

La qualité de l'air comme politique transversale : le cas belge

CATHERINE FALLON, KIM HENDRICKX, STÉPHANIE
VANHAEREN

Université de Liège – SPIRAL

Introduction

La gestion de questions émergentes pose des problèmes particuliers en termes de consensus, qu'il soit scientifique (la question est elle vraiment importante et mérite-t-elle l'attention politique ?) ou social (les modes de gestion proposés sont-ils efficaces et légitimes ?). Nos recherches antérieures avaient permis de souligner l'importance de procédures transversales, interdisciplinaires et participatives pour gérer l'action publique dans le cadre de questions émergentes (Fallon et al, 2008). Nous désirions évaluer les conditions de possibilité et les obstacles face à la mise en place de procédures décisionnelles innovantes. Est-il possible de gérer de façon intégrée les questions environnementales qui généralement nécessitent une approche transversale ?

En l'occurrence, nous avons pris comme cas d'école la pollution de l'air par les particules fines – PM 10 et PM 2,5 – problématique qui touche non seulement à la santé humaine mais également des domaines tels que la mobilité et l'aménagement du territoire : comment intégrer des cadrages multiples au sein de la politique de la gestion de la qualité de l'air en Belgique ? La question du niveau de particules fines dans l'air (PM) est récemment devenue une question de santé publique (Boutaric et Lascoumes, 2008) définie comme un risque sanitaire collectif et cela également, à un niveau européen. Les particules fines cachent sous un acronyme simple une grande hétérogénéité à la fois de composants, mais aussi, de politiques publiques. D'une part, le terme générique (PM) recouvre des polluants dont la composition chimique et la structure physique est très variée ; d'autre part, ces polluants

proviennent de sources très diverses (chauffage, rejets industriels, motorisation). Une approche systémique de la question devrait, au-delà du domaine 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. Cette transversalité dans la gestion de la question émergente lui donne un potentiel transformatif dans les différents secteurs, contribuant à freiner l'enrôlement des différents acteurs.

En Belgique, la norme en concentration de particules fines dans l'air extérieur est trop souvent dépassée. La Directive 2008/50/EC¹ laisse aux états membres une large marge de manœuvre pour traduire les objectifs à atteindre au sein d'un plan stratégique pluriannuel. En Belgique, cette compétence est dévolue aux régions et chacune d'entre elles a développé une structure décisionnelle spécifique, ainsi que des mesures propres, les autorités fédérales étant seulement responsable des mesures fiscales. Mais toutes les régions se retrouvent avec des résultats mitigés, aucune n'atteignant le niveau minimal défini au niveau européen.

L'ensemble du territoire belge est quadrillé par un réseau de points de mesures qui relève des autorités régionales et dont les résultats sont intégrés dans une base de données inter-régionale.

La complexité de cette organisation multi-niveaux rend plus délicate le développement d'approche intégrée ou transversale, puisqu'il s'agit de coordonner des domaines politiques dont certains relèvent d'autorités différentes.

En effet, de nombreux projets d'action ont été proposés par diverses instances (administrations, scientifiques, partis politiques et ONG), on peut prendre comme exemple la limitation du soutien public aux moteurs diesel ou la réforme du cadre de mobilité dans certains quartiers urbains. Mais jusqu'à présent, un seul dispositif (Lascoumes et Le Galès, 2005) a franchi la ligne d'arrivée : le règlement « *Smog90* » qui limite la vitesse de circulation sur autoroutes à 90 km/h en cas d'épisode de *smog* reporté par la Cellule Interrégionale de l'Environnement. 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

¹ 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 n° L 152 du 11/06/2008 p.1-44.

l'air : *greening of mobility is still limited*. Pourtant, les champions de la cause ne manquent pas, que ce soit du côté des scientifiques ou des administrations régionales et fédérales en charge des politiques de santé et d'environnement. Pour comprendre les freins limitant la construction d'une approche transversale sur les questions « environnement – santé – mobilité », nous avons analysé les dispositifs mis en place pour rédiger et gérer les plans d'action sur la qualité de l'air, définis au niveau des régions et au niveau fédéral pour répondre aux obligations européennes (Directive CAFE, *Clean Air For Europe*, 2008).

