



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Varia (2004-2010) | 2007

Les réseaux de la qualité de l'air : des associations stratégiques actrices de l'action publique

Franck Boutaric



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2878>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2878

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Franck Boutaric, « Les réseaux de la qualité de l'air : des associations stratégiques actrices de l'action publique », *Développement durable et territoires* [En ligne], Varia (2004-2010), mis en ligne le 08 mars 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2878> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2878

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les réseaux de la qualité de l'air : des associations stratégiques actrices de l'action publique

Franck Boutaric

- 1 Si l'on observe les différentes études consacrées aux organisations, celles qui portent sur les associations ne sont pas les plus nombreuses. Ce déséquilibre d'attention conforte l'idée de logiques d'actions collectives différentes. D'où l'intérêt, à partir d'une analyse consacrée à des associations de surveillance de la qualité de l'air, de démontrer la pertinence des démarches ou des notions employées dans les domaines de la sociologie des organisations et du management pour l'ensemble des organisations¹ (entreprises privées, organisations publiques, associations). Mais au-delà de l'inscription de l'étude des associations dans des grilles d'analyses valables pour d'autres organisations, notre problématique vise plus particulièrement à examiner le rôle des dispositifs et des instruments qu'elles créent ou emploient.
- 2 Mettre les instruments d'action publique au cœur de l'analyse de l'action publique et envisager les effets spécifiques qu'ils produisent dans le champ d'une politique publique est une démarche peu pratiquée par les sociologues ou les politologues français. Les études consacrées aux politiques publiques sont plus généralement centrées sur la manière dont les institutions, les jeux d'acteurs, les idéologies ou les croyances structurent l'action publique. Notre démarche ne vise nullement à invalider ou à relativiser ces approches mais plutôt à inscrire notre travail dans une perspective différente que l'on peut considérer comme une méthode : "Une méthode qui ne considère pas que tout est dans l'instrument" (Lascoumes, Le Galès, 2004, p 364), mais qui prend au sérieux des dispositifs dont les créations et les évolutions ont des effets propres sur les acteurs, les organisations, les représentations et constituent des indicateurs pertinents pour comprendre les politiques effectivement mises en œuvre. Si notre focalisation sur les outils ne se donne pas pour objet d'étude les agents ou les relations qu'ils entretiennent, le suivi des dispositifs employés apporte quelques précisions utiles

sur les lieux, en l'occurrence les associations de surveillance, et les acteurs qui ont contribué à leurs naissances puis à leurs transformations. Dans l'un des ouvrages français qui a pour ambition de saisir l'action publique par les instruments, Pierre Lascombes et Patrick Le Galès rappellent que les instruments apportent un éclairage sur les changements de politique publique et les transformations du pouvoir politique et de l'Etat. Étudier les instruments d'action publique, c'est aussi s'intéresser à la manière dont s'institue et s'exerce le pouvoir dans les sociétés contemporaines. C'est ainsi s'inscrire dans une approche qui souligne l'importance des instruments, des procédures techniques dans l'art de gouverner (Foucault, 2001, p 635-657).

- 3 Notre étude de cas a pour objectif de mettre en lumière la capacité de certaines associations² à se constituer comme des acteurs dans la définition et la mise en œuvre de la politique publique, et de mettre l'accent sur le rôle des outils de communication (ici l'obligation d'information) dans l'action gouvernementale ou la mise en place de la gouvernance négociée. Cette perspective oblige à rappeler qu'aujourd'hui les réseaux français de surveillance de la qualité de l'air constituent un ensemble très hétérogène : en témoigne la diversité des moyens matériels et humains dont ils disposent. Cette étude, plus particulièrement centrée sur deux associations, ne prétend donc pas rendre compte de la variété des situations des réseaux. Les constats établis pour deux d'entre elles ne sont donc pas généralisables à toutes les associations de surveillance. En outre, les actions et les instruments employés par les réseaux ne se limitent pas à l'indice atmo³ ou à la procédure d'information et d'alerte, même si ces derniers, dans un passé récent, ont exercé un rôle plus important, dans le domaine de l'information et de la communication, que les cartographies ou les systèmes d'informations géographiques.
- 4 Dans un premier temps, notre démonstration présente les réseaux et leurs formes organisationnelles ; pour ensuite exposer leurs capacités à participer à la création d'outils d'action publique, ce qui permettra d'illustrer l'émergence et l'évolution de nouveaux lieux d'exercice du politique

1. Les réseaux de surveillance de la qualité de l'air : des associations loi 1901

- 5 Dans nos sociétés se manifestent de multiples formes organisationnelles, d'où une typologie des organisations fondée sur différents critères (taille, statut juridique, nature des technologies employées, caractéristiques de l'environnement⁴...). Ces classifications apportent une certaine connaissance sur les entreprises entendues au sens large. Néanmoins l'usage de ces typologies ne doit pas faire oublier que les différences organisationnelles ne constituent pas des explications exhaustives sur les organisations mais qu'elles doivent simplement être l'objet de recherches (Friedberg, 1992).
- 6 Les réseaux de surveillance de la qualité de l'air illustrent la diversité organisationnelle puisque coexiste en leur sein une pluralité d'organisations. Les réseaux peuvent être considérés à la fois comme des entreprises, des organisations publiques ou des associations à but non lucratif. Ils peuvent partiellement être appréciés comme des entreprises lorsque, dans le cadre de leur activité de surveillance de l'air et de l'exercice de leurs compétences, ils proposent des prestations sur un marché. Ce sont également des organisations publiques par la production de services publics constitués par l'élaboration et la diffusion d'informations sur la qualité de l'air. Ils sont enfin des associations à but

