourd'hui sont devenus des problèmes publics justifiant la mise en place d'actions publiques. Ils ont permis d'informer et de consulter les acteurs concernés sur les sujets d'environnement industriel, voire parfois de les consulter en intégrant leur avis dans les décisions (voir schéma ci-dessous).

Il est prévu que le concept et la procédure du Grenelle mis en place au niveau national soient reproduits au niveau régional¹⁵. Plutôt que de penser selon une vision *top-down* que ces nouveaux forums remplaceront le SPPPI, comme l'ont avancé certains représentants d'associations, le SPPPI PACA devrait se placer comme l'instance idoine au sein de ce forum pour traiter en priorité de l'environnement industriel. Il s'agirait donc de s'appuyer sur ce qui existe déjà, mais d'améliorer les interactions entre les divers champs de l'action publique et les différentes sources de pollutions et d'externalités négatives, comme certaines nuisances en lien avec l'activité industrielle. Des passerelles pourraient ainsi être construites avec d'autres domaines de la protection de l'environnement et des milieux.

¹⁴ Entretien du 12 janvier 2008 avec la représentante DRIRE du SPPPI de l'Artois

¹⁵ Entretien le 11 décembre 2008 avec Dominique Dron, Ingénieure générale des Mines, Conseillère spéciale du Ministre d'État, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables pour le Grenelle de l'environnement

Les différents modes de participation du public ¹

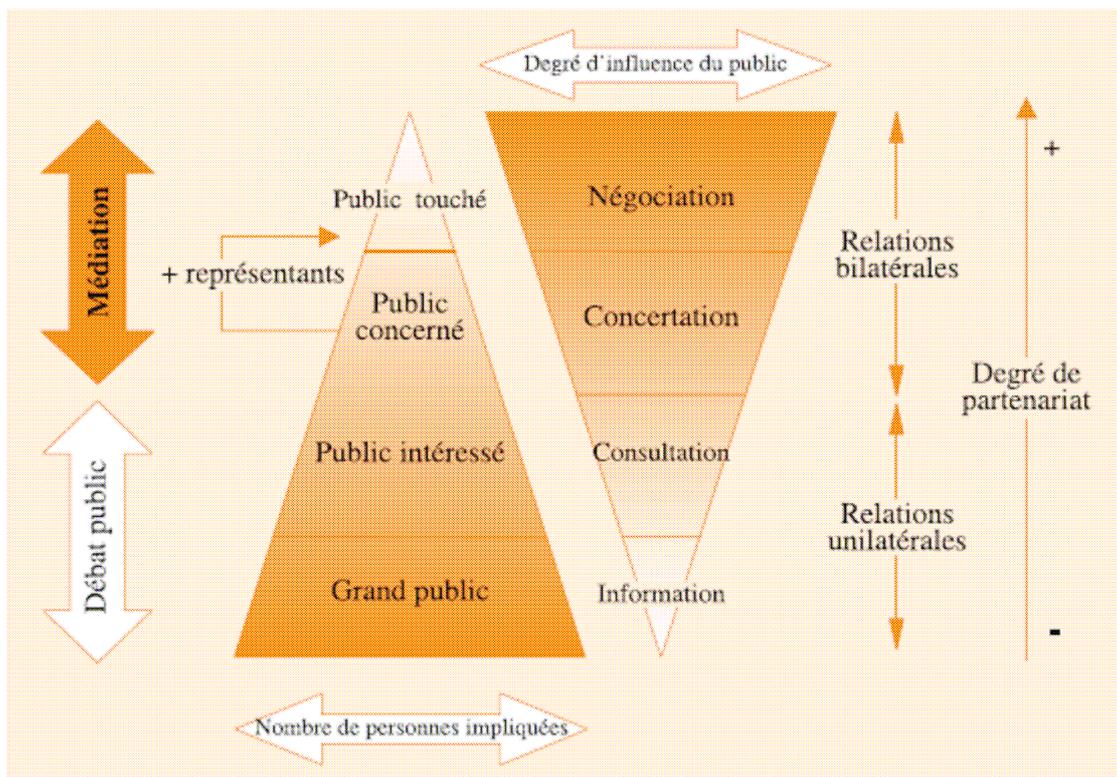


Figure 6 – Représentation des différents modes de participation du public (Source : Dziedzicki, 2000)

2. CONCERTER ET DEBATTRE SUR LES POLLUTIONS, LES RISQUES ET LES IMPACTS

a. Adopter une approche transversale des thématiques

Les acteurs interrogés sont en faveur d'une approche plus transversale des thématiques. Par exemple, la pollution atmosphérique mériterait d'être associée aux questionnements sur le climat et sur l'énergie, selon certains répondants.

Ils souhaitent toutefois conserver la focale industrielle qui permet au SPPPI de garder son originalité vis-à-vis d'autres structures de concertation.

En outre, l'industrie pose des problèmes spécifiques qui, s'ils ne doivent pas être isolés de leur contexte, méritent d'être traités en tant que tels. Le SPPPI permet aussi de mettre en perspective la contribution de l'industrie à la pollution globale par rapport aux autres sources, mais aussi d'intégrer les pollutions afférentes à l'activité industrielle.

C'est pourquoi il s'est élargi par le passé aux transports de matières dangereuses¹⁶ et qu'il devrait aussi prendre en compte, selon certains de nos interlocuteurs, les stockages prolongés hors sites protégés (gare par exemple) et veiller au respect des règles par les sous-traitants auxquels font appel les grands groupes.

¹⁶ Le but est d'élaborer les outils adéquats au niveau régional à partir d'expériences fructueuses comme celle que la ville de Marseille a menée en collaboration avec Grasse et Nice. L'objectif était de rédiger un plan pluriannuel contenant une cartographie du risque, l'organisation de campagnes de contrôle, la mise en place de formation... Voir Commission Plénière du SPPPI PACA du mardi 26 septembre 2006 – Marseille - Palais du Pharo - Bouches-du-Rhône

b. « Santé-environnement » : le thème prioritaire

Pour autant, il est nécessaire de redéfinir les objectifs poursuivis par le SPPPI et par conséquent les thèmes qu'il doit aborder.

Ainsi, les trois thèmes les plus souvent cités, concernant ceux que le SPPPI devrait traiter en priorité, sont, dans l'ordre :

- l'impact sanitaire des pollutions industrielles
- l'amélioration générale de la qualité de l'air
- la réduction du risque industriel

Ils sont suivis du traitement des déchets et de la réduction des émissions industrielles.

En définitive, la prévention des pollutions industrielles, notamment au travers de la diminution des rejets à la source, constitue toujours un enjeu majeur pour les acteurs. Néanmoins, émerge la volonté que le SPPPI s'intéresse plus aux impacts, c'est-à-dire aux conséquences sur les populations et les milieux récepteurs : cette demande concerne 63% des répondants. L'aspect sanitaire des pollutions recueille un intérêt particulier puisque, comme nous l'avons souligné plus haut, l'étude des liens santé-environnement est classée en tête des priorités.

« Je suis attaché à la réflexion sur les impacts, car on peut préconiser en aval une baisse des émissions, mais quels sont vraiment les effets en amont des pollutions, de leur cumul, de leur mélange dans l'atmosphère? » (un représentant syndical)

Le développement de cet aspect au sein du SPPPI est d'autant plus important que la santé entraîne une radicalisation des débats et rend difficile l'installation ou l'agrandissement d'une industrie (Laurans et Dubien, 2000).

Il s'avèrerait utile de commanditer des études épidémiologiques locales en partenariat avec des institutions départementales, régionales ou nationales (DRASS, DASS, universités, Cellule Interrégionale d'Epidémiologie Sud, Institut National de Veille Sanitaire...). D'ailleurs dans son rapport d'activité de 2006, le CIRE Sud soulevait ce besoin d'études et se proposait d'en initier certaines :

« Il existe une demande importante de la population, des associations et des élus de cette zone [Etang de Fos-Berre] sur l'impact de la pollution atmosphérique sur son état de santé (groupe de travail « Air-santé » Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle (SPPPI), débats publics autour de l'agrandissement du port autonome à Fos-sur-Mer ...). La première partie de l'étude réalisée en 2006 par la Cire Sud a permis de réaliser un bilan des données disponibles et des attentes des différents acteurs. L'étude a pu montrer une surmortalité pour certaines pathologies dans certains cantons de la zone et une consommation d'antiasthmatiques plus élevée par rapport au reste du département. Par ailleurs, plusieurs études épidémiologiques ont déjà été menées pour déterminer la part attribuable à la pollution atmosphérique industrielle. Leurs résultats montrent que l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique est réel mais que la part attribuable à la pollution industrielle est difficilement quantifiable. La mise en place d'études permettant de mieux cibler les problèmes de santé de la population a été recommandée (cf. Rapport d'étude zone de Fos – Étang de Berre). » Il reprenait ainsi les résultats d'une analyse exploratoire¹⁷ qui énonçait plusieurs propositions d'études et a été suivie par d'autres rapports comme « L'impact sanitaire de la pollution industrielle sur la zone de Fos-Étang de Berre : étude de faisabilité à partir des déclarations du réseau régional de surveillance des odeurs de la région PACA » (D. Cathala). Cependant, ce mémoire est resté confidentiel.

¹⁷ Atiyeh A., 2006, Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, <http://ressources.ensp.fr/memoires/2006/igs/atiyeh.pdf>

Par ailleurs, une étude d'impact sanitaire basée sur les entrées hospitalières pour des causes cardio-vasculaires en utilisant la base nationale du Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information est aussi menée.

Le SPPPI n'a qu'en partie répondu à cette demande ; il a commandité une évaluation des risques sanitaires dans la Zone Industrielle de Fos-sur-Mer¹⁸ dont le rapport final est paru en mai 2008.

Les réactions à la réunion plénière du 16 décembre 2008, sur les résultats de cette étude, contestés par les associations, montrent que ces processus d'études ne doivent pas être seulement confiés à un partenaire extérieur pour être considérés comme indépendants et objectifs. Les appels à projets, les méthodologies et les protocoles des études doivent être soumis à large discussion, pour désamorcer en amont les critiques.

Le SPPPI adopte une approche segmentée des conséquences sanitaires des pollutions (au travers du groupe de travail Air et santé, de celui sur les dioxines, et du GT Bords de mer¹⁹) qui ne satisfait pas entièrement les participants car elle reste ponctuelle. De surcroît, le groupe « dioxines » qui a été une initiative appréciée pour la richesse de ses travaux est toutefois régulièrement critiqué dans les entretiens. De fait, il n'existait pas assez de communication entre les groupes, les membres ont eu l'impression qu'il n'y a eu aucun résultat concret, ni de suivi de la question et donc « de s'être investi pour rien ». Peut-être faudrait-il matérialiser cet intérêt pour la question par une commission dédiée, tout en manifestant clairement son indépendance vis-à-vis des industriels.

Le SPPPI Artois a ainsi récemment redéfini le nombre et le contour de ses commissions pour être en phase avec les attentes et les évolutions en matière d'environnement. Il en compte désormais une intitulée « Risque sanitaire. » Ce changement suit également une étude de 2008 l'ORS qui révélait un état général de santé dégradé. « Le constat est connu : la surmortalité dans le Bassin minier par rapport à la moyenne régionale est particulièrement nette pour certaines maladies respiratoires, les maladies de l'appareil circulatoire et la plupart des cancers. La surmortalité des hommes par cancer y est de 74,5% plus élevée que la moyenne française. Au delà de ces faits observés, plusieurs questions se posent : quel est le rapport entre l'environnement et la santé, entre les indicateurs connus de l'environnement et les indicateurs de l'état de santé ?²⁰ » La Région Nord-Pas-de-Calais avait de surcroît vécu plusieurs dossiers lourds qui avaient suscité l'inquiétude des riverains : pollution Metaleurop, saturnisme, légionellose... Le SPPPI de l'Artois, plutôt que de laisser croître les doutes, a préféré directement s'engager sur ce questionnement des relations entre environnement et santé.

Le SPPPI PACA pourrait de cette manière réunir les organismes, institutions et personnalités idoines sur la question et faire œuvre de « service public de veille et de contrôle environnemental et sanitaire ».

c. « Risques et urbanisme » : un autre thème essentiel pour les membres du SPPPI

De la même manière, les enjeux relatifs aux risques et à l'urbanisme cristallisent l'attention des répondants. A ce titre, il existe une attente forte vis-à-vis des PPRT, considérés par les personnes interrogées comme le second thème nouveau à aborder en priorité au sein du SPPPI Si chaque PPRT s'adresse à un site particulier, le SPPPI, selon les répondants, a un rôle à jouer au niveau régional pour mutualiser et favoriser l'échange des procédés. Les personnes interrogées s'intéressent aux PPRT au-delà des aspects qui concernent la seule

¹⁸ http://www.paca.drire.gouv.fr/environnement/ERS/Fos/ERS_Fos_2008_05_26.pdf

¹⁹ Etude du risque sanitaire par l'INVS lié à une faible activité de pêche, amateur ou professionnelle. Des recommandations avaient été émises : s'abstenir de consommation d'oursins et de moules en raison des expositions par ingestion, éviter de résider à l'Escalette et de fréquenter la plage Samena en raison de l'exposition cutanée.

²⁰ Observatoire Régional de la Santé du Nord Pas de Calais. (O.R.S.), 2008, *Bassin minier, environnement et santé*, Lille.

gestion du risque ; ils sont très demandeurs de dialogue sur l'aménagement des sites industriels et sur leurs évolutions dans le tissu urbain.

La *Charte pour la gestion du risque industriel en Basse Normandie* vise, par exemple, à fédérer les acteurs autour d'objectifs communs qui ne sont pas pris en compte par la réglementation.

La libération d'espaces autrefois dangereux qui ne le sont plus, en raison de la réduction du risque à la source due aux contraintes réglementaires, posait question. La réglementation était en effet silencieuse sur leur usage.

La charte tend donc à définir des règles de bonne conduite pour qu'ils ne deviennent pas des zones d'urbanisation forte qui accroissent de nouveau le risque. La réflexion s'est donc portée sur une utilisation rationnelle de ces espaces, qui ne pénalise pas l'industriel, et permette aux élus de proposer un développement industriel/économique approprié (pas de densification, réhabilitation de friches industrielles...) Toutes les industries et collectivités n'ont pas signé ce document, mais il forge les bases d'une responsabilisation mutuelle, poursuivant ainsi les objectifs des SPPPI.

Le SPPPI PACA avait institué un groupe de travail urbanisme peu avant la loi Bachelot. Il avait pour mission de « permettre aux acteurs traditionnels de coordonner leurs actions locales sur la base de principes reconnus au sein du SPPPI », d'élaborer un guide d'application de la loi en préparation. Le réveil de ce groupe ou la concrétisation du club CLIC (voir plus loin) permettrait de favoriser les échanges entre les CLIC et les réflexions en termes d'urbanisation des zones industrielles à risque.

3. UN ROLE DE MUTUALISATION DES CONNAISSANCES ?

a. *Améliorer la communication en interne*

Le SPPPI se définit aussi comme une structure d'études et de réflexion, étant donné qu'il peut commanditer des études à des prestataires extérieurs ou demander à ses experts membres d'apporter leurs éclairages. Mais ce rôle est grevé par l'ignorance des ressources humaines et scientifiques dont dispose le SPPPI. La DRIRE ne possède pas de fichiers à jour de ces contacts et les membres n'ont qu'une vision réduite de qui est qui et de qui fait quoi au sein du SPPPI. De fait, dans les premières questions du questionnaire, nous faisons une rapide évaluation de la connaissance du SPPPI (structuration en collège, en groupes de travail). Il s'est avéré que beaucoup de répondants ne pouvaient pas répondre, confondaient groupes de travail, collèges et commission ou donnaient des réponses erronées. Cette méconnaissance met à jour un déficit de structuration du SPPPI qui se traduit concrètement par un manque d'appropriation des acteurs. Ils considèrent que le SPPPI est la chose de la DRIRE et s'intéressent peu à un fonctionnement qui paraît opaque.

