

## PROJET

## DIALOGUES & SANTE

\*\*\*\*\*

Concertation, information et  
représentations sociales.

Où en est la régulation politique de la  
téléphonie mobile ?

\*\*

Rapport de synthèse

**Danielle Salomon**

Février 2009

*- Version définitive -*

## **Introduction**

L'objet du rapport est de faire le point sur l'évolution de l'activité de la téléphonie mobile depuis le début des années 2000 et qui avait fait l'objet d'un précédent document<sup>1</sup>.

Plusieurs éléments nouveaux ont incité à entreprendre ce nouveau travail. Ils tiennent à :

- la création dans plusieurs départements d'instances départementales de concertation dont on sait peu de choses, aucun organe ne centralisant des données, des résultats ou des actions mises en place, à part un recensement très général opéré par la Direction Générale de la Santé (DGS),
- la mise en place de plusieurs chartes municipales dédiées à la téléphonie mobile,
- la signature d'un guide de bonne pratique entre l'Association des Maires de France (AMF) et l'Association Française des Opérateurs de téléphonie mobile (AFOM),
- l'apparition de nouveaux acteurs parmi les associations, les porte-parole ou experts intervenant en contrepoint du discours institutionnel tenu au moins, à propos des antennes-relais,
- l'évolution des thèmes et des contenus donnés par les mouvements contestataires s'élargissant non seulement aux téléphones portables ou leur usage par les enfants, mais également à l'ensemble des ondes électromagnétiques émises (wi-fi) et en durcissant l'argumentation concernant les effets sanitaires des ondes (électro-sensibilité, symptômes divers, cancers ou tumeurs),
- un plan intergouvernemental et inter administrations visant d'une part, à étendre les obligations administratives et d'autre part, à inscrire certaines de ces obligations dans des codes législatifs complémentaires à l'urbanisme (Santé publique, Télécoms),
- enfin la poursuite et l'explosion de l'ensemble des nouvelles technologies de l'information, de la communication et de la mobilité, non seulement dans leur diversité mais également dans leur interpénétration, la téléphonie mobile connaissant à la fois une certaine maturité mais en même temps un renouveau du fait des services et des interconnexions qui s'opèrent avec Internet.

L'objectif du rapport est double : améliorer les connaissances sur un certain nombre de ces facteurs, par une analyse comparative de trois instances départementales et de trois chartes municipales ; et réintégrer l'ensemble de ces instruments ainsi que des actions menées pour comprendre l'évolution des discours, des positions et de l'activité de la téléphonie mobile en s'intéressant en particulier à la scène médiatique et aux différents systèmes d'information qui se mettent en place. L'on avait noté en effet, lors de la précédente période que la dynamique d'accès à l'information avait été déterminante dans la formation de groupes antagonistes.

Dans une première partie, après avoir rappelé quelques caractéristiques de la première période d'émergence des mouvements de contestation, l'on s'intéresse aux lignes de force qui traversent les actions menées par les acteurs du niveau central, c'est-à-dire, l'Etat, les agences d'expertise

---

<sup>1</sup> Borraz, O., Devigne, M., Salomon, D., 2004, Controverses et mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile, CNRS.

sanitaire, les décisions judiciaires, le mouvement associatif, les opérateurs ainsi que les tendances qui contribuent à transformer la scène médiatique grand public.

Dans une seconde partie, l'on s'intéressera aux initiatives qui ont été mises en place au niveau territorial, que ce soit par la création des instances départementales de conciliation, les chartes municipales et un mot sera dit du seul Plan Régional de Santé Environnement qui avait inclus, en Auvergne des actions d'information relatives à la téléphonie mobile.

Enfin en conclusion l'on s'interrogera sur l'ensemble de ces mécanismes et ce qu'ils produisent collectivement. Il s'agit en particulier d'expliquer ce que la régulation d'ensemble produit. Par régulation, nous entendons une approche systémique et nous fonderons sur la définition qu'en donne Jean-Claude Thoenig<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas de l'activité d'élaboration de politiques publiques des autorités (réglementation ou régulation nationale) bien que celle-ci en fasse partie, mais de rendre compte de l'ensemble des mécanismes qui opèrent autour de l'activité étudiée, abordée de façon empirique et ce, en soulevant diverses questions : qui sont les acteurs et comment rendent-ils compatibles tout en les poursuivant des logiques d'action distinctes ? Quelles normes implicites sont négociées entre eux ? Quels arrangements sont ainsi construits et quels en sont leurs effets ? Qui supportent ou bénéficient de ces conséquences ? Sur quels plans ? Enfin et surtout, qu'est-ce qui assure l'intégration de l'ensemble ? Autrement dit, quels sont les ajustements mutuels objectifs qui assurent une certaine stabilité à l'activité ?

Cette approche a comme particularité de couvrir les comportements de l'ensemble des acteurs aux différents niveaux ; elle permet de penser l'articulation des différentes échelles, micro et du macro, ainsi que celle de registres d'action hétérogènes ; elle a pour objectif une visée explicative globale ou des effets de l'ensemble ainsi reconstitué et non une évaluation des pratiques ou des acteurs.

Cette recherche est le produit d'un travail de terrain qui s'est déroulé du mois de janvier au mois de décembre 2007. Il a consisté à recueillir trois types d'informations :

- Les discours des acteurs. Ils ont été recueillis au moyen de 81 entretiens semi-directifs ayant duré de une à deux heures. Ils avaient pour objectif de comprendre, en fonction des différentes fonctions/statuts/positions de chacune des personnes dans les systèmes étudiés, quelles étaient les contraintes qu'elles subissaient et les ressources qu'elles avaient à leur disposition afin de répondre aux enjeux auxquels elles étaient confrontées. Cette méthode d'enquête de terrain est issue de l'analyse sociologique des organisations telle qu'elle a été développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg.
- Les documents (papiers ou disponibles sur Internet) produits par les différents acteurs (courriers, comptes-rendus, rapports, sites, articles). Ils ont permis de reconstituer de façon formelle et chronologique les histoires des différentes instances/chartes étudiés. Les comptes-rendus de réunions ont également permis d'entrer dans le contenu des échanges entre interlocuteurs et saisir par là, la dynamique de construction des accords ou désaccords. Les documents sont complémentaires aux entretiens et s'articulent aux discours des acteurs recueillis par ailleurs.
- L'observation participante. Lorsque cela a été possible la participation à certaines réunions d'instances départementales ou de Chartes a permis d'observer les échanges et

---

<sup>2</sup> (Thoenig, 1998)

de recueillir le contenu des discussions entre les opérateurs, les représentants de l'Etat et, le cas échéant, les associations.

