

# SYNTHÈSE DU RAPPORT

## CONTEXTE

La pollution de l'air est une problématique de développement et un indicateur de gouvernance. Problématique de développement car elle est corrélée avec la croissance du tissu urbain, de la mobilité, des activités industrielles et du confort résidentiel. Indicateur de gouvernance car elle permet d'évaluer le degré d'anticipation des autorités publiques et leur capacité d'action coordonnée avec l'ensemble des autres parties prenantes sur un territoire.

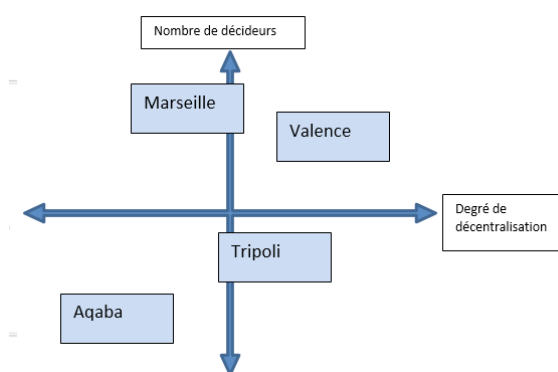
La pollution de l'air devient ainsi progressivement un enjeu de développement local majeur, comme en atteste le programme de coopération Européen de voisinage IEVP CT MED pour la période 2007-2013. La protection de l'environnement, la gestion du risque, la planification urbaine et l'amélioration de la gouvernance sont explicitement reliées dans les priorités du programme.

L'espace Méditerranéen est confronté à un développement urbain extrêmement rapide et difficilement contrôlable. Celui-ci engendre des phénomènes de pollution caractéristiques du climat méditerranéen (aux PM10 par inversion thermique en hiver, à l'ozone par forçage photochimique en été). La vulnérabilité naturelle de la région à la pollution atmosphérique, promise à l'intensification en raison des dérèglements climatiques à venir, fait de la qualité de l'air un enjeu de politique publique majeur dans les prochaines années.

## RETOUR SUR L'EXPÉRIMENTATION

C'est ce cadre qui a conduit les différents partenaires à se réunir dès 2012 autour d'un projet de coopération transnationale IEVP CT MED, baptisé GOUV'AIRNANCE. 4 territoires se sont mobilisés : Marseille (France), Valence (Espagne), Tripoli (Liban), Aqaba (Jordanie), sous la coordination de l'Agence des Villes et Territoires Méditerranéens (AVITEM), basée à Marseille. Pour l'ensemble des partenaires, le constat partagé d'insuffisances dans (i) la concertation et (ii) l'action publique sur leurs territoires se doublait d'un besoin d'élaborer de nouveaux outils permettant d'améliorer ces deux composantes.

Ce constat est d'autant plus frappant que les modes de gouvernance varient grandement d'un territoire à l'autre. Les options sont présentées selon le diagramme indicatif suivant :



Il faut noter qu'il n'existe pas de formule optimale de gouvernance. Il est par contre important de répondre à certains objectifs : transparence, implication de la société civile, processus de concertation, prise en compte de l'ensemble des parties prenantes, appui au développement économique, protection des populations.

C'est à ces objectifs précis qu'a tenté de répondre le projet GOUV'AIRNANCE, en proposant la mise en place d'un instrument nouveau de concertation : le Comité de Suivi Territorial (CST). Celui-ci regroupe le maximum d'acteurs (décideurs, chercheurs, experts, société civile, secteur privé, associations) qui ont pour tâche de travailler ensemble à la réalisation d'outils partagés. Ces outils ont pour vocation d'aider à la décision publique et non de se substituer à elle. Les échanges sur le contenu des outils et le suivi des étapes du projet sont confiés à une équipe projet, formée par le chef de file de GOUV'AIRNANCE (AVITEM), tandis que la

coordination générale est confiée au Comité de Pilotage (CP), constitué de chacun des partenaires.

Le premier outil développé par GOUV’AIRNANCE fut la réalisation par les CST de diagnostics territoriaux de la qualité de l’air. Ceux-ci sont déjà en soi des vecteurs forts de concertation, car dans certains territoires la collecte et l’analyse des données sont éclatées entre plusieurs centres d’expertise (cf. Valence, Tripoli), tandis que l’accès aux données elle-même peut être une source de difficultés, soit pour des raisons techniques (Tripoli, Aqaba), soit pour des raisons de propriété et de confidentialité (Marseille). Les résultats des diagnostics, bien que propres à chaque territoire, mettent en évidence de nombreuses convergences, au premier chef duquel la part prépondérante du trafic routier en tant que source de pollution. Ainsi, le diagnostic est un outil précieux pour révéler des spécificités méditerranéennes de la (mauvaise) qualité de l’air.

Le second outil est la réalisation de plateformes, terme ayant pris des formes différentes mais dont la définition commune est d’être un outil générant et diffusant de l’information sur la qualité de l’air. Cette information peut être de la mesure de pollutions (Valence, Tripoli, Aqaba) ou de la modélisation / simulation de pollution à l’échelle métropolitaine (Marseille). La finalité est de pouvoir centraliser cette information, sur des supports publiés (Tripoli) ou interactifs (Marseille).