Or, la mutualisation des connaissances n'est possible que dans un espace où les acteurs se connaissent les uns les autres. Comme préalable, il serait donc nécessaire d'améliorer la communication entre les membres du SPPPI.

▪ Créer et diffuser un annuaire des membres du SPPPI PACA

D'où quelques propositions concrètes qui se déclinent dans un premier temps par la création d'un annuaire des membres du SPPPI qui répertorierait les compétences et fonctions de chacun. Il permettrait à chacun d'identifier les autres membres du SPPPI et aux collèges de se structurer pour assurer une présence et une représentation dans tous les groupes de travail (associations, syndicats). En outre, cet annuaire matérialiserait l'appartenance des membres au SPPPI, sachant que certains acteurs interrogés (en particulier les scientifiques) ne « savaient pas qu'ils étaient membres du SPPPI PACA ».

Mis à jour chaque année et envoyé par courrier électronique aux membres, cet annuaire pourrait par ailleurs être disponible sur le site Internet et consultable par tout le monde.

▪ *Mettre en place un Intranet*

La mise en place d'un Intranet, c'est-à-dire d'une plateforme d'échange entre les différents membres du SPPPI, offrirait la possibilité à tous les acteurs d'interagir, même quand ils n'ont pas pu assister à un groupe de travail dont ils sont membres. Ils pourraient par exemple amender les textes en préparation, émettre des propositions, consulter des documents en ligne, etc. La mise à disposition de forums sur un sujet donné avec une durée limitée est une tâche relativement aisée avec les nouveaux outils Internet.

De surcroît, il est indispensable de développer des passerelles entre les groupes de travail afin que la plénière ne soit pas l'unique lieu de rencontre et d'échanges. Pour cela, il serait utile de mettre en ligne, sur l'Intranet, un tableau de bord par groupe pour suivre l'évolution des travaux de chacun d'entre eux, de même que d'envisager des coopérations entre les groupes selon les sujets abordés.

Ce recensement des ressources, des travaux, ainsi que des hommes et femmes du SPPPI permettra de mieux envisager la manière de confronter les savoirs et d'apporter de l'information aux membres.

b. Développer le rôle pédagogique du SPPPI à l'attention de ses membres

Certains répondants ont souligné le « rôle pédagogique » des groupes de travail du SPPPI, par leur représentation collégiale favorisant les échanges, ainsi que leur mode de fonctionnement.

Si de nombreuses personnes interrogées s'accordent sur l'utilité de séances de formation essentiellement techniques et scientifiques (67%), elles s'interrogent néanmoins à savoir si cette compétence n'excéderait pas les capacités du SPPPI, d'autant que la plupart des acteurs peut s'appuyer sur sa communauté d'origine (entreprise, association, etc.) pour bénéficier de formations ciblées.

Si cette proposition était retenue, il faudrait donc plutôt s'appuyer sur l'offre de formations extérieure : le SPPPI agirait comme relais d'information de ses membres sur les sessions de formation existantes correspondant aux besoins spécifiques de ces derniers.

La mise en place de conférences-débats du SPPPI constituerait aussi un instrument de formation et d'information, comme c'est le cas pour le SPPPI de Strasbourg.

Le SPPPI, en s'appuyant sur les experts et les scientifiques membres de la structure, pourrait instituer un cycle de conférences (à une régularité à définir : tous les trimestres par exemple) sur les sujets qu'ils traitent à destination du grand public et des élus.

Cette formule présente plusieurs avantages : elle serait un outil de formation pour les membres du SPPPI et améliorerait la visibilité du SPPPI auprès de ses membres et à l'extérieur. Ces conférences pourraient aussi être un moyen de recruter de nouveaux membres.

Au cas où le SPPPI ne pourrait directement prendre en charge l'organisation de ces conférences, il pourrait s'associer à des cycles de conférences réalisés par d'autres institutions (faculté de pharmacie, par exemple), et s'appuyer sur l'intervention de membres du SPPPI ou d'experts extérieurs.

Afin que l'échelle régionale devienne une réalité tangible, il serait nécessaire que les conférences se tiennent dans différents lieux et pas toujours dans le département des Bouches-du-Rhône.

c. Relayer les ressources existantes en matière de veille juridique et scientifique

Plus de 60% des répondants appellent de leurs vœux la mise en place d'une veille juridique et scientifique. Le SPPPI traite en effet de sujets sur lesquels la connaissance et les dispositifs législatifs ou les réglementations évoluent très rapidement.

Certains considèrent qu'elle devrait être accompagnée d'une veille sanitaire, dispositif sans trop lourd à mettre en place, mais qui vient une nouvelle fois souligner l'importance de mener des enquêtes sanitaires, des études épidémiologiques et toxicologiques localisées.

Toutefois, beaucoup de répondants se demandent si c'est vraiment le rôle du SPPPI d'assurer ce type de tâche, s'il en a les moyens et s'il ne faut pas éviter d'élargir son champ d'action au-delà de ses capacités.

Pour se soustraire à ce type d'inconvénients, il semble utile de mutualiser les veilles qui sont déjà faites au niveau des entreprises, des collectivités territoriales, des laboratoires de recherche et du CYPRES.

Plusieurs personnes interrogées ont proposé la mutualisation de la veille déjà effectuée par leurs organismes de rattachement, comme par exemple l'Agence Régionale de Protection de l'Environnement (ARPE) et le Conseil Régional PACA (une officialisation des éventuelles collaborations est à élaborer en lien direct avec ces institutions et leurs représentants).

Par ailleurs les groupes de travail, sur les sujets précis qu'ils peuvent aborder, ont aussi la possibilité de constituer des cellules de veille. Des sous-groupes de travail ont déjà joué ce rôle par le passé notamment celui des TMD.

Cette clarification du rôle et cette redéfinition des objectifs au regard des attentes des membres et de l'évolution sociétale ne sera suivie d'effets que si elle s'accompagne de la mise en place de nouvelles règles d'organisation.

B. REDEFINIR LE FONCTIONNEMENT DU SPPPI

Le fonctionnement du SPPPI apparaît obscur pour ses membres et entièrement détenu par la DRIRE. Des confusions existent entre l'action de la DRIRE et celle du SPPPI ; le SPPPI est en effet souvent perçu comme une émanation et un bras armé de la DRIRE.

Repenser l'organisation c'est donc clarifier la distribution des rôles et faire participer tous les acteurs autour de projets collectivement définis pour réduire la pollution à la source et diminuer les impacts des activités industrielles ou liées à celles-ci. Cette exigence requiert donc d'éclaircir le fonctionnement des GT mais aussi de la plénière.

1. APPLIQUER UNE METHODOLOGIE COMMUNE A TOUS LES GROUPES DE TRAVAIL

Comme nous l'avons évoqué dans le diagnostic réalisé dans la première partie, l'intérêt des groupes de travail est salué par une majorité de répondants. Toutefois ces groupes de travail paraissent parfois entretenir un dialogue fermé entre l'industrie et la DRIRE.

Par ailleurs, les grandes commissions (eau, air, déchets, carrières, sites et sols pollués, risques) sont souvent mal distinguées des groupes de travail.

L'adoption d'une série de mesures méthodologiques permettrait, d'après nos interlocuteurs lors des entretiens et selon notre propre analyse, de redynamiser ce système et de faire participer le plus grand nombre de personnes à la réflexion.

a. Une définition collégiale des sujets et des groupes de travail : « qualité » plutôt que « quantité »

Il s'agirait en premier lieu de permettre aux membres de tous les collèges de participer au choix des sujets à traiter et des groupes de travail à constituer.

Il serait préférable, pour cela, de se focaliser sur un nombre limité de GT aux thématiques ciblées, tout en visant à associer au moins un membre de chaque collège. Cela ne sera possible qu'au travers d'une meilleure structuration des collèges, notamment pour les associations et les syndicats, afin qu'ils puissent nommer un représentant.

Cette prise de décision commune permettrait, d'une part, de répondre aux attentes et aux questionnements des membres actifs du SPPPI et d'autre part, de s'assurer de leur implication et de leur participation.

Enfin, le choix et la définition collective des groupes de travail donnerait l'occasion de les rendre plus réactifs à l'actualité et de permettre la transversalité des thématiques évoquée plus haut.

b. Un suivi régulier des travaux en cours

Il semble indispensable d'améliorer le suivi des travaux et réflexions en cours, par une information régulière sur l'état d'avancement des projets, la rédaction de compte-rendu, etc. Selon les personnes interrogées, il est également nécessaire de réduire le délai de production et de diffusion de cette information en interne. Pour cela, les membres pourraient s'appuyer sur l'outil informatique (diffusion aux membres du groupe par e-mail, mise en ligne des documents sur l'Intranet).

L'un des éléments fondamentaux pour que les groupes de travail soient réactifs et que leurs membres puissent s'engager pleinement est de régulièrement les tenir informés de l'évolution du travail par e-mail.

c. Des « présidents de commissions/GT » issus de tous les collèges, animateurs impliqués dans la vie de leur groupe

Afin de répondre au besoin de collégialité exprimé par les répondants, il faudrait favoriser la diversité des origines professionnelles dans l'animation des commissions et groupes de travail.

En effet, les groupes de travail sont aujourd'hui essentiellement animés par des ingénieurs de la DRIRE. Or l'appel à des représentants d'autres collèges, connaissant la question traitée, permettrait de responsabiliser chaque collège et de s'inscrire dans une logique de gestion partenariale du SPPPI. Par exemple, le groupe de travail sur les dioxines, divisé en quatre ateliers, présentait ainsi cette diversité d'animation : « l'inventaire des émissions de dioxines » était animé par un ingénieur de la DRIRE, « les méthodologies et techniques de surveillance » par un membre de l'INERIS, les « risques sanitaires » par un chef du service hospitalo-universitaire de médecine, la « perception de la problématique et communication au public » par le président du CYPRES. Cette distribution des rôles permettait d'afficher à la fois la scientificité et la rigueur des travaux, ainsi que l'indépendance par rapport à l'industrie et à l'Etat.

Pour améliorer le fonctionnement des GT et de leurs commissions, nous pensons que chaque commission devrait avoir un responsable, qui porterait le titre de « président », et chaque groupe de travail devrait être porté par un vice-président ou le président. Comme cela est le cas dans d'autres SPPPI en France (SPIRAL, par exemple), les animateurs pourraient être responsabilisés notamment dans la communication des résultats obtenus ou des avancées de leur groupe. Ils pourraient ainsi être chargés de rédiger des comptes-rendus intermédiaires et finaux et responsables de leur diffusion (ou de leur mise en ligne sur l'Intranet).

d. Des passerelles entre les différents groupes de travail

Il nous semble important d'améliorer la communication et l'échange d'informations entre les commissions et les groupes de travail.

En effet, les membres d'un groupe de travail, bien souvent, ne connaissent pas ce qui est étudié dans un autre GT, alors même que certaines questions peuvent se recouper.

En outre, l'environnement ne peut se sectoriser de manière artificielle. Si pour avancer sur un point particulier, il est utile de l'isoler des autres problématiques et donc d'avoir recours à une approche sectorielle, de nombreux scientifiques soulignent qu'il ne faut pas faire abstraction des interrelations et des interactions entre les milieux. Une gestion intégrée semble importante quand on parle de répercussions des pollutions, autant dans l'eau, l'air, etc.

Cela pourrait se concrétiser par des réunions semestrielles des présidents et vice-présidents, mais aussi par une meilleure communication entre les groupes de travail (la newsletter du SPPPI pourrait remplir en partie cette fonction).

Le rythme d'un GT est souvent guidé par l'actualité, par les difficultés rencontrées sur le terrain. Ce fut le cas par exemple du GT Bords de mer qui avait pour ambition d'analyser les impacts de l'industrialisation du 19^e siècle sur les bords de mer jusqu'à Calelongue (études des sols, des impacts sur le milieu marin, identification des propriétaires responsables, réflexion sur les vocations futures...) et qui s'est réuni à de nombreuses reprises quand il a été créé fin 2001. Cette dynamique s'est ensuite essoufflée en raison des oppositions entre les acteurs institutionnels concernés.

2. DYNAMISER LA PLENIERE

Malgré la vision positive mise en avant dans la première partie du rapport, des critiques s'élèvent à l'encontre de la plénière souvent comparée à une « grand' messe », où la parole est très policée et où tout est soigneusement orchestrée par la DRIRE.

Comment rendre cette journée de rendu des travaux et de débat plus interactive ? Il faudrait se concentrer sur trois points : la préparation en amont de cette rencontre, l'ouverture du débat à tous et une animation indépendante.

a. Un ordre du jour élaboré collégalement et une préparation efficace en amont

Préparer en amont la plénière signifie d'abord que les ordres du jour soient établis de manière collégiale avec des représentants de chaque collège : ce pourrait être le rôle de la structure dirigeante du SPPPI ou des présidents et vice-présidents des commissions et groupes de travail.

Les invitations doivent également être envoyées suffisamment à l'avance, pour que les membres puissent la planifier sur leur agenda souvent chargé. Il serait utile qu'elles soient accompagnées de l'ordre du jour et du livret recensant les actions du SPPPI sur l'année. Ainsi chacun pourrait préparer la plénière et poser les questions utiles.

Aujourd'hui, dans le livret distribué aux participants de la plénière, un rapport d'activités succinct ainsi que d'éventuels prolongements futurs sont déclinés par groupe de travail. Néanmoins il manque des orientations générales qui créent une dynamique collective.

b. Une plénière sous forme de « bilan-orientations » aux débats plus accessibles

Par ailleurs, la multiplicité des sujets traités en une journée rend le temps du débat pour chaque question trop court.

Au lieu de vouloir réaliser un bilan exhaustif (lequel serait accessible par le biais d'une newsletter régulière) de ce qui a été réalisé ou des études menées, la plénière devrait se concentrer sur quelques sujets importants pour montrer ce qui a été réalisé, ce qu'il reste à faire, pour établir les orientations pour l'année à venir. L'autre option serait de revenir au fonctionnement d'antan avec deux ou trois grandes réunions plénières, dont chacune traiterait de deux thématiques particulières. Cela n'alourdirait pas les coûts induits, si le SPPPI se réunissait dans des lieux dont la location est peu onéreuse comme les amphithéâtres d'université par exemple.

L'ouverture du débat à toutes les personnes invitées devrait ensuite se traduire par la vulgarisation des présentations des intervenants afin que chacun puisse suivre. Certaines personnes interviewées ont ainsi souligné la complexité des exposés, limitant la discussion à un débat d'expert.

c. Une animation extérieure, garante de l'impartialité des débats et du dynamisme de la séance

D'après les personnes interrogées, un certain malaise existe en ce qui concerne l'animation des débats. La DRIRE est juge et partie. Elle anime en même temps qu'elle doit répondre à certaines critiques qui lui sont adressées. C'est effectivement ce que nous avons pu constater lors de la plénière du 16 décembre 2008.

Aussi, la majorité des répondants s'accorde sur la nécessité que l'animation soit assurée par une personnalité extérieure (plébiscitée par 55% d'entre eux). Les personnes interrogées souhaiteraient une personne neutre, qui connaisse les sujets abordés et qui soit en capacité de gérer les débats, qu'il s'agisse d'un professionnel de la communication, comme par exemple un journaliste, d'un spécialiste de la concertation ou encore d'un expert.

3. S'OUVRIR A D'AUTRES ACTEURS ET PRENDRE EN COMPTE LEUR PAROLE

Le manque de prise en compte de la parole et des propositions des différents acteurs suscite beaucoup de critiques et nourrit l'impression que le SPPPI n'est qu'un bras armé de l'Etat.

Chaque type d'acteurs a des attentes différentes vis-à-vis du SPPPI ; en fonction de celles-ci et de ses disponibilités, les membres s'investissent différemment. Afin que le SPPPI ne souffre pas d'une présence intermittente des acteurs, d'un non-engagement des parties prenantes sur les dossiers traités, le comité de suivi doit restaurer la confiance et le sentiment d'utilité de la structure. Chacun doit donc avoir un rôle déterminé.