non lucratif lorsqu'ils produisent des services (en l'occurrence des informations qu'ils portent à la connaissance du public) sans rechercher un profit. Nous sommes donc confrontés à une organisation dont les caractérisations sont multiples. Evidemment, la situation des réseaux ne correspond pas exactement à ces trois idéaux-types. Ainsi, une société d'autoroutes peut décider de confier des études sur la qualité de l'air de ses tunnels à un réseau ; par son rôle d'organisme public, ce dernier devra porter à la connaissance du public les informations qui résultent de ses travaux. Quant aux informations que les associations doivent produire et diffuser, on peut considérer qu'elles en retirent un " profit ", d'une part parce qu'elles sont payées par l'Etat, d'autre part, parce qu'elles participent de la construction d'un objet qui légitime fortement leur existence (Roussel, Charles, 2004). Toutefois, quelle que soit la façon dont on appréhende les réseaux, leur création et leur développement correspondent à la montée croissante des exigences écologiques et sanitaires et du droit à l'information en matière d'environnement dans notre société (Delaunay, 2003). Le droit à l'information sur l'environnement trouve ainsi une de ses applications, celle relative à l'information sur un des milieux naturels indispensables à la vie : l'air.

- 7 Dans chacune des régions de France existe une ou plusieurs associations de surveillance de la qualité de l'air. La totalité d'entre elles sont des associations loi 1901 où sont représentés des industriels, des administrations (les DRIRE, les DRASS ou les DIREN⁵...), des associations de consommateurs ou de défense de l'environnement et les élus des collectivités territoriales (régions, départements, communes). Historiquement cette formule associative correspond aux intérêts et aux nécessités d'instituer un lieu où collaborent les différents intervenants de la surveillance de la qualité de l'air. La Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie⁶ consacre la formule selon laquelle l'Etat confie la mise en œuvre de cette surveillance à des organismes : les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air. L'emploi du terme d'association révèle ici toute sa polysémie car le statut associatif des réseaux ne permet en aucun cas de les identifier à des associations de bénévoles ou de défense de l'environnement.
- 8 Une quarantaine d'associations surveillent la qualité de l'air sur l'ensemble du territoire français. Leurs conseils d'administration sont composés de quatre collèges (indiqués ci-dessus), mais le poids des traditions, des histoires institutionnelles, des spécificités de la géographie physique ou des sources de pollution ont encore des conséquences sur la composition et la structure des réseaux. Parmi les évolutions les plus marquantes, on constate l'influence accrue des communautés d'agglomérations et des régions dans la prise en charge des questions relatives à la qualité de l'air. Dorénavant, départements et communes tendent à exercer un rôle plus modeste. Et si, par le passé, les industriels à l'origine des sources fixes de pollution étaient les plus impliqués dans la vie des réseaux, aujourd'hui, ceux qui représentent les sources mobiles de pollution y participent parfois, même si le poids des industriels des " sources fixes " via la DRIRE est encore très fort. Des constructeurs automobiles comme Renault ou PSA, longtemps absents des réseaux de surveillance, intègrent les intérêts stratégiques d'une présence dans quelques structures associatives. Quant à la participation des associations environnementales, la situation est contrastée. La compréhension des phénomènes de pollution atmosphérique nécessitant des compétences techniques et scientifiques, la plupart des réseaux connaissent encore aujourd'hui un investissement inégal de la part des associations citoyennes mobilisées sur les enjeux environnementaux (Boutaric, 2002, p 77-82). Néanmoins, les réseaux peuvent

constituer des espaces originaux où se rencontrent une multitude d'acteurs qui n'ont pas toujours l'occasion d'échanger ou de se confronter.

2. De l'autonomie du fait organisationnel à la production de décisions stratégiques

- 9 Conformément aux règles constitutives d'une association loi 1901, chaque réseau dépose des statuts écrits et se dote généralement d'un règlement intérieur qui les complète. En dehors de la tenue de quelques assemblées générales annuelles, les réseaux ont un conseil d'administration où siègent les représentants des différents collèges. Les plus développés ont un bureau assez important⁷, émanation du conseil d'administration. Aujourd'hui, toutes les associations ont à leur tête un directeur qui supervise non seulement le fonctionnement régulier de l'association, mais s'investit également dans des réflexions sur l'évolution de la surveillance de la qualité de l'air.
- 10 Le personnel qui travaille dans les réseaux, dont les missions ne cessent de croître et de se diversifier, connaît depuis l'adoption de la loi sur l'air une augmentation substantielle de ses effectifs⁸. Ce facteur associé au développement des interactions entre les différents participants des collèges du réseau peut contribuer à forger une structure et une culture propres. Leur dynamique est celle d'une autonomie et d'une indépendance de plus en plus marquées (Boutaric, 2002, p 89). Dépendantes des ressources financières des industriels ou des collectivités territoriales et des décisions prises aux échelons européens et nationaux, leur savoir-faire et leur expertise tendent à les constituer en des entités capables d'énoncer et de porter des orientations sur la surveillance de la qualité de l'air. En tant qu'ensemble organisé, les réseaux de surveillance de la qualité de l'air acquièrent des caractéristiques organisationnelles et culturelles qui leur sont propres et qui se différencient de celles dont disposent les différents collèges des réseaux. Il s'agit de la confirmation de la capacité de toute organisation à construire ses propres dynamiques et ses logiques d'auto-affirmation par rapport à l'environnement et aux autres structures qui la composent. Cette aptitude à s'instituer comme l'un des lieux qui concourt à définir et mettre en œuvre la lutte contre la pollution atmosphérique, nous pouvons la saisir en nous intéressant aux missions et aux objectifs des réseaux.

