

La gestion de la qualité de l'air en Belgique : une gouvernance multiniveau entre incertitudes politiques et techniques

Stéphanie Vanhaeren, Pauline Feron, Kim Hendrickx and Catherine Fallon

La gouvernance multiniveau
Volume 19, Number 1, Winter 2013

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1017154ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1017154ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1929-3348 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Vanhaeren, S., Feron, P., Hendrickx, K. & Fallon, C. (2013). La gestion de la qualité de l'air en Belgique : une gouvernance multiniveau entre incertitudes politiques et techniques. *Télescope*, 19(1), 115–134.
<https://doi.org/10.7202/1017154ar>

Article abstract

Governance in Belgium is characterized by a two-fold process of reconfiguration – i.e., at the upper levels by the dynamics of “Europeanization” and at the lower levels by intensive regionalization. For example, today the environmental sector is regionalized, but numerous decisions are made at the level of the European Union, whose policymaking authorities have not fully accounted for regional entities. This article is based on a study conducted among the federal and regional authorities responsible for managing air quality in Belgium. Translating the EU framework into action would require the deployment of a cross-cutting, environment/health approach bringing together all levels of power. At the same time, however, our respondents decry the lack of integration of these policies at the regional and federal levels. Each level of power has been developing its own dynamic for reinterpreting policy and instruments defined at the European level.

LA GESTION DE LA QUALITÉ DE L'AIR EN BELGIQUE : UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAU ENTRE INCERTITUDES POLITIQUES ET TECHNIQUES

Par **Stéphanie Vanhaeren**, Doctorante, Spiral, Université de Liège, Belgique

• s.vanhaeren@ulg.ac.be

Pauline Feron, Attachée de recherche, Spiral, Université de Liège, Belgique

• pauline.feron@ulg.ac.be

Kim Hendrickx, Doctorant, Spiral, Université de Liège, Belgique

• khendrickx@ulg.ac.be

Et **Catherine Fallon**, Professeure, Spiral, Université de Liège, Belgique

• catherine.fallon@ulg.ac.be

RÉSUMÉ La gouvernance de l'État belge est caractérisée par un double processus de reconfiguration : vers le haut, par les dynamiques d'eupéanisation, et vers le bas, par un processus de régionalisation approfondi. Par exemple, le domaine de l'environnement est aujourd'hui régionalisé, mais de nombreuses décisions sont prises au niveau de l'Union européenne, dont les instances décisionnelles n'intègrent pas pleinement le fait régional. Cet article s'appuie sur une étude menée auprès des instances fédérales et régionales chargées de la gestion de la qualité de l'air en Belgique. La traduction du cadre européen demanderait le déploiement d'une approche transversale environnement-santé associant tous les niveaux de pouvoir, mais les répondants dénoncent l'absence d'intégration de ces politiques aux niveaux régional et fédéral. Chaque niveau de pouvoir développe une dynamique propre pour réinterpréter la politique et les instruments définis au niveau européen.

ABSTRACT Governance in Belgium is characterized by a two-fold process of reconfiguration – i.e., at the upper levels by the dynamics of “Europeanization” and at the lower levels by intensive regionalization. For example, today the environmental sector is regionalized, but numerous decisions are made at the level of the European Union, whose policymaking authorities have not fully accounted for regional entities. This article is based on a study conducted among the federal and regional authorities responsible for managing air quality in Belgium. Translating the EU framework into action would require the deployment of a cross-cutting, environment/health approach bringing together all levels of power. At the same time, however, our respondents decry the lack of integration of these policies at the regional and federal levels. Each level of power has been developing its own dynamic for reinterpreting policy and instruments defined at the European level.

Pour citer cet article : Vanhaeren, S. et autres (2013). « La gestion de la qualité de l'air en Belgique : une gouvernance multiniveau entre incertitudes politiques et techniques », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 115-134.

Les préoccupations en matière de qualité de l'air agitaient déjà les responsables politiques des cités grecques (Vlassopoulou, 2003). L'air que nous respirons est aujourd'hui la cible d'une activité normative intense, impliquant aussi bien les experts de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) que les institutions européennes

chargées du domaine de l'environnement et de la santé et les responsables belges, au niveau fédéral et régional, dans un enchevêtrement complexe de plans stratégiques et d'expertises contradictoires. En effet, les responsabilités en ces matières sont partagées entre les États membres et l'Union européenne dans le cadre d'une politique commune de l'environnement qui poursuit à la fois la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et la protection de la santé des personnes comme le précise l'article 191 du Traité de l'Union. Notre étude propose de cibler et d'évaluer les processus concrets de coopération entre ordres de gouvernement et entre secteurs étroitement imbriqués, au moyen de l'analyse d'une politique à la fois transversale et multiniveau (notamment par le caractère européen de celle-ci) qui met à l'épreuve les modes de gestion publique hiérarchisés et sectorialisés.

En ce qui concerne les politiques environnement-santé, les orientations générales sont décidées au niveau européen puis traduites par les instances fédérales, régionales et communautaires belges, en fonction de leurs responsabilités propres. C'est aussi le cas pour la politique de gestion de la qualité de l'air. Cet article centre son attention sur la pollution de l'air par les particules fines. En effet, le degré de concentration de particules fines dans l'air est récemment devenu une question de santé publique (Boutaric et Lascoumes, 2008) définie comme un risque sanitaire collectif et problématisée ainsi par les instances européennes dans le cadre du programme Clean Air for Europe (CAFE¹) et dans la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Les particules fines cachent une grande hétérogénéité de composants et de politiques publiques. L'action publique prend dès lors pour cible non seulement les sources fixes d'émission (sites industriels et chauffage domestique), mais aussi les sources mobiles. Une approche systémique de la question devrait, au-delà des domaines de l'environnement et de la santé, idéalement intégrer des champs politiques aussi divers que la mobilité et le transport, la politique industrielle, l'aménagement du territoire et la construction, avec le risque de remettre en question des choix antérieurs dans ces différents domaines (Vanhaeren, Hendrickx et Fallon, 2011). Cette exigence de transversalité dans la gestion d'une question émergente lui donne un potentiel transformatif dans les différents secteurs, contribuant à freiner l'enrôlement des divers acteurs (Callon, 1986) ainsi que les possibilités des nouvelles traductions indispensables pour assurer des dynamiques de coopération multiniveaux entre des réseaux multiples caractérisés par une grande hétérogénéité sectorielle et institutionnelle.

Comment intégrer des cadrages multiples tels qu'ils sont imposés par l'approche du programme européen dans la politique de la gestion de la qualité de l'air dans les différentes instances politiques belges? La mise en œuvre d'une politique transversale comme celle de la qualité de l'air, quand elle s'inscrit dans une logique multiniveau, rencontre un triple problème :

¹ Le but de ce programme est d'établir sur le long terme une politique intégrée de lutte contre la pollution de l'air et de protéger de ses effets la santé humaine et l'environnement (Communication de la Commission - Le programme Air pur pour l'Europe (CAFE) : Vers une stratégie thématique de la qualité de l'air, COM/2001/0245).