Il s'agira dans un premier temps pour le SPPPI d'aller au-devant des acteurs par une campagne d'information ciblée sur son rôle et ses objectifs, mais aussi d'apporter des solutions concrètes aux difficultés soulevées par les représentants des différents collèges.

Il est important qu'il soit accordé à chacun une place égale, non pas seulement en termes de temps de parole mais aussi pour ce qui est de l'étude des propositions qu'il a pu formuler.

a. Remodeler la place de l'Etat

Le SPPPI, pour une grande partie des acteurs interrogés, est sous la mainmise de la DRIRE. Selon les propos de L. Roy lors de la plénière du 16 décembre 2008, « il est nécessaire qu'elle prenne toute sa place dans le débat mais pas toute la place. »

L'Etat au travers de son représentant direct au sein du SPPPI, la DRIRE, ne peut être un acteur comme les autres. Du fait de son rôle passé au sein du SPPPI mais aussi pour faire évoluer la structure, la DRIRE a encore toute sa place

En outre, la pluridisciplinarité des compétences en son sein, sa capacité à agir et à potentiellement transformer en décision le fruit des discussions au sein du SPPPI rendent la présence de la direction régionale indispensable. Mais elle doit redéfinir sa place comme médiateur entre les différents groupes d'intérêts, comme accompagnateur de l'évolution du SPPPI, et facilitateur des discussions.

De fait, le modèle définissant l'Etat comme créateur de normes et les experts comme arbitres du processus de décision évolue progressivement. Il s'agit de construire l'acceptation sociale des activités industrielles, non plus en s'appuyant sur le principe de l'intérêt général mais sur celui du bien commun et de confiance sociale. L'implication de nouveaux acteurs dans la définition des orientations et des éventuelles décisions donne à l'Etat un rôle de gardien de la transparence du processus. Il devient un régulateur, un facilitateur des décisions collectives [Fravre, 2003]. Il octroie non plus seulement la parole à l'expertise scientifique mais aussi aux savoirs profanes, aux vécus. Cela induit de prendre en compte les appréhensions des riverains, d'accepter de discuter des études et de leurs méthodologies voire d'en concevoir ensemble le cahier des charges et de mettre en place des évaluations ou procédures de contrôle qui comprennent tous les collèges.

b. Impliquer à nouveau les élus

La DRIRE fait le constat d'une certaine désaffection des élus et collectivités locales dans les diverses activités menées par le SPPPI.

Il est néanmoins difficile de considérer tous les élus de la même manière ; leur implication est différente selon qu'il s'agit de maires de petites villes sur lesquelles sont sises des industries ou des grands élus (maires de grandes communes, président d'établissement public de coopération intercommunale, députés, sénateurs...). Les premiers se déplacent, les autres non, et au mieux, envoient leurs collaborateurs.

D'après les retours obtenus au cours de l'enquête, la structure SPPPI ne jouit pas d'un grand intérêt chez les édiles locaux, parce qu'elle n'est pas connue et que ses objectifs sont à la fois peu clairs et peu opérationnels pour une collectivité locale.

« La politique de la chaise vide des collectivités peut s'expliquer par le manque de lisibilité du rôle et de l'utilité du SPPPI pour les élus : à quoi leur sert le SPPPI ? » (le représentant d'une collectivité)

C'est pourquoi le SPPPI devrait mettre en place une démarche proactive à leur égard en allant directement chercher les élus, en leur expliquant l'utilité du SPPPI.

« Il ne faut pas se contenter de demander aux élus de venir, de les convoquer, il faut aller les voir » (le représentant d'une collectivité)

Le SPPPI de l'Artois, après avoir mené une campagne d'information à leur égard, en leur présentant la structure, a remarqué l'année dernière une augmentation de leur présence. Ce phénomène concerne davantage les maires des communes qui ont vu l'intérêt du SPPPI pour eux, notamment au moment où sont mis en place les PPRT ; leur demande principale est de recevoir de l'information, voire des formations, sur les questions d'environnement industriel.

Dans un second temps, il faudrait développer les sujets qui les intéressent (urbanisme, aménagement du territoire, impacts sur leurs populations des pollutions et risques industriels) et les sensibiliser sur leurs responsabilités en termes de protection des populations et de prévention des situations dangereuses.

Les élus sont plus présents au sein du CYPRES, car les collectivités y ont un rôle incontournable, en tant que financeurs et destinataires directs ou indirects des productions (information à l'usage du public sur le risque). Au SPPPI, ils ne se sentent pas investis d'une mission mais spectateurs, sauf quand un problème concret se pose. A ce titre, des responsabilités pourraient leur être accordées, en équité avec les autres collègues : présidence de commissions, animation de groupes de travail, rôle au sein de la structure dirigeante du SPPPI...

Une communication ciblée et personnalisée permettrait d'intéresser les grands élus (députés et sénateurs notamment) ; le SPPPI peut en effet est présenté comme une chambre de réflexion locale pour la proposition d'éventuelles lois ou amendements.

Il serait par ailleurs utile d'associer plus régulièrement les techniciens afin qu'ils répercutent l'information SPPPI et qu'ils puissent prendre part activement aux travaux. De surcroît, puisque le SPPPI travaille à l'échelle régionale, il devrait renforcer ses liens avec le Conseil Régional qui, s'il n'a pas de compétences en matière d'urbanisme opérationnel ou concernant les installations industrielles, se révèle intéressé par ces questions, liées au développement local, à l'emploi, et à la protection de l'environnement. La représentante de la Région que nous avons interrogée a d'ailleurs confirmé qu'un partenariat avec le SPPPI pourrait être envisagé.

c. Donner une place et un rôle aux scientifiques

Globalement, les répondants considèrent que la place de l'expertise est suffisante (41%) mais mériterait d'être revalorisée. De fait, les experts conviés à exposer leurs recherches lors de réunions de travail ou de plénière se demandent s'ils font partie ou non de la structure. Par ailleurs, ils sont peu identifiés comme tels par les autres acteurs, le collègue n'étant pas réellement formalisé.

Certains insistent sur la nécessité de faire appel non seulement à des experts privés mais aussi à des universitaires en poste ou à la retraite, lesquels sont prêts à s'investir dans des actions en raison du temps qu'ils ont. Des suggestions ont également été faites par certains acteurs institutionnels sur l'éventualité de recourir à des universitaires de l'espace euro-méditerranéen (ARPE, par exemple).

Pour autant, il semble important que la parole des scientifiques et experts n'étouffe celles des élus, des syndicalistes, des associations, etc. qui peuvent apporter leurs propres connaissances et les mettre en confrontation avec les savoirs experts. Le SPPPI doit donc

garder une logique de co-construction des recommandations qu'il émet ou des actions qu'il souhaite mettre en œuvre.

- La mise en place d'un comité scientifique

L'une des variables du questionnaire concernait l'éventuelle création d'un comité scientifique garant de la pertinence et de la qualité des travaux du SPPPI. Les répondants sont en majorité favorables à ce comité scientifique (65%) à la condition qu'il soit pluridisciplinaire (intégrant des experts tant dans le domaine de la santé, de l'environnement, des sciences de l'ingénieur et des sciences humaines) et modulable selon les sujets traités, c'est-à-dire sans que sa composition soit figée.

- La présence des sciences humaines et l'entrée par les impacts

De nombreuses personnes interrogées soulignent le déficit de la présence des sciences humaines : sociologues, spécialistes de la médiation environnementale, psycho-sociologues, etc. Or sur les thématiques environnementales, leur participation semble de plus en plus incontournable, d'autant plus que l'environnement qui était auparavant étudié selon une approche technico-scientifique s'ouvre aujourd'hui à d'autres dimensions (vécu, perceptions) qui lui permettent d'appréhender aussi les nuisances et la gêne. Il ne s'agit plus seulement d'agir dans le domaine quantitatif (baisse des émissions) mais aussi sur les immissions et sur la dimension qualitative des phénomènes et problèmes observés.

« Il y a un déficit des sciences humaines, notamment un manque de sociologues. Cela permettrait d'avoir un éclairage sur des angles non explorés et sensibiliserait les élus. »

L'introduction des sciences humaines permettrait d'appréhender la perception du risque et des pollutions (Slovic, 2000). Pour information, une étude préliminaire sur la perception des risques avait été réalisée pour l'Observatoire Euro-Méditerranéen Environnement et Santé et la Ville de Marseille en 2005²¹.

Face aux risques, deux processus sont observables : la surestimation et l'euphémisation. Le premier découle d'une volonté de reconnaissance par les associations de défense de l'environnement ou des riverains face à un danger méconnu ou ignoré de la puissance publique. Le manque de transparence accroît la méfiance et la sensation de risque, surtout dans les cas d'auto-contrôle des émissions et pollutions qui n'associent pas des instances indépendantes voire des associations. L'exclusion de la population des négociations, de la prise de décision, de la surveillance des sites participe de l'augmentation du risque perçu. Cette amplification est encore accrue quand les médias se saisissent de la question du risque.

L'euphémisation se rencontre chez les riverains confrontés quotidiennement au risque, et constitue un moyen de supporter le stress psychologique [Duclos, 1996]. Le développement de cette « immunité subjective » est encore accentué quand les riverains concernés sont dépendants d'une manière ou d'une autre de l'infrastructure polluante et/ou à risque (liens socio-économiques : salarié de l'usine, sous-traitant...).

Dans le cas présent, ces perceptions ont très certainement motivé l'élaboration du futur « Institut de surveillance » (dont le nom et la forme ne sont pas définitifs) par le SAN Ouest Provence.

La construction partagée d'indicateurs de perception participe de ce désir de s'ouvrir aux sciences humaines : 83.7% des personnes interrogées pensent qu'ils pourraient être utiles.

²¹ Attané A. et al., 2005, *Perceptions des risques environnementaux (Marseille et alentours). Étude exploratoire en sciences sociales, auprès des médecins et dans la presse*. Étude réalisée pour le compte de l'Observatoire Euro-Méditerranéen Environnement et Santé, Direction de la Qualité de Vie Partagée, Ville de Marseille, Marseille, SHADYC, UR 002, Ville de Marseille, Juillet

Les indicateurs de gêne (visuelle, auditive, olfactive) sont souvent corrélés à la « qualité de vie » et du bien-être. Ces derniers peuvent être appréhendés et intégrés dans des indicateurs à partir de quelques critères : vie de couple, perspectives d'avenir des enfants, situation financière, relations au travail, etc. Cela apporterait une perspective sociale aux dimensions écologiques, techniques et économiques aujourd'hui utilisées.

Il ne s'agit pas de se contenter des « indicateurs » existants qui suscitent une certaine méfiance, mais d'essayer d'en faire émerger de nouveaux sur lesquels un consensus s'établisse. De fait, l'absence de clarté sur les méthodes et les mesures existantes est à l'origine des principales critiques des associations ainsi que des collectivités locales et explique en partie la volonté de constituer un observatoire spécifique, « Institut écocitoyen de veille et d'information environnementale ». « Il y aura des données fiables pour les élus : celles des observations de l'institut. Cela ne veut pas dire que l'administration sort des résultats faux, mais les bases d'interprétations des mesures proposées par l'administration ne conviennent pas aux élus. »

Le SPPPI aurait donc intérêt, en se situant au-dessus des querelles politiques, à ouvrir l'expertise pour améliorer la confiance entre les membres. « La suppression des barrières institutionnelles érigées entre les disciplines ou les métiers sont également des gages de rapidité dans la mise en application des améliorations attendues des travaux en cours et à développer. » (Marcel, 2003)

d. Donner voix aux syndicats et aux associations

Les associations et syndicats regrettent de ne pas avoir les moyens de s'impliquer, en termes de temps notamment. Les associations ne disposent pas toujours de personnel permanent. L'éloignement est aussi une barrière pour les représentants syndicaux et associatifs, dès lors qu'ils n'habitent pas dans les Bouches-du-Rhône. En outre, n'étant par organisés au sein de leur collège d'appartenance (en raison de la faible structuration du SPPPI et aussi parce que la région PACA l'univers associatif est assez peu coalisé), ils n'ont pas la possibilité de se partager les rôles.

Les syndicats et les associations considèrent assez fréquemment que leur parole n'est pas prise en compte, même s'ils ont la possibilité de s'exprimer lors de la plénière. Les autres collègues ont au contraire l'impression que les associations de défense de l'environnement étouffent toute discussion fructueuse.

Dans le but de mieux intégrer associations et syndicats, le SPPPI devrait prévoir un budget pour le défraiement des déplacements des représentants qui habitent loin. Il faudrait qu'en coordination avec les industries dont sont issus les représentants des salariés, le temps de participation aux groupes de travail puisse être décompté dans le temps de représentation syndicale, car aujourd'hui pour assister à la journée de la plénière par exemple, ils sont obligés de prendre une journée de RTT.

En outre, la décentralisation des réunions permettrait d'impliquer d'autres associations et d'autres syndicats œuvrant sur d'autres départements de la région.

Afin que les groupes de travail soient un lieu de débat et de co-construction accessible à tous, il serait nécessaire d'en modifier les horaires. Aujourd'hui ils se tiennent dans la journée, ce qui rend difficile aux représentants des associations et des syndicats de se libérer. Des séances en début de soirée permettraient plus d'investissement de leur part.

Le recours aux visioconférences qui devient une technique de moins en moins onéreuse et relativement simple à mettre en place aurait comme avantage de limiter les déplacements des membres des groupes de travail et d'avoir une représentativité géographique large.

e. Associer ponctuellement les publics-relais et les médias

La présence des publics relais (médecins, pharmaciens, enseignants, etc.) est souhaitée par 71,4% des répondants. Pour autant, il s'agirait soit de les associer de manière ponctuelle, si le besoin l'exige (en matière de communication des risques, d'études épidémiologiques...), soit de les intégrer dans les collèges existants. De fait, les enseignants sont déjà souvent membres d'associations de défense de l'environnement ou d'associations de riverains.

La présence des représentants du monde de la communication (journalistes, reporters, cinéastes, auteurs d'ouvrages traitant des sujets ciblés par le SPPPI PACA) demanderait à être améliorée selon 80% des personnes interrogées. Là encore, cette intégration constituerait une manière d'améliorer la communication vers l'extérieur et de diversifier les intervenants du SPPPI.

f. Le SPPPI tel que ses membres le souhaiteraient

Le schéma suivant tend à intégrer les remarques de la partie que nous venons d'étudier en présentant le SPPPI tel que les acteurs souhaiteraient qu'il fonctionne. Tous les collèges seraient considérés sur un pied d'égalité et représentés dans chaque groupe de travail, ainsi que dans la structure dirigeante.

Le SPPPI nouvelle version a vocation à émettre des recommandations soit directement applicables par les décideurs (collectivités, industries, les services de l'Etat) comme les fiches Réflexe, soit à suggérer des propositions à la DRIRE qui puissent in fine être transmises aux représentants de l'Etat (préfet de Région, etc.)

Les acteurs souhaitent ainsi rompre le rapport privilégié DRIRE-Industrie pour mettre en place une structure d'initiative plus collégiale.