Le troisième outil est la réalisation d’un projet pilote, dont la définition commune est l’expérimentation d’une campagne de communication sur (i) la qualité de l’air, (ii) la plateforme territoriale et (iii) le projet GOUV’AIRNANCE. Ces campagnes, qui ont pu viser les populations vulnérables (Valence, Tripoli), la société civile (Marseille, Aqaba), ont vocation à sensibiliser les populations à la question de la pollution de l’air, et à pérenniser l’acquis du projet GOUV’AIRNANCE. Cet acquis est par ailleurs présenté sur le site web commun aux partenaires du projet : [www.gouvairnance.eu](http://www.gouvairnance.eu).

Les partenaires s’étaient fixé une liste de 5 résultats à obtenir par GOUV’AIRNANCE portant sur la création ou l’amélioration de : (i) un système de surveillance de la qualité de l’air, (ii) une organisation dédiée, (iii) un système d’information aux populations, (iv) procédures de concertation, et (v) un processus de dissémination régionale. Chacun de ces résultats a été divisé en étapes dans le rapport final. Toutes les étapes n’ont pas été uniformément atteintes d’un territoire à l’autre, traduisant des situations locales différentes. Mais l’on peut noter que le projet a non seulement atteint la majorité des résultats attendus, mais qu’il a surtout permis de renforcer les conditions nécessaires à l’obtention de ces résultats. On peut espérer que ces résultats seront ainsi pérennisés.

# DE L'EXPÉRIMENTATION D'UN DISPOSITIF DE GOUVERNANCE TERRITORIALE À L'ÉMERGENCE D'UN RÉSEAU TRANSNATIONAL DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Au-delà de la production d'outils, la véritable valeur ajoutée de GOUV'AIRNANCE est de proposer une méthode « clefs en main » - donc répliquable à tout territoire de la région - qui répond aux objectifs du projet. La méthode repose sur (i) l'identification de problèmes potentiels de gouvernance et la mise en place d'une instance de concertation, le CST, (ii) l'instauration de processus techniques standardisés et la mutualisation à l'échelle transnationale (iii) la réalisation d'outils communs (diagnostic territorial, plateforme, projet pilote).

Le projet GOUV'AIRNANCE a réalisé un document méthodologique indicatif quant à la constitution d'un CST. Quatre secteurs d'activité ont été identifiés et ont vocation à être représentés dans les CST :

- Bâtiments, urbanisme, déplacement, mode de vie et consommation
- Santé
- Choix énergétiques et industriels
- Biodiversité, environnement, ressources.

Cette division permet non seulement de couvrir l'ensemble des secteurs responsables de et/ou affectés par la qualité de l'air, mais aussi de faire remonter les structures de gouvernance sur le territoire et de préciser les compétences de chacun. Dans un second temps, les membres recherchés du CST sont contactés et (au moins certains d'entre eux) se réunissent. C'est au cours de ces réunions préparatoires qu'émergent les problématiques de gouvernance auxquels sont confrontées les différentes parties prenantes. Enfin, la composition des CST est à vocation évolutive, ce qui permet (i) d'avancer en fonction du rythme imprimé par les membres les plus dynamiques, (ii) de traiter les problèmes de gouvernance au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Le guide technique est un outil d'aide à la préparation du diagnostic territorial, qui est une étape indispensable. Il propose de procéder par étapes, en commençant par une analyse en amont des spécificités territoriales (urbanisme, relief, recensement d'activités industrielles, climat...) ayant une incidence sur la pollution de l'air. Il présente ensuite des stratégies d'échantillonnages en fonction des spécificités susnommées, recommande des techniques, des maillages et des périodes de

mesure. Il présente également les techniques et instruments propres à la mesure de chaque type de polluants, et détaille enfin la méthodologie de modélisation à suivre.

Les CST ont eu la charge de conduire les étapes de coopération technique autour du projet, qui se sont matérialisées d'abord par des réunions transnationales entre partenaires. Organisées cinq fois durant le projet, ces réunions furent cruciales car c'est au cours de celles-ci que sont nées des opportunités de partenariats entre certains des partenaires. En effet, un des objectifs du projet était de favoriser les échanges de bonnes pratiques ; celles-ci furent d'abord exposées lors des réunions, et certaines furent suivies de séances de formation in-situ (cf. la formation du personnel du laboratoire Ben Hayyan d'Aqaba auprès d'Air PACA à Marseille) ou via des missions d'accompagnement (cf. la mission d'AVITEM auprès de la Communauté Urbaine d'Al-Fayhaa).

Ce sont également les CST qui eurent la charge de produire les différents outils prévus dans le cahier des charges du projet : diagnostic territorial, plateforme, projet pilote. Mais leur tâche fut surtout de s'assurer que les travaux en cours étaient en cohérence avec le cahier des charges et avec les travaux des autres partenaires : il s'est agi d'un contrôle de la qualité permanent. A ce titre, la mise en commun des ressources et des travaux entre les différents territoires constitue un point d'orgue à la coopération transnationale. Cette ultime étape repose sur des formats de données communs (permis par le guide technique et le diagnostic territorial) et éventuellement sur des protocoles de communication communs (campagnes de sensibilisation et développement d'outils internet standardisés).