- Un problème de cadrage institutionnel : quand les instances européennes proposent de revoir la gestion politique en matière de qualité de l'air, leurs propositions mettent en avant la dimension sanitaire. Par exemple, dans son dernier rapport sur la qualité de l'air en Europe, l'Agence européenne pour l'environnement (2012) a dénoncé le fait que 81 % des citoyens respirent un air ne satisfaisant pas à la recommandation de l'OMS pour les particules fines. Or en Belgique, l'application du programme CAFE relève du domaine de l'environnement, compétence régionalisée, tandis que la protection de la santé relève de la responsabilité des autorités fédérales et des communautés, à savoir d'autres entités fédérées.
- Un problème lié à la mobilisation des structures technico-administratives : les compétences en matière de santé publique et d'environnement ont été régionalisées et communautarisées selon des trajectoires différentes dans les trois régions du pays, compliquant davantage la mise en œuvre d'approches efficaces intégrant des actions dans les domaines de la santé et de l'environnement.
- Un problème lié aux intérêts politiques : les instances décisionnelles en matière de normes et d'objectifs, situées à l'échelle de l'Europe, sont très éloignées des autorités régionales chargées de leur mise en œuvre et cette dernière peut entrer en conflit direct avec d'autres projets politiques entièrement contrôlés et investis à ce niveau.

Ces trois questionnements dépassent une pure analyse stratégique : comme le soulignent Palier et Surel (2005), « les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques ». Les processus de cadrage et les structures institutionnelles doivent être analysés en détail pour mettre en évidence leurs effets dans les mécanismes de traduction des politiques multinationaux. Pour détecter les freins qui limitent la construction d'une approche intégrée sur les questions d'environnement et de santé traduisant aux niveaux national et régional les objectifs définis dans le programme européen CAFE, nous avons analysé, avec les acteurs scientifiques et administratifs concernés, les dispositifs mis en place pour rédiger et gérer les plans d'action sur la qualité de l'air définis à l'échelle des régions et au niveau fédéral belge pour répondre aux obligations européennes. Après une introduction à la politique de la gestion de la qualité de l'air en Europe et en Belgique, nous présenterons de manière détaillée la démarche utilisée pour rassembler l'information afin de mettre en perspective les conditions concrètes de (non)coopération entre ordres de gouvernement et entre secteurs.

■ UN RÉSEAU DE GOUVERNANCE MULTINATIONALE

Le concept de gouvernance permet d'analyser l'ensemble des règles et des processus qui influent sur l'exercice du pouvoir. Comme le rappelle Simoulin (2003), l'intérêt du concept de gouvernance est de mettre en évidence les formes organisationnelles émergentes dans l'administration publique et particulièrement

les processus de globalisation, de décentralisation et de multiplication des modes de coordination hors hiérarchie. Mobiliser le concept de gouvernance permet de s'intéresser d'abord aux pratiques de concertation et de contractualisation dans l'action publique face à une gestion de plus en plus complexe (Rhodes, 1997). Dans le même temps, il intègre les effets de la décentralisation et de la déréglementation, les prérogatives des différents niveaux, fruits des processus de fragmentation et de recomposition sectorielles autant que territoriales.

Une politique européenne intégrée de plus en plus « multiréseau »

Le domaine de l'environnement est exemplaire des enchevêtrements complexes de la gouvernance multiniveau au sein de l'Union européenne (Princen et autres, 2009). Les responsabilités en matière de politiques environnementales sont partagées entre l'Union européenne et les États membres. Dans les années 1980 et 1990, le programme européen était encore fortement marqué par l'effet d'entraînement de pays leaders, lesquels imposaient un certain programme aux autres États dans une dynamique « leader-suiveur » (Sbragia, 1996).

La question de la pollution de l'air est longtemps restée sous la surveillance des instances administratives responsables du contrôle des activités industrielles, la dimension sanitaire restant marginale. Boutaric et Lascoumes (2008) analysent, en France, une double transformation de ce secteur à partir des années 1970. Des groupes d'environnementalistes et des scientifiques mettent au point des systèmes de mesure de plus en plus sophistiqués. La mobilisation des spécialistes en santé publique contribue à transformer la problématisation et l'enjeu de la pollution atmosphérique en prenant en compte son impact sanitaire, en utilisant les valeurs d'immission (et non plus d'émission) comme instrument de mesure et de contrôle, en proposant une analyse du risque attribuable au secteur des transports (automobile ou industriel), avec une réattribution des risques du secteur industriel vers d'autres acteurs sociaux. Boutaric et Lascoumes (2008) montrent comment la requalification de la pollution atmosphérique en un enjeu de santé publique se fait en France et en Europe avec le soutien d'une communauté scientifique qui se construit à un niveau international et européen.

Ces évolutions ont vu le jour parallèlement au développement du droit d'accès à l'information en matière d'environnement. La mise en place de nouveaux systèmes d'information sur l'impact sanitaire de la pollution de l'air par des scientifiques contribue à fonder la légitimité de nouvelles actions publiques en matière de protection sanitaire (Boutaric, 2003).

Dans le même temps, les instances européennes se sont développées dans le domaine sanitaire, imposant une reformulation des termes environnement-santé pour les programmes de gestion de la qualité de l'air sur le territoire de l'Union. Depuis le traité d'Amsterdam, la Communauté doit contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé. Dans un nouveau domaine, comme celui de la santé, la Commission ne dispose pas des ressources (administratives comme financières) pour s'imposer aux États membres (Kohler-Koch et Larat, 2009). Elle peut en revanche profiter de son droit d'initiative pour façonner l'action publique en proposant sa problématisation de l'enjeu (Massé et Richards, 1996), comme elle

le fit après les problèmes de sécurité alimentaire des années 1990, soucieuse de retrouver une légitimité après avoir été accusée d'une bienveillance aveugle dans les intérêts économiques par rapport aux intérêts sanitaires (Guigner, 2003). Pour disposer d'une expertise scientifique et renforcer sa légitimité dans ce domaine de haute technicité, la Commission a dû prendre appui sur les États membres et tirer parti de nombreuses institutions internationales (par exemple l'OMS). La politique de gestion de la qualité de l'air n'a pas échappé à cette évolution. Elle intègre les deux objectifs de protection de l'environnement et de protection de la santé comme le montre l'intense activité normative qui a complété le cadre réglementaire défini par la directive 96/61/EC dite « Directive IPPC » et ses directives-filles (prévention et réduction intégrées de la pollution) pour gérer certains polluants de l'air (SO₂, NO_x, particules fines, CO, ozone, etc).

Quelques décennies plus tard, la directive 2008/50/CE² sur la qualité de l'air ambiant fusionne les instruments juridiques préexistants. Cette directive exige de la part des États l'élaboration de plans d'action visant à atteindre des valeurs cibles, particulièrement dans les zones urbaines et périurbaines, dans un souci de santé publique³. Elle définit un critère de qualité de l'air pour chaque polluant, imposant des valeurs cibles contraignantes dans certains cas. Les objectifs de la directive sont exprimés en limite d'immission par µg/m³. La région est contrainte au respect de deux normes complémentaires : une moyenne annuelle et un nombre limite de jours par an pendant lesquels une moyenne journalière maximale ne peut être dépassée. Par sa double exigence annuelle et journalière, les États doivent définir des plans d'action à long et court terme, par exemple pour traiter les pics de pollution. Ces pics constituent un problème récurrent en Belgique, particulièrement en hiver, lors des épisodes de smog liés à l'accumulation dans les basses couches de particules et d'oxydes d'azote qui touchent surtout les grandes villes des trois régions du pays (Bruxelles, Anvers, Liège, Charleroi et Gand).