## ***Première partie : les lignes de force du niveau central***

Depuis les premières licences accordées en 1991 aux opérateurs de téléphonie, une dynamique s'est engagée qui a connu de nombreuses évolutions. L'émergence des contestations sur le territoire national à l'encontre de l'implantation des antennes-relais n'apparaît qu'à la fin des années 1990 et s'intensifie dans les années 2000. Pour retracer cette évolution il est important de procéder à quelques rappels.

### **1. Quelques rappels de la période précédente**

La montée en puissance des contestations diffuses, repose en partie sur l'organisation et la mise en réseaux qu'en font deux associations principales qui acquièrent très vite une notoriété nationale. Internet est l'instrument privilégié de cette construction et rend très accessible un grand nombre de données et de moyens d'action réutilisables par tout nouveau mouvement.

Ces mouvements rencontrent des acteurs qui complètent leur action par une approche de type scientifique et qui se fondent dans leur mouvement. Ils trouvent également des alliés auprès d'élus locaux mais également de parlementaires qui portent ce sujet auprès des conseils municipaux, des instances nationales ou des agences d'expertise.

La controverse trouve d'autant plus d'écho au niveau central que dans l'organisation de l'encadrement de l'activité de la téléphonie mobile, les questions relatives à la santé ont été extraites du contexte global de la téléphonie mobile.

La prise en charge au niveau central, au-delà des licences délivrées en 1991 et qui sont d'ordre réglementaire, se fait dès la fin des années 1990 et en 2002, différents textes ont été pris pour cadrer l'activité, décrire les rôles et missions de chaque acteur, inciter à la concertation locale, à l'intégration des antennes dans le paysage. Sur la base d'un rapport d'experts invités à réaliser un état de l'art sur les connaissances et à énoncer des recommandations, le choix est fait, en 2002, de transposer en droit français les seuils d'exposition élaborés par l'ICNIRP et recommandés par la Commission européenne, tout en diffusant des recommandations de précaution d'usage du téléphone portable. Les seuils retenus sont considérés comme élevés par les associations. Ces dernières réclament des niveaux quatre-vingt à cent fois inférieurs.

A ce moment, deux groupes s'opposent : le premier composé des acteurs institutionnels et professionnels qui prône une approche réglementaire et affirme l'innocuité des ondes émises par les antennes pour la santé d'un côté, et de l'autre, les mouvements associatifs locaux et nationaux et les élus impliqués, alliés à des experts qui tiennent un discours opposé quant aux effets sanitaires potentiels des ondes provenant des antennes. Ces propos sont plus issus d'expériences concrètes, de causalités établies spontanément et de données recueillies par des méthodes dites d'épidémiologie populaire que d'articles publiés dans des revues à comité de lecture. Ils sont cependant diffusés et mis dans une forme scientifique équivalente à celle des experts institutionnels. Leur absence d'inscription scientifique traditionnelle (revues à comité de lecture,

appartenance à des laboratoires ou institutions) ou leur caractère isolé a créé un clivage fort entre les scientifiques insérés dans les institutions et ceux soutenant le mouvement associatif.

L'aspect binaire de cette confrontation était largement dû, sans s'y réduire, à la structuration de l'information officielle d'un côté et alternative, de l'autre : la première marquée par un fort déficit et un difficile accès aux données, une univocité des registres (administratif, réglementaire, scientifique) et une rigidité des savoirs présentés, tandis que la seconde avait au contraire construit des récits et des mises en relation de données individuelles, territoriales, sociales et sanitaires, plus proches des représentations des riverains concernés<sup>3</sup>. Au cœur de ce processus, le mouvement associatif avait obtenu de museler la parole scientifique au profit du doute par une stratégie réussie de décrédibilisation non seulement des experts institutionnels mobilisés mais également plus tard, lors de sa création en 2002, de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et du travail (AFSSET) dont la première saisine portait sur les radiofréquences liées à la téléphonie mobile. L'importance de l'information dans cette dynamique de conflit binaire, nous a incité à analyser dans la présente recherche plus en détail les systèmes d'information produits par chaque acteur ou par chaque type d'interaction.

Néanmoins, le fait que, en France, les questionnements sur la santé aient été isolés des autres aspects de la téléphonie mobile et que se produise un alignement fort entre les positions des experts, de l'Etat puis peu après des Cours suprêmes (en particulier du Conseil d'Etat) pour repousser l'invocation du principe de précaution et ainsi écarter l'hypothèse que la santé puisse être mise en danger par le rayonnement des antennes, a obligé à une transformation des stratégies locales.

## **2. La stratégie de l'Etat central : générer de la coordination aux niveaux locaux**

L'encadrement de l'activité de la téléphonie avait fait l'objet de la création d'un groupe interministériel qui s'est peu à peu élargi aux ministères concernés par les nouveaux développements. Ainsi la Santé a été intégrée lorsque les questionnements sanitaires se sont manifestés. Une fois la question sanitaire considérée comme traitée, un plan stratégique inter-administrations est conçu conduit en grande partie par la DGS et entériné par le politique. Les mesures prises offrent un cadre technique et réglementaire commun qui vont générer de la coordination et de l'intégration entre niveaux territoriaux en fournissant des capacités et des formes d'action cohérents entre eux, aux acteurs locaux ; ceux-là qui sont en prise directe avec les riverains et les associations. Mais ce travail est faiblement connu à l'extérieur de la sphère restreinte de ce groupe interministériel.

Les grandes dimensions du plan « d'actions du gouvernement relatives à la téléphonie mobile » enclenché courant 2003, révisé fin 2003 et suivi par les membres du groupe interministériel s'articulent autour de cinq principaux axes<sup>4</sup> : la recherche et la veille scientifique ; le contrôle et la diminution des niveaux d'exposition du public aux champs émis par les portables ainsi que par les stations de base ; l'information des publics et des élus à propos de l'usage du portable et des antennes ; favoriser la « concertation » ; former les professionnels de santé ainsi que les DDASS sur ces sujets.

---

<sup>3</sup> (Salomon, 2007).

<sup>4</sup> Nous utilisons nos propres catégories pour restituer le contenu de ce plan d'actions en nous centrant sur ce qui intéresse la présente recherche et en laissant de côté par exemple, les mesures qui concernent les travailleurs.

Il ne s'agit pas de mesures qui exigent une implication forte de chacun des acteurs mais qui en premier lieu, permettent une information croisée et coordonnée des actions entreprises, qui en second lieu, déclinent les rôles de chacun et en troisième, utilisent en priorité l'outil réglementaire. En effet, le cœur des actions entreprises vont trouver une traduction par différents textes relevant de sphères différentes mais résultant de ces actions concertées.