La question de recherche

En associant des chercheurs de science politique et des ingénieurs, la question posée était celle des conditions de possibilité d'une approche transversale et intégrée sur cette question d'environnement-santé, ainsi que la nécessité d'une éventuelle ouverture des processus au public. Il s'agit de favoriser des processus de gestion alternatifs (Voss et al., 2006), ouverts, expérimentaux, et orientés vers l'apprentissage, dans une démarche plus réflexive. Des procédures nouvelles de gestion devaient être 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 proposer les lignes de force de processus innovants, assurant de meilleures interactions entre les disciplines scientifiques et entre les secteurs de l'administration (inter-disciplinarité).

Méthodologie

La recherche avait pour objectif d'identifier les flux d'information et de reconstruire les espaces décisionnels dans les deux plus grandes régions du pays, la Flandre et la Wallonie. Une première analyse de terrain² au niveau des deux plus grandes régions du pays a révélé que chaque région avait développé des formes de gouvernance différentes: l'une fonctionne en réseau, favorisant des processus de coopération souple et l'autre sous forme d'une agence centralisée.

Nous avons proposé d'utiliser la méthode *Delphi* d'enquête formalisée par questionnaire (Ieroncig, 1983) : le chercheur intervenant tente de dégager l'opinion d'un groupe de personnes ressources sur un

² Constituée d'entretiens semi-directifs, de lectures de sources réglementaires et recommandations administratives

sujet précis ce qui s'effectue généralement par le biais de deux à cinq tours de questionnaires successifs³.

À chaque tour, le responsable recueille et conserve les informations pertinentes contenues dans le tour précédent, les intègre, les analyse et les communique au groupe dans un nouveau questionnaire. L'itération avec rétroaction contrôlée est le mécanisme principal d'interaction entre les membres participants.

Pour organiser cette consultation des acteurs, nous avons eu recours au logiciel *Mesydel* qui s'inspire de la « méthode *Delphi* »⁴, mais l'adapte pour une mise en œuvre en ligne : les experts complètent le questionnaire librement à distance. Après deux semaines, le tour est généralement cloturé. Une synthèse est réalisée, qui sert à formaliser les questions du tour suivant, au cours duquel les mêmes experts viendront apporter des précisions quant à leurs réponses antérieures. La langue de l'interface peut être choisie selon les préférences et compétences de l'expert. Il lui est également possible de répondre dans la langue qu'il désire, dans la mesure où le ou les chercheurs parlent cette langue. Cette grande flexibilité permet d'obtenir des taux de réponse inégalés dans les méthodes expertes traditionnelles.

La consultation *Delphi* a été organisée en ligne en mars et en avril 2010. Elle a permis de rassembler des contributions d'experts et de fonctionnaires des deux régions, 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.

Dans un premier temps, une dizaine d'entretiens avaient été organisés, à titre exploratoire, dans les deux régions. Ces informations ont permis de rédiger la première série de questions quant aux sources d'informations utilisées par les participants. Le questionnaire était organisé autour de trois thématiques. La première cherchait à identifier les sources d'information 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

³ Il est souhaitable de prévoir le temps et les ressources pour réunir les répondants et organiser un dernier tour en face en face, par une réunion recourant à une méthode de débat interactif: focus group ou atelier-scénario par exemple. Mais cette étape ne fait pas partie du présent rapport d'expérience.

⁴ Notons toutefois que *Mesydel* n'est pas une implémentation de la méthode *Delphi sensu stricto*, mais une méthodologie originale, adaptée aux besoins des recherches contemporaines en sciences humaines et qui exploite d'une manière radicalement innovante les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information (NTIC).

réseaux professionnels spécialisés. Le second thème était consacré au processus décisionnel lui-même, et 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.

La base de données des contacts (N= 175) a été construite à partir de trois sources : une liste des organismes directement impliqués dans la question de la pollution de l'air, identifiés lors des contacts exploratoires ; une liste de participants à une conférence sur la qualité de l'air organisée en 2009 par les autorités fédérales en charge de la recherche ; enfin une troisième liste a repris les 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 en charge 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.