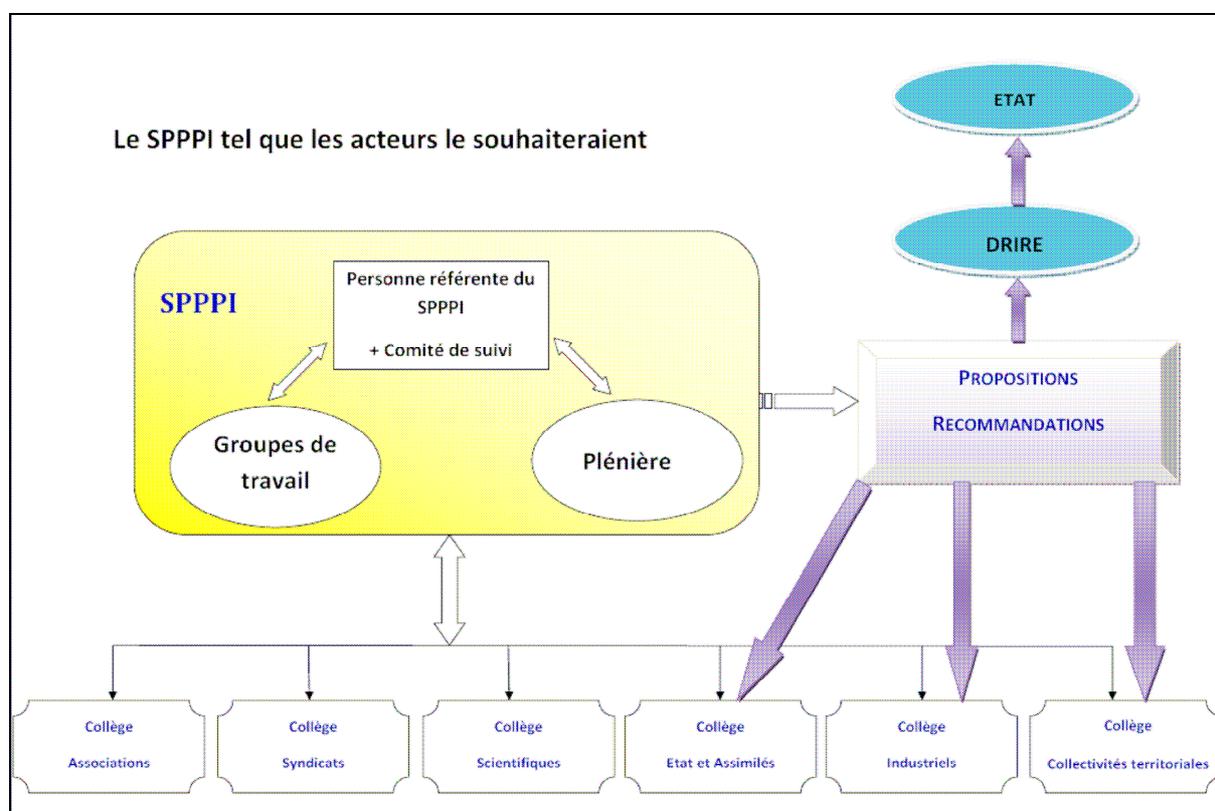


Figure 7 – Le SPPPI PACA tel que souhaité par les acteurs interrogés

Le SPPPI doit, en parallèle à sa réorganisation interne, réfléchir à son périmètre d'action et élaborer une stratégie de communication en adéquation avec les objectifs poursuivis. En

effet, comme nous l'avons vu dans la première partie (diagnostic), la communication vers l'extérieur constitue un véritable écueil pour le SPPPI PACA. Alors que les instances de concertation locales se multiplient, il lui faut en effet prouver son utilité et son efficacité comme lieu de débat et de concertation sur les questions d'environnement industriel et éclaircir son positionnement au niveau régional (périmètre d'action, liens avec les autres structures, etc.)

C. AMELIORER LA VISIBILITE ET LA LISIBILITE DU SPPPI PACA

Rendre plus lisible et visible le SPPPI PACA requiert de consolider l'existence du SPPPI au niveau régional et de démontrer son utilité par rapport aux autres structures d'information et de consultation.

Pour ce faire, le SPPPI aura à construire ses propres outils de communication et à élaborer une stratégie de communication qui aujourd'hui lui fait défaut.

1. AFFIRMER L'ORIGINALITE DU SPPPI PACA

a. La valeur ajoutée de l'approche régionale

Le SPPPI PACA, jusqu'au début de l'année 1990, se concentrait sur le territoire de l'Étang de Berre. Son périmètre d'action a été étendu à l'ensemble de la région pour traiter des questions d'environnement industriel sur d'autres sites problématiques (Vallée du Paillon, Toulon, etc.)

Or, rares sont les SPPPI qui fonctionnent à échelle régionale (SPPPI PACA, SPPPI Toulouse qui s'est rapidement élargi à la région des Midi-Pyrénées) car ce périmètre pose un problème de cohérence territoriale et d'homogénéité du tissu industriel.

Le Nord-Pas-de-Calais compte par exemple trois SPPPI, car les spécificités du littoral (risque d'inondations, de marées noires etc.), prises en charge par le SPPPI Côte d'Opale, ne se rencontrent pas à l'intérieur du territoire, où les problématiques « sites et sols pollués » sont particulièrement prégnantes en raison de l'histoire industrielle du Nord (SPPPI de l'Artois).

Le SPPPI de la vallée de la Seine se concentre sur le Nord du département des Yvelines et, malgré quelques velléités d'extension à l'ensemble du département ou vers le Val d'Oise, son périmètre infra-départemental (voir carte en annexe) semble répondre aux besoins. La structure ne se prive pas d'ailleurs d'élargir certaines actions au-delà de ce périmètre, comme ce fut le cas du guide sur les déchets adressé à tout le département.

Le SPIRAL cristallisait essentiellement son action sur l'agglomération du Grand Lyon et le département du Rhône. Toutefois il lui arrive de travailler en collaboration avec le Centre pour l'Information sur les Risques Industriels Majeurs dans le département de l'Isère (CIRIMI) qui œuvre sur le département de l'Isère ; ce fut le cas, par exemple, pour le Cdrom sur les risques majeurs. En fait, le SPIRAL agit à géométrie variable en fonction des attentes qui se font jour. Un nouvel arrêté devrait être pris pour permettre la mise en œuvre des actions à l'échelle régionale.

Le SPPPI de Strasbourg a décidé d'intégrer la ville transfrontalière de Kehl au travers d'une nouvelle commission créée en 2007 (commission transrhénane), car les mêmes problématiques se posent de part et d'autre du Rhin.

La valeur ajoutée de l'approche régionale se situe dans la capacité de parler globalement de thématiques qui ne peuvent être appréhendées seulement au niveau local. C'est pourquoi nous ne préconisons pas la création de plusieurs SPPPI sur la région PACA.

D'ailleurs 86% des personnes interrogées trouvent l'approche régionale pertinente. Néanmoins, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur sa réalité : les questionnements incluent-ils réellement les acteurs hors Bouches-du-Rhône ? Des industriels de Toulon ou de Grasse interrogés lors de l'enquête trouvent certes les travaux intéressants, mais regrettent que les sujets se concentrent sur Fos et n'intègrent pas la diversité des spécialités industrielles régionales. Ils ne se sentent pas parties prenantes et ne sont pas systématiquement invités.

Le SPPPI doit donc relever le défi de mieux intégrer les bassins industriels autres que Fos-Berre, ainsi que les départements du Vaucluse, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, des Alpes de Haute Provence et du Var. Cela n'empiète nullement sur la nécessité de continuer à travailler sur le bassin de Fos, contrairement à ce que peuvent craindre certains répondants.

Il serait intéressant que le SPPPI accroisse les focales locales pour traiter des spécificités de certains bassins industriels. Le SPPPI mènerait donc une réflexion et une action à géométrie variable en fonction des thématiques. Ce fut déjà le cas pour les parfumeurs de Grasse (1991-1994) ou pour les cimenteries de la vallée du Paillon : l'exploitation de marnes et de calcaires de la vallée du Paillon, dans les Alpes-Maritimes pour la fabrication de ciments produit en effet de multiples nuisances (poussières, vibrations, bruit).

Ce jeu des échelles pourrait se matérialiser par la création de sous-groupes de travail qui, sur des sujets précis, s'intéresseraient aux spécificités des bassins industriels

La nomination d'un représentant par département (changement organisationnel souhaité par les répondants, arrivant en seconde position après la nomination d'un représentant permanent du SPPPI) serait également un moyen pour le SPPPI non seulement d'avoir un relais de transmission et de diffusion de l'information, mais aussi de ne pas occulter les spécificités départementales.

b. Clarifier le rôle du SPPPI par rapport aux autres instances d'information et de concertation

« Le SPPPI doit être la pierre angulaire du système, sans marcher sur les plates-bandes des autres. » (un élu)

« Le SPPPI et les CLIC ne font-ils pas double emploi ? Si des thèmes communs ressortent des CLIC au niveau régional, il faut les reprendre au niveau du SPPPI, mais ce dernier ne doit pas se substituer à des CLIC. » (un industriel)

Une certaine inquiétude est née au sein des SPPPI quand les Comités Locaux d'Information et de Concertation sont apparus dans la loi Bachelot de 2003. Ne faisaient-ils pas concurrence aux SPPPI ? Comment articuler la présence d'un SPPPI avec les CLIC.

La circulaire du 26 avril 2005 laisse une marge de manœuvre conséquente au Préfet et à la DRIRE sur le choix à opérer pour connecter les deux structures. C'est pourquoi chaque SPPPI a tenté d'élaborer sa propre solution, en fonction des moyens humains dont il dispose et au regard des volontés des acteurs.

Extrait de la circulaire du 26 avril 2005 relative à la création des CLIC en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement

Articulation SPPPI-CLIC

Lorsqu'il existe, la commission « risques » du SPPPI peut, à la demande du préfet compétent, assurer la mission du comité local d'information et de concertation dans une zone et dans les formes prévues par le décret. Et, inversement, un CLIC peut, à la demande du préfet compétent, constituer la commission « risques » d'un SPPPI.

En tout état de cause, le SPPPI appuie l'action des comités locaux d'information et de concertation implantés dans sa zone géographique de compétence. A cet effet, il favorise les échanges d'expérience et la capitalisation des informations en provenance des comités. Il peut prendre en charge le secrétariat des comités.

Il constitue une base de réflexion et d'études sur des sujets transversaux et génériques liés à la prévention des pollutions et risques industriels intéressant plusieurs comités locaux à une échelle plus large, généralement interdépartementale voire interrégionale.

Il doit à la fois mettre à la disposition des CLIC les éléments de référence indispensables pour éclairer chaque question et, simultanément, éviter les doublons en vue d'optimiser la gestion de l'argent public, en appliquant le principe de subsidiarité.

Le président du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles peut inviter le président d'un comité local d'information et de concertation à présenter les travaux de son comité devant le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles.

La coordination des réflexions et de l'état d'avancement des travaux des SPPPI sera assurée par le forum inter-SPPPI, réuni sous l'égide de la direction de la prévention des pollutions et des risques à une fréquence biennale ou annuelle.

Le SPIRAL assure le secrétariat des 15 CLIC situés dans les départements de l'Ain et du Rhône. Il favorise ainsi « l'échange d'expérience, la capitalisation des informations en provenance des CLIC et met à disposition tout élément nécessaire pour éclairer chaque question » (présentation lors du Forum inter-SPPPI de 2005).

De son côté, le SPPPI Côte d'Opale a préféré institué un CLIC unique, en travaillant en amont au travers de sa commission risque qui réunit déjà l'ensemble des acteurs concernés par les CLIC

Le SPPPI Basse-Seine joue un rôle de coordination et d'harmonisation ; un forum annuel inter-CLIC est en préparation.

Le SPPPI PACA a déjà initié la réflexion en proposant la constitution d'un groupe de travail traitant de l'information du public sur les risques majeurs dont l'objectif était de « synthétiser, coordonner les demandes des CLIC et d'apporter des solutions communes à leurs attentes. Ce groupe de travail pourrait se concevoir sous forme de « Club permanent » des CLIC.²² »

Le SPPPI PACA s'est investi dans la formation des membres des CLIC, comme le SPPPI de Strasbourg-Kehl.

Chaque SPPPI essaye donc de trouver ses marques et de démontrer son utilité à une autre échelle plus large que les CLIC. A la différence de ces derniers, le SPPPI ne se concentre pas seulement sur la question du risque SEVESO, et son rôle ne concerne pas un site en particulier.

²² Bilan SPPPI PACA, Juin 2003, p. 27.

La valeur ajoutée du SPPPI est de permettre la circulation de l'information entre les différents CLIC, d'en harmoniser le fonctionnement, sans pour autant s'immiscer dans la concertation locale ou prendre la place d'un des acteurs potentiels (puisque le nombre de participants est réglementé et fonction de l'appartenance à un collège défini). Le SPPPI peut favoriser les échanges d'expériences. Certains considèrent que le SPPPI doit intervenir quand les CLIC ne sont pas en capacité de répondre, en application du principe de subsidiarité. Ce principe permet de préserver l'indépendance des CLIC et que l'action du SPPPI n'empiète sur les compétences des CLIC.

Le même type de relation respectueuse de leur fonctionnement et de leur indépendance pourrait voir le jour pour les CLIE, CLIS, etc., structures qui préexistaient aux CLIC.

Le SPPPI n'est pas menacé par les « structures concurrentes » créées par des acteurs insatisfaits des réponses du SPPPI à leurs préoccupations. Ces structures de concertation ad hoc ne disposent pas des moyens et des connaissances que peut offrir la DRIRE et ont avant tout des perspectives politiques. Un travail de collaboration serait toutefois utile avec ces organismes existants ou en voie de création comme l'observatoire de Fos.

2. METTRE EN PLACE UNE STRATEGIE DE COMMUNICATION

Il est clair, de l'avis des personnes interrogées et selon notre propre analyse, qu'une réorganisation de la stratégie de communication du SPPPI s'impose. Pour mener à bien cette tâche, plusieurs choix s'offrent au SPPPI :

- Au sein du SPPPI, un groupe de travail sur la communication peut être créé, comme c'est le cas pour le SPPPI Basse-Seine par exemple. Cette option permet d'associer l'ensemble des collèges dans la production de brochures, d'information, etc.
- Le SPPPI pourrait s'appuyer sur le CYPRES qui est déjà un vecteur connu et reconnu en matière de communication pédagogique. Si aujourd'hui il se concentre avant tout sur l'information concernant les risques, il pourrait élargir son champ de travail à l'ensemble des sujets abordés au sein du SPPPI.
- Le SPPPI peut déléguer la mission de communication à l'instance dirigeante qui pourrait émaner des réflexions du groupe de pilotage.
- Il serait aussi possible de faire appel à un prestataire externe qui prenne en charge les relations presse. Elles seraient ainsi organisées de manière plus régulière et professionnelle. Cette prestation peut-être assurée pour un budget compatible avec les moyens actuels du SPPPI. Cette solution soulagerait la structure dirigeante du SPPPI qui préférera sans doute concentrer ses efforts sur les questions de fond.

3. DES OUTILS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION A CREER

a. Mettre en place une « lettre du SPPPI PACA »

Le SPPPI manque d'outils de communication qui lui permettent d'être identifié et de faire connaître ses travaux. L'« Etat de l'environnement – PACA », édité tous les deux ans, ne remplit que très partiellement ce rôle, d'autant plus qu'il s'agit d'une publication émanant de la DRIRE et non du SPPPI. Aussi faudrait-il éditer une « lettre du SPPPI », au minimum semestrielle, adressée à ses membres et prioritairement aux publics relais : associations, collectivités, presse, etc.

b. Améliorer le site Internet

Par ailleurs, il est nécessaire d'améliorer le site Internet a minima par l'accroissement de son accessibilité, sa mise à jour régulière et une amélioration de son design.

Son rôle est de constituer une interface pratique et opérationnelle entre les membres, mais aussi à l'égard du public. Il est nécessaire de mettre en ligne des contenus simples,

facilement consultables, comme le résumé des objectifs des commissions et des groupes de travail, qui doivent servir d'accroche et qui dirigeront l'internaute intéressé vers la consultation de documents scientifiques, de comptes-rendus exhaustifs, etc.

c. Fédérer des « ambassadeurs du SPPPI »

Une communication efficace passe aussi par les membres du SPPPI. Celui-ci pourrait se doter d'ambassadeurs ou de rapporteurs. Les associations interrogées ont plusieurs fois souligné leur volonté d'être des relais auprès de leurs adhérents et de la population. Par ailleurs, les élus pourraient permettre l'insertion de notes courtes sur les actions du SPPPI dans les bulletins municipaux d'information.

d. Diffuser systématiquement des communiqués de presse

Quand un groupe de travail achève une action, le SPPPI a intérêt à faire circuler l'information, notamment au travers d'un communiqué de presse, soit dans la presse régionale soit dans la presse spécialisée.