### ***Les mesures de champ***

Un des plus gros effort est fourni autour des mesures de champ. D'abord confiées à l'ANFR, celles-ci sont d'une part rendues obligatoires auprès des opérateurs dès les années 2001 – 2002. Elles sont reportées sur une carte insérée en ligne (sur le site Cartoradio) et font l'objet d'une synthèse annuelle. Dès 2003, l'ANFR a élaboré un protocole standardisé de mesures qui sont alors reportées sur des laboratoires indépendants accrédités sur cette base. Cette procédure a le quadruple avantage de libérer l'ANFR de cette mission, de démultiplier les acteurs capables de les réaliser, de surcroît indépendants de l'Etat, de créer ainsi une capacité de réponse à une demande allant croissant et de transférer sur les opérateurs la charge financière correspondante. Les mesures réalisées sur tout le territoire continueront d'être intégrées dans Cartoradio et de faire l'objet de documents de synthèse de la part de l'ANFR. Il se trouve en outre, que la très grande majorité des mesures réalisées, quel que soit le site, montrent des valeurs basses et bien plus proches des seuils réclamés par les associations que celles retenues par la réglementation actuelle.

### ***De nouvelles obligations faites aux opérateurs***

Cette première dimension est essentielle et a été renforcée par d'autres textes qui en 2004, ont donné le pouvoir à des acteurs locaux de demander de telles mesures et l'obligation aux opérateurs de les financer. En outre, les opérateurs ont l'obligation de fournir aux communes les cartes des antennes installées sur leurs communes. Ces textes ont été respectivement inscrits dans le Code des Communications<sup>5</sup> et dans le Code de la santé publique<sup>6</sup>. Les textes prévoient que l'ensemble des mesures réalisées localement soient intégrées sur le site Cartoradio de l'ANFR.

Les deux principaux acteurs susceptibles d'intervenir dans les territoires ont ainsi à leur disposition des outils qui seront largement utilisés en étant repris dans le cadre du guide signé entre l'AFOM et l'AMF ainsi que dans les chartes municipales ; d'autant que ces instruments ont un caractère législatif et complètent, en le renforçant, le cadre de l'urbanisme caractérisé par une approche administrative.

### ***Des obligations qui forcent la coopération locale***

L'information fournie obligatoirement aux maires devient beaucoup plus étoffée : une carte des antennes existantes sur la commune (« le plan d'occupation des toits »), des dossiers qui doivent démontrer le respect des obligations quant à l'exposition du public, ce qui exige de donner des projections de champ et de démontrer que l'exposition des sites sensibles est aussi faible que

---

<sup>5</sup> Le Code des postes et des communications électroniques est doté d'un nouvel article, L96-1 qui dispose que les maires peuvent demander aux exploitants des stations radioélectriques un état des lieux des installations radioélectriques présentes sur leur commune.

<sup>6</sup> La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ajoute un article L 1333-21 dans le code correspondant qui prévoit que le préfet peut prescrire des mesures des champs électromagnétiques à la charge des opérateurs.

possible. Ces textes incitent dès lors à une coopération au travers des dossiers (seules les communes connaissent les points hauts ou les sites sensibles par exemple et peuvent fournir des cartes qui les indiquent), les opérateurs ont intérêt à rendre compréhensibles leur dossiers dont la décision finale appartient toujours à la collectivité. Ils le font en les agrémentant de photographies, de simulations et de mise en visibilité des champs émis : ce que contiennent les documents administratifs font l'objet de définitions communes avec les collectivités. L'ensemble gagne en clarification et en compréhension. La notion de « seuil aussi faible que possible » permet également d'engager des débats et d'ouvrir un « jeu » autour des règles qui encadrent les seuils et ce faisant, de favoriser l'élaboration de règles, voire de normes locales sur son interprétation. La partie consacrée aux chartes municipales illustrera ce mécanisme.

Ces actions élaborées au niveau central produisent un effet de cadrage<sup>7</sup> très important. Le cadrage renvoie aux différents facteurs qui permettent de donner du sens à des événements et ainsi favorise une mise en ordre, par une simplification et une synthèse de ce qu'ils contiennent. Autrement dit la première dimension des éléments de cadrage est d'ordre cognitif et recouvre en particulier le processus de définition du problème. Ce dernier donne lieu à une compétition au cours de la quelle s'engage une dynamique et opère un apprentissage des acteurs.

L'alignement entre plusieurs facteurs d'une situation, la façon de l'appréhender pour l'analyser, la comprendre et la résoudre, c'est-à-dire, pour définir le problème puis élaborer une solution congruente constitue une seconde étape du cadrage. De cet alignement procède une « dépendance au sentier » (path dependency) qui rend difficile l'introduction d'interprétations alternatives. En ce sens, le cadrage clôt ou restreint l'avenir et il s'agit là d'une dimension qui en est constitutive.

Enfin, la troisième dimension tient au fait que les composantes du cadrage produisent et comprennent des instruments pour l'action. Ainsi, non seulement l'avenir se restreint mais d'autant plus que la définition du problème et l'élaboration des solutions se traduisent et s'inscrivent dans des outils. Ceux-ci vont être utilisés, réinterprétés par des acteurs et éventuellement donner à lieu à une production de normes qui vont les renforcer.

Les mesures prises dans le cadre du plan intergouvernemental et relayé par le guide de bonnes pratiques, influencent l'ensemble des actions locales et favorisent la focalisation des efforts et des concertations autour de la concrétisation, la visualisation, la représentation des antennes et des ondes en particulier par les mesures, ainsi que la nature et les modalités de diffusion des informations, au détriment d'autres aspects.

### ***Une incitation à la concertation : des instances départementales livrées à elles-mêmes***

La circulaire de juillet 1998 prévoyait la mise en place d'instances départementales de concertation et celle de 2001 a renforcé cette incitation en demandant leur ouverture aux questions de santé. Des circulaires de la DGS ont rappelé aux DDASS leurs missions d'information et leur présence dans ces organisations.

S'agissant des instances départementales, l'action est restée principalement incitative malgré d'un côté, des séances de formation organisées par la DGS à destination des DDASS afin de les familiariser et de les préparer aux différents aspects liés à l'activité et de l'autre, la mise à disposition d'une grande quantité de données sur le site intranet (RESE<sup>8</sup>) reliant les différentes autorités sanitaires entre elles (DGS, InVS, DDASS, CIRE, etc).

---

<sup>7</sup> Au sens de Goffman, 1974.

<sup>8</sup> Réseau intranet d'échanges santé-environnement.

Un recensement effectué par la DGS<sup>9</sup> en 2005 montrait que 18 départements avaient créé une instance, dont trois ne s'étaient, soit jamais réunies, soit une seule fois depuis leur création. Quinze instances étaient donc en activité à cette période. Il s'avère qu'aucun des ministères de tutelle de ces services déconcentrés (Equipement, Culture, Intérieur, etc) (à l'exception de la DGS avec les DDASS mais de façon non systématisée) n'a organisé ni de remontées des données ou des difficultés, ni de formations ou d'instructions particulières quant aux rôles, aux missions ou aux fonctions que ces services peuvent y jouer. La création des instances est aléatoire, les raisons qui les ont amenées à exister n'en sont pas connues, elles sont totalement livrées à elles-mêmes.