2.1. Les missions des associations de surveillance de la qualité de l'air

- 11 Pour définir les finalités des réseaux de surveillance, il est indispensable de connaître leurs missions. La loi sur l'air et le décret de 1998 sur l'agrément des associations donnent quelques indications. L'article 3 de la LAURE précise qu'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air est mis en place pour connaître les niveaux de concentration d'un certain nombre de polluants et ses effets sur la santé et l'environnement. Le décret de 1998, relatif à la surveillance de la qualité de l'air et à ses effets, indique que les organismes agréés de surveillance "informent la population sur la qualité de l'air constatée et prévisible dans leur zone de compétence et diffusent éventuellement les recommandations sanitaires établies par l'autorité administrative compétente". Dans la pratique cette approche des textes législatifs et réglementaires est tellement générale qu'elle ne suffit pas à cerner l'ensemble des travaux des associations. Les tâches indiquées par le législateur (produire des informations sur la qualité de l'air et les diffuser) soit ne

résumant pas la totalité des missions engagées par les réseaux, soit impliquent un nombre important de travaux qui élargit considérablement leurs activités. Les organismes centraux (ministère, ADEME) indiquent que les associations gèrent les réseaux de surveillance de la qualité de l'air, c'est-à-dire les dispositifs de mesure de concentration des substances polluantes. Cependant de telles présentations peuvent se conclure sur la nécessité de mener en commun des réflexions sur le contour des champs d'activité futurs des réseaux⁹. C'est la preuve que la définition des tâches des associations est non seulement évolutive mais qu'elle appelle une redéfinition ou une délimitation sur laquelle chaque acteur de surveillance de la qualité de l'air en France a sa propre vision.

- 12 La consultation des documents édités par les associations démontre que le périmètre des actions entreprises pour accomplir leurs activités d'information¹⁰ est si vaste qu'il aboutit à un élargissement substantiel des missions. Selon plusieurs associations, quatre types de missions sont accomplies¹¹.
- Une mission centrale : la production de données élémentaires.
 - Des missions de base : diffusion de données (alerte, information permanente), études diverses sur les phénomènes de pollution, impact des activités.
 - Des missions d'expertises : prévision des situations de pollution, orientation à moyen terme des planifications et des projets urbains, industriels, routiers...
 - Des missions pédagogiques et stratégiques : conseils, formations auprès des différents publics, sensibilisation, propositions.
- 13 Les brochures des réseaux les plus en pointe (AIRPARIF, ASPA) et leur diffusion par les associations qui n'ont pas les moyens matériels et humains d'engager un tel travail permettent de constater que la définition des missions des réseaux ne relève pas uniquement des autorités publiques. Les associations de surveillance de la qualité de l'air ont également la faculté de déterminer leurs activités. Il y a là une illustration des liens qui s'établissent entre le management des organisations et le management des politiques publiques. À première vue les organisations publiques ou les associations doivent mettre en œuvre les politiques publiques en accomplissant les missions dévolues par l'Etat, les collectivités territoriales et les institutions européennes. Le management des organisations est censé mettre en œuvre des politiques publiques. Manifestement, les définitions des missions trouvent leurs sources dans une multitude d'organisations (ministère, ADEME, réseaux...) qui ont la volonté de faire valoir leurs compétences et leurs savoir-faire. Le management des réseaux (AIRPARIF, ASPA) ne s'est donc pas limité à des questions relevant de la seule mise en œuvre d'instructions édictées par des organismes centraux. Les liens entre le management des réseaux et celui des politiques publiques sont d'autant plus ténus que les missions ne sont pas dissociables des redéfinitions du métier de surveillance de la qualité de l'air, dans lesquelles les associations les plus développées se sont fortement impliquées. Tel est le constat que l'on peut également dresser quant à la fixation des objectifs par les associations.

2.2 La fixation des objectifs par les réseaux de la qualité de l'air

- 14 Les réseaux définissent des objectifs en relation avec leur finalité et tiennent compte des opportunités et des contraintes de l'environnement. Traditionnellement, on dissocie les finalités internes d'une entreprise privée, soucieuse de survie et de développement, des finalités externes auxquelles seraient soumises les organisations publiques censées appliquer les lois et les règlements (Santo, Verrier, 1997, p 5). Si l'on peut considérer que

les organisations publiques sont très peu structurées par le risque de leur propre mort, certaines d'entre elles ont la capacité, dans des contextes spécifiques, d'anticiper et d'orienter la détermination officielle des finalités des services publics opérées par des lois ou des règlements. C'est un des aspects que nous avons l'ambition de démontrer en indiquant quelques unes des décisions prises par les associations de surveillance de la qualité de l'air avant que la loi sur l'air entérine ou officialise un certain nombre de missions, d'objectifs et de procédures.

- 15 Plusieurs facteurs ont constitué des opportunités pour les associations de surveillance de la qualité de l'air qui ont vigoureusement exprimé leur volonté de valoriser les compétences acquises dans le domaine des pollutions atmosphériques : l'obligation d'information et l'apparition d'une nouvelle configuration d'acteurs (Boutaric, 2003).
- 16 À partir des années quatre-vingt, le droit à l'information dans le domaine de l'environnement s'impose et l'information sur la pollution atmosphérique s'inscrit dans ce mouvement. La création d'indices de la qualité de l'air par les réseaux alsacien et parisien exprime cette montée en puissance du droit à l'information dans des domaines qui concernent l'environnement et la santé. La production et les définitions successives d'un indice de la qualité de l'air nécessitent la mise en œuvre de moyens scientifiques, techniques et d'un savoir-faire organisationnel et communicationnel censé répondre aux besoins supposés de citoyens soucieux de la qualité de l'air. Cependant, l'élaboration de ce produit (aujourd'hui appelé indice atmo et disponible dans de nombreuses communes) ne relève pas seulement du développement du droit à l'information, il s'explique également par l'émergence d'une nouvelle configuration d'acteurs.