Le groupe de francophones associait un plus grand nombre de fonctionnaires fédéraux. Du côté francophone, deux tiers des participants étaient des fonctionnaires (fédéraux ou 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 public. A la différence de ce qui se passe en Flandre, les autorités wallonnes utilisent surtout l'expertise universitaire et ne financent de centres de recherche indépendants que de façon limitée. Il s'agit là d'une distinction connue entre les deux régions.

Mentionnant le cadre de la recherche et le financement du projet par le programme fédéral de recherche, les invitations à participer au *Delphi* étaient envoyées par e-mail⁵. 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. Certains experts ont directement pris contact avec le gestionnaire de la consultation pour exprimer leur réticence à participer au processus, parce qu'ils ne se sentaient pas réellement « experts en pollution de l'air ». Un quart des experts a pris part à la seconde vague de question, ce qui montre un facteur d'attrition acceptable, avec une perte de 20 % des répondants.

⁵ Des rappels téléphoniques et par e-mail ont également été effectués lors de chaque tour de la session *Mesydel*.

Le panel était réellement intersectoriel : un cinquième des experts étaient affiliés à des secteurs de la santé, et un autre cinquième à celui de la mobilité et des transports; un quart étaient actifs dans le domaine de l'environnement et 15 % d'actifs dans les politiques scientifiques et d'innovation. Le groupe francophone comptait un plus grand nombre de participants affiliés aux secteurs du développement territorial (15 %) que du côté flamand.

Résultats

Un espace décisionnel assez cohérent avec les résultats des travaux exploratoires

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 entre scientifiques et gestionnaires politiques semble s'être mis en place comme en témoigne la coopération entre les centres de recherche et l'administration, tels que LNE, IRCEL, VMM, VITO et les universités. Il faut aussi souligner l'importance du Steunpunt Milieu & Gezondheid qui finance des recherches appliquées sur les questions santé et environnement dans une approche coordonnée réunissant des responsables de trois domaines politiques. Les Néerlandophones semblent aussi fonctionner en réseau avec des instances dans le domaine médical (médecins vigies). Du côté francophone, les intervenants soulignent l'importance de Belspo et de IRCEL/CELINE Ils connaissent aussi l'ISSEP et coopèrent avec les deux agences AWAC et IBGE. L'instance la plus connue au Nord et au Sud du pays est CELINE/IRCEL. Si les répondants francophones déclarent connaître les instances flamandes (par exemple, VMM/MIRA), l'inverse n'a pas été constaté. Les sources principales d'information citées au Nord sont MIRA/VMM ainsi que les sources européennes, le VITO et CELINE/IRCEL. Les ressources européennes et internationales (OMS) sont les plus citées au Sud (le Tableau de Bord de l'Environnement n'est pas cité).

Les répondants insistent sur la question de la coopération : elle est indispensable 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, ce qui est indispensable pour améliorer la visibilité de la problématique. On mentionne enfin l'importance de la collaboration interrégionale au sein du réseau CELINE/IRCEL qui dispose d'une très bonne notoriété. Par

contre, les répondants francophones (bruxellois et wallons confondus) insistent sur la mauvaise coordination entre les régions du pays. Le niveau européen a joué un rôle moteur dans la problématique et aujourd'hui encore, sert d'aiguillon pour imposer des normes strictes aux responsables régionaux. Du côté néerlandophone, de nombreux répondants mentionnent une mauvaise coordination politique au sein même de la région, ainsi que la mauvaise coordination entre instances fédérales et régionales. Certains répondants regrettent la multiplication des acteurs qui rendrait difficile une approche coordonnée, ne fût-ce qu'au niveau de la région.

Enfin, l'ensemble des répondants affirme que les plans régionaux – certains citent aussi le plan fédéral – 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 pour traduire ces informations en actions politiques concrètes dans ce domaine politique sensible.

Le cadre européen est une opportunité

La Belgique peine à atteindre les normes imposées au niveau européen, entre autres parce que le territoire est densément peuplé et lourdement industrialisé, et une large partie des particules fines est importée des pays limitrophes. La plupart des acteurs sont conscients de ces limites mais ils ne baissent pas les bras pour autant. Ils insistent pour la plupart sur l'importance du moteur que représente le cadre européen.