### ***Pour une charte « de référence nationale »***

Le plan gouvernemental a également prévu d'inciter officiellement les opérateurs à aller dans le sens préconisé par le rapport de l'OPECST d'une charte « de référence nationale » et ainsi éviter « la confusion et le manque de visibilité »<sup>10</sup> engendré par la signature de chartes en ordre et aux contenus dispersés. Cette initiative sera prise en mains et négociée entre les maires et les opérateurs.

### ***Un renforcement des précautions relatives aux téléphones***

Une série d'autres dispositions concernent le téléphone lui-même. En effet, le premier rapport d'expertise soulignait la nécessité de recourir au principe de précaution –dont les experts s'étaient attachés à donner une définition dans le cadre du rapport– pour l'usage des portables et préconisait une série de recommandations. A la suite du document, la DGS a indiqué sur son site différentes précautions qui ont donné lieu à l'édition et la diffusion d'une première plaquette dès le début des années 2000, suivie de révisions<sup>11</sup> allant dans le même sens et étendant ces recommandations.

Cette préoccupation s'est accompagnée au départ d'une incitation puis ensuite d'une obligation d'indiquer le DAS (débit d'absorption spécifique) des appareils au moment de leur vente, c'est-à-dire la puissance de l'appareil absorbée par la tête, exprimée sous la forme peu compréhensible pour le profane de watt par kilo. Le seuil est fixé en France à 2W/k. L'ensemble des téléphones disponibles sur le marché français répondent à ces exigences.

Ces obligations ont également été inscrites dans un cadre réglementaire puisque trois textes pris dans la même période établissent et précisent les spécifications techniques des terminaux ainsi que les informations à délivrer aux utilisateurs.

Enfin, le seul effet considéré comme avéré étant les accidents dus à l'usage du téléphone au volant d'un véhicule, celui-ci fait l'objet d'un encadrement<sup>12</sup> et d'un renforcement des contrôles effectués par la police sur les routes. La DGS par exemple, recommande vivement de ne pas utiliser en conduisant le kit mains libres, bien que son usage en soit toléré. Ces recommandations ont en outre fait l'objet d'une campagne d'information très grand public.

---

<sup>9</sup> Tableau fourni par la DGS.

<sup>10</sup> Plan gouvernemental du 12 décembre 2003, thème IIIb.

<sup>11</sup> Elle est disponible sur le site du ministère sur la page : [http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/Depliant\\_d\\_information\\_Telephones\\_mobiles\\_sante\\_et\\_securite\\_.pdf](http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/Depliant_d_information_Telephones_mobiles_sante_et_securite_.pdf).

<sup>12</sup> Décret n° 2003-293 du 31 mars 2003 relatif à la sécurité routière et modifiant le code de procédure pénale et le code de la route.

Les constructeurs et les opérateurs se plient à ces exigences s'agissant de la puissance émise, du DAS apparaissant sur les notices fournies avec les appareils de la généralisation du « kit-piéton ». En revanche, la distribution des téléphones faisant appel à plusieurs canaux de ventes et types d'acteurs, l'application dans ces nombreux lieux de la réglementation concernant l'affichage du DAS et des conseils de prudence, ne s'opère pas et mériterait une analyse d'ensemble. Elle pourrait se donner pour objectif de comprendre les difficultés qui y émergent et suggérer des moyens de diffuser une information de précaution sans compromettre l'activité des vendeurs qui couplent terminaux et abonnements, nouvelles technologies et nouveaux services.

### **3. L'approche scientifique et sanitaire**

S'agissant de la santé, le plan gouvernemental prévoit plusieurs actions qui poursuivent les efforts de recherche commencés au début des années 2000. Trois types de mesures sont entreprises : l'une, qui dédie la veille scientifique à l'AFSSET, sous la forme de saisines régulières des experts et de notes scientifiques. La seconde qui prévoit la création de la Fondation Santé et Radiofréquences qui s'inscrit dans une nouvelle politique publique de la recherche, alliant financements publics et privés. Prévue fin 2003, la Fondation voit le jour en 2004. La troisième est la participation à des programmes de recherche européens et notamment l'étude dite INTERPHONE, étude épidémiologique portant sur l'usage du portable dans treize pays et coordonnée par le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC) dont les résultats étaient attendus plus tôt (2005)<sup>13</sup>. Cette étude procède d'une part, de questionnements concernant l'usage du téléphone et ses effets en matière de diverses tumeurs de la tête et d'autre part, d'une étude de faisabilité terminée en 1998 qui concluait à la possibilité de conduire une telle étude multicentrique. L'étude est toujours en cours au moment où le rapport est écrit, mais plusieurs résultats sont maintenant disponibles. Le CIRC met à jour régulièrement une synthèse des connaissances<sup>14</sup>. A ce jour, certains résultats suggèrent le lien entre neurinomes du nerf acoustique et usage important de portables analogiques ; d'autres (Israël) évoquent des tumeurs de la glande parotide du côté d'usage du portable.

Enfin, dans le cadre de ses missions, l'institut de Veille Sanitaire (InVS) ou les Cellules InterRégionales d'Epidémiologie (CIRE) sont amenés à réaliser des études de cas à la suite de signalement locaux (Saint-Cyr l'Ecole, complétée d'un guide à destination des CIRE pour la prise en charge de la déclaration d'agrégats spatio-temporels, Ecole de Crest, Tucquegnieux, etc). Il ne s'agit pas ici d'en donner le détail ou rapporter les résultats des recherches entreprises, mais de comprendre l'effet de leur intervention.

#### ***Une légitimité à construire ou reconstruire***

Mais si ces actions représentent un certain effort, ce que nous intéresse ici, est de connaître leur influence éventuelle ou les interactions qu'elles peuvent entretenir avec certains acteurs et participer à la régulation d'ensemble. Or, une caractéristique commune à l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ sanitaire et scientifique est de souffrir d'un manque de légitimité auprès des associations ou de certains riverains impliqués sur les sujets de la téléphonie mobile, et aussi du grand public.

---

<sup>13</sup> Le contexte et les objectifs de l'étude sont décrits sur la page suivante : <http://www.iarc.fr/ENG/Units/RCAd.html> .

<sup>14</sup> Disponible sur la page : <http://www.iarc.fr/ENG/Units/INTERPHONEresultsupdate.pdf> .