Une Belgique fédérale de plus en plus multiniveau

Depuis les années 1980, la Belgique a vécu un processus de régionalisation particulièrement poussé dans le secteur de l'environnement, les autorités fédérales ne conservant que la responsabilité quant à la fixation des normes en matière de produits (Tulkens, 1999). Cette régionalisation a connu des dynamiques différentes au nord et au sud du pays. La Région flamande a rapidement mis en place une politique ambitieuse et des moyens administratifs conséquents, tandis que la Région wallonne a développé petit à petit un cadre d'intervention spécifique, doté d'une structure administrative relativement centralisée. En même temps, les trois régions du pays ont dû définir des processus de coopération, particulièrement en matière de représentation auprès des instances européennes. En effet, les États

² Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 152 du 11/06/2008.

³ Face aux problèmes rencontrés par de nombreux pays, dont la Belgique, pour remplir leurs obligations, une procédure de dérogation transitoire de trois ans a été organisée pour les concentrations de particules.

membres sont associés au Parlement européen dans les arcanes du processus décisionnel dit de « codécision » pour la définition du cadre réglementaire supranational dans le secteur de l'environnement. Cependant, les instances européennes ne reconnaissent pas entièrement le fait régional et les régions belges doivent partager (avec le ministre fédéral qui joue un rôle d'assesseur) un strapontin à tour de rôle tous les six mois autour de la table du Conseil des ministres de l'Union européenne. Dès lors, la diversité des positions régionales dans le domaine de l'environnement peine à se faire entendre au niveau européen : comme le déplore un représentant participant aux négociations du programme CAFE, le cadre européen est *de facto* imposé aux responsables belges qui, incapables de développer une position commune, ne peuvent espérer fédérer une majorité européenne alternative autour d'une proposition qui leur serait politiquement favorable.

La directive 2008/50/EC laisse aux États membres une large marge de manœuvre pour traduire les objectifs à atteindre au sein d'un plan stratégique pluriannuel. Mais le caractère contraignant des objectifs à atteindre définis dans les annexes de la directive oblige la Belgique et ses régions à entreprendre des actions efficaces dans un cadre temporel très court. Les mesures structurelles à prendre pour la gestion de l'air sont partagées entre les régions (responsables des sources de pollution émanant d'installations fixes et des réseaux de mesure de la qualité), et les autorités fédérales (pour les sources de pollution émanant des produits, des appareils, des véhicules et des équipements mis sur le marché). L'action fédérale est censée compléter celle des régions afin d'obtenir un corpus national cohérent en matière de qualité de l'air ambiant. Pressée par le cadre européen, chaque région a mis en place des instruments particuliers. Chacune des trois régions développe son système de notification à la Commission et définit son propre plan externe et interne, et le fédéral est censé organiser la coopération entre les entités fédérées. Par exemple, le 15 juillet 2010, le gouvernement wallon a traduit les obligations du programme CAFE en matière d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air ambiant : dans ce domaine d'intervention, les délais d'imposition de la directive sont particulièrement courts, et les obligations d'impact sont définies de manière assez stricte.

La coopération entre les régions se limite à la mise en place d'un réseau unique chargé de surveiller la concentration de différents polluants dans l'air, à partir des données qui sont collectées par les autorités régionales, chacune sur son territoire. Le réseau CELINE⁴ est chargé de gérer cette base de données interrégionale et de transférer les informations vers les instances européennes.

Par rapport aux pays voisins, la Belgique connaît un triple retard quant à la mobilisation des acteurs autour des questions environnement-santé. Le pays semble peu impliqué dans ces questions des effets sanitaires de la pollution de l'air. Par exemple, pour la Région wallonne, Boland et ses collègues (2009) ne manquent pas de souligner que malgré le fait que la pollution de l'air en Belgique soit l'une des plus élevées d'Europe occidentale, aucune ville belge n'apparaît dans le rapport *Air Pollution and Health: An European Information System* (APHEIS) de la

⁴ Cellule interrégionale de l'Environnement.

Commission européenne. La Belgique n'a pas construit de réseau serré d'agences sanitaires, contrairement à la France qui dispose de plusieurs agences comme l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ou l'INSERM (Institut national de santé et de recherche médicale). Les épidémiologistes sont peu présents sur le terrain social et politique. Sauf alerte majeure ou intervention très localisée, la dimension « santé » n'est pas spécifiquement prise en compte par les administrations régionales de l'environnement. Les associations de citoyens ou de défense de l'environnement sont peu représentées dans les débats sur la qualité de l'air et le réseau de mesure. CELINE demeure un réseau technico-administratif géré par des fonctionnaires délégués par les administrations de l'environnement des trois régions.

La complexité de cette organisation multinationale – européen, national, régional et communautaire – rend plus délicat le développement d'une approche intégrée ou transversale, puisqu'il s'agit de coordonner des domaines politiques dont certains relèvent d'autorités différentes. Ceci peut contribuer à expliquer l'échec de la plupart des projets d'action qui ont été proposés par diverses instances (administrations, scientifiques, partis politiques et ONG), par exemple pour limiter le soutien public aux véhicules équipés de moteurs diesel (lesquels bénéficient encore d'un régime fiscal favorable) ou pour réformer le schéma de mobilité dans certains quartiers urbains. Jusqu'en 2012, en Belgique, un seul dispositif, purement symbolique, a franchi la ligne d'arrivée : le règlement « Smog 90 » qui limite la vitesse de circulation sur les autoroutes à 90 km/h en cas d'épisode de smog reporté par CELINE. Dans les faits, la politique de mobilité reste fortement marquée par une logique de développement d'infrastructures et ne prend que marginalement en compte l'impact des différents plans sur la qualité de l'air. Pourtant, les champions de la cause ne manquent pas, que ce soit du côté des scientifiques ou du côté des administrations régionales et fédérales chargées des politiques de santé ou d'environnement (Buekers et autres, 2011). Pour mieux comprendre ces attermoissements, il faut prendre un certain recul par rapport au cadre réglementaire et se pencher sur les processus concrets de coopération tels que les acteurs les présentent.

■ ÉTUDE SUR LES PROCESSUS CONCRETS DE COOPÉRATION : LA GOUVERNANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

La question posée par le groupe interdisciplinaire du projet de recherche SCoPE⁵ était celle des conditions de possibilité d'une approche transversale de la problématique environnement-santé au sein de la gouvernance multinationale belge, ainsi que des conditions de possibilité d'une éventuelle ouverture des processus de décision au public (Torfs et autres, 2011). Il s'agissait d'analyser les conditions de possibilité de processus de gestion alternatifs (Voss, Bauknecht et Kemp, 2006), ouverts, expérimentaux et orientés vers l'apprentissage, dans une démarche plus

⁵ Cette recherche, associant des politologues et des ingénieurs spécialisés dans les questions d'environnement-santé, a été financée par le Service public de programmation Politique scientifique fédérale (Belspo) : « SCoPE: An Integrated Assessment Frame as Science Policy Interface for Decisions on (Environment-related) Risks », SD/TA/10A, www.belspo.be/belspo/SSD.

réflexive. Des procédures nouvelles de gestion devaient être proposées et évaluées de façon participative, en associant les acteurs concernés : responsables politiques, fonctionnaires, experts et scientifiques, ONG, acteurs économiques. La consultation de ces acteurs devait permettre de souligner les faiblesses des processus en cours et les lignes de force de processus innovants, assurant de meilleures interactions entre les disciplines scientifiques et entre les secteurs de l'administration (interdisciplinarité) tout en intégrant les dynamiques multiniveaux entre l'Union européenne, l'État fédéral et les régions.

La démarche méthodologique

Nous avons choisi d'utiliser la méthode d'enquête Delphi formalisée par questionnaire (Rowe et Wright, 1999) : le chercheur-intervenant tente de dégager l'opinion d'un groupe de personnes-ressources sur un sujet précis, ce qui s'effectue généralement au moyen de deux à cinq tours de questionnaires successifs. À chaque tour, le responsable recueille les informations pertinentes contenues dans le tour précédent et les intègre dans un nouveau questionnaire. L'itération avec rétroaction contrôlée est le mécanisme principal d'interaction entre les participants.

Pour organiser cette consultation, nous avons eu recours au logiciel Mesydel, un système de collecte de données et d'analyse en ligne inspiré de la méthode Delphi : les experts remplissent le questionnaire librement à distance. Après deux semaines, le tour est généralement clôturé. Une synthèse est réalisée, formalisant les questions du tour suivant, au cours duquel les mêmes experts viendront apporter des précisions quant à leurs réponses antérieures. La consultation Delphi organisée en mars et avril 2010 a rassemblé des experts et des fonctionnaires de deux régions (Flandre et Wallonie), ainsi que des membres de l'administration fédérale, qui étaient d'une façon ou d'une autre associés aux domaines de la santé publique, de l'environnement et du transport.

La base de données des cent soixante-quinze participants a été construite à partir de trois sources : une liste des organismes identifiés lors de contacts exploratoires et directement impliqués dans la question de la pollution de l'air ; une liste de participants à une conférence sur la qualité de l'air organisée en 2009 par les autorités fédérales⁶ ; une troisième liste des noms d'experts associés aux projets fédéraux de recherche organisés dans le domaine de la qualité de l'air, de la mobilité, des transports et du développement territorial, qu'ils soient scientifiques responsables de la recherche ou membres des comités d'accompagnement de ces projets. Les experts étaient invités à prendre part au Delphi francophone ou néerlandophone en fonction de la langue utilisée pour leur adresse professionnelle.

Du côté francophone, 65 % des participants étaient des fonctionnaires (fédéraux, régionaux ou communautaires). Du côté flamand, les fonctionnaires représentaient 55 % de l'échantillon, les chercheurs universitaires 12 %, tandis que 21 % des répondants étaient actifs dans un centre de recherche public⁷. Il s'agit là d'une diversité connue entre les deux régions : à la différence de la Flandre, les autorités

⁶ SSD Conference *Health and Outdoor Air Quality*, 4 juin 2009.

⁷ Les autres répondants étaient issus des milieux associatifs, industriels et sociaux.

wallonnes utilisent surtout l'expertise universitaire alors que le gouvernement flamand finance par ailleurs un centre de recherche indépendant dans le domaine de l'environnement, le VITO⁸.

Le taux de réponse a été très élevé : 47 % des experts invités ont accédé à l'écran de consultation et 31 % ont répondu aux questions. Un quart des experts ont pris part à la deuxième vague de questions, démontrant un taux d'attrition acceptable, avec une perte de 20 % des répondants. Le panel était définitivement intersectoriel : 20 % des experts étaient affiliés à des secteurs de la santé, 20 % à celui de la mobilité et des transports, 25 % étaient actifs dans le domaine de l'environnement et 15 % étaient actifs dans les politiques scientifiques et d'innovation⁹.

Une étude de terrain préalable (par entretiens ciblés) avait permis de reconstruire les espaces décisionnels dans les deux plus grandes régions du pays : la Flandre et la Wallonie. Dans un premier temps, une dizaine d'entretiens avaient été organisés, à titre exploratoire. Cette analyse de terrain a révélé que chacune des deux régions avait développé des formes de gouvernance différentes : l'une en réseau de coopération souple et l'autre sous la forme d'une agence centralisée.

Ces renseignements ont permis de rédiger le premier tour de questions quant aux sources d'informations utilisées par les participants au Delphi en ligne autour de trois thématiques. La première cherchait à identifier les sources d'informations utilisées pour fonder les activités des participants, qu'elles soient institutionnelles ou non, formelles ou non. Ces questions permettaient de mettre en évidence les structures des réseaux professionnels spécialisés. Le deuxième thème était consacré au processus décisionnel lui-même et à la perception qu'en avait le participant. Enfin, une troisième série de questions traitait du rôle que le public devrait idéalement jouer dans ces processus.

Les enseignements de la consultation Delphi

Des espaces décisionnels différenciés au nord et au sud du pays

Les réponses confirment que les structures de gestion de la problématique de la pollution de l'air sont très différentes en Flandre et en Wallonie. En Flandre, un réseau interdisciplinaire de scientifiques et de gestionnaires politiques semble s'être mis en place, comme en témoigne la coopération entre l'administration de l'environnement (LNE¹⁰), les agences spécialisées (CELINE, VMM¹¹), les centres de recherche et les universités. Il associe aussi des partenaires dans le domaine médical (les « médecins vigies »). Il faut souligner l'importance en Flandre du *Steunpunt Milieu & Gezondheid* (Centre d'expertise sur l'environnement et la santé), programme régional qui finance des recherches appliquées sur les questions « santé et environnement » dans une approche coordonnée. Les experts, qu'ils soient universitaires,

⁸ *Vlaamse instelling voor technologisch onderzoek* (Institut flamand pour la recherche technologique).

⁹ L'expertise du reste du panel portait sur l'architecture et le développement urbain ainsi que sur les questions sociales.

¹⁰ *Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid* (Département flamand de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie).

¹¹ *Vlaamse Milieu Maatschappij* (Agence flamande de l'environnement).

liés au VITO ou insérés dans une instance administrative régionale, ont développé une structure de coopération et d'échange au cours des années, formant une communauté soudée, qu'il s'agisse de définir un cadrage de la problématique, une réévaluation des incertitudes quant au lien santé-environnement ou des modalités de gestion à déployer pour réduire le niveau de pollution par les particules fines (Buekers et autres, 2011).

Du côté francophone, les intervenants soulignent l'importance des autorités fédérales en matière de recherche (Belspo¹²) et du réseau CELINE. Au niveau régional, ils connaissent aussi l'Institut scientifique de service public et coopèrent avec les deux agences, l'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC), pour la Région wallonne, et l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, pour la Région Bruxelles-Capitale.

L'instance la plus connue au nord et au sud du pays est CELINE, le réseau établi par un accord de coopération entre les trois régions pour assurer le partage des données. Si les répondants francophones déclarent connaître les instances flamandes (par exemple, VMM/MIRA¹³), l'inverse n'a pas été constaté. Les principales sources d'information citées au nord sont VMM/MIRA ainsi que les sources européennes, le VITO et CELINE. Les ressources européennes et internationales (comme l'OMS) sont les plus citées au sud.

Les répondants insistent sur la question de la coopération : elle est essentielle pour prendre de meilleures décisions et assurer la cohérence des actions. Elle permet aussi de mieux communiquer avec les responsables politiques et le public au sens large, communication indispensable pour améliorer la visibilité de la problématique. On mentionne enfin l'importance de la collaboration entre les régions au sein du réseau CELINE qui dispose d'une très bonne notoriété. En revanche, les répondants francophones (bruxellois et wallons confondus) insistent sur la mauvaise coordination entre les régions du pays.

Bien que les deux régions soient soumises aux mêmes normes européennes et équipées de postes de mesure similaires, elles ont mis en place des structures administratives très différentes, avec des dynamiques spécifiques. En Flandre, un nombre important d'acteurs, universitaires et fonctionnaires, qui relèvent d'institutions différentes semblent partager la même histoire et montrent les traits caractéristiques d'une communauté épistémique (Haas, 1992) : ils partagent une même vision de la problématique, une liste de priorités et une vocation à faire pression sur les décideurs pour forcer leur question à la mise à l'agenda politique (Buekers et autres, 2011). On relève aussi une certaine coopération entre acteurs de la santé et de l'environnement à travers le programme de recherche environnement-santé. Cette coopération est emblématique d'une plus grande intégration entre les organes communautaires (chargés de la santé) et régionaux (chargés de l'environnement) en Flandre. Ce n'est pas le cas au sud du pays.

En Wallonie, depuis peu, la politique est centralisée et contrôlée par une seule agence : l'AWAC. Celle-ci est responsable à la fois de la formulation des objectifs, de la priorisation, des programmes de recherche et de la modélisation,

¹² Service public de programmation de la Politique scientifique fédérale.

¹³ Observatoire public.

sans oublier l'évaluation des résultats. Dans cette région, la question de la qualité de l'air est apparue récemment à l'ordre du jour politique. Pourtant, ce problème a une très longue histoire liée au passé industriel du pays, particulièrement dans les grandes villes, Charleroi et Liège.

Malgré ces différences en matière de structures administratives, de réseaux de collaboration et de distribution de l'information, l'enquête menée auprès d'acteurs des deux régions met en évidence des points communs.

L'incidence d'une politique mult niveau de gestion de la qualité de l'air en Flandre et en Wallonie

L'ensemble des répondants affirme que les plans régionaux pour la gestion de la qualité de l'air démontrent une bonne analyse de la situation : les acteurs de l'administration ne se plaignent pas d'un manque d'information, mais plusieurs soulignent les difficultés de traduction de ces données en actions politiques concrètes dans un domaine politique aussi sensible. Les effets sur la santé des particules fines sont assez bien connus. En revanche, les incertitudes quant aux moyens d'action restent importantes : quels composés faut-il mesurer? Quelles fractions des particules fines sont les plus dangereuses? Quel est le meilleur modèle qui représente le mieux la distribution des polluants? Quelles sont les bonnes mesures politiques? Quels moyens de communication faut-il privilégier pour toucher le grand public? Ces questions montrent que le problème est à la fois une question technique et politique.

Dans les deux régions, les fonctionnaires affirment établir d'excellentes relations avec les chercheurs universitaires : ils partagent un même bagage scientifique et sont tous des experts techniques, qu'ils travaillent dans une administration ou dans un centre de recherche. Bien qu'ils jouent des rôles différents, ils partagent la même expertise. On ne peut pas parler d'un problème de communication entre experts et fonctionnaires. Ils forment un réseau hybride scientifico-administratif, où les scientifiques n'hésitent pas à donner leur avis sur l'efficacité technique de mesures politiques proposées par l'administration. Or des problèmes de communication semblent exister sur deux autres plans. D'abord au sein même du complexe politico-administratif, entre fonctionnaires et cabinets ministériels. Ensuite avec les médias et le public ou les ONG. Que ce soit avec les utilisateurs et le public ou avec les décideurs, on peut dire que les compétences sociopolitiques des fonctionnaires et des experts sont sous-utilisées.

Si les plans régionaux (Stofplan, plan Air-Climat, plan fédéral, plan bruxellois) montrent une bonne analyse de la situation, les répondants en dénoncent la faiblesse en termes d'objectifs opérationnels, de priorités d'action et de moyens spécifiques et efficaces réellement dégagés pour atteindre les normes européennes (normes que personne ne conteste). Les obstacles ne sont pas tant les exigences européennes ni une faiblesse en matière d'expertise, mais plutôt une absence de vision et un manque de volonté politique d'agir dans ce domaine au niveau régional. Plusieurs réponses soulignent aussi la frustration provoquée par la relation entre administration et cabinet ministériel : pour les fonctionnaires, la logique décisionnelle au sein des cabinets apparaît tout à fait opaque, avec des résultats imprévisibles.

Par ailleurs, de nombreux répondants insistent sur la nécessité d'une administration indépendante, capable d'assurer la gestion politique à plus long terme : le cabinet est présenté comme l'extension du ministre, une entité différente de l'administration, mais qui tente souvent de la contourner. Mais comment établir un dialogue entre les acteurs scientifico-administratifs et les responsables politiques ? Les experts, qu'ils soient universitaires ou fonctionnaires, voudraient exercer une influence plus forte sur les responsables politiques, mais ne disposent pas d'organes décisionnels adaptés (Jasanoff, 1990).

Le cadre européen : une opportunité et une contrainte

Que ce soit au nord ou au sud du pays, les répondants au Delphi ont souligné que les sources d'information qu'ils utilisent dans leur pratique sont issues des travaux développés à l'échelle de l'Europe et par l'OMS dans la plupart des cas dans un cadrage résolument « santé », alors que ces sources sont mobilisées en Belgique dans un cadrage « environnement ». Ce glissement illustre assez fidèlement le système multiniveau tel qu'il est mis en pratique en Belgique.

Beaucoup de participants insistent sur l'importance du moteur que représente le cadre européen. Ils reconnaissent que la Belgique peine à respecter les normes imposées au niveau européen, entre autres parce que le territoire est densément peuplé et lourdement industrialisé. En Flandre comme en Wallonie, les répondants soulignent qu'une vision à long terme de diminution d'émission de particules fines n'est possible au niveau régional qu'avec une impulsion européenne, parce que la configuration géographique du pays le rend particulièrement dépendant de l'importation des particules polluantes en provenance des pays voisins.

L'Europe aujourd'hui sert d'aiguillon pour imposer des normes strictes aux responsables régionaux. Du côté flamand, de nombreux répondants mentionnent une mauvaise coordination politique au sein même de la région, ainsi qu'une mauvaise coordination entre instances fédérales et régionales. Certains regrettent la multiplication des acteurs qui rend difficile une approche coordonnée, ne fût-ce qu'à l'échelle de la région.

Par ailleurs, plusieurs intervenants néerlandophones mettent en avant l'incompatibilité de cette politique avec le projet de développement économique de la région tel qu'il est présenté dans le programme politique du gouvernement flamand, *Flanders in Action* et *Pact 2020*, qui propose de positionner la région en tant que « *logistic hub* » sur le territoire européen. La Wallonie soutient elle aussi un projet important de développement logistique au cœur de son territoire.

La participation du public

Plusieurs répondants insistent sur les difficultés inhérentes à la politique de gestion de la qualité de l'air : elle ne reçoit pas beaucoup d'attention politique dans le pays, et ce, pour de nombreuses raisons telles que l'absence de volonté politique face à des mesures impopulaires ou l'incompatibilité avec la politique de développement de pôles logistiques en projet dans les deux régions.

L'importance de convaincre l'ensemble des citoyens de leur responsabilité dans le niveau de pollution de l'air et de les pousser à agir pour en améliorer la qualité, par exemple en adaptant le mode de vie et de consommation, est un autre

élément qui ressort de l'enquête. Les répondants au Delphi mobilisent un modèle dit « du déficit » : il faut informer le citoyen de ce qu'il doit faire, il ne peut pas être une source d'information et encore moins un partenaire dans le processus décisionnel. En même temps, la plupart des répondants sont réticents à considérer la participation du public – public entendu au sens large – au sein du processus décisionnel, bien qu'ils soulignent l'importance de travailler en coopération avec des groupes organisés de la société civile : « Monsieur tout le monde » est présenté comme trop émotionnel, égoïste, incapable de mobiliser de façon rationnelle des arguments d'intérêt général.

Certains répondants mentionnent la possibilité de mobiliser le public de façon stratégique afin de gagner un certain soutien politique sur une nouvelle question émergente. Dans une telle approche, il est proposé d'utiliser l'opinion publique pour exercer un effet de levier entre d'une part le pôle « techno-administratif » et d'autre part le pôle politique ou décisionnel, contribuant ainsi à une certaine triangulation entre le domaine administratif et l'espace politique. Dans une telle approche, le citoyen semble deux fois instrumentalisé : premièrement, l'administration veut lui imposer des changements de comportement et deuxièmement, il est utilisé pour renforcer le soutien politique à ces mêmes recommandations techniques.

■ DISCUSSION : TRADUIRE LA CONNAISSANCE EN ACTION DANS UNE STRUCTURE À NIVEAUX ET À RÉSEAUX MULTIPLES

Comme il a été précisé précédemment, les contraintes européennes laissent le champ libre aux États membres pour élaborer une stratégie qui leur est propre. Si le cadre européen et les contraintes imposées par le programme CAFE contribuent à placer sur les bureaux de l'administration et des experts la question de la pollution de l'air par les particules fines, cette dernière parvient difficilement à monter sur l'agenda politique belge et sur celui de ses régions. Que ce soit au nord ou au sud du pays, la question est la même malgré des structures administratives et politiques assez différentes : les normes sont complexes et nécessitent une gestion politique transversale que les autorités régionales peinent à établir.

Notre étude empirique insiste sur le frein résultant d'une mauvaise coordination entre et au sein des régions du pays. Plus particulièrement, les répondants néerlandophones soulignent des difficultés de coordination dues à la multiplicité des acteurs en Région flamande. Du côté wallon, les répondants dénoncent un manque de vision globale sur cette thématique, une absence d'objectifs à long terme ou un plan d'action imprécis, alors que les autorités déclarent par ailleurs s'aligner sur les directives européennes en la matière et intégrer leur action dans le cadre de la législation internationale et en particulier européenne. Notre étude a mis en évidence la complexité du programme européen en matière de qualité de l'air et la difficulté que peut rencontrer sa mise en œuvre dans un État aussi fragmenté que la Belgique (complexité institutionnelle).

Nous pouvons approfondir l'analyse pour mettre en évidence comment les difficultés de l'obligation européenne se laissent voir différemment selon que l'on mobilise une perspective cognitive, stratégique ou institutionnelle. Conformément

à la proposition de Palier et Surel (2005), nous ne présumons pas une prévalence d'une des trois dimensions, mais nous proposons d'examiner à postériori quelles sont les dynamiques pertinentes.

Notre étude a souligné le glissement sectoriel entre le niveau européen qui mobilise un cadrage en matière de « santé publique » et le niveau régional, où le dossier est confié aux instances responsables de l'environnement. Cette administration régionale est plutôt gérée dans une logique d'ingénieurs, soucieux de postes de mesures, de calibrage de détecteur ou de modèles de dispersion, mais peu à même de mobiliser un discours et des moyens en termes de santé publique, en coopération étroite avec des médecins, cardiologues ou pneumologues. De tels modes de coopération environnement-santé restent marginaux, particulièrement en Wallonie.

Ce glissement sectoriel se double d'un glissement en matière de cadrage de l'action publique. En effet, les normes à atteindre telles qu'elles sont définies en annexe de la directive 2008/50/CE sont exprimées en termes d'immission et non pas d'émission : il ne s'agit pas de vérifier la quantité de particules fines produite à la sortie d'une cheminée d'usine ou d'un pot d'échappement, mais bien de limiter la concentration en particules fines de l'air ambiant auquel est exposée la population. Les autorités ne peuvent pas prendre appui sur les objectifs européens pour impliquer un acteur particulier : c'est l'ensemble des responsables d'émission, quels qu'ils soient, qui sont convoqués par le cadre européen et qui sont appelés à agir, les personnes privées responsables de la pollution produite par leur chauffage domestique et leurs moyens de locomotion, au même titre que les acteurs économiques et les industries les plus polluantes. À chaque région de définir sa cible prioritaire au sein de sa stratégie opérationnelle.

D'un point de vue institutionnel, la gouvernance de l'État belge et de ses entités fédérées est fortement marquée par le poids des partis politiques à tous les échelons de décision. Il est indispensable de s'inscrire dans des réseaux et de mobiliser des contacts avec les membres des cabinets politiques pour obtenir des mises à l'agenda (Peters, 2006). En effet, ceux-ci représentent leur ministre dans les groupes et comités de coordination, indispensables dans les gouvernements dits de coalition. Goransson (2008) soulève aussi le problème de la défiance entre administration et cabinets : ceux-ci en viennent à doubler le travail de l'administration plutôt que de confier les tâches innovantes aux fonctionnaires. En France aussi, les cabinets ministériels sont importants, mais ils sont peuplés de fonctionnaires et contribuent donc à construire des ponts entre espaces administratifs et décisionnels. Ce n'est pas le cas de la Belgique : on observe ainsi un système administratif dual dans lequel les cabinets politiques limitent les possibilités d'initiatives de l'administration dans les processus décisionnels.

La Belgique a développé un mode de gouvernance de type « consociatif » (Lijphart, 1969) où les élites politiques jouent un rôle central au sein de commissions et de comités divers pour créer les conditions de possibilité de décisions politiques malgré la fragmentation sociétale. Les groupes d'intérêt sont très proches des partis politiques et du gouvernement. Cette configuration est surtout efficace dans le domaine socioéconomique où elle a historiquement émergé. Dans le

secteur des politiques de l'environnement et sous la pression des ONG, les autorités publiques ont récemment mis en place des espaces de participation, par exemple en organisant des conseils de développement durable. Mais des analyses montrent que ce genre d'instance n'exerce pas une influence aussi forte sur les décisions du gouvernement (Bruyninckx, 2002). En effet, les partenaires sociaux sont toujours dominants dans ces processus et ils investissent surtout les instances consultatives dans les secteurs socioéconomiques qui leur semblent les plus importants. Les instances nouvelles créées dans le secteur de l'environnement ne reçoivent pas la même attention des élites politiques.

Enfin, ce modèle de gouvernance a l'avantage de créer des conditions de gestion pacifiée dans une société pluraliste, mais il laisse peu de place à la participation directe des citoyens. Le public est appelé à investir les instances de représentation que sont les partis et les organes qui leur sont affiliés. Une telle tradition peut expliquer les réticences exprimées pour intégrer le public dans le processus d'intervention publique. Le modèle de gouvernance participative impliquant directement les citoyens a du mal à s'imposer, alors qu'il se justifie pleinement quand il s'agit de construire des mesures impopulaires et légitimes, ce qui impose d'associer les parties prenantes.

Pour ce qui est de la stratégie politique, l'analyse dévoile au niveau régional une double difficulté liée à la fois au manque de volonté politique et à une ambition modeste pour ces mesures pour la plupart impopulaires : les freins sont multiples, l'ambition politique régionale faible et les moments de crise dans le domaine de la pollution de l'air restent rares, ce qui limite les fenêtres d'opportunité pour transformer le programme politique (Kingdon, 1995). L'ambition politique des gouvernements régionaux, que ce soit en Flandre ou en Wallonie, est de tirer au mieux parti de la position centrale du pays qui abrite un réseau autoroutier particulièrement dense au cœur de l'Europe, en construisant un projet de développement économique où la question de la pollution de l'air occupe une position au mieux marginale. Manque d'ambition mais aussi freins à l'action : les répondants ont souligné à quel point les mesures à prendre pour réduire la pollution par les particules fines sont impopulaires, car leur application obligerait les habitants à changer leur mode de vie, ce qui provoque le plus souvent une très forte résistance. Le degré d'acceptation de telles mesures à priori impopulaires repose sur leur double légitimité, à la fois technique et politique. Il faudrait un investissement politique lourd pour convaincre la population de la nécessité du changement en les alignant à la fois sur la désirabilité des objectifs à atteindre en termes de réduction de la pollution de l'air et sur l'efficacité des mesures proposées à cet effet.

Dans une perspective plus globale, l'analyse multinationale permet d'intégrer l'approche cognitive et stratégique en mettant en évidence les variations des poids relatifs des acteurs dans les divers forums (politiques, scientifiques, administratifs) aux différents niveaux de pouvoir étudiés pour rendre compte de la manière dont ils problématisent la politique d'un niveau de pouvoir à un autre, par exemple en véhiculant des instruments de gestion publique qui incarnent une problématisation particulière. Ce fut le cas quand la Commission européenne a proposé un cadrage pour la gestion de la qualité de l'air en termes d'immission et non plus

d'émission, avec une approche intégrée environnement-santé. Cette approche n'a pas réussi à enrôler les différentes instances belges puisque les objectifs de la directive ont été traduits en termes de politique environnementale au détriment de l'aspect santé. Les modèles épidémiologiques ne sont pas remis en cause, ni en Flandre ni en Wallonie, mais ces données et ces cartes d'exposition au risque des particules fines dans l'air trouvent peu de porte-parole à l'échelle régionale. Les pneumologues et les cardiologues débattent au niveau international de l'excédent de mortalité lié à cette pollution mais peinent à trouver des points d'accès aux tables des gouvernements régionaux pour y défendre des stratégies de prévention d'une exposition à un risque dont les effets ne sont pas directement perceptibles. En effet, la régionalisation dans le domaine de la santé a redistribué les compétences entre le niveau fédéral et le niveau communautaire, laissant le niveau régional démuné de compétences en cette matière, que ce soit en termes politiques ou technico-administratifs.

En l'absence de communication entre administrations de la santé et cabinets de l'environnement, il est difficile de mobiliser l'expertise développée par les experts administratifs pour transformer l'agenda politique par le centre (Garraud, 1990). En même temps, une mise à l'agenda exogène, sous l'influence de l'Union européenne, des médias ou d'ONG, est limitée en raison du contrôle exercé par les instances politiques et les partenaires sociaux dans la structure de gouvernance qui caractérise encore les deux régions du pays. Il semble qu'une crise soit nécessaire pour voir les « petites mains de la coopération » (les membres des cabinets ministériels) créer de nouvelles structures capables de gérer les questions émergentes. Il faut disposer de ressources importantes pour réaliser de telles interventions sur des thèmes qui ne cadrent pas avec les priorités déclarées des responsables politiques : ici, il s'agit de la question de la qualité de l'air face aux objectifs de croissance économique et de mobilité.

■ CONCLUSION

La Belgique est souvent présentée comme le plus européen des États membres de l'Union. Dans ce petit pays traversé par de multiples et profondes lignes de fracture, la régionalisation et la communautarisation ont contribué à mettre en place des réseaux politiques et technico-administratifs très différenciés dans les deux grandes régions du pays et la traduction de politiques décidées au niveau européen y est particulièrement complexe. L'enquête en ligne a permis de rassembler des informations détaillées à partir d'un large panel d'experts appelés à se positionner sur la base de leurs expériences concrètes pour mettre en évidence les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre d'une nouvelle approche politique telle qu'elle est imposée par les instances européennes dans le domaine de la qualité de l'air.

Les politiques européennes exercent une pression en faveur de la coopération. Au moment de « traduire la connaissance en action politique », chaque étape et chaque choix, même quand ils sont présentés comme « purement techniques »,

demandent d'attribuer des rôles et des espaces d'intervention aux administrations, aux responsables politiques, aux ONG et au public : de pareilles initiatives ne peuvent se déployer sans un large soutien politique. Une telle politique ne peut s'imposer dans une approche descendante sans assurer une mobilisation intégrant à chaque niveau les autorités responsables des différentes dimensions de sa mise en œuvre, à savoir les compétences en santé et en environnement.

L'analyse de Princen et ses collègues (2009) souligne l'importance des dynamiques multiniveaux associant les programmes de l'Union européenne et des États membres tout en posant la question des processus concrets de coopération entre des ordres de gouvernement dont les domaines de responsabilité sont étroitement imbriqués. Comment les entrepreneurs de politiques publiques agissent-ils? L'analyse de la gouvernance multiniveau de la gestion de la qualité de l'air rend justice pleine et entière aux processus politiques en jeu. Loin de perdre de leur saillance, ils continuent à structurer les possibles par le poids des logiques politiques partisans et leur capacité à contrôler les structures d'agendas pour maintenir leurs priorités programmatiques. Mais cette analyse est insuffisante si elle n'intègre pas les possibilités et contraintes dérivées des formes concrètes de problématisation décidées par les instances européennes : chaque niveau de pouvoir réinterprète les instruments de cette nouvelle politique en fonction à la fois de choix stratégiques et de structures institutionnelles déjà là mais transformés par la réappropriation des cadres de l'action publique.

Une étude fine, prenant en compte les dimensions cognitive, stratégique et institutionnelle, est nécessaire pour saisir non seulement les trajectoires en matière de « *venue shopping* » (comment tirer parti des occasions politiques disponibles éventuellement dans d'autres secteurs), mais aussi l'effet des formes initiales de problématisation sur la transposition des enjeux politiques à d'autres niveaux de pouvoir. L'approche stratégique ne peut faire l'impasse sur les problématizations particulières propres aux réseaux chargés de l'action publique. Dans le cas de la pollution de l'air par les particules fines, le cadre européen impose des objectifs pour le niveau d'immission (santé-environnement). Lors de la transcription des obligations de la directive CAFE dans le droit belge, ce sont les régions – compétentes en matière d'environnement – qui ont pris la relève, puisqu'elles sont responsables de la définition des normes de la qualité de l'air ambiant, tandis que les autorités fédérales se sont vues attribuer une position marginale. Le dossier ne peut recevoir qu'un appui marginal des autorités sanitaires surtout importantes au niveau fédéral et communautaire, mais marginalement représentées à l'échelle des régions. Le rôle central joué par les instances internationales et européennes en matière d'information et de conscientisation des autorités administratives, contraste dès lors avec un investissement politique régional mineur pour un plan d'action dont les objectifs ont été définis sans les gouvernements régionaux et à l'encontre de leurs priorités politiques.

Mobiliser séquentiellement les clés de lecture stratégiques, cognitives et institutionnelles permet de mettre en évidence la dynamique propre à chaque niveau de pouvoir. Par exemple, un instrument défini à l'échelle européenne dans le programme CAFE se déploiera de façon singulière à chaque niveau de

pouvoir, traduisant des réalités contrastées. La politique publique et ses instruments sont réinterprétés au moyen de réseaux qui se construisent pour assurer son inscription progressive dans l'environnement institutionnel en question. Des acteurs hétérogènes s'associent pour redéfinir les modalités de l'action publique. La capacité d'orientation des institutions européennes peut se trouver particulièrement affaiblie si elle ne dispose pas d'un soutien au sein des réseaux d'acteurs chargés de sa mise en œuvre concrète ou – pire – si elle s'oppose aux objectifs d'acteurs capables de contrôler la gestion de l'agenda politique. La dynamique de la politique publique ne se présente alors plus de manière linéaire et séquentielle, mais comme un processus itératif. L'analyse multiniveau démontre ainsi que les niveaux de gestion ne se cumulent pas mais se juxtaposent, oscillant entre détermination et réappropriation des cadres et modalités de l'action publique, tandis que l'augmentation du nombre d'acteurs participant à un moment ou à un autre à la construction de l'action publique se traduit par une augmentation de la pluralité des problématiques (Joris, 2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Agence européenne pour l'environnement (2012). *Air Quality in Europe, 2012 Report*, www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2012 (page consultée en février 2013).
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage Publication.
- Boland, S. et autres (1999). « Diesel Exhaust Particles Are Taken up by Human Airway Epithelial Cells in Vitro and Alter Cytokine Production », *American Journal of Physiology*, 276, 4, p. L604-L613.
- Boutaric, F. (2003). « Environnement et santé publique : production d'un enjeu politique », *Écologie & politique*, n° 27, p. 161-178.
- Boutaric, F. et P. Lascoumes (2008). « L'épidémiologie environnementale entre science et politique : les enjeux de la pollution atmosphérique en France », *Sciences sociales et santé*, vol. 26, n° 4, p. 5-37.
- Bruyninckx, H. (2002). « Towards a Social Pact in Sustainability Matters: Concluding Research Remarks on Participation in the Belgian Sustainable Development Policy Context », dans *Levers for a Sustainable Development Policy*, Bruxelles, Belgian Federal Science Policy Office, p. 289-305.
- Buekers, J. et autres (2011). « Ten Years of Research and Policy on Particulate Matter Air Pollution in Hot Spot Flanders », *Environmental Science & Policy*, vol. 14, n° 3, p. 347-355.
- Callon, M. (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36.
- Commission européenne (2008). *Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe* (Directive 2008/50/EC).
- Commission européenne (1996). *Directive Concerning Integrated Pollution Prevention and Control* (Directive 96/61/EC).

- Ewald, F. (1996). *Histoire de l'État providence : les origines de la solidarité*, Paris, LGF.
- Fallon, C., G. Joris et C. Zwetkoff (2008). « Using Stakeholders' Expertise in EMF and Soil Contamination to Improve the Management of Public Policies Dealing with Modern Risk: When Uncertainty is in the Agenda », dans S. Martorell et autres (dir.), *Safety, Reliability and Risk Analysis: Theory, Methods and Applications*, London, Taylor and Francis Group, p. 1609-1617.
- Funtowicz, S. O. et J. R. Ravetz (1994). « Emergent Complex Systems », *Futures*, vol. 26, n° 6, p. 568-582.
- Garraud, P. (1990). « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.
- Goransson, M. (2008). « Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif », *Working Papers CEB*, 08-038.RS, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.
- Guigner, S. (2003). « L'Odyssée de l'administration européenne de la santé : une administration en quête de leadership », *Politique européenne*, n° 11, p. 31-55.
- Haas, P. M. (1992). « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 1-37.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch: Science Advisor and Policy Makers*, Cambridge, Harvard University Press.
- Joris, G. (2011). *Un médiateur invisible. Analyse et mise en perspective du régime de régulation des ondes électromagnétiques*, thèse, Université de Liège.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2^e éd., New York, Longman.
- Kohler-Koch, B. et F. Larat (2009). *European Multi-level Governance: Contrasting Images in National Research*, Cheltenham, Edward Elgar Publication.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (2007). « Understanding Public Policy Through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, vol. 20, n° 1, p. 1-21.
- Lijphart, A. (1969). « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, p. 207-225.
- Massé, S. et J. Richards (1996). « La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 3, p. 409-443.
- Palier, B. et Y. Surel (2005). « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- Peters, B. G. (2006). « Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism », *West European Politics*, vol. 29, n° 5, p. 1079-1092.
- Princen, S. et autres (2009). « Les dynamiques d'agendas multinationaux dans la politique environnementale de l'Union européenne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n° 3, p. 485-502.
- Renn, O. et A. Klinke (2004). *Systemic Risks: A New Challenge for Risk Management*, EMBO Report, vol. 5, p. S41-S46.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.
- Rowe, G. et G. Wright (1999). « The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis », *International Journal of Forecasting*, vol. 15, n° 4, p. 353-375.

- Sbragia, A. M. (1996). « Environmental Policy », dans H. Wallace et W. Wallace (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 235-256.
- SSD Conference (2009). *Health and Outdoor Air Quality*, Bruxelles, Belgian Science Policy, 4 juin.
- Simoulin, V. (2003). « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, vol. 54, n° 2, p. 307-326.
- Torfs, R. et autres (2011). *Handling Complex Risks Issues in the Domain of Environment and Health – SCOPE, D/2011/1191/20*, Bruxelles, Belgian Science Policy.
- Tulkens, F. (1999). *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, Belgique, Kluwer éditions juridiques.
- Vanhaeren, S., K. Hendrickx et C. Fallon (2011). « La qualité de l'air comme politique transversale : le cas belge », communication présentée à la Conférence *Le risque en question : fenêtre d'opportunité ou renouvellement de l'action publique ?*, Toulouse, France, février.
- Vlassopoulou, A. (2003), « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte anti-pollution », dans P. Laborier et D. Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 99-118.
- Voss, J. P., D. Bauknecht et R. Kemp (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.