Du côté flamand, plusieurs intervenants 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*' and '*Pact 2020*', lequel propose de transformer la région en *hub* logistique européen.

Dans les deux régions, les plans existants démontrent d'une excellente connaissance de la situation de la qualité de l'air: la connaissance n'est pas un problème, mais elle est trop rarement traduite en action politique. Les obstacles ne sont pas tant les exigences européennes ni une faiblesse en termes d'expertise, mais plutôt une absence de vision et un manque de volonté politique d'agir dans ce domaine au niveau des deux régions.

Quelle transversalité pour cette politique de gestion de la qualité de l'air ?

Les effets sur la santé des particules fines sont assez bien connus, par contre les incertitudes quant aux moyens d'action restent importantes : Quels composés faut-il mesurer ? Quelles fractions des PM sont les plus dangereuses ? Quel est le meilleur modèle qui représente le mieux la distribution des polluants. Quelles sont les bonnes mesures politiques ? les moyens de communication pour toucher le grand public ? Ces questions montrent que le problème reste à la fois une question technique et politique.

Bien que les deux régions soient soumises aux mêmes normes européennes et soient équipées de postes de mesures similaires, elles ont développé des structures administratives très différentes. En Flandre, la politique a déjà démarré depuis plus de dix années. Un nombre important d'acteurs, universitaires et fonctionnaires, qui relèvent d'institutions différentes semblent partager la même histoire et montrer les traits caractéristiques d'une communauté épistémique (Haas 1992): ils partagent une même vision de la problématique, une liste de priorité, et une vocation à faire pression sur les décideurs pour forcer leur question sur l'agenda politique.

En Wallonie, la politique est centralisée et contrôlée, depuis peu, par une seule agence, l'AWAC, responsable à la fois de la formulation des objectifs, de la priorisation, des programmes de recherche et de modélisation, ainsi que de l'évaluation des résultats. Dans cette région, la question de la qualité de l'air a émergé seulement récemment sur l'agenda politique. Ce n'est sans doute pas surprenant, parce qu'une petite partie du territoire seulement est touchée par la pollution. Par contre, la question de la pollution de l'air en milieu urbain a une très longue histoire liée au passé industriel du pays, particulièrement à Charleroi et Liège.

Malgré ces différences en termes de structures administratives, de réseaux de collaboration et en matière de distribution de l'information, l'enquête auprès d'acteurs des deux régions met en évidence des points communs. 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 technique : on ne peut pas parler d'une problématique de communication entre experts et fonctionnaires. Par contre ces problèmes de

communication semblent plus importants au sein même du complexe politico-administratif, entre fonctionnaires et cabinets ministériels : cette relation tend à empêcher le développement d'approches transsectorielles au sein de l'administration.

Deux modèles pour présenter le processus décisionnel

Le modèle qui semble se dessiner est assez séquentiel et démontre une grande proximité et coopération technique entre les ingénieurs et scientifiques, qu'ils soient chercheurs ou fonctionnaires, "*policy makers*". Ils forment un réseau hybride scientifico-administratif, où les scientifiques impliqués n'hésitent pas à donner leur avis sur l'efficacité technique de mesures politiques proposées par l'administration.

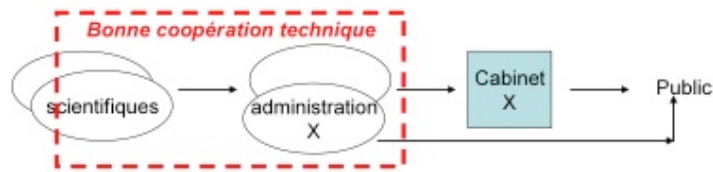
La coopération dans le domaine « socio-politique » semble beaucoup plus problématique : que ce soit entre ce groupe technicien avec les utilisateurs et le public, ou avec les décideurs. Les compétences socio-politiques des fonctionnaires sont sous-utilisées.