### **L'AFSSET : en retrait**

L'AFSSET a subi une offensive visant à la décrédibiliser dès sa création. La première saisine a porté sur les ondes électromagnétiques. Le premier rapport a été mis en cause et tous les événements<sup>15</sup> qui ont marqué la vie de l'Agence ont été utilisés contre elle pour renforcer l'image négative relative à son fonctionnement. Aussi, lorsque le troisième rapport faisant un état de l'art est édité en 2005 avec un Avis rendu en juin 2005, celui-ci reste toujours contesté par les associations. Bien qu'il confirme l'absence d'inquiétudes concernant les ondes émises par les antennes, et qu'il étende les mesures de précaution concernant l'usage du portable en particulier par les enfants, les oppositions contre les antennes se poursuivent et les travaux institutionnels continuent d'être dénoncés au profit de rapports alternatifs.

La stratégie de l'Agence consiste à se centrer sur ses missions et les saisines qui élargissent considérablement son champ de compétences et s'éloignent des scènes publiques. Si sa crédibilité est difficile à reconquérir en peu de temps auprès du grand public, rester à l'écart des polémiques et remplir sa mission auprès des tutelles permet au moins de se légitimer auprès des commanditaires. La sensibilité du sujet lui confère une actualité quasi automatique pendant les périodes électorales (positionnement d'élus, d'équipes municipales, de candidats, aboutissant à un nombre plus important de contacts, de questions parlementaires, etc) et postérieurement aux élections, où les nouveaux élus suivent le sujet qu'ils ont soulevé pendant leur campagne en déposant des questions parlementaires ou des propositions de loi<sup>16</sup>. Les années 2007 et 2008 ont fourni des opportunités dans cette perspective. Mais la période récente sera traitée plus loin. Enfin, l'AFSSET a structuré sa mission de veille scientifique en lançant des bulletins semestriels<sup>17</sup> depuis 2006 dont plusieurs numéros contiennent des revues de littérature consacrée au sujet, parmi bien d'autres.

### **La Fondation Santé et Radiofréquences**

La Fondation Santé et Radiofréquence est un nouvel acteur dans le champ de la téléphonie mobile. Créée en 2004 mais ayant réellement démarré ses activités en 2005, elle est une des premières fondations mixtes réunissant des fonds publics et privés dans un domaine spécifique lancée avec l'appui du Ministère de la Recherche et des Technologies. Elle bénéficie de fonds abondés à égalité par l'Etat (2,4 millions d'Euros) et chacun des trois opérateurs (2,44 millions d'euros). Ces montants permettent de financer des projets de recherche pendant cinq années. Ce budget reste à comparer avec ce qui a été dépensé par les opérateurs pour réaliser des mesures de champs<sup>18</sup> ainsi que par l'Etat et les opérateurs pour couvrir les zones grises et blanches<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Un affrontement verbal public entre le Président de l'Agence et sa Directrice Générale ou le départ du Directeur scientifique, exprimant des désaccords sur les modalités de fonctionnement de l'Agence, indépendants du contenu des Avis, ont été largement utilisés et réutilisés pour discréditer les travaux réalisés par l'Agence et les experts.

<sup>16</sup> Par exemple, la dernière proposition de loi date du 7 novembre 2007. Le texte plus étoffé que tous les précédents, s'appuie sur les inquiétudes et la responsabilité politique qui en découle pour justifier la proposition « Face à ces contradictions persistantes au sein du monde scientifique, et à l'inquiétude des populations, il est de la responsabilité de l'élu de la nation d'agir dans l'intérêt général de ses concitoyens. Ne pouvant attendre la délivrance de certitudes scientifiques, il est nécessaire de prendre certaines mesures inscrites directement dans le cadre du principe de précaution ». Principe de précaution qui a été systématiquement écarté par les Cours suprêmes.

<sup>17</sup> Ces notes sont en ligne sur le site de l'AFSSET à la rubrique l'information des publics - veille scientifique : <http://www.afsse.fr/index.php?pageid=822> .

<sup>18</sup> Les données disponibles sur le site de l'AMF indiquent que les mesures réalisées en 2005, 2006 et au premier semestre 2007 ont représenté un budget d'environ 5,2 millions d'Euros pour les trois opérateurs.

<sup>19</sup> SFR par exemple a consacré un budget de 150 millions d'Euros pour financer l'intégralité de son programme de déploiement dans les zones blanches.

Après un démarrage difficile tenant en particulier aux textes statutaires, le Comité scientifique a réussi à crédibiliser son action. En outre, les associations ou les acteurs de la société civile n'ayant pas été associées aux collèges de décision, une instance de dialogue a été mise en place qui leur est dédiée animée par un président indépendant, la directrice générale de la Fondation et divers représentants du comité scientifique. Malgré les difficultés rencontrées qui tiennent notamment au décalage entre l'attente des participants (décryptage et discussions sur les textes scientifiques produits de toute origine, y compris non institutionnellement reconnus) et les missions de la Fondation (faire des appels à projet scientifiques, les financer et les présenter), cette instance est la seule qui organise au niveau central la rencontre entre scientifiques et associations. Les plus radicales s'en sont retirées très vite.

### **Des scènes autonomes et confinées**

Chaque instance ayant subi des critiques voire des attaques visant à décrédibiliser son action, les instances d'expertise agissent chacune pour ce qui la concerne et ne coopèrent pas. Ainsi, les travaux, les résultats ou les rapports produits font-ils l'objet d'une distribution de nature « top-down » (par exemple mise en ligne sur site) qui ne touchent que le tout petit cercle des initiés dont les associations spécialisées font partie. Elles sont donc à même de livrer l'interprétation qu'elles souhaitent de ces travaux sur le site, beaucoup plus accessibles et bénéficiant d'une stratégie de diffusion systématique d'un des membres du secteur associatif (Next-Up).

Mais surtout, aucun de ces acteurs, à ce jour, n'a répondu à des attentes explicites ou implicites exprimées par les associations : expliquer les rapports alternatifs, accepter les positions et les débats contradictoires, ouvrir les définitions ou repenser l'approche de la recherche, dans ses besoins, ses protocoles, voire ses modalités de réalisation, aux acteurs associatifs ou contestataires.

## **4. L'autonomisation des opérateurs**

Les opérateurs ont appris de la période précédente qu'ils n'avaient aucune légitimité pour évoquer les questions de santé ou se prononcer sur ce thème. Tout au plus pouvaient-ils contribuer à financer des recherches, et encore, les financements directs avaient été considérés comme une collusion avec les équipes financées. Même la participation à la Fondation leur est reprochée dans la mesure où, avant la mise au point de la première année, le Conseil d'Administration avait un pouvoir décisionnaire sur les projets retenus.