De la même manière, toute publication émanant d'un GT doit être largement diffusée. Suite à l'envoi dans toutes les collectivités d'une première brochure sur les dioxines (qui pour l'instant n'a pas eu de second numéro), la DRIRE s'était étonnée du silence des destinataires.

Une publication ne se suffit en effet pas à elle-même ; il est nécessaire d'assurer le « service après vente », de présenter dans la mesure possible le produit aux organismes visés. Cela pourrait être possible en organisant des conférences-débats.

e. Organiser les « conférences-débats du SPPPI PACA »

Les conférences-débats du SPPPI que nous avons évoquées plus haut auraient aussi la vertu de rendre le SPPPI plus visible.

Elles seraient adressées aux membres du SPPPI et à l'ensemble de la population. A cette occasion, le SPPPI pourrait se décentraliser et les organiser dans les différents départements.

Pour qu'elles touchent un large public, une communication au travers des médias traditionnels, Internet et des publications des collectivités territoriales. Les associations membres du SPPPI pourraient aussi servir de relais auprès de leurs adhérents.

L'ensemble de ces préconisations devra faire l'objet, à notre avis, d'une concertation large qui associe tous les acteurs afin que le SPPPI gagne en légitimité et en crédibilité.

Notre enquête s'est en effet basée sur des entretiens face à face, elle a été effectuée pendant une durée limitée, et elle ne remplace pas un dialogue interactif qui conduise à la co-construction d'un projet commun et validé par tous.

Outre ce travail de dialogue qui suivra notre diagnostic, il semble essentiel dans un dernier temps de réfléchir à la structure du SPPPI qui doit découler logiquement des objectifs que les acteurs souhaitent remplir et de son caractère flexible.

D. CONSTRUIRE UNE INSTANCE DE GOUVERNANCE COLLEGIALE

Les SPPPI étaient jusqu'à très récemment des instances ad hoc, non formellement reconnues dans l'arsenal réglementaire ou législatif français. Le décret n°2008-829 du 22 août 2008 portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels est venu corriger ce manque. Il laisse toutefois une grande latitude dans l'organisation, la composition, le périmètre et les actions du SPPPI.

Ainsi, comme nous l'avons souligné précédemment, certains SPPPI en France s'appuient sur des structures associatives, d'autres n'ont pas de statut juridique et à l'instar du SPPPI PACA, s'appuient sur une organisation informelle portée par la DRIRE. Il existe des cas isolés, où la DRIRE n'a qu'un rôle très limité (présence aux réunions, dotations financières octroyées par le ministère) et où l'ensemble de la structure repose sur le volontariat des organismes membres.

1. OPTIONS NON RETENUES

Dans la rédaction du questionnaire, nous avons soumis au choix des répondants le type de structure qui leur semblait la plus pertinente pour le futur SPPPI.

Dans un premier temps, nous proposons de conserver l'organisation informelle actuelle, ce qui a retenu 24.5% des réponses. Néanmoins pour toutes les raisons déclinées ci-dessus, les difficultés rencontrées par la DRIRE dans l'animation du SPPPI et la reconfiguration administrative en cours (création de la DREAL), il ne semble pas opportun de proposer de conserver ce statut, tout du moins à long terme.

a. *Le Groupement d'intérêt public (GIP)*

Par ailleurs, nous avons écarté la mise en place d'un Groupement d'intérêt public²³ qui nous a été parfois proposé, d'une part parce que le GIP a en principe une durée limitée pour remplir une mission précise. Or, l'une des richesses du SPPPI est d'être une structure pérenne pour aborder des problématiques qui n'ont rien d'éphémères. [Voir encadré en annexe]

D'autres raisons ont motivé la mise à l'écart de cette option. Par exemple, au forum Inter-SPPPI de 2005, cette solution avait été rejetée car considérée comme trop lourde. Enfin, si les GIP confèrent une large autonomie aux fondateurs du groupement pour en dessiner contractuellement les statuts, l'interventionnisme administratif peut paraître excessif, en raison de la très forte représentation des intérêts publics au sein du groupement.

b. *Un rapprochement avec le CYPRES (Centre d'Information pour la Prévention des Risques majeurs)*

De la même manière, bien que notre questionnaire prévoyait cette alternative, nous n'avons pas approfondi la question de la possible fusion du CYPRES et du SPPPI car nous avons senti qu'il s'agissait d'un point d'achoppement qu'il faudra mettre en débat au moment de la concertation proposée plus avant.

Le CYPRES constitue une véritable originalité dans le paysage des SPPPI français ; il participe aux forums inter-SPPPI et est globalement reconnu et apprécié dans son travail de communication.

²³ Le groupement d'intérêt public (GIP), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, peut être constitué soit entre des personnes morales de droit public, soit entre une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités d'intérêt commun. L'objet poursuivi ne doit pas être à but lucratif : ces groupements ne donnent pas lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices.

Une collaboration plus étroite permettrait au SPPPI de gagner en lisibilité et au CYPRES d'étendre son champ de travail. Cette meilleure coordination présenterait plusieurs atouts.

Le CYPRES s'est construit sa propre légitimité auprès des industriels, des collectivités, de l'Etat et des associations. Son mode de financement²⁴, sa présidence tournante sont autant d'éléments qui favorisent l'implication des acteurs. Or si le SPPPI se tournait vers la forme associative, il trouverait là une interface existant efficace.

Le CYPRES gagnerait en transparence en se rapprochant du SPPPI PACA, puisque certains répondants mettaient en avant l'obscurité de son fonctionnement et de sa gestion. Or il semble déjà étroitement lié à la DRIRE, notamment en raison de l'origine de son personnel mais aussi parce que ses actions d'information touchent directement aux compétences de cette direction régionale.

Il entretient par ailleurs des liens forts avec les publics relais, ce qui est demandé par les acteurs et ce qui améliorerait la communication du SPPPI.

2. CREER UNE ASSOCIATION SUPPORT DU SPPPI ?

Au regard des entretiens de cadrage et de l'analyse du système d'acteurs, il semble que la structure la plus opérationnelle soit un SPPPI organisé par une « association-support ». Cette forme de gouvernance a retenu l'attention de la majorité des répondants (36.7%). Ce souhait est encore plus manifeste si l'on ajoute le choix « créer une association support » et « fusionner avec le CYPRES » (qui est déjà une association).

Cette formule a été retenue par d'autres SPPPI : SPPPI Artois, SPPPI Strasbourg, SPPPI Côte d'Opale, SPPPI Vallée de Seine (voir schéma organisationnel en annexe).

a. Les avantages

Dans le cas présent, cette solution offre plusieurs avantages. Tout d'abord, elle répond aux principales demandes des acteurs énumérées précédemment. De plus, elle permet à chacun de s'impliquer dans le SPPPI et de remédier à la « mainmise de la DRIRE » évoquée dans le diagnostic. En effet, les différents collègues sont responsabilisés dans l'animation et la gestion de l'association

Par ailleurs, le mode associatif permet de diversifier des sources de financement et d'instituer une solidarité sur les projets, les études et les résultats. Le SPPPI peut ainsi bénéficier d'une relative autonomie par rapport à l'État et la DRIRE, même si la plupart du temps, les locaux et les moyens logistiques sont fournis par l'État (hébergement au sein de la DRIRE). D'autant que la DRIRE (ou future DREAL, même si les conséquences organisationnelles du réagencement administratif ne sont pas connues) continue d'assurer le secrétariat de la structure.

De plus, nous avons pu constater, dans le cadre de notre tour d'horizon national sur les SPPPI, que des « co-secrétariats » peuvent être institués pour partager les responsabilités et impliquer les organismes compétents (Agence de l'eau, autres directions régionales...). Cela existait au début du SPPPI PACA et pourrait être de nouveau mis en place dans, afin de palier au manque de moyens actuels de la DRIRE, tel que cela a été soulevé par nombre de répondants (cf. diagnostic).

²⁴ Les ressources du CYPRES proviennent des cotisations des membres titulaires, des membres associées, des subventions exceptionnelles accordées par les personnes morales intéressées, les sommes perçues en contrepartie des prestations de l'Association et toutes les ressources autorisées par les textes législatifs et réglementaires.

b. Les inconvénients

En revanche, l'organisation sous forme associative présente quelques inconvénients qu'il est nécessaire de prendre en compte. D'abord, cette structure associative viendrait se superposer au CYPRES et créerait une certaine redondance. En outre, certains répondants se sont montrés réticents devant l'éventualité de créer une nouvelle structure, d'épaissir le « mille-feuilles » des instances locales. Ne serait-ce donc pas au CYPRES d'assurer le rôle d'association support, sachant que les collectivités et les industriels versent déjà des cotisations et que cette association fonctionne bien sur la Région ? Telle est la question que se sont posés certains répondants. Il faut par ailleurs noter que les SPPPI qui présentent une structure associative se sont souvent appuyés sur les structures du réseau de surveillance de la qualité de l'air. Ils ne sont donc pas partis de rien, mais ont profité d'une dynamique déjà existante.

De plus, les statuts de l'association doivent être établis de telle manière qu'elle prémunisse la structure contre la gestion de fait (maniement de deniers publics par une personne qui n'a pas qualité pour le faire).

Enfin, cette solution se solderait par la demande de contributions supplémentaires aux entreprises et collectivités, qui ne verraient pas forcément l'utilité de participer financièrement à deux entités dont les rôles et les missions respectives ne seraient pas clarifiés.

3. LES ENJEUX A RELEVER

Quelle que soit la formule qui sera retenue, à l'issue de la concertation que nous préconisons, il nous semble indispensable de garder à l'esprit les enjeux essentiels à relever pour que le SPPPI réussisse sa « mutation ».

a. Améliorer le fonctionnement du SPPPI

Tout d'abord, il est essentiel d'améliorer le fonctionnement du SPPPI, si on ne souhaite pas qu'il devienne une coquille vide, qui n'aurait pas su s'adapter à l'évolution des préoccupations environnementales.

Ce besoin est d'autant plus criant que le Grenelle de l'environnement a généré une nouvelle dynamique au niveau national mais aussi au niveau local.

Le SPPPI doit constituer une instance impartiale à l'égard des différents intérêts qu'elle regroupe ; à ce titre il est nécessaire que sa légitimité s'appuie à la fois sur une réflexivité interne (connaissance et contrôle de la structure par tous) et sur une relation de proximité vis-à-vis des attentes de la société civile et ses représentants (associations, élus...).

La clarification et la fluidification du fonctionnement permettront aux acteurs de mieux s'approprier le SPPPI, de se considérer comme membres à part entière et d'avoir l'impression de participer à des projets communs qui servent la collectivité.

b. Nommer une personne référente

Par ailleurs, le SPPPI a besoin d'avoir une personne référente qui assure le lien entre les différents membres, les contacts extérieurs, et qui prenne en charge (ou coordonne) la gestion opérationnelle du SPPPI. Il s'agit d'une attente très forte et répétée des acteurs (69.4% des répondants). Il est cependant clair que ce Monsieur/Madame SPPPI devra s'appuyer sur une équipe pour mener à bien sa mission (présidents des commissions ou des GT, animateurs des groupes de travail, commission communication, prestataires externes éventuels, etc.).

Dans les SPPPI de Strasbourg et de Toulouse, un président est élu à échéance régulière ; par son origine scientifique, ces SPPPI s'assurent une certaine neutralité vis-à-vis de l'Etat, souvent considéré comme juge et partie. De plus, ces présidents, souvent professeurs

retraités, ont plus de temps à consacrer au SPPPI qu'un Préfet de Région qui a de multiples prérogatives à remplir. En revanche, cette présidence « incarnée » est avant tout de l'ordre du symbole ; les orientations et décisions doivent être le résultat d'un travail collectif. On se prémunit ainsi qu'à chaque changement de président, le fonctionnement soit totalement remis en cause. Le SPPPI de l'Estuaire de l'Adour connaît aujourd'hui une profonde restructuration suite aux élections municipales qui n'ont pas reconduit l'ancienne élue à son poste. Or des changements qui avaient été amorcés peu avant le scrutin ont été totalement remis en cause. Sans juger de la pertinence de ce réagencement, il fragilise la structure et efface les repères des acteurs.

c. Garantir une totale transparence sur les moyens du SPPPI

Enfin, il est nécessaire d'instaurer plus de transparence sur les moyens. En effet, les membres actifs du SPPPI doivent connaître les moyens humains et financiers consacrés à la structure, par exemple pour faire des suggestions quant à leur utilisation ou amélioration, dans le cadre de la gouvernance collégiale demandée par la plupart des personnes interrogées.

En outre, le SPPPI ne pourra fonctionner qu'avec des moyens à la hauteur du rôle que les acteurs souhaitent lui faire jouer. Les acteurs qui seront intégrés à la phase concertation devront prendre en compte ces aspects financier et « ressources humaines » après avoir défini les objectifs du SPPPI.

4. NECESSITE DE METTRE EN PLACE UNE LARGE CONCERTATION SUR L'AVENIR DU SPPPI PACA

Notre approche a consisté à recueillir de l'information auprès de différents acteurs et à proposer un éclairage sur les attentes et les propositions de chacun. Cet audit et ce panel de propositions constituent une « boîte à outils et à réflexion ». ID International a mené une démarche de consultation neutre, qui a abouti à un diagnostic. Celui-ci constitue la base d'un travail essentiel, que les acteurs du SPPPI devront à mener à sa suite.

C'est pourquoi à partir de ces premiers résultats, un travail de concertation avec tous les acteurs volontaires doit voir le jour.

a. Mettre en place un comité de pilotage pour une définition collégiale du SPPPI nouvelle version

La première étape est de former un comité de pilotage de transition qui entérine immédiatement le principe de gouvernance partagée réclamé par tous et puisse travailler à partir des résultats de ce rapport et ceux du CESSA.

Aussi un appel à candidature pour ce comité de pilotage a été passé lors de la plénière du 16 décembre (les membres de l'assistance intéressés pouvaient s'inscrire à l'issue des débats). La logique est de consolider le comité de suivi de l'étude afin qu'il soit représentatif non seulement des collègues mais aussi de la diversité des origines régionales. L'AFITE doit donc prendre le relais en préparant les modalités de concertation et en choisissant, selon des critères d'équilibre géographique et de représentativité, les membres du comité de pilotage parmi les candidats qui se sont inscrits et les personnes qui ont manifesté leur volonté d'être partie prenante à la restructuration au cours de cette enquête.

Il est nécessaire de communiquer sur ce travail de concertation, au travers par exemple d'un communiqué de presse, dans l'objectif d'amorcer le changement demandé par tous.

C'est à la DRIRE de réaliser le travail de fond en lien avec l'AFITE, c'est-à-dire d'organiser la concertation et d'amorcer la réflexion avec les autres acteurs d'objectifs communs et de la structure qui en découle.

b. L'écriture conjointe d'une charte comme élément fondateur du nouveau SPPPI

Ce travail pourrait déboucher sur l'écriture d'une charte qui définirait le rôle de chacun, le fonctionnement souhaité et responsabiliserait l'ensemble des acteurs. Elle serait un document fondateur pour le SPPPI nouvelle version.

« Les actes publics de type contrat, convention, partenariat, charte... tendent depuis plus de vingt ans à être présentés d'une part comme de "nouveaux" instruments de politique publique, d'autre part comme une "alternative" originale aux instruments dits "classiques" (réglementaires, économiques et financiers, organisationnels, etc). » (Valluy, Lascombes, 1996). De fait, étant donné que l'arrêté fondateur du SPPPI PACA et le décret du 22 août 2008 laissent une marge de manœuvre conséquente, le SPPPI gagnerait à éclaircir son fonctionnement au travers d'un document collégial issu d'une large concertation. L'écriture d'une charte permet d'associer tous les collègues à l'élaboration des objectifs et d'un cadre clair.