Pour éclairer cette question et mettre en évidence les aspects critiques de l'espace décisionnel, les participants étaient appelés à réagir face à une représentation schématique d'un processus décisionnel séquentiel ou systémique. Le premier modèle était linéaire et séquentiel, soulignant les dynamiques de coopération techno-bureaucratique. Il était nommé « modèle de prévention » en référence au paradigme de la prévention proposé par Ewald (1991) : l'administration publique est encadré dans une société industrielle et les experts scientifiques informent les fonctionnaires tandis que les élus politiques jouent un rôle de porte parole du public. Dans le second modèle, quelques principes dits de précaution sont mobilisés pour organiser une coopération interdisciplinaire entre scientifiques et entre secteurs administratifs; les acteurs publics sont, à tous les niveaux, engagés dans des processus de communication avec le public.

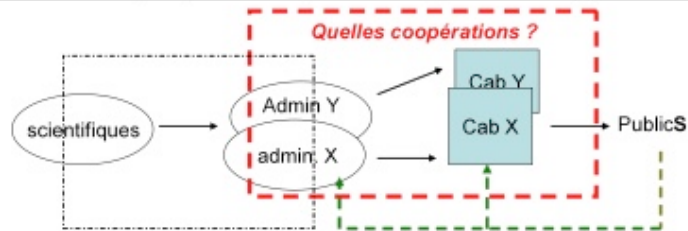
Les experts étaient appelés à réagir : Lequel des deux modèles était le plus proche de leur réalité quotidienne ? Lequel préféraient-ils dans l'absolu?

Illustration de la première question du deuxième tour de la session Mesydel portant sur la politique de la qualité de l'air en Belgique.

Modèle 1 : une approche linéaire et cloisonnée (modèle de la prévention, où l'administration mobilise les bases techniques de la décision politique)



Modèle 2 : une approche interactive (modèle de précaution pour gérer les indéterminations politiques et techniques face aux problèmes émergents).



Malgré la complexité de la demande (question abstraite et présentation schématique imposée par les chercheurs), les experts n'ont pas hésité à prendre position et à justifier celle-ci par des argumentaires assez détaillés.

Que ce soit du côté francophone ou du côté néerlandophone, dans les deux cas, les experts se sont positionnés sur les deux modèles : il n'y avait pas de préférence marquée pour un modèle dans une des régions. Universitaires et fonctionnaires analysaient de façon semblable ces processus décisionnels dans lesquels ils inscrivent leur action. Plusieurs experts ont souligné le fait que les deux modèles étaient retrouvés dans la réalité, en fonction de la question traitée.

Pourquoi préférer le modèle séquentiel ? Les répondants légitiment leur choix en mobilisant des critères de rapidité, d'efficacité et d'efficience.

En termes de préférence, le second modèle l'emporte : au vu de la complexité de la question, il serait important d'associer davantage de *stakeholders*. Mais un tel processus, très coûteux en termes de moyens et de temps, n'est envisageable que quand une problématique est déjà

présente sur l'agenda politique. Les experts soulignent que les coopérations transversales ont déjà lieu, par exemple lors des réunions inter cabinets, mais seulement en cas d'urgence. Or la politique de gestion de la pollution de l'air ne se reçoit pas beaucoup d'attention politique dans le pays, pour un ensemble de raisons : absence de volonté politique face à des mesures impopulaires, incompatibilité avec la politique de développement de pôles logistiques en projet dans les deux régions, etc. Pour qu'il soit envisageable de prendre des mesures politiques transversales, il faudrait que la question soit placée sur l'agenda, par exemple suite à une crise aigüe.

La coordination entre chercheurs, fonctionnaires et cabinets

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.

Le modèle séquentiel assure une certaine indépendance entre science et administration, et laisse la décision au niveau du cabinet ministériel. Plusieurs répondants insistent sur la nécessité d'une administration indépendante, capable d'assurer la gestion politique à plus long terme que le cabinet et les politiques : le cabinet est présenté comme l'extension du ministre, une entité différente de l'administration, mais qui tente souvent de la contourner. Le Modèle 2 insiste trop pour certains sur la nécessité d'un dialogue entre d'une part les acteurs scientifico-administratifs et d'autre part les responsables politiques : d'après certains répondants, une telle proximité pourrait porter atteinte à un principe essentiel de la démarche scientifique et administrative, l'indépendance vis-à-vis du politique. Ceci conduit à un paradoxe : les experts (universitaires et fonctionnaires) voudraient exercer une plus forte influence sur les responsables politiques mais sans partager leur même espace décisionnel : en effet, le Modèle 2 présuppose un partage d'information et d'argumentation, et donc aussi en matière de pouvoir.