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAP- PORT

Le succès de la méthode développée par GOUV'AIRNANCE laisse envisager que le projet se mette en place sur d'autres territoires. Pour cela, le rapport présente un certain nombre de pistes d'amélioration et soumet des recommandations pour faire vivre le projet lors d'étapes ultérieures. Parmi les pistes d'amélioration, à déterminer en amont du projet, figurent (i) la mutualisation des mesures techniques, (ii) la définition d'une méthodologie de gouvernance concertée, (iii) l'anticipation de la valeur ajoutée transnationale des outils produits par le projet, (iv) une plus grande implication des populations, notamment celles des plus exposées. Quant aux recommandations pour d'éventuelles nouvelles

phases du projet GOUV'AIRNANCE, elles seront présentées dans le dernier paragraphe de la présente synthèse.

Le guide technique a été développé au cours du projet et n'était pas prévu dans le cahier des charges initial. Il répondait donc à un besoin exprimé par plusieurs partenaires. Si la méthodologie GOUV'AIRNANCE devait être reprise par d'autres territoires, il est souhaitable que cet outil y figure explicitement. Cela permettrait notamment d'harmoniser les diagnostics territoriaux et de permettre ainsi une analyse comparée reposant sur un protocole similaire. A l'avenir, des outils de modélisation et de simulation pourraient être plus généralement utilisés par les partenaires, si ceux-ci sont clairement évoqués dans le cahier des charges initial. Le projet serait alors enrichi de données cartographiques directement comparables d'un territoire à l'autre.

Il n'est pas nécessaire de proposer une composition standardisée des CST, en raison de l'extrême diversité des structures de gouvernance d'un territoire à l'autre. Néanmoins, on peut tâcher d'optimiser leur fonctionnement en proposant des protocoles d'échanges d'information dès leur constitution. Cela pourrait se traduire par une note explicative des missions et compétences du CST, l'inclusion de clauses de confidentialité sur des informations considérées comme sensibles, afin de favoriser au maximum le consensus au sein des CST. De plus, un calendrier prévisionnel pourrait être soumis aux membres pour garantir la fréquence et le mode opératoire des réunions, et avancer au rythme préconisé.

GOUV'AIRNANCE repose sur la conviction que le partage d'expériences est un outil puissant d'optimisation de la gouvernance territoriale, particulièrement sur une thématique aussi récente aux yeux des décideurs que la qualité de l'air. Il serait donc souhaitable que dans la définition des outils à produire (diagnostic, plateforme, projet pilote) soit clairement prévue leur transférabilité. Des fiches-outils peuvent être mises à disposition des CST, comportant des rubriques à remplir (e.g. : objectifs, public visé, évaluation, etc.) et servant de balises tout au long du projet. Le travail de compilation des résultats en serait facilité, ainsi que la possibilité d'analyser, de comparer et de diffuser ces résultats. Une réflexion sur un canal commun de communication (site web) est également souhaitable: le choix du système de gestion des données (à l'instar de Drupal) pourrait être décidé en amont de projet et partagé par l'ensemble des territoires.

La gouvernance, couplée aux nouveaux outils de communication et d'information, permettent d'impliquer les citoyens à un degré inédit. C'est en ce sens que l'ensemble des outils potentiellement produits par un projet comme GOUV'AIRNANCE peut être utilisé comme leviers d'aide à la décision publique. Encore faut-il pouvoir informer les citoyens que



de tels outils existent, et comment les utiliser. Il paraît donc indispensable d'identifier dès l'origine du projet des relais de communication auprès de la société civile (associations de quartier, d'intérêt général, écoles...) et de les intégrer au CST. Le projet pilote pourrait être préalablement validé par ces représentants de la société civile avant d'être mis en place. Par la suite, un protocole précis de sensibilisation / diffusion pourrait être soumis au CST, à valider en cours de route du projet (car il est nécessaire d'anticiper les aléas inhérents à tout projet).

La conclusion du rapport recommande la poursuite du projet GOUV'AIRNANCE et suggère plusieurs options pour son développement (celles-ci n'étant pas exclusives entre elles). La première vise à répliquer le projet sur d'autres territoires, en prenant en compte les pistes d'optimisation exposées précédemment. La seconde propose de nouveaux protocoles de mesure sur les territoires partenaires de GOUV'AIRNANCE, afin de réaliser des échantillonnages ciblés (de polluants, de sites exposés), à la fois plus précis et directement comparables entre eux. La troisième est la création d'un site web régional de partage des données concernant la qualité de l'air et d'exemples de politiques publiques, sur le modèle de [www.air-marseille.eu](http://www.air-marseille.eu). Enfin la dernière option consisterait à constituer une plateforme regroupant les initiatives citoyennes locales réalisées ou réalisables, mettant à disposition des forums de discussion, et promulguant des conseils de mise en œuvre d'actions telles qu'une campagne de mesure ou des gestes quotidiens à adopter.