Cette charte devra sans doute reprendre de manière coordonnée l'ensemble des points soulevés dans ce diagnostic. Elle permettra ainsi d'éclaircir le rôle de chacun. L'existence des collèges devra être relégitimée car leur meilleure structuration permettra une participation plus efficace et une meilleure représentativité de chaque type d'acteurs dans le SPPPI.

Fruit de la conjugaison des intérêts et des propositions des différentes parties prenantes représentées au sein du comité de pilotage, cette charte sera ensuite proposée à l'ensemble des acteurs.

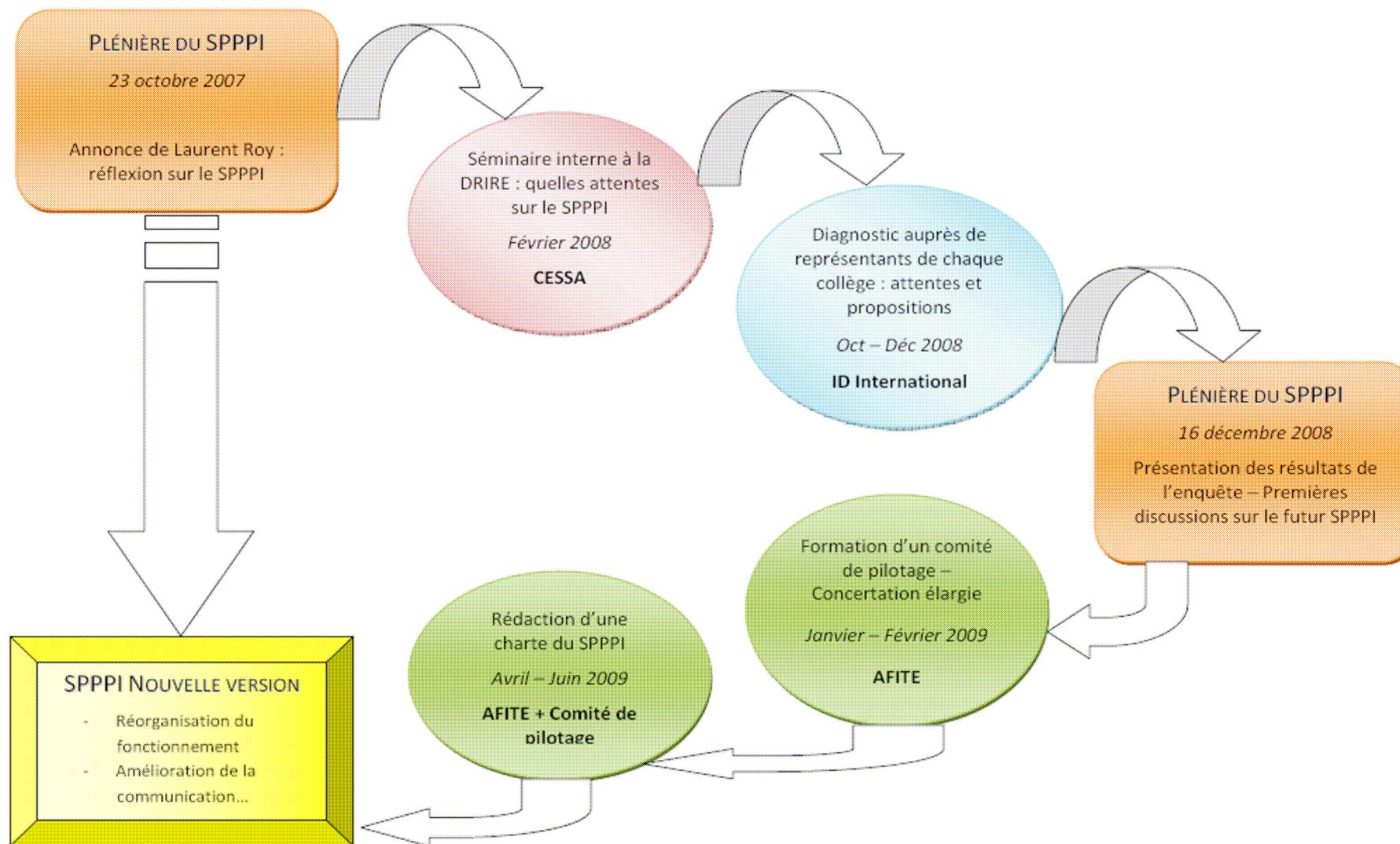


Figure 8 – Récapitulatif de la démarche d'élaboration d'un SPPPI PACA nouvelle version

E. ECLAIRAGE SUR L'ENGAGEMENT FUTUR DES ACTEURS

Dans le cadre de l'enquête, nous avons interrogé les membres du SPPPI sur leur engagement passé ou actuel au sein de la structure, et sur les conditions d'une éventuelle collaboration future, à la fois par rapport aux thèmes qui les intéressent particulièrement et sur les modalités pratiques de leur participation.

L'objectif de cette partie est donc de proposer des pistes pour la mise en œuvre de la nouvelle version de la structure, en s'appuyant sur les déclarations²⁵ des « femmes et des hommes du SPPPI PACA » qui seraient prêts à s'y engager.

LA SANTE ET LA QUALITE DE L'AIR, THEMES PRIORITAIRES POUR LES ACTEURS ENVISAGEANT DE S'ENGAGER AU SEIN DU SPPPI PACA

Les thèmes prioritaires sur lesquels les acteurs souhaiteraient s'engager à l'avenir sont tout d'abord la santé (citée 20 fois) et la qualité de l'air (citée 18 fois). Les thèmes de la qualité de l'eau, de la gestion des déchets et des risques technologiques ont été cités entre 7 et 10 fois. Viennent ensuite le changement climatique et les PPRT (5 citations), les risques naturels et l'aménagement du territoire (4 citations). Ces priorités sont représentées dans le schéma suivant.

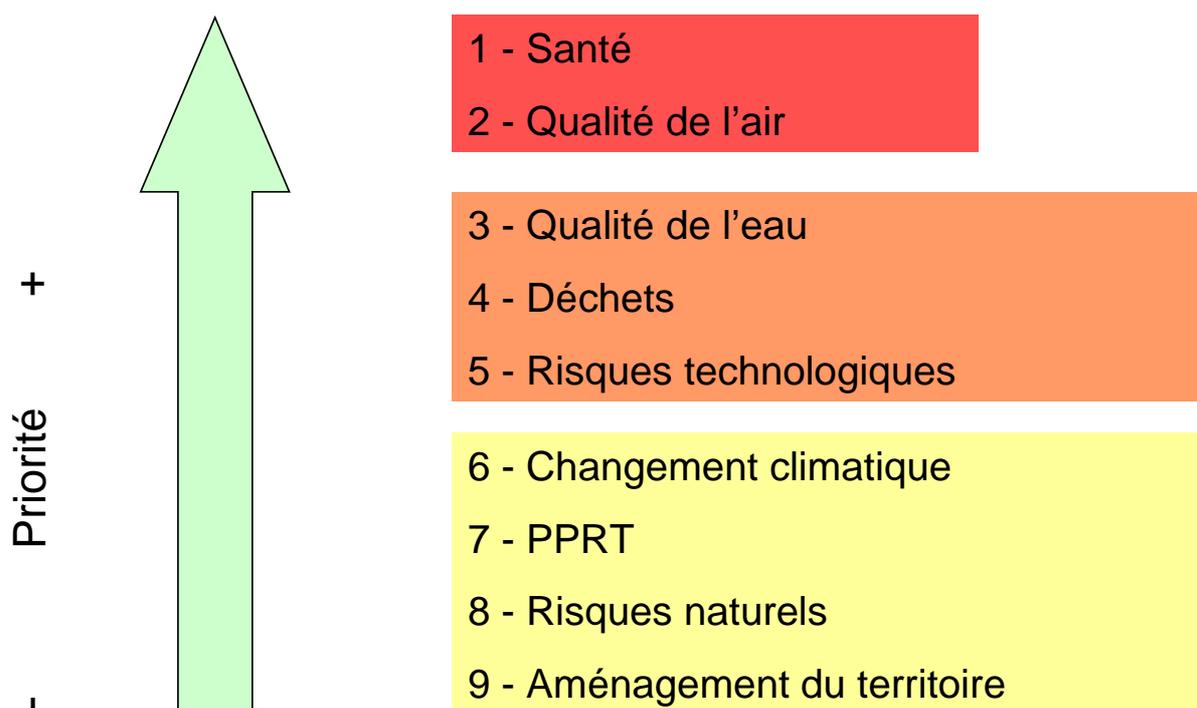


Figure 9 – Thèmes prioritaires d'engagement des acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête

La prééminence de la santé et de la qualité de l'air se retrouve dans l'évaluation faite par les répondants de la pertinence des thèmes actuellement traités par le SPPPI.

En revanche, lorsqu'on interroge l'ensemble du panel sur les thèmes dont le SPPPI devrait se saisir (ce qui induit que ceux-ci ne sont pas traités par la structure, ou ne font pas l'objet

²⁵ Nous avons spécifié à nos interlocuteurs dans le cadre de l'enquête que les déclarations faites n'engagent nullement leurs auteurs, et qu'il s'agissait uniquement d'identifier les « forces vives » sur lesquelles le SPPPI nouvelle version pouvait éventuellement s'appuyer

d'un traitement que les répondants jugent satisfaisant), le thème des politiques locales et territoriales de l'environnement est classé parmi les trois premiers.

LES GROUPES DE TRAVAIL ET LA FUTURE INSTANCE DIRIGEANTE, PRINCIPAUX SUPPORTS DE LA PARTICIPATION DES ACTEURS

Dans le cadre de l'enquête, nous avons demandé aux acteurs de préciser les modalités pratiques de leur engagement futur dans le SPPPI en se positionnant sur différentes propositions, par ordre de priorité.

a. Des groupes de travail existants ou à créer

La participation à un groupe de travail existant ou à créer est la réponse citée la plus souvent (en première occurrence et sur l'ensemble des citations). Cela rejoint l'appréciation positive des groupes de travail par les acteurs telle qu'identifiée dans la partie diagnostic, et semble confirmer la volonté d'un engagement de terrain, sur des thèmes qui touchent directement les acteurs.

Ceux-ci souhaiteraient travailler en priorité sur les thèmes cités plus haut. Parmi les sujets nouveaux à traiter en GT, on trouve principalement des thèmes d'actualité, comme le changement climatique et l'énergie. Les répondants souhaiteraient également aborder des questions liées à l'urbanisme opérationnel (aménagement du territoire : rôle des différentes instances, réglementation, etc.) parfois en lien avec la concertation (concertation en aménagement, c'est à dire en amont de l'implantation de projets). Certains acteurs ciblent des thématiques opérationnelles comme la gestion de crise en site industriel et les alertes population en cas d'incident ou d'accident dans une commune.

Le tableau récapitulatif fourni en annexe précise de manière exhaustive, par entité de rattachement des personnes interrogées, les thèmes existants ou nouveaux sur lesquels ils aimeraient travailler en groupe de travail.

La participation à des GT peut également s'envisager, pour certains répondants, en qualité d'animateur. C'est le cas des représentants des entités suivantes.

Entité	Thèmes actuels	Thèmes nouveaux
EOG	Qualité de l'air, odeurs, santé	Changement climatique
Direction Régionale de l'Équipement	Risques technologiques, qualité de l'eau, qualité de l'air	
GPMM	Qualité des eaux littorales	Concertation en matière d'aménagement, intermodalité
CEREGE	Qualité de l'air	Réglementation, métrologie

b. Une participation dans la future instance dirigeante

Plus d'une quinzaine de répondants seraient intéressés par un rôle dans la future instance de direction (ou de « pilotage », nuanceront certains). Comme le montre le tableau suivant, on trouve parmi eux une majorité de représentants des collègues « Industriels » et « Etat et assimilés ».

De manière assez surprenante au regard du constat fait par de nombreux acteurs du SPPPI (y compris la DRIRE) concernant le manque de participation des élus, on constate que plusieurs représentants de collectivités se sont prononcés en faveur d'une contribution de leur entité dans l'instance dirigeante qui devrait voir le jour. La volonté de participation des associations est également à relever.

Collège	Entités
Industriels	LyondellBasell Fos, UIC, UFIP, Esso Fos
Etat et assimilés	INERIS, DRASS, GPMM, DDAM – Service maritime 13
Elus et collectivités	Ville de Martigues – Direction de l'environnement et de l'urbanisme, SAN Ouest Provence, Ville de Marseille – Pôle sécurité
Associations de défense de l'environnement	Association VIE, MNLE 13, Ardeb Collectif Air
Autres associations	CYPRES, GIPREB

Notons que la plupart de ces entités sont déjà présentes au Comité de pilotage dont le rôle est de mener à bien l'évolution du SPPPI PACA. En revanche, d'autres personnes et entités pourraient être contactées pour une participation future.

c. Des relais d'information à exploiter

Près d'une vingtaine d'acteurs envisageraient de jouer un rôle dans la diffusion d'information relative au SPPPI et à ses activités, en interne et en externe.

Cet engagement peut se matérialiser de deux façons : en jouant le rôle de rapporteur du SPPPI dans le cadre d'échanges avec d'autres instances de concertation ou en servant de relais d'information vers leur organisme de rattachement et leurs réseaux.

Le tableau suivant présente les entités ainsi que les collèges concernés.

Collège	Entités
Industriels	ARCADIS, Environnement industrie, RTDH Veolia, UFIP, Arkema Saint Auban,
Associations de défense de l'environnement	ECOFORUM, MNLE 13, Association Robins des Bois, Ardeb Collectif Air
Etat et assimilés	DDAM – Service maritime 13, Conseil Régional PACA, Conseil Général – Direction urbanisme et environnement,
Autres associations	CYPRES, GIPREB
Elus et collectivités	Municipalité de Peillon
Scientifiques	CEREGE

d. Développer la notion d'appartenance pour fédérer les acteurs

D'après les personnes s'étant prononcées sur leur engagement futur, il est également nécessaire de leur offrir davantage de reconnaissance pour s'assurer une plus grande implication de leur part.

Comme nous l'avons souligné précédemment, bon nombre d'acteurs ne « savaient pas qu'ils étaient membres du SPPPI PACA ». Dans ces conditions, il est clair que la mise en place d'un annuaire des membres est l'une des premières étapes vers l'identification d'un réseau et le développement du sentiment d'appartenance, utile au dynamisme de la structure.

e. Des propositions spontanées

Parmi les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, certaines se sont portées volontaires pour apporter leur aide sur des aspects précis du fonctionnement du SPPPI.

Par exemple, M. Sari, professeur retraité de la Faculté de pharmacie, propose son concours pour la mise en place des « conférences-débats du SPPPI ».

L'ARPE (Association régionale de protection de l'environnement) et le Conseil Régional PACA, comme nous l'avons vu précédemment, seraient en faveur d'une mutualisation des outils de veille juridique et scientifique entre leurs entités et le SPPPI. Cette collaboration pourrait même aller au-delà, en ce qui concerne la Région, puisque sa Vice-Présidente déléguée à l'écologie, à l'environnement et au développement durable, interrogée dans le cadre de l'enquête était favorable à un partenariat. Cet intérêt de la Région PACA pour le SPPPI a été confirmé par la présence de la responsable du Service énergie, déchets, air et technologies de l'environnement à la réunion du Comité de pilotage du 6 janvier 2009.

M. Pourtier, du bureau d'études EOG propose pour sa part un outil de travail s'appuyant sur la modélisation atmosphérique.