2.3. Un nouveau contexte pour les associations de surveillance

- 17 Au cours des vingt dernières années du vingtième siècle, on a assisté au déploiement de nouveaux échelons territoriaux qui participent d'une façon importante à l'exercice de la puissance publique (les régions en France et les institutions communautaires à l'échelon continental), et à une redistribution des pouvoirs dans l'appareil administratif français (Gaudin, 1999). Ainsi, la communauté de politique publique chargée de définir une politique dans le domaine de la qualité de l'air s'est substantiellement modifiée. Les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement n'ont plus le monopole de définir les finalités et les objectifs.
- 18 D'autres acteurs, à commencer par les présidents et les directeurs de réseaux, participent pleinement aux discussions comme l'atteste le rôle qu'ils ont exercé au moment de la discussion sur le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹². Il n'est donc pas surprenant de constater que l'innovation, représentée par la fabrication et la diffusion d'un indice de la qualité de l'air, ait été portée par des réseaux, soutenue par des élus régionaux et parfois critiquée par des secteurs administratifs (DRIRE ou DRE¹³) soucieux de préserver leurs prérogatives. À la fin des années 80 et au début des années 90, le droit à l'information suscite encore de fortes réticences dans plusieurs administrations. L'information sur la qualité de l'air illustre cet état de fait. La création de l'indice par le réseau alsacien et la diffusion d'informations sur la radioactivité sont à l'origine de tensions et de conflits avec la Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) dont les missions et les cultures ne sont pas aisément compatibles, puisqu'elles doivent à la fois promouvoir le développement industriel et préserver l'environnement. En région parisienne, la mise en place d'une procédure

d'information et d'alerte pour trois polluants se réalise plusieurs années après le décret d'octobre 1991 qui prévoit cette procédure en cas de dépassement d'un certain niveau de concentration de polluant dans l'air. Sans être le seul acteur récalcitrant à l'instauration de ce dispositif, la direction Régionale de l'Équipement est alors davantage préoccupée par la volonté de faciliter les déplacements individuels en voiture. Dès lors, on peut partiellement interpréter la création des indices de la qualité de l'air en Alsace et la mise en place de la procédure d'information et d'alerte en région parisienne, comme un indicateur de la capacité des associations à mobiliser des acteurs, même les plus rétifs, pour imposer et redéfinir un nouvel enjeu : la pollution atmosphérique urbaine à l'échelle des agglomérations.

- 19 L'ensemble de ces opportunités et de ces contraintes a facilité la production d'un indice de la qualité. Les associations ont su faire valoir leurs compétences et les ressources dont elles disposaient se sont imposées, dans un contexte où le jeu des acteurs a permis d'une part une redéfinition des différentes causes de la pollution atmosphérique, d'autre part des discussions sur la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique.

3. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique

- 20 Pour les réseaux, le processus stratégique consiste à définir ce qu'ils savent faire et ce qu'ils veulent faire. Un des modes de réalisation de leurs missions s'effectue avec la création et la reconnaissance de l'indice de la qualité de l'air. Cette reconnaissance d'un outil d'information avec lequel de plus en plus de Français sont maintenant familiarisés n'a pas été immédiate. Les premiers indices sont élaborés par les réseaux alsacien et parisien en 1990 et en 1992 et se diffusent peu à peu dans plusieurs réseaux (Boutaric, 2002, p 61). C'est en 1995 que les pouvoirs publics nationaux, notamment le Ministère de l'Environnement et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, mettent en place un indice dénommé atmo qui sera modifié par un arrêté du 10 janvier 2000.
- 21 Comme pour tout processus de décision, la création des premiers indices de la qualité de l'air, l'instauration en 1995 d'un seul indice à l'échelle nationale et l'adoption d'une nouvelle version au cours de l'année 2000 peuvent s'interpréter selon plusieurs modèles. Les modèles de la décision constituent une aide susceptible de fournir des indications quant à la manière d'interpréter les variations ou les changements des instruments, ils contribuent à analyser les transformations d'une politique publique en éclairant la nature des modifications dont les instruments d'information sont l'objet. Cette perspective paraît plus féconde que celle qui consiste à se fier aux déclarations de principes présentées par exemple par le législateur.

Tableau n°1 : cinq modèles de la décision

Types d'approche	Dimensions mises en lumière
Approche rationnelle	- définition précise du problème - liste systématique des choix possibles - calcul de la meilleure utilité
Approche organisationnelle	- rationalité limitée du décideur - contraintes de l'organisation - choix d'une organisation "satisfaisante"
Approche politique	- importance des négociations et des compromis entre les groupes concernés
Approche psychologique	- stratégie mentale de résolutions de problèmes - profil de personnalité des décideurs et style prévisionnel
Approche "composite"	- intègre plusieurs dimensions des modèles précédents - étude des phases, des niveaux hiérarchiques et des contextes de la décision

Source : Cabin P. (2002), Les organisations. État des savoirs, p 127, éditions Sciences Humaines 1999.

- 22 Sans considérer le recours à d'autres modèles comme improductifs, le modèle politique¹⁴ offre ici une intelligibilité importante des décisions prises à propos d'un indice de la qualité de l'air.

3.1 Une redéfinition des causes de la pollution atmosphérique

- 23 Les dispositifs d'information participent d'une redéfinition des causes de la pollution atmosphérique. Cette nouvelle manière d'appréhender le problème n'est pas sans conséquence sur la définition de la pollution de l'air, les enseignements qu'en tirent les autorités publiques et les actions qu'elles envisagent pour diminuer le niveau de concentration de polluants dans l'air. Il convient alors de rappeler que nous sommes encore sous le régime juridique de la loi de 1961, qui mentionne la diversité des sources de polluants atmosphériques mais dont les décrets d'application ont pendant longtemps pris en considération les seules sources fixes de pollution (dioxyde de soufre). Manifestement, les polluants inclus dans l'indice de la qualité de l'air (dioxyde de soufre, particules, ozone, dioxyde d'azote), comme la progressive prise en compte dans les procédures d'information et d'alerte d'autres polluants que le dioxyde de soufre, rendent plus lisible la multiplicité des sources de pollution. Ces dispositifs et la production juridique européenne (voir la directive ozone de 1992) et française du début des années quatre-vingt-dix donnent alors la possibilité de voir émerger de nouveaux enjeux. C'est ce que l'on peut constater avec l'attention et la mobilisation croissante que suscite la pollution automobile à partir du milieu des années quatre-vingt-dix (Boutaric, 1997).
- 24 La production des premiers indices de la qualité de l'air par des réseaux comme AIRPARIF et l'ASPA concourt à créer un espace de débats pour une communauté de politique publique qui s'est substantiellement élargie. Pendant de nombreuses années, seules les DRIRE, et parmi elles les ingénieurs des mines, ont la capacité de discuter certaines