Aussi l'essentiel de leurs efforts s'est déployé dans trois directions : la première, a été de chercher à faciliter le déploiement au niveau local en se rapprochant des collectivités, soit au travers des chartes, puis en généralisant cet action par la négociation et la signature d'un guide de bonnes pratiques avec l'AMF, disponible pour toute collectivité. L'essentiel des mesures s'inspire des textes réglementaires décrits ci-dessus (mesures de champ, dossiers, information des populations, temps de négociation, etc), ainsi que de l'intégration dans le paysage des antennes. Le guide a été l'occasion d'élaborer des indicateurs de suivi relatifs à l'appropriation et à la diffusion de ces efforts à destination des collectivités, qui montrent dans leur évolution, une prise en charge effective des conflits. L'ensemble des données produites démontre la poursuite du déploiement des antennes, en nombre de dossiers déposés, comme en nombre d'antennes installées ou modifiées, une activité locale importante d'informations et de mesures une diminution de la perception des antennes-relais comme un danger sanitaire par les maires, etc. En ce sens,

l'activité du déploiement s'est normalisée et même banalisée<sup>20</sup>. En outre, le programme de développement dans les zones grises et blanches s'est achevé et a démontré la volonté d'intégration des collectivités dans le champ des nouvelles technologies.

La seconde, a été de s'inscrire dans les politiques de communication suivies par les grands groupes sur le thème du développement durable, des entreprises responsables, en développant des usages d'aide au téléphone (aux handicapés, dans les banlieues, etc) et qui visent à améliorer une image générale. Ce qui n'a pas empêché les associations de consommateurs d'obtenir gain de cause devant les tribunaux pour défaut de concurrence.

Sur un tout autre registre les gros efforts ont été de développer les services liés aux téléphones, les technologies et leur imbrication avec celles d'internet voire de la télévision, les opérateurs ayant largement investi ce champ. Avec cette stratégie les opérateurs sont en situation de nouer des relations avec un très grand nombre de partenaires, sur des thèmes éloignés de la santé et dans un contexte de relations globalement positives.

## **5. Le mouvement associatif**

L'Etat est diffracté entre plusieurs acteurs avec une faible coordination, les opérateurs se sont autonomisés des acteurs institutionnels et de son côté le mouvement associatif a également connu une profonde transformation mais qui a renforcé l'efficacité de son action ainsi que sa visibilité.

### *L'apparition de nouveaux acteurs*

Auparavant, deux associations principales et alliées, PRIARTÉM et Agir pour l'Environnement s'étaient spécialisées sur le thème des antennes-relais. Des personnes d'origine scientifique avaient contribué à mettre en forme des données contradictoires avec celles produites par les experts institutionnels et les deux catégories d'acteurs s'étaient alliés autant dans les actions entreprises que la disponibilité sur les sites de ces articles contradictoires.

Plusieurs acteurs font leur apparition au sein du mouvement associatif qui vont lui permettre une organisation très complémentaire :

- une nouvelle association, radicale dans ses propos et dans son action, produit d'une scission avec la principale association historique : Robin des Toits.
- Un organisme indépendant assis sur une expertise technique, qui réalise des études et des mesures couvrant tous les domaines des champs électromagnétiques, le CRIIREM.
- Produit d'une longue lutte locale, une association construit un site internet très actif qui diffuse de façon active et très massive, systématiquement et quotidiennement tout type d'information relatif aux ondes électromagnétiques, participant à son actualité permanente, Next-Up.
- Enfin, la montée en puissance des blogs régionaux ou locaux renforce l'effet de mise en réseau qui avait été à l'origine de l'efficacité de PRIARTÉM
- Les associations de parents d'élèves figurent parmi les alliés ponctuels tant pour les antennes proches de crèches ou d'écoles primaires que pour l'usage du téléphone portable par les enfants dans l'enceinte des établissements scolaires. le

---

<sup>20</sup> Enquête TNS Sofres.

- L'actualité du sujet amène en outre, des alliés ponctuels, soit du fait d'événements particuliers (Grenelle de l'Environnement), soit de thèmes spécifiques (tumeurs et cancérologues)

### ***Complémentarité et répartition des rôles fait leur force***

Chacune positionnée sur un registre rhétorique et d'action distinct, aucune de ces associations ne se fait concurrence. Au contraire leurs actions se complètent et touchent un plus grand public.

Elles empruntent plusieurs types de canaux d'expression et d'actions, qui s'exercent tant au niveau national (à destination des ministères, scène médiatique, etc) que territorial (soutien aux refus des antennes, participation à des réunions publiques, etc) ce qui favorise l'intégration des niveaux territoriaux.

L'utilisation d'internet pour la mise en réseau des actions locales aussi bien que des messages nationaux permet une très large diffusion auprès d'un très grand nombre d'acteurs.

Les registres rhétoriques et d'action permettent à certains d'engager des actions sur une base plus coopérative (participation à des chartes municipales, à l'instance de dialogue de la Fondation Santé et Radiofréquence), tandis que d'autres maintiennent une posture radicale et de refus de négocier (refus de siéger, propos virulents lors de réunions publiques, dans la presse, etc).

La simplicité des revendications axée sur la diminution des seuils d'exposition à 0,6 V/m rend leur message très accessible et audible, ce qui n'empêche pas de développer d'autres types d'arguments, liés notamment à la santé comme l'hypersensibilité.

### ***L'élargissement du sujet offre de nouvelles opportunités rhétoriques et d'action***

L'amplitude du sujet s'est également élargie dans trois directions :

- vers les portables et notamment leur usage par les enfants,
- vers les différentes sources d'ondes électromagnétiques (wi-fi, wi-max, soutien au refus dans les bibliothèques),
- vers la défense des personnes électrosensibles et avec elles, le discours sur les effets sanitaires lourds (cancers, tumeurs), les souffrances engendrées par le bain d'ondes s'est renforcé.

Ces dimensions offrent de nouvelles opportunités d'expression sur la scène médiatique et des stratégies distinctes selon qui est en cause.

Ainsi, le téléphone portable, qui fait pourtant l'objet de recommandations restrictives d'usage par la Direction Générale de la Santé est l'objet d'attaques systématiquement dirigées contre le ministère parce qu'il ne prend pas de mesures restrictives fermes.

Le soutien à d'autres luttes, offre une entrée complémentaire et permet de toucher de nouveaux publics, salariés et publics des bibliothèques, d'obtenir de nouveaux alliés (syndicats) mais également de désigner de nouveaux ennemis (les collectivités tenant des nouvelles technologies).

La défense des personnes électrosensibles et d'une façon générale des souffrances et des pathologies lourdes individuellement cruellement vécues constituent encore une autre forme d'occupation de l'espace médiatique et de rhétorique. La mise en scène spectaculaire des personnes qui se défendent contre les ondes dans leur univers intime, les souffrances, les

expériences concrètes vécues, favorisent le développement d'analogies avec d'autres crises sanitaires longtemps niées comme celle de l'amiante.

Une bonne partie de l'action du mouvement associatif est fondé sur des informations alternatives et dirigé vers les scènes médiatiques qui s'ouvrent tant au plan local que national.