Au delà de l'enquête auprès des membres et des entretiens de cadrage, nous avons également interrogé quelques personnes dans différentes collectivités qui ne sont pas membres du SPPPI. Cela nous a permis de présenter le SPPPI à ces personnes qui ne le connaissaient pas forcément et d'évaluer une possible participation de leur part. C'est notamment le cas du Chef de la direction de l'écologie et du développement durable Conseil Général des Alpes-Maritimes. Il a souhaité être tenu au courant des réunions (plénières et groupe de travail) qui se tiendraient prochainement, dans la mesure où les thématiques évoquées concernent le département où il agit. Il pense ainsi recueillir des informations dans le domaine de l'environnement industriel. Pour l'instant, nous n'avons pas pu interroger les maires de Lamanon (celui-ci est également président de l'Union des Maires des Bouches du Rhône) et de Mouans-Sartoux, contactés en décembre 2008.

CONCLUSION : LES 10 PROPOSITIONS PRINCIPALES

Après plus de trente ans d'existence, le SPPPI PACA doit, depuis quelques années, faire face à plusieurs changements institutionnels et sociétaux notables : l'accroissement des textes législatifs et réglementaires traitant de l'environnement industriel, la reconfiguration des systèmes d'acteurs locaux, la multiplication des instances de concertation et d'information...

Alors que les problématiques environnementales ne cessent de prendre de l'ampleur, que la conscientisation des populations et des pouvoirs publics se fait de plus en plus forte, il est nécessaire au SPPPI de se renouveler pour affirmer son originalité et son efficacité au niveau régional.

Le Grenelle de l'environnement et sa diffusion au niveau local pourraient être des opportunités à saisir, dans la mesure où il donne l'occasion d'un dialogue entre les services de l'Etat, les industriels, les salariés, les associations de défense de l'environnement et de protection des riverains, les experts et les collectivités locales. Mais, ces derniers temps, il ne permet plus une véritable concertation qui peut déboucher sur des décisions, et se confine à une plateforme d'information et d'échange qui ne satisfait plus entièrement ses membres. Ces derniers ont perdu de vue les objectifs et l'utilité du SPPPI.

C'est pourquoi il est nécessaire d'associer des représentants de chaque collège pour redéfinir les objectifs, le fonctionnement et la gouvernance du SPPPI.

Le tableau suivant met en exergue les mesures prioritaires sur lesquelles les membres du comité de pilotage devront réfléchir.

1. Mettre en place une large concertation avec tous les collèges sur le devenir du SPPPI	
Rôle	2. Redéfinir de manière collégiale les objectifs et les missions du SPPPI
	3. Redéfinir le(s) périmètre(s) du SPPPI
Gouvernance	4. Instituer une structure de gouvernance et d'animation collégiale (charte)
Fonctionnement	5. Nommer un représentant du SPPPI reconnu par tous les membres
	6. Donner à tous les collèges l'opportunité de s'exprimer et de participer au travail collectif
	7. Appliquer une méthodologie de travail validée par tous
	8. Dynamiser la réunion plénière
Communication	9. Clarifier les relations entre le SPPPI et le CYPRES
	10. Mettre en place une stratégie de communication à l'attention des membres du SPPPI et en externe

ANNEXES

1. Questionnaire

Evolution du SPPPI PACA – Attentes des acteurs

Questionnaire version Word

Connaissance du SPPPI PACA

1. Quel rôle joue le SPPPI PACA d'après vous aujourd'hui ?
2. Trouvez-vous que son nom reflète bien son rôle actuel ?
3. Quel nom suggèreriez-vous pour qu'il corresponde à son rôle actuel ?
4. Connaissez-vous son statut juridique ?
5. Quels sont les collèges qui le composent ?
6. Connaissez-vous ses différents groupes de travail ?

Evolution du rôle du SPPPI PACA

7. D'après vous, quel devrait être le rôle du SPPPI PACA sur les thèmes qu'il aborde ? (2 choix maximum)
 - *Apporter de l'information sur ces questions environnementales*
 - *Etre un lieu de débat*
 - *Apporter une aide à la décision*
 - *Etre une instance de gouvernance partagée (càd gérée par différents collèges)*
8. Connaissez-vous d'autres instances de concertation locales (CLIC, CLIE...) ?
9. Quel rôle devrait jouer le SPPPI PACA par rapport à elles ? (1 choix maximum)
 - *Coordination*
 - *Animation*
 - *Secrétariat*
 - *Ils devraient rester disjoints*
 - *Autres, précisez :*

Champ d'action et aire géographique

10. Quelles sont les thèmes les plus pertinents qui sont étudiés aujourd'hui au sein du SPPPI PACA? (3 choix hiérarchisés)
 - *Traitement des déchets*
 - *Réduction des émissions industrielles*
 - *Amélioration générale de la qualité de l'air*
 - *Amélioration générale de la qualité de l'eau*
 - *Impact sanitaire des pollutions industrielles*
 - *Réduction du risque industriel*
 - *Traitement des sites et sols pollués*
 - *Impact des risques naturels sur les sites industriels*
11. Le SPPPI PACA doit-il, selon vous, dépasser le cadre des problématiques industrielles, cœur de ses préoccupations depuis sa fondation ?
12. Vers quels thèmes ou problématiques devrait-il élargir son action ? (3 choix hiérarchisés)

- *Politiques locales et territoriales de l'environnement*
- *Aménagement du territoire*
- *Préservation de la biodiversité et des paysages*
- *Santé et environnement*
- *Qualité des eaux littorales*
- *Hygiène et sécurité des travailleurs en milieu industriel*
- *Qualité de l'air intérieur*
- *Suivi des actions identifiées lors de débats publics (Fos 2XL par exemple)*
- *Concertation dans le cadre des PPRT*
- *Autres*

13. Aujourd'hui le SPPPI PACA est devenu à dimension régionale. Est-ce que cette échelle vous semble pertinente ?
14. Pensez-vous que le SPPPI PACA devrait mener une réflexion à une échelle plus réduite ?
15. Sur quels thèmes ?
16. Sur quels territoires ?
17. Cette réflexion plus locale devrait-elle être menée sur une durée limitée (en fonction des besoins ponctuels) ou sur une base permanente ?
18. Comment articuler ces différentes échelles entre les travaux réalisés en local et la dimension régionale du SPPPI PACA ?
 - *Par la mise en place de groupes de travail spécifiques travaillant de manière transversale*
 - *Par la définition d'orientations régionales déclinées au niveau local avec une évaluation de leur mise en œuvre*
 - *Par une plus grande implication des acteurs de la société civile dans le choix des sujets à traiter et des sites à étudier*

Fonctionnement

Gouvernance - Structure

19. Dans la perspective de son évolution, quel nouveau statut correspondrait le mieux au SPPPI PACA ?
 - *Fusion avec le Cyprès (association œuvrant dans le domaine de l'information préventive du public sur les risques)*
 - *Création d'une association propre (avec un bureau comprenant une présidence, un animateur et des agents permanents)*
 - *Conservation de l'organisation informelle actuelle (secrétariat assuré par la DRIRE)*
 - *Autres, précisez :*
20. En ce qui concerne l'organisation interne du SPPPI PACA, quels changements vous sembleraient pertinents ? (2 choix hiérarchisés)
 - *Nommer un représentant permanent de la structure qui soit identifié par tous les acteurs*
 - *Nommer un correspondant par département*
 - *Nommer une présidence tournante*
 - *Autres, précisez :*

Organisation des travaux et rencontres

21. Etes-vous satisfait du fonctionnement actuel de la réunion plénière ?

22. Qui doit en définir l'ordre du jour ?

23. Faut-il continuer à recourir à des groupes de travail ?

24. Si oui, comment les redynamiser ? (3 choix maximum)

- *En réduisant le nombre de participants*
- *En favorisant les participations volontaires*
- *En définissant de manière collégiale les intitulés (les sujets) des groupes de travail (GT)*
- *En proposant une méthodologie commune à tous les groupes (objectifs, étapes, résultats)*
- *En assurant un suivi régulier (information sur l'état d'avancement des projets, diffusion de comptes-rendus, etc.)*
- *En créant deux types de GT : techniques et citoyens (concertation)*
- *En dotant les GT d'animateurs responsabilisés et identifiés*
- *En rendant les GT réactifs à l'actualité*
- *Autres, précisez :*

25. Si tel n'était pas le cas, par quoi pourrait-on les remplacer ? (Commissions thématiques comme ce fut le cas auparavant ? qui remplacent ou non la plénière ?)

Animation des débats et des actions

26. Selon vous, les différents acteurs du SPPPI PACA font-ils valoir suffisamment leurs analyses et projets sur les sujets débattus ?

27. Tous les acteurs du SPPPI PACA vous semblent-ils avoir un accès égal au débat ?

28. D'après vous, quelle place occupe le discours de l'Etat au sein du SPPPI PACA ? (1 choix)

- *Prédominante, et c'est bien ainsi*
- *Prédominante, mais il faudrait intégrer davantage les expressions des autres acteurs*
- *Place égale par rapport aux autres acteurs, et c'est bien ainsi*
- *Place égale par rapport aux autres acteurs, mais devrait intégrer davantage les expressions de ces derniers,*
- *Place égale par rapport aux autres acteurs, mais devrait être prédominante*
- *Autre, précisez :*

29. Le but de la plénière du SPPPI PACA doit-il être selon vous de : (3 choix maximum)

- *Partager des informations*
- *Créer un lieu de débat*
- *Rechercher le consensus*
- *Effectuer le bilan de l'année passée*
- *Donner des orientations pour l'année à venir*
- *Autres, précisez :*

30. Trouvez-vous que la place accordée aux échanges contradictoires est : (1 choix)

- *Insuffisante*
- *Suffisante*
- *Excessive*

31. Qui devrait selon vous tenir le rôle d'animateur du SPPPI PACA, lors de la plénière (1 choix)?

- *Les services de l'Etat*
- *Suivant le sujet abordé, un représentant d'un des autres collègues*

- *Un professionnel de la communication (type journaliste) ?*
- *Un spécialiste de la concertation, extérieur à la structure SPPPI PACA*
- *Un duo expert/personne extérieure*
- *Peu importe, mais une personne indépendante et neutre*
- *Autres, précisez :*

Moyens du SPPPI PACA

32. Considérez-vous que le SPPPI PACA manque de moyens ?

33. Si oui, lesquels ? (2 choix hiérarchisés)

- *en personnel*
- *financiers*
- *en expertise*

34. Considérez-vous que ces moyens sont utilisés de manière efficace ?

35. Quelles suggestions pourriez-vous faire pour une meilleure utilisation de ces moyens ?

36. Comment évaluez-vous la communication du SPPPI PACA en interne (au sein des groupes de travail, entre les groupes de travail, entre les groupes de travail et le reste de l'organisation) ?

- *Très satisfaisante*
- *Satisfaisante*
- *Insatisfaisante*
- *Inexistante*
- *Autres, précisez*

37. Comment pourrait-on l'améliorer ?

38. Comment évaluez-vous la communication du SPPPI PACA vers la société civile ?

- *Très satisfaisante*
- *Satisfaisante*
- *Insatisfaisante*
- *Inexistante*
- *Autres, précisez*

39. Comment pourrait-on l'améliorer ?

40. Comment évaluez-vous la communication du SPPPI PACA vers les médias ?

- *Très satisfaisante*
- *Satisfaisante*
- *Insatisfaisante*
- *Inexistante*
- *Autres, précisez*

41. Comment pourrait-on l'améliorer ?

42. Comment évaluez-vous la communication du SPPPI PACA vers les structures de concertation locale ?

- *Très satisfaisante*
- *Satisfaisante*
- *Insatisfaisante*
- *Inexistante*

- *Autres, précisez*

43. Comment pourrait-on l'améliorer ?

Evolution du rôle et de la participation des acteurs

44. Dans quelles conditions seriez-vous prêt(e) à vous investir davantage dans le fonctionnement et les missions du SPPPI PACA ? (3 choix hiérarchisés)

- *En faisant partie de l'éventuelle structure dirigeante*
- *En recherchant des financements*
- *En rejoignant un groupe de travail existant ou à créer (lequel ?)*
- *En animant un groupe de travail (lequel ?)*
- *En ayant l'occasion de vous exprimer pendant les débats*
- *En étant reconnu pour votre implication dans le SPPPI PACA (de quelle manière ?)*
- *En jouant le rôle de rapporteur du SPPPI PACA dans le cadre d'échanges avec d'autres instances de concertation*
- *En proposant un appui à la communication (relais d'information) vers votre communauté d'origine*
- *Autres, précisez :*

45. Comment faire en sorte selon vous que les élus s'impliquent de façon permanente au sein du SPPPI PACA ?

46. Qu'est-ce qui pourrait motiver d'autres élus à rejoindre le SPPPI PACA ?

47. La place des experts (tels que les scientifiques, économistes, sociologues, etc.) vous paraît-elle suffisante ?

48. La création d'un comité scientifique, garant de la pertinence et de la qualité des travaux, vous paraît-elle souhaitable ?

49. D'après vous, de quels domaines devraient être issus les membres de ce comité scientifique ?

- *Environnement (biologistes, géologues...)*
- *Santé (médecine, pharmacie...)*
- *Technologies et innovation (sciences pour l'ingénieur, physique, chimie, énergie, biotechnologies...)*
- *Sciences humaines et sociales (urbanisme, sociologie, sciences politiques, droit, économie...)*
- *Tous ces milieux à la fois*
- *Autres, précisez :*

50. Souhaiteriez-vous que des formations sur des sujets techniques, juridiques ou scientifiques soient organisées pour les acteurs du SPPPI PACA? (ordonnez 2 réponses)

- *Economiques*
- *Techniques*
- *Scientifiques*
- *Juridiques*
- *Non*
- *Autres, précisez :*

51. Sur quels sujets en particulier ?

52. Le SPPPI PACA devrait-il jouer un rôle de veille juridique et scientifique à l'attention des membres des collèges qui le composent ?

53. La présence de représentants du monde de la communication tels que : journalistes, reporters, cinéastes, auteurs d'ouvrages traitant des sujets ciblés par le SPPPI PACA vous paraît-elle pertinente ?
54. Faudrait-il intégrer les « publics relais », comme par exemple les enseignants ou les professionnels de la santé au sein du SPPPI PACA ?
55. Vous semble-t-il préférable de les intégrer :
 - *Dans un nouveau collègue*
 - *Dans un ou plusieurs collèges existants*
 - *Pas dans un collègue (association ponctuelle)*
56. Vous paraît-il utile de mettre en place des indicateurs partagés intégrant des données de perception, en plus des données scientifiques et techniques ?
57. Une évaluation de l'efficacité et l'efficience des actions entreprises par le SPPPI PACA vous semble-t-elle souhaitable (en vue de mieux communiquer sur ses performances)?
58. Quels sont les thèmes prioritaires sur lesquels vous seriez prêts à vous engager au sein du SPPPI PACA dans les 3 prochaines années ?