orientations nationales de la lutte contre la pollution atmosphérique, alors que perdure un éclatement de la gestion des différentes sources de la pollution de l'air (Vlassopoulou, 1999). Par la suite, sans que l'on assiste à des bouleversements radicaux immédiats, on constate qu'une multitude d'experts, de scientifiques, d'élus, de professionnels de la santé investissent ou réinvestissent le domaine de la pollution atmosphérique¹⁵. C'est ce qu'exprime la période qui précède l'adoption de la nouvelle loi sur l'air où se légitiment de nouveaux outils d'information (indice de la qualité de l'air et nouvelle procédure d'information et d'alerte) et une redéfinition de la lutte contre la pollution atmosphérique, qui prend en compte l'évolution des différentes sources de la pollution de l'air. Les polémiques et les controverses, à propos d'ERPURS ou des mesures à prendre pour diminuer les pollutions, tout comme les débats sur les différentes méthodes d'élaboration d'un indice¹⁶ trouvent une partie de leurs origines dans l'élargissement de la communauté publique légitimée à intervenir sur le sujet. Ils sont aussi l'expression de la politisation d'une question qui auparavant était débattue et prise en charge par des cercles restreints et cloisonnés. En mobilisant des moyens scientifiques et techniques, l'indice a pour effet d'instituer un intérêt, une attention sur un sujet qui n'intéresse pas ou qui n'est pas suffisamment pris en considération.

- 25 Qu'il s'agisse du rôle des associations de surveillance de la qualité de l'air dans la création d'un indice ou des définitions extensives de leurs missions, ces actions favorisent la mise sur agenda de la pollution atmosphérique urbaine et contribuent à reconsidérer la politique publique contre la pollution atmosphérique. Les dispositifs d'information mettent donc en lumière le caractère obsolète des dispositifs législatifs et réglementaires issus de la loi de 1961, ils apportent ainsi leur concours à la nécessité d'instaurer une nouvelle loi. Bien évidemment, la mise sur agenda de la pollution atmosphérique renvoie à des facteurs multiples que les réseaux sont loin de maîtriser. Cependant les initiatives qu'ils développent se déploient dans un contexte où les acteurs qui veulent redéfinir les enjeux peuvent instrumentaliser leurs interventions et innovations.

3.2. Une innovation consacrée et objet de débats

- 26 Nous retrouvons une particularité des réseaux de surveillance de la qualité de l'air. Lieux de rencontres et d'échanges entre acteurs différents et producteurs d'un fait organisationnel distinct des collègues qui les composent, ils agissent et savent profiter de la fenêtre politique des débats préparatoires à la LAURE, de telle sorte qu'en 1995 un indice national de la qualité de l'air voit le jour sur le territoire français. On peut également noter la demande du Ministère de l'Environnement et de l'Agence de la qualité de l'air, auprès d'une association de surveillance, concernant la mise au point d'un indice de la qualité de l'air au cours de l'année 1990 (Garcia, Colosio, 2001, p 113). Il est toutefois indéniable que l'impulsion donnée par des réseaux comme AIRPARIF et l'ASPA a joué un rôle fondamental.
- 27 Si l'indice atmo est bien la rançon du succès des réseaux, sa prise en charge par le Ministère de l'Environnement signifie que ce dernier est aussi à l'initiative et a la possibilité de faire valoir son autorité et ses compétences, même lorsqu'elles ont nécessité des concours de circonstances que le Ministère ne fut pas seul à provoquer. La révision de l'indice atmo en l'an 2000 confirme le Ministère dans son rôle de régulateur et d'agent capable de peser sur les orientations qui prévalent dans la gestion du dispositif de la qualité de l'air. Certaines modifications de l'indice s'expliquent à partir du modèle

rationnel, notamment quand il s'agit de supprimer la contradiction entre un indice de qualité de l'air qualifié de bon et le déclenchement d'une procédure d'alerte, suite à un dépassement d'un certain niveau de concentration d'un polluant dans l'air. Il n'en demeure pas moins que cette action régulatrice, par l'insertion d'un dispositif d'information (l'information sur la qualité de l'air) dans le système de gestion d'ensemble de la qualité de l'air, rétablit ou signifie l'existence de rapports hiérarchiques d'autorité et de gestion entre les réseaux, le Ministère ou d'autres intervenants nationaux. L'adoption, dès 1995, de l'indice atmo par les autorités centrales de l'Etat et les changements ultérieurs (arrêté du 10 janvier 2000) illustrent une période de stabilisation des enjeux et des objectifs. Le calage de l'indice de la qualité de l'air par rapport à la procédure d'information et d'alerte peut ainsi s'interpréter comme la consécration d'un dispositif de gestion de la qualité de l'air qui renoue avec les traditions classiques de l'administration en matière de pollution (utilisation des normes pour gérer les risques).

- 28 En conclusion, l'analyse de la création et des évolutions des instruments d'information est révélatrice des changements d'une politique publique. Elle est une porte d'entrée pour appréhender des transformations qui affectent une communauté de politique publique. En atteste la multiplication des institutions qui s'expriment sur la pollution atmosphérique et les avis du Conseil National de l'Air et du Conseil Supérieur d'Hygiène publique de France sur l'indice atmo et la procédure d'information et d'alerte¹⁷.