Or, la scène médiatique grand public connaît une profonde transformation en lien direct avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la mobilité. Ce phénomène, encore en émergence, est probablement le plus spectaculaire dans le registre de l'information et constitue l'allié objectif inattendu du mouvement associatif.

## **6. La transformation de la scène médiatique**

Dans le même temps, et justement au travers de l'ensemble des nouvelles technologies de l'information, de la communication et de la mobilité, l'information connaît une transformation radicale de sa structure dont le processus est entamé mais non terminé. Les médias (supports), les technologies ainsi que les contenus s'entremêlent et l'espace médiatique enfle au point de devenir un magma qui génère ses propres règles d'accès, de compétition et de sélection.

Auparavant, l'information était segmentée au travers de médias distincts (radios, journaux, télévisions) et de niveaux complémentaires (nationaux, régionaux ou locaux, généralistes ou spécialisés). Elle était conçue selon une dynamique « top – down » : des informations étaient délivrées de façon plus ou moins dynamiques ou passives. Les lecteurs, spectateurs ou auditeurs étaient les destinataires des informations conçues pour eux, mais avec une démarche active par la sélection d'un type de média (radio) ou d'une marque (Le Monde, Le Parisien). Puis Internet a fait son apparition offrant de façon aisée pour tout détenteur d'un accès, une très grande masse de données et d'information, brouillant en partie la sélection des sources ou la qualification des données en circulation.

La représentation traditionnelle du circuit de l'information issue de la théorie de Shannon<sup>21</sup> dissociait ainsi de façon linéaire bien que circulaire les acteurs et la chaîne de communication. Les acteurs selon leurs fonctions ainsi que les étapes pouvaient être distinguées. La circularité permettait de comprendre l'apprentissage et l'évolution progressive de l'ensemble.

Avec Internet, tous les médias ont développé leurs sites ; la radio, la télévision, les journaux auxquels s'ajoutent les serveurs généralistes ou spécialisés qui disposent sur leur page d'accueil d'actualités sous toutes les formes, mettent à disposition des images, des écrits, des enregistrements audio ainsi que des forums ; les journaux, radios et télévisions rapportent des informations provenant d'Internet (blogs, serveurs, images ), etc. Les associations ont toutes leurs sites qui mettent en réseau par des liens tous leurs alliés et, s'agissant de la téléphonie mobile, par le biais de Next-up trouvent une diffusion dynamique.

### ***De nouvelles caractéristiques***

En bref, et pour forcer le trait, l'information s'interpénètre, est partout en même temps, elle n'est plus forcément conçue au travers d'une forme éditoriale qui lui donne une traduction (il s'agit souvent de titres). Se produisent des effets de circularité ou de boucle spectaculaires (les

---

<sup>21</sup> Meunier J.P., Approches systémiques de la communication. Systémisme, mimétisme, cognition, de boeck, Bruxelles, 2003.

exemples récents des cancérologues s'exprimant sur les dangers du portable ou de la libération d'Ingrid Betancourt en sont des illustrations). L'information est peu filtrée. Le média est l'outil et le support de la diffusion de l'information mais également de sa production : les récepteurs sont de plus en plus sollicités pour alimenter ou co-produire l'information par les émissions ou pages qui invitent les internautes ou les récepteurs à proposer des thèmes, les conduire, les forums, les sites qui s'en font une spécialité. Ces derniers deviennent à la fois partie prenante (blogs, forums, médias invitant des « lecteurs » à élaborer leurs propres articles, pages, etc) et destinataires des informations délivrées.

Se développe ainsi en tendance, l'idée d'un égalitarisme de l'information (tout se vaut) et de son producteur (toute personne est légitime à en produire) et d'autant plus que plus personne n'en est le propriétaire. Elle n'est plus localisée, puisque elle peut être produite, diffusée et accessible de n'importe où. Les sites à vocation générale se développent autant que ceux à vocation locale, que ce soit les blogs, les forums ou les radios, journaux et télévision de quartier<sup>22</sup> qui se déploient d'autant plus facilement qu'Internet réduit voire écrase complètement les coûts et les échelles par les liens. Bien que les contenus puissent varier, Internet opère leur mise en relation : coexistent ainsi une foultitude de sources, d'émetteurs, de producteurs, de messages et de récepteurs. Les différentes échelles tant territoriales que de production s'agrègent.

Coexistent à la fois un effet de volatilité de l'information, une nouvelle chassant l'autre, mais également une intemporalité : les données pouvant être inscrites, sans référence chronologique précise sur les sites internet, les blogs ou les liens.

La représentation traditionnelle du circuit de l'information est à repenser en mettant au centre la scène médiatique<sup>23</sup> elle-même, le bruit étant constitutif de sa spécificité : les phénomènes de hiérarchie ou de filtrage ont à peu près disparu.

De surcroît tout s'est modifié. Cette scène globale auto-génère des règles d'accès et de diffusion radicalement différentes et portent de nouveaux enjeux.

### ***De nouveaux enjeux***

Pour les producteurs d'information, l'accès est asymétrique et constitue un enjeu. Une concurrence s'installe entre tous les producteurs et non plus organisés par segments, et cette compétition doit prendre en compte non seulement les contenus mais également les supports de diffusion et surtout les conditions de légitimité ou de crédibilité associées à la source.

Les destinataires et clients sont non seulement le grand public mais également divers intermédiaires en situation de profanes (élus, professionnels de toute sorte, professionnels de santé, autres médias, etc). Ils peuvent être « sommés » de réagir à une information ou eux-mêmes interpellés. Si certains schémas du système précédent perdurent (choix d'une marque ou d'un média comme stratégie de sélection de l'information et de délégation de la confiance), la diffusion d'information fonctionne à double sens : non seulement la concurrence pour toucher les destinataires s'est aiguisée, mais ces derniers doivent déployer des stratégies de plus en plus actives pour sélectionner l'information à chercher ou à retenir.