Identité du répondant

59. Nom (souhaitez-vous que votre questionnaire reste anonyme ?)
60. Prénom
61. Profession
62. Quelle zone géographique couvre votre organisme de rattachement/association/entreprise ?
63. Ancienneté dans vos fonctions (année)
64. Collège d'appartenance : élus et collectivité ; associations de protection de l'environnement ; autres associations ; syndicats ; industriels ; scientifiques ; Etat et assimilés
65. Date d'entrée au SPPPI PACA
66. Groupe de travail actuel (s'il y a lieu)
67. Participation à d'autres structures de concertation
68. Quelles ont été vos motivations à rejoindre le SPPPI PACA ?
69. Commentaires éventuels

2. Panel de l'enquête

Entité	Ville	Date d'entretien
Associations de défense de l'environnement (8)		
ADPLGF	Fos-sur-Mer	28-oct-08
ARDEB COLLECTIF AIR	Rognac	05-nov-08
Ecoforum PACA	Marseille	31-oct-08
ENERPOL 84	Le Thor	04-nov-08
MNLE	Vitrolles	10-nov-08
Robin des Bois	Paris	17-nov-08
UDVN 13	Marseille	24-nov-08
VIE	Velaux	20-nov-08
Autres associations (4)		
Airfobep	Martigues	28-oct-08
AtmoPACA	Marseille	30-oct-08
Cyprès	Martigues	28-oct-08
GIPREB	Berre l'Etang	04-nov-08
Elus et collectivités (9)		
ARPE	Aix-en-Pce	22-oct-08
Conseil Général 13 - Direction urbanisme/environnement	Marseille	24-nov-08
Conseil Régional PACA - Vice-présidence déléguée à l'écologie, à l'environnement et au développement durable	Marseille	13-nov-08
SAN Ouest Provence	Istres	29-oct-08
Ville de Berre l'étang - Direction urbanisme/environnement	Berre l'Etang	05-nov-08
Ville de Marseille - Pôle sécurité	Marseille	12-nov-08
Ville de Martigues - Direction urbanisme/environnement	Martigues	27-oct-08
Ville de Peillon	Peillon	17-nov-08
Etat et assimilés (7)		
BRGM	Marseille	14-nov-08
Direction départementale des affaires maritimes 13	Marseille	27-oct-08
DRASS	Marseille	29-oct-08
DRE	Marseille	29-oct-08

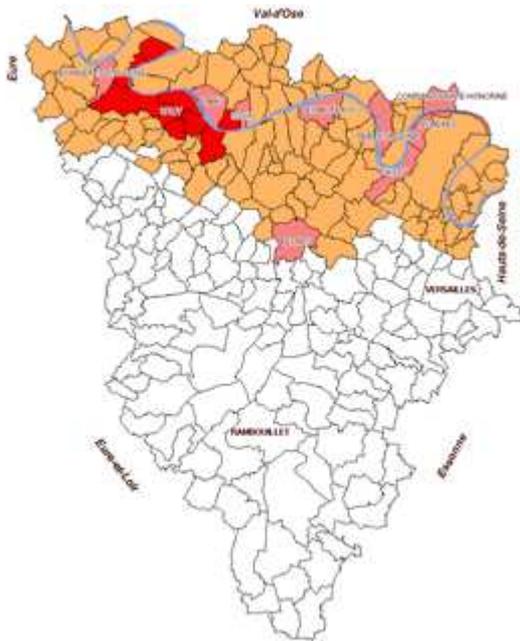
GPMM	Marseille	14-nov-08
Ineris	Aix-en-Pce	07-nov-08
Préfecture 83	Toulon	04-nov-08
Industriels (14)		
Alpes Environnement	Peyruis	21-oct-08
Arcadis	Marseille	13-nov-08
Arkema	Saint Auban	21-nov-08
Environnement industrie	Marseille	20-oct-08
ESSO	Fos-sur-Mer	28-oct-08
EURENCO	Sorgues	04-nov-08
LyondellBasell	Berre l'Etang	10-nov-08
LyondellBasell	Fos-sur-Mer	29-oct-08
LyondellBasell	Fos-sur-Mer	22-oct-08
Novergie	Toulon	19-nov-08
RTDH / Solamat Merex Rognac	Fos-sur-Mer	27-oct-08
Tembec	Tarascon	14-nov-08
UFIP	Marseille	03-nov-08
UIC	Marseille	29-oct-08
Scientifiques (6)		
CEREGE	Aix-en-Pce	12-nov-08
DRASS	Marseille	31-oct-08
EOG	Marseille	12-nov-08
Faculté de pharmacie	Toulon	13-nov-08
Hôpital Nord	Marseille	18-nov-08
Université de Provence	Marseille	22-oct-08
Syndicats (2)		
CFDT	Marseille	14-nov-08
CGT	Marseille	18-nov-08

3. Liste des personnes-ressource interrogées (entretiens de cadrage)

Nom	Fonction	Entité	Ville	Date de l'entretien
M. Berne	Secrétaire général du SPIRAL DRIRE Rhône Alpes	SPIRAL (Grand Lyon)	Lyon	03-nov-08
M. Gressent	Responsable communication du SPPPI DRIRE Haute Normandie	SPPPI Basse Seine	Rouen	12-nov-08
Mme Bensaad	Correspondante du SPPPI Salariée de l'association	SPPPI Vallée de Seine	Versailles	10-nov-08
M. Cheramy	Référent SPPPI Chef du Pôle risques chroniques DRIRE Midi-Pyrénées	SPPPI Toulouse	Toulouse	28-nov-08
M. Zilliox	Président Professeur à la retraite	SPPPI Strasbourg	Strasbourg	02-déc-09
M. Dubuis	Animateur du SPPPI DRIRE Nord-Pas-de-Calais	SPPPI Côte d'Opale	Gravelines	01-déc-09
Mme Plagnot	Secrétaire du SPPPI Chargée de mission à la CCI Bayonne	SPPPI Estuaire de l'Adour	Bayonne	09-janv-09
Mle Douchez	Responsable du SPPPI DRIRE Nord-Pas-de-Calais	SPPPI Artois	Bethune	12-janv-09
M. Chamaret	Chargé de mission pour la création du futur Institut de surveillance	SAN Ouest Provence	Istres	18-nov-08
Mme Dron	Conseillère spéciale du Ministre d'Etat	MEEDAT	Paris	11-déc-08
M. Leclercq	Chargé de mission Déchets	DRIRE PACA	Marseille	24-nov-08
M. Escoffier	Pôle Risques	DRIRE PACA	Marseille	16-oct-08
M. Aplincourt	Président	URVN	Aix-en-Pce	22-déc-08
M. Vincent	Maire	Ville de Saint Mandrier	Saint Mandrier	23-déc-08
M. Chery	Chef de la direction écologie et développement durable	Conseil Général 06	Nice	03-nov-08

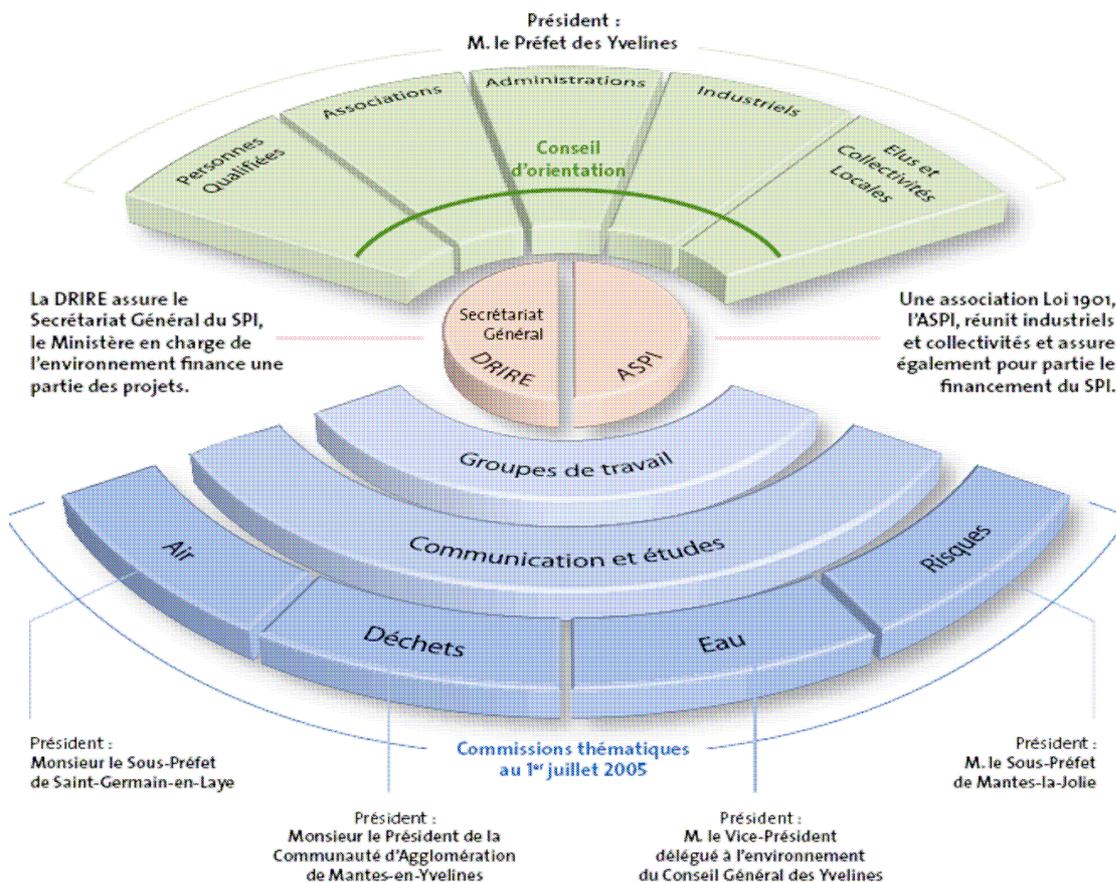
4. Carte du périmètre du SPPPI Vallée de Seine

Source : Site <http://www.spi-vds.org/francais/pagepresentation.htm> (consulté le 29/12/08)



5. Schéma d'organisation du SPPPI Vallée de Seine

Source : Plaquette d'informations du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles en Vallée de Seine



6. Eléments complémentaires sur le Groupement d'Intérêt Public

La convention constitutive du GIP est soumise à autorisation administrative. Les statuts doivent le plus souvent être approuvés par l'Etat²⁶, même s'il n'est pas membre du GIP. Cette approbation est fréquemment confiée aux ministres intéressés par l'activité du GIP. Le personnel se compose d'agents mis à la disposition du GIP par ses membres et rémunérés par ceux-ci et à défaut de personnels non statutaires recrutés par contrat selon les règles de la fonction publique. Son financement est assuré par les membres, les contributions étant proportionnelles aux parts détenues. Elles peuvent prendre la forme de mise à disposition de personnel, de locaux, de moyens matériels. Le GIP peut aussi recevoir des subventions et des dons.

Les salariés conservent leur statut d'origine. Ils sont cependant placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur. Un commissaire au compte est désigné pour surveiller le fonctionnement du GIP. Le GIP est soumis aux règles de la comptabilité privée.

A la différence du GIE, les personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et au sein du conseil d'administration, alors que, hormis les collectivités publiques, les services de l'Etat, le SPPPI comprend aussi de nombreuses personnes morales privées (associations, entreprises...)

L'une des spécificités juridiques des GIP est une large autonomie laissée aux fondateurs du groupement pour en dessiner contractuellement les statuts. L'interventionnisme administratif peut cependant paraître excessif, en raison de la très forte représentation des intérêts publics au sein du groupement. Toutefois le GIP, permet à la fois d'éviter une certaine privatisation engendrée par le recours au procédé associatif et d'éviter la rigidité excessive que comporte le recours à l'établissement public : la formule du GIP constitue donc une structure intermédiaire entre l'établissement public et l'association.

²⁶ Des exceptions existent comme le GIP d'aménagement et de développement du territoire, créée par la loi du 23 février 2005. Il n'a pas de commissaire au gouvernement et sa convention est approuvée par le préfet de région.

7. Tableau récapitulatif des thèmes existants ou nouveaux d'engagement des acteurs à trois ans par entité

Entité	Thèmes déjà traités en GT	Thèmes nouveaux
Conseil Régional PACA	Santé	Changement climatique
GIPREB	Réduction des émissions, qualité de l'eau	
EOG	Qualité de l'air, odeurs, santé	Changement climatique
Université de la Méditerranée (professeur à la retraite)	Déchets, réduction des émissions	
Direction Régionale de l'Equipement	Risques technologiques, qualité de l'eau, qualité de l'air	
LyondellBasell Fos/Berre	Santé, qualité de l'air, déchets	
Ville de Berre-l'Etang	Qualité de l'air, santé	
LyondellBasell Berre		Energies renouvelables, gestion de crise, biomasse
EDF - CFDT	Santé, risques technologiques,	
Médecin à la retraite	Qualité de l'air, santé	
Arkema Saint Auban	PPRT, santé, qualité de l'eau	Débat public
Technicien à la retraite	Pollutions industrielles, risques industriels	
Airfobep	Réductions des émissions, odeurs, information du public	
Alpes Environnement	Déchets	Valorisation, récupération et régénération des matières ; stations d'épuration
LyondellBasell Fos	Information du public, aménagement du territoire	
Hopital Nord – Service de pneumologie	Santé, communication, air intérieur	Information grand public sur données sanitaires, cancer et environnement
INERIS	Santé	PPRT
Faculté de pharmacie (professeur à la retraite)	Déchets	PPRT
Tembec	Odeurs, qualité de l'air	
Ville de Marseille – Pôle sécurité	Risques naturels, risques technologiques	Aménagement du territoire
Association Robins des bois	Risques technologiques	
BRGM	Risques naturels, sites et sols pollués, qualité de l'eau	
DRASS PACA	Santé, qualité de l'air	

INVS	Ozone, COV	
Novergie	Qualité de l'air, qualité de l'eau, risques technologiques, dioxines	
GPMM	Qualité des eaux littorales	Concertation en aménagement, intermodalité
RTDH / Veolia	Concertation, santé, qualité de l'air, déchets	
Ville de Martigues – Service environnement	Santé	Alerte population, retours d'expériences (par industriels et autres)
SAN Ouest Provence	Santé	PPRT, aménagement du territoire
CEREGE	Qualité de l'air	Réglementation, métrologie
DDAM – Service maritime 13	Qualité de l'eau	
Conseil Général 13 – Environnement et urbanisme	Déchets, qualité de l'air	Energie
UFIP	Qualité de l'air, qualité de l'eau	
Association VIE	Qualité de l'air, qualité de l'eau	Pollution par le bruit
GPMM - CGT	Santé, EIPS	Hygiène et sécurité des travailleurs

BIBLIOGRAPHIE

Atiyeh A., 2006, Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, <http://ressources.ensp.fr/memoires/2006/igs/atiyeh.pdf>

Attané A. et al., 2005, *Perceptions des risques environnementaux (Marseille et alentours). Étude exploratoire en sciences sociales, auprès des médecins et dans la presse*. Étude réalisée pour le compte de l'Observatoire Euro-Méditerranéen Environnement et Santé, Direction de la Qualité de Vie Partagée, Ville de Marseille, Marseille, SHADYC, UR 002, Ville de Marseille, Juillet

Dubois-Maury J. (dir.), Bassist R., Gobert J., 2007, *Faisabilité politico-juridique, dans la perspective du développement durable, des dispositifs d'indemnisation, de compensation des risques technologiques, pollutions et nuisances*, Rapport pour le CNRS, juillet.

Dziedzicki J.M., 2000, « Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français », in Médiation(s) environnementale(s) : quelles pratiques et quelles perspectives en France ?, Séminaire « Concertation, décision et environnement Concertation », 20 juin, in http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/seance_1.pdf (consulté le 29/12/2008)

DRIRE PACA, 2006, Etat de l'environnement industriel

Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (dir.), 2003, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences po, 380 p.

Koch C., 2005, *Regards d'acteurs sur la faisabilité des dispositifs de compensation des risques appliqués aux sites industriels - Etudes de cas sur la zone industrielle de Fos-sur-Mer, PIDUD*, 90 p.

Lascombes P., Valluy J., 1996, « Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de l'environnement industriel », *Sociologie du travail*, N°4, pp. 551-573.

Laurans Y., Dubien I., 2000, *Nature et place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs* – rapport final ; AscA/ADEME, 123p.

Marcel F., Vindimian E., 2003, « L'évaluation des risques sanitaires dans le cadre des études d'impact des installations classées », *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement*, n°32, p.73-82

Martinais E., 2007, *Les territoires du risque – La prévention des risques industriels comme processus de co-production*, ENTPE, MEDD, INRA, Rapport final, 61 p.

Observatoire Régional de la Santé du Nord Pas de Calais. (O.R.S.), 2008, *Bassin minier, environnement et santé*, Lille.

Slovic P., 2000, *The perception of risk*, Earthscan, 429 p.

Sugier A. et al., 2003, *Concertation autour des sites industriels. Synthèse d'une démarche de réflexion de l'IRSN*, Rapport IRSN, Mutadis, CEPN, décembre.

Sureau M.G., 2007, *La catastrophe AZF. De la concertation à la contestation*, La Documentation française, MEDAD, 237 p.