4. Gouverner par les instruments : une théorisation politique implicite

- 29 Les dispositifs d'information de la qualité de l'air et les controverses scientifiques qu'ils peuvent susciter démontrent que ces instruments ne sont pas neutres. Ils produisent une définition de la pollution atmosphérique, orientent et délimitent la perception des citoyens¹⁸ comme l'action des associations environnementales et des autorités publiques. Si l'information sur les concentrations de trois ou quatre polluants n'est pas la mesure de la pollution atmosphérique, l'indice et la procédure produisent et véhiculent des représentations de la pollution parmi les populations, et guident le travail des réseaux de surveillance de la qualité de l'air. On peut apprécier ces représentations comme plus satisfaisantes que celles qui existaient antérieurement, néanmoins elles restent biaisées et parcellaires. Elles ne rendent pas compte de la diversité des polluants et de la complexité des phénomènes de pollution, notamment des effets de l'association de plusieurs polluants sur la santé. Il en est de même des mesures prises par le préfet en cas de dépassement des normes. Destinées à contenir le niveau de concentration de polluants à un certain seuil, elles délimitent souvent les perspectives d'action des autorités publiques. C'est la situation que l'on observe lorsque les autorités appellent les automobilistes à diminuer la vitesse de leurs véhicules ou restreignent exceptionnellement la circulation automobile en cas d'épisode de pollution par l'ozone. Doit-on pour autant considérer que le respect des normes équivaut à une situation où les impacts seraient sans effet sur la santé des individus ? Ce n'est pas l'avis des épidémiologistes ; mais les citoyens sont enclins à considérer que le respect des niveaux de concentration équivaut à une situation sans risque sanitaire. Ces instruments produisent donc des effets : celui de dire ce qu'est la pollution atmosphérique, celui de désigner les problèmes et d'énoncer les actions susceptibles de les résoudre.

- 30 Les instruments d'information de la qualité de l'air –procédure et indice- structurent l'action publique. On peut les considérer comme une activité gouvernementale : pour les raisons énoncées ci-dessus et parce qu'ils constituent des dispositifs de représentation qui supposent certains types de configurations sociales et instituent des rapports entre gouvernants-gouvernés.
- 31 Avec les dispositifs d'information sur la qualité de l'air, qu'il s'agisse de l'indice ou de la procédure d'information ou d'alerte, nous sommes confrontés à des outils dont l'élaboration a impliqué la mobilisation de connaissances scientifiques, techniques, sanitaires et de savoir-faire dans le domaine de l'information et de la communication.
- 32 La construction de ces outils nécessite le dialogue, l'association entre différents milieux professionnels et sociaux (Boutaric, 1997, 2002, Vazeilles, 2003). Les débats dont ils sont parfois l'objet peuvent alors s'interpréter comme un indice des difficultés à concilier les approches et les méthodes des métiers qui concourent à la mise en place des outils, mais aussi comme un révélateur de l'affrontement entre des logiques de puissance qui cherchent à modeler l'instrument d'action selon la vision qui prévaut dans un domaine professionnel. Ce qu'il importe ici de mentionner, c'est le fait que ces outils appellent la concertation entre une variété d'ordres institutionnels et de professions (météorologistes, épidémiologistes...). Les rapports politiques qui se nouent à l'occasion de leur élaboration et de leur diffusion n'annihilent pas les logiques de rapport de forces, mais ils nécessitent à un moment ou à un autre l'organisation de concertations et par là même de lieux où puissent se réaliser dialogues, controverses et collaborations. Ces types de rapports politiques noués entre les acteurs se différencient de ceux institués avec la production d'instruments législatifs, réglementaires, économiques et législatifs (Lascoumes, Le Galès, 2004). Au delà des similitudes et des caractéristiques communes avec la variété de ces dispositifs, la construction, l'évolution, la diffusion des instruments d'information et de communication semblent se distinguer par la diversité des milieux intéressés et la nécessité de reconnaître la légitimité de la mobilisation dont ces outils font l'objet. Nous pouvons également remarquer que les négociations et les controverses, qui aboutissent à la naissance ou aux modifications des outils, se réalisent dans des lieux relativement distincts des formes traditionnelles d'intervention de l'Etat et des mécanismes classiques de la démocratie représentative. Historiquement, ce phénomène n'est pas nouveau, mais il n'en demeure pas moins que l'accent mis sur les " nouvelles formes de régulation ", " la démocratie du public " ou " l'opinion ", exprime des changements quant à la façon dont aujourd'hui les autorités centrales de l'Etat soit se recomposent ou s'associent à des acteurs privés, publics ou associatifs, soit délèguent à ces mêmes agents la définition et le traitement d'enjeux qui, auparavant, apparaissaient comme son monopole exclusif.
- 33 La focalisation de notre étude sur le rôle des réseaux ne doit en aucun cas accréditer l'idée selon laquelle ils disposeraient de pouvoirs les mettant hors de portée aussi bien de la puissance d'action d'autres agents régulateurs de l'autorité publique que de celle qui émane des entreprises privées. Si les associations de surveillance de la qualité de l'air évaluent les opportunités et les contraintes issues de l'environnement, les entreprises privées emploient la même démarche pour leurs décisions stratégiques.
- 34 Lors des discussions avec les autorités communautaires sur les caractéristiques des carburants, les représentants de compagnies pétrolières ou de motoristes ont tenté, parfois avec succès, de faire prévaloir leurs intérêts (Boutaric, 1999, 2000). Les débats préparatoires à l'élaboration de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, notamment les discussions au sein des groupes de concertation mis en place par Corinne

Lepage, ont également illustré la capacité de secteurs industriels à instrumentaliser les incertitudes scientifiques et les controverses pour peser sur les orientations des politiques publiques (Vazeilles, 2003). Les grandes entreprises et les multinationales recourent à la persuasion, au lobbying pour que les normes des produits, les dispositifs législatifs, réglementaires ou informatifs établissent des règles concurrentielles susceptibles de faciliter leurs objectifs et d'apporter un avantage concurrentiel. Leur contribution aux décisions des autorités publiques est donc importante¹⁹.