Participation du public

Le Modèle 2 propose une ouverture vers le public. La plupart des répondants sont réticents à considérer la participation du public au sens large au sein du processus public, mais acceptent de travailler en coopération avec des groupes organisés de la société civile : les citoyens sont présentés comme trop émotionnels, égoïstes, incapables de mobiliser de façon rationnelle des arguments d'intérêt général. En même temps, il s'agit de convaincre l'ensemble des citoyens de leur responsabilité dans le niveau de pollution de l'air et le pousser à agir

pour améliorer la qualité de celui-ci, par exemple en adaptant son mode de vie et de consommation. 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.

Le public peut aussi être mobilisé de façon stratégique afin de gagner un certain soutien politique sur une nouvelle question émergente : il peut exercer un effet de levier entre d'une part le pôle « techno-administratif » et d'autre part le pôle politique ou décisionnel, contribuant à une certaine triangularisation entre le domaine administratif et l'espace politique. Dans une telle approche, le citoyen individuel semble deux fois instrumentalisé : d'une part, l'administration veut lui imposer des changements de comportement, et d'autre part, il est utilisé pour renforcer le soutien politique à ces mêmes recommandations techniques.

Discussion : comment traduire la connaissance en action ?

Est il possible de mettre des questions nouvelles à l'agenda sans une crise ?

Les contraintes européennes laissent le libre champ aux états membres pour développer une stratégie propre. Mais la question des PM peine à monter à l'agenda politique au niveau de la Belgique et de ses régions. Que ce soit au Nord ou au Sud du pays, la question est la même malgré une structure administrative et politique assez différente : les normes sont complexes et nécessitent une approche transversale, ce que les autorités régionales peinent à établir.

Gouvernance: une administration duale?

La gouvernance de l'état belge et de ses entités fédérées est fortement marquée par le poids des parties politiques à tout les niveaux de décision. Il est indispensable de s'inscrire dans des réseaux pour obtenir des mises à l'agenda et de mobiliser des contacts avec les membres des cabinets politiques (Peters, 2006). En effet ceux-ci représentent leur ministre dans les groupes et comités de coordination, indispensables pour les gouvernements de coalition. Goransson (2008) aussi souligne le problème de la défiance entre administration et cabinet : 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, où les cabinets politiques limitent les possibilités d'initiatives de l'administration dans les processus décisionnels.

Gouvernance: une ouverture limitée au public.

La Belgique a développé un mode de gouvernance de type « consociationaliste » où les groupes d'intérêt sont très proches des partis politiques et du gouvernement. Cette configuration est surtout efficace dans le domaine socio-économique où elle a historiquement émergé. Dans le domaine des politiques d'environnement, les autorités publiques ont seulement récemment mis en place des espaces de participation sous la pression des ONG gouvernementales. Mais des analyses récentes (Bruyninckx 2002) montrent que ce genre d'instance n'a pas les mêmes possibilités d'influer sur les décisions du gouvernement : en effet, les partenaires sociaux sont toujours dominants dans ces processus et ils sont toujours fortement impliqués dans les comités consultatifs, surtout les plus importantes.

Quand nous avons évalué la possibilité de développer des approches transversales dans les deux régions, pour aborder des questions santé – environnement – mobilité, peu de répondant ont nié l'importance de la transversalité, mais la plupart ont néanmoins critiqué les coûts qui lui sont liés, en termes de ressources et de temps.

Gouvernance sans leadership ?