---

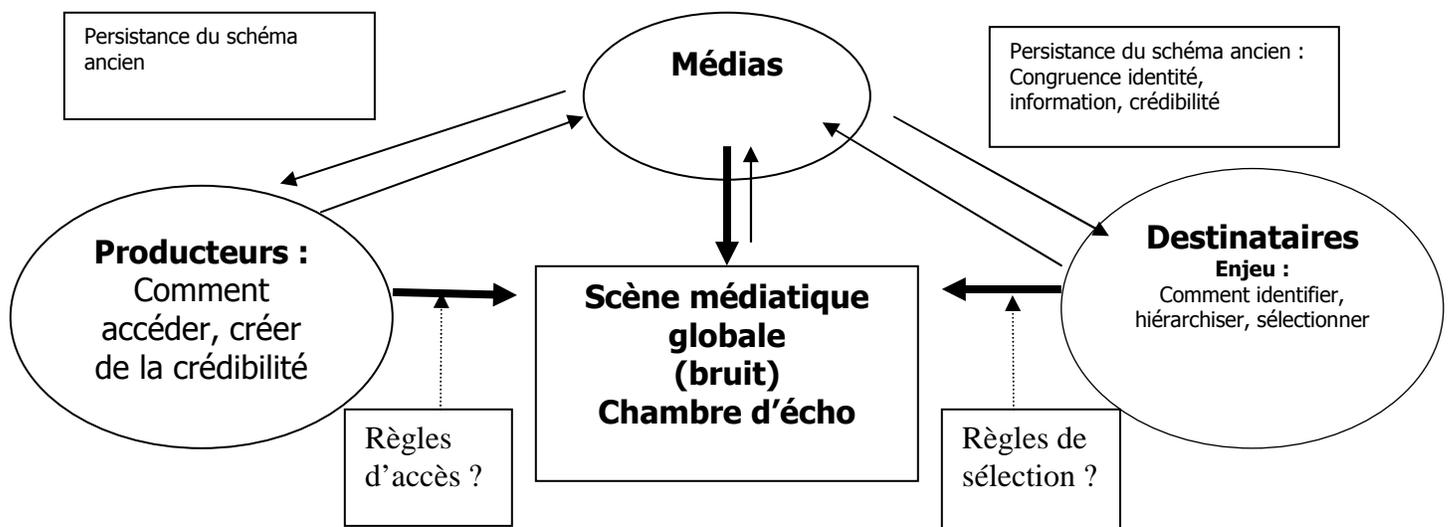
<sup>22</sup> Voir l'article du Monde daté du 9 juillet sur les médias « hyperlocaux » qui fondent leur orientation sur la proximité, la gratuité, le développement du lien social et le « collaboratif ».

<sup>23</sup> Non spécialiste de la sociologie de l'information, nous nous risquons à proposer le schéma préliminaire ci-dessus. Il mériterait certainement d'être approfondi, précisé et systématisé.

Ainsi, pour accéder à la scène et opérer une sélection, les questions de la crédibilité ou la légitimité deviennent cruciales. Mais celles-ci n'opèrent plus selon les standards traditionnels qui plaçaient par exemple les autorités publiques, les experts ou les scientifiques au cœur de la production légitime de données. Elles se réinventent au fur et à mesure des sujets eux-mêmes, du niveau d'accès ou de la fragmentation qui peut opérer dans certains cas.

En effet, si la scène médiatique devient centrale et s'est globalisée, l'on observe que se créent ou persistent des scènes locales, autonomes, protégées, éventuellement dérivées. Compte tenu des enjeux qui viennent d'être énoncés, l'on peut faire l'hypothèse que générer des scènes de communication qui se protègent du magma global et génèrent leurs propres règles, constitue en soi un enjeu pour les décideurs ou les animateurs locaux.

Si l'on définit avec J. Gerstlé l'information comme étant « de façon générale, ce qui relève des connaissances et des représentations tant au plan de leur processus d'élaboration ou de transmission qu'au plan de l'état produit par le processus lui-même, tant au niveau individuel que collectif »<sup>24</sup>, alors la scène médiatique est un lieu de production d'information, de diffusion mais également un système cognitif (d'apprentissage et de diffusion des idées notamment) et une scène d'action (ne serait-ce que par la concurrence qui règne dans l'accès à la scène, la production de données, etc) : ces dimensions se trouvent consubstantiellement liées et produisent des effets.



Ceux-ci sont en particulier sensibles sur le « contenu des connaissances et des représentations »<sup>25</sup> véhiculées par l'interaction entre des événements (comme par exemple le Grenelle de l'Environnement), des données (par exemple, celles concernant le changement climatique et ses conséquences en chaîne), des stratégies (comment se rendre audibles et crédibles), des actions (qu'il s'agisse de discours politiques, de politiques concernant les énergies par exemple, ou de mesures concernant l'usage des portables par les enfants) et la reprise médiatique qui banalisent et diffusent ces facteurs. Elle participe à l'imprégnation générale des destinataires profanes en participant à la captation de l'attention publique et d'un côté, en influençant la hiérarchisation des

<sup>24</sup> Gerstlé 2001, p 21.

<sup>25</sup> Id, p 21.

préoccupations publiques<sup>26</sup> et de l'autre, en contribuant aux éléments du cadrage<sup>27</sup> à partir desquels les différents publics vont penser « l'attribution causale de la responsabilité ou l'assignation du rôle institutionnel »<sup>28</sup> dévolu aux autorités.

La scène médiatique est devenue une entité en soi, à laquelle contribuent plusieurs acteurs et plusieurs technologies. Elle est fondée sur une simplification et une accessibilité de l'information. Son contenu mouvant incorpore de façon endogène le « bruit » qui auparavant influençait les messages tout en restant plutôt extérieur aux circuits, mais faisait partie du système. Ses frontières ne sont pas définies ni précises.

### ***De nouvelles incertitudes : l'accès à la scène, la sélection de l'information***

Une telle restructuration produit de l'incertitude pour les tenants traditionnels du monde des médias, puisque le message et le codage n'en constituent plus les éléments essentiels, ce qui renforce une stratégie consistant à donner un accès peu médiatisé à l'information qui peut toucher le grand public.

L'incertitude est double : elle tient à l'accès à la scène elle-même : celle-ci n'est plus acquise, tout producteur n'y a pas forcément accès, c'est le cas des autorités sanitaires dans le cas qui nous intéresse. Au cœur des interactions entre producteurs, scène, médias, messages et récepteurs se produit en permanence la scène elle-même (ses contenus, ses acteurs, ses modalités, ses formes, etc). En revanche, les récepteurs ont un libre accès à la scène, mais pas forcément à tous les messages. Pour les récepteurs, l'incertitude concerne donc la discrimination aussi bien que la possibilité d'avoir accès aux données qui les intéressent. Cela pousse les récepteurs à un comportement actif à deux niveaux. Ils doivent de plus en plus élaborer leur propre grille de lecture pour faire le tri dans un système de moins en moins discriminant. Cette grille de lecture peut s'énoncer par le choix d'un média, par le choix d'une ou de plusieurs sources, par la nature des messages ou encore par la nature de l'interaction proposée par le média ou le producteur, voire par une combinaison de ces paramètres (et sans doute d'autres). Cela les pousse également à adopter un comportement de plus en plus actif dans la recherche d'information, mais, ne pouvant tout savoir sur tout, chacun élabore également une grille qui filtre et priorise la recherche d'information. Au premier chef, interviennent les situations qui concernent directement les personnes. Une antenne visible, ses enfants pour des parents, les citoyens pour des maires, sont autant d'exemples d'intérêt direct qui permettent de sélectionner l'information à rechercher. Pour autant, l'intérêt à agir ne permet pas d'inférer de façon simple la nature d'information qui sera recherchée, trouvée, ou considérée