Conclusion

- 35 La politique publique n'est pas le produit des seules administrations ou organisations publiques. Elle a également ses sources d'inspiration et ses protagonistes dans la diversité des mondes sociaux des organisations. Si les phénomènes de marché peuvent s'entendre comme la conséquence de processus organisationnels dont les acteurs économiques ne sont pas les seuls producteurs, la politique publique résulte tout autant des actions engagées par des agents publics et privés. En définitive, l'étude des instruments et des dispositifs, considérés comme des institutions, se révèle pertinente pour appréhender le rôle des différents acteurs et les significations évolutives de l'action publique. Dans le domaine de la qualité de l'air, des réseaux comme AIRPARIF ou l'ASPA ont effectivement initié des actions et produit des réflexions qui ont participé d'une part à l'élaboration de nouvelles problématiques dans la lutte contre la pollution atmosphérique et d'autre part, à l'instauration d'une communauté publique intéressée par ces enjeux. Cette capacité n'est jamais donnée une fois pour toute comme le démontre l'évolution des rapports de coopération et de concurrence entre de nombreuses institutions (Ministère, ADEME, DIRE, région, Fédé atmo, Conseil National de l'Air ...).

BIBLIOGRAPHIE

- Boutaric F., 1997, « Emergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile », *Pôle Sud*, n°6, mai 1997, p 26-46.
- Boutaric F., 1999, « Pollution de l'air : de l'instrumentalisation des enjeux environnementaux », *Pollution atmosphérique*, n°161, Janvier-mars 1999, p 95-108.
- Boutaric F., 2000, « Européanisation et politisation du débat pétrolier (D'une expertise nationale à un enjeu européen : naissance d'un débat public sur les produits pétroliers) », *Annales des mines, série Responsabilité et Environnement*, n°18, avril 2000, p 17-26.
- Boutaric F., Lascoumes P, Rumpala Y, Vazeilles I, 2002, *L'obligation d'information, instrument d'action publique*, rapport Cevipof-Ademe, 303 p.
- Boutaric F., 2003, « Environnement et santé publique : Production d'un enjeu politique », *Ecologie et politique*, n°27, printemps 2003, p 161-178 ; publié dans une version légèrement remaniée in *Pollution Atmosphérique*, n° 177, janvier-mars 2003, p 47-55.

- Boutaric F., 2005, « L'information sur la qualité de l'air : dispositifs et constructions sociales », *Mouvements*, n°37, janvier-février 2005 p 98-106.
- Cabin P., 2002, *Les organisations, Etat des savoirs*, Paris, Editions sciences Humaines, 412 p.
- Colosio J., Garcia J., Jamet P., 2001, *Les indices de la qualité de l'air*, Paris, Les presses de l'Ecole des Mines, 118 p.
- Delaunay B., 2003, De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement, *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 14 juillet 2003, p 1316-1324.
- Foucault M., 2001, La gouvernementalité, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Quarto Gallimard, p 635-657.
- Foucault M., 2001, La technologie politique des individus, *Dits et écrits, 1976-1988*, Paris, Quarto Gallimard, p 1632-1647.
- Frère S., 2002, *La participation des associations à la mise en œuvre de la loi sur l'air : un difficile apprentissage de la concertation*, Rapport final, Programme de recherche Concertation, Décision, Environnement, MEED, 2002, 90 p.
- Friedberg E., 1992, Organisation p 351-384, coord. Par R. Boudon in *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 575 p.
- Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.
- Lascombes P., 2003, « Gouverner par les instruments », Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p 387-398.
- Lascombes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.
- Laville J.-L. et Sainsaulieu R., 1997, *Sociologie de l'association, Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 403 p.
- Roussel I., Charles L., 2004, « Peut-on parler d'une gouvernance de la qualité de l'air ? », *Pollution Atmosphérique*, n° 184, octobre-décembre 2004, p 445-449.
- Rumpala Y, 2004, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements : l'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », *Réseaux*, volume 22, n° 126, novembre 2004, p. 177-212.
- Santo V.-M. et Verrier P.-E., 1997, *Le management public*, Paris, PUF, collection " Que sais-je ? ", 127 p.
- Thiéart, R. A., 2003, *Le Management*, Paris, PUF, collection " Que sais-je ? ", 127 p.
- Vlassopoulou C, 1999, *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, Thèse de l'Université de Paris II, janvier 1999, 645 p.
- Vazeilles I, 2003, *La pollution atmosphérique : d'une controverse scientifique à une décision politique*, Thèse de l'Université de Paris I, novembre 2003, 529 p.

NOTES

1. Notre approche n'aborde donc pas les problèmes et les réalités spécifiques des fonctionnements collectifs des associations.