Pour s'aligner sur les obligations européennes, il est indispensable de développer une approche transversale, ce qui nécessite un investissement politique important dans un domaine (qualité de l'air) qui contrarie d'autres projets politiques des régions, surtout les projets de développement logistique. Les réponses du *Delphi* ont mis en évidence les efforts des scientifiques et de l'administration pour mettre la question de la qualité de l'air sur l'agenda politique, par exemple construire des modèles qui mettent en évidence l'impact de cette pollution sur la santé publique (le nombre de morts évitables) ou montrer les endroits les plus pollués sur la carte belge. Ces approches permettent aussi de coopérer avec les scientifiques et dans certains cas, de mobiliser les médias pour arriver à ouvrir le processus décisionnel : cette ouverture permet de mettre à l'épreuve le partage de l'attention politique en matière de risques (Quels risques méritent un renforcement de l'attention politique et des moyens d'action ?) et entre partenaires politiques (Quels partenaires pourraient être enrôlés dans une telle initiative politique ?).

Conclusions

L'analyse *Delphi* a permis d'une part de confirmer et de généraliser les conclusions de l'analyse de terrain préalable quant à la structure et au fonctionnement des réseaux politiques et technico-administratifs dans les deux régions du pays. Cette méthode a permis d'aller plus loin et de rassembler des informations plus détaillées d'un plus large groupe d'experts qui, sur base de leurs expériences concrètes, ont mis en évidence les problèmes rencontrés pour la mise en œuvre d'une politique transversale dans le domaine de la qualité de l'air. C'est en cas de crises que ce genre d'approche peut être encouragée par les autorités.

L'histoire récente du pays confirme cette analyse : il a fallu Mellery pour que la Spaque voie le jour en Wallonie. Et la crise de la dioxine a suscité une telle crise politique qu'elle a permis la refonte de l'administration de la chaîne alimentaire, créant des nouvelles formes de coopération entre tous les partenaires, y compris les producteurs et les représentants de consommateurs.

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. Mais de telles crises sont très rares pour la qualité de l'air ! Il faudrait qu'un discours médiatique récurrent mette en évidence et informe le public du coût de la pollution en termes de santé publique, mobilisant ainsi un soutien public pour des initiatives politiques.

Bibliographie

Beck U. (1992), *Risk Society. Towards a new modernity*, Sage Publications, London.

Boutaric F. and Lascoumes P. (2008), L'épidémiologie environnementale entre science et politique. Les enjeux de la pollution atmosphérique en France., *Sciences sociales et santé*, 26 (4), 2008/12, pages 5-37,

Bruyninckx, H. (2002), *Towards a Social Pact in Sustainability Matters: Concluding Research Remarks on Participation in the Belgian Sustainable Development Policy Context*, in *Lever for a Sustainable Development Policy*, Belgian Federal Science Policy Office, Brussels , pp. 289-305.

European Commission (1996), *Directive concerning integrated pollution prevention and control* (Directive 96/61/EC)

European Commission, 2008, *Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe* (Directive 2008/50/EC).

Ewald F. (1996), *Histoire de l'Etat providence : les origines de la solidarité*, LGF, Paris.

Fallon C., Joris G., Zwetkoff C. (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, in Martorell et al (eds): *Safety, reliability and risk analysis: Theory, Methods and Applications*, Taylor and Francis Group, London, p 1609-1617, - Proceedings of the 17th Society for Risk Analysis-Europe Conference (Valencia, 22-25/9/2008).

Garraud Ph. (1990), Politiques nationales. Elaboration de l'agenda, *L'Année sociologique*, 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*, ULB – Université Libre de Bruxelles.

Haas P.M., 1992, Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, 46:1, pp. 1-37.

Keren G., Bruine de Bruin W. (2003), On the Assessment of Decision Quality: Considerations Regarding Utility, Conflict and Accountability, in Hardman et al. (eds) *Thinking: Psychological Perspectives on Reasoning, Judgment and Decision Making*. John Wiley & Sons Ltd., 347-363.

Lascoumes P., Le Galès P. (2007), Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”, *Governance*, 20(1), pp. 1-21.

Long J. and Fishoff B., (2000), Setting Risk Priorities: A Formal Model, *Risk Analysis*, vol 20, 3, 339-351.

Lupton D. (1999), *Risk*. New York: Routledge, p.184.

Peters BG., 2006. Consociationalism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism, *West European Politics*, 29 (5), pp. 1079 – 1092.

Voss JP, Bauknecht D, Kemp R, Reflexive Governance for Sustainable Development, 2006, *Business & Economics*, p. 457.