2. L'AIRPARIF (Association Interdépartementale pour la gestion du Réseau automatique de surveillance de la Pollution Atmosphérique et d'alerte en Région Ile-de-France) et l'ASPA (Association de Surveillance et d'étude de la Pollution Atmosphérique dont le siège est à Strasbourg) : deux réseaux de surveillance de la qualité de l'air qui sont des associations loi 1901 créées à l'initiative des autorités publiques.
3. Cet indice caractérise l'état de la qualité de l'air observé pendant une journée pour une agglomération donnée. Les polluants pris en compte sont le dioxyde d'azote, l'ozone, les particules en suspension, le dioxyde de soufre.
4. De nombreux travaux de recherches en sociologie et en économie du travail, souvent regroupés sous l'appellation de théorie de la contingence, analysent les variables de l'environnement et les formes d'organisation qui y sont liées.
5. Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement, Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale, Direction Régionale de l'Environnement.
6. Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie du 30 décembre 1996 (LAURE).
7. Le bureau de l'ASPA est à ce jour composé de 12 membres.
8. De 1994 à 2001, les effectifs des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air passent de 120 à 374 personnes (source : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement).
9. Documentation ADEME "La surveillance de l'air : l'état des lieux depuis la LAURE, les nouveaux outils, quelques réflexions prospectives", A. Morcheoine, Directeur de l'air et des transports, journée ATMO 2001.
10. Concernant l'ambiguïté entretenue entre information et communication, nous renvoyons le lecteur aux remarques d'Isabelle Roussel et de Lionel Charles " Peut-on parler d'une gouvernance de la qualité de l'air ? ", Pollution atmosphérique n° 184, octobre-décembre 2004.
11. Documentation de l'Association de Surveillance et d'étude de la Pollution Atmosphérique. (Strasbourg). Cette présentation des missions est également reprise par d'autres réseaux. Elle est également mentionnée comme une contribution de l'ASPA lors d'une réunion du groupe de travail du conseil national de l'air (25 novembre 1998) consacrée aux définitions des missions des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.
12. Le rapport sur les évolutions souhaitables du dispositif national de surveillance de la qualité de l'air (mai 1995) est rédigé par P. Richert, conseiller régional puis sénateur du Bas-Rhin et président de l'ASPA ; A. Target assumant la fonction de directeur. En ce qui concerne AIRPARIF, mentionnons l'importance de sa participation au projet ERPURS. Cette Etude sur l'évaluation des Risques de la Pollution Urbaine sur la Santé marque un tournant dans la constitution de la pollution atmosphérique comme enjeu politique (Boutaric, F, 2003). M. Elbel (conseiller de Paris et conseiller régional) et P. Lameloise assument alors les fonctions de président et de directeur d'AIRPARIF.
13. Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement et Direction Régionale de l'Equipement.
14. Dans son livre, *The Essence of decision*, Graham Allison montre que le processus de décision peut être interprété selon trois modèles : le modèle politique, le modèle rationnel et le modèle organisationnel. L'approche politique de la décision privilégie l'analyse du jeu des acteurs, de leurs intérêts et de leurs capacités à imposer leurs points de vue.
15. Cet investissement s'opère au sein des réseaux, dont les effectifs commencent quelque peu à s'étoffer avant même l'adoption de la LAURE, mais il se réalise également avec des professions ou des organismes qui coopèrent avec les associations de surveillance de la qualité de l'air. L'exemple d'ERPURS est ici emblématique (Boutaric, 1997, 2003).
16. Les dirigeants d'AIRPARIF optent pour un indice obtenu par ratio (niveau de pollution/valeurs de référence). Cette méthode est considérée comme plus discriminante que les indices

obtenus par sommation. De ce fait l'indice peut évoluer de jour en jour, il offre donc une vision changeante de la qualité de l'air susceptible d'intéresser les publics et les médias.

17. Avis du CNA sur l'indice ATMO du 7 avril 1999 et du CSHPF sur les conduites à tenir lors des épisodes de pollution du 18 avril 2000.

18. Pour une approche des dispositifs d'informations qui visent plus ou moins explicitement à une normalisation des comportements voir Rumpala. Y " De l'objectivation des risques à la régulation des comportements : l'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique ", Réseaux, Vol 22, n° 126, novembre 2004, p 177-212.

19. Sur les intenses batailles politiques auxquelles donne lieu la normalisation internationale, lire " Diplomatie et marché de la normalisation internationale " JC. Graz, L'économie Politique, n° 13, 2002, p 52-65.

RÉSUMÉS

Cet article met à jour la capacité d'associations de surveillance de la qualité de l'air (AIRPARIF et l'ASPA) à se constituer comme acteurs de la définition et de la mise en œuvre de la politique publique dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique. Lieux d'échanges et de confrontations entre différents milieux (industriels, associatifs, administratifs, politiques, personnalités qualifiées), les réseaux de surveillance de la qualité de l'air ont fait valoir leurs compétences et leurs savoir-faire dans la définition de leurs missions et de leurs objectifs. Leurs facultés à participer à l'élaboration d'instruments de l'action publique, comme la procédure d'information et d'alerte et l'indice de la qualité de l'air (indice atmo), attestent du rôle qu'ils ont exercé dans le management de la politique publique au cours des années qui précèdent et suivent l'adoption de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. En définitive, l'étude des instruments de l'action publique, considérés comme des institutions, est une des méthodes pertinentes pour comprendre quelques-uns des vecteurs du changement d'une politique publique. Parmi ces vecteurs figurent les réseaux de surveillance de la qualité de l'air.

This article highlights the capacity of air pollution control agencies to unite together to build coalitions advocating the formation and implementation of public policies aimed at reducing atmospheric pollution. Amongst the various settings for exchange and confrontation (within the industry, associations, politics, advisory boards), networks of air pollution control agencies have asserted their skills and expertise in the promotion of their missions and objectives. Their ability to participate in the development of tools for public action, such as information and alerte procedures and the air quality index (atmo index), attest to the role they play in managing public policies in the years both preceding and following the passing of the energy conservation law on the rational use of energy. In the end, the study of tools of public action is one of the significant approaches for understanding some of the mechanisms of change in a public policy. Among those mechanisms appear the networks of air pollution agencies.

INDEX

Mots-clés : associations de surveillance de la qualité de l'air, informations sur la qualité de l'air, instruments de l'action publique, management des organisations, management des politiques publiques, modèles de décision, pollution atmosphérique

Keywords : air pollution control associations, air quality information, atmospheric pollution, decision models, environmental public policy, management of public policies, organization management, tools of public action

AUTEUR

FRANCK BOUTARIC

Franck Boutaric est enseignant d'économie-gestion. Après une formation de juriste et de politologue, il a soutenu une thèse sur l'utilisation de concepts et de notions économiques dans le champ de la science politique française (Marché et entreprise politiques : portée et limites d'un nouveau paradigme, Montpellier I, 1995). Ses travaux portent actuellement sur les politiques publiques environnementales, plus particulièrement sur la pollution de l'air et le rôle des instruments de l'action publique dans la lutte contre la pollution atmosphérique.
franckboutaric@club-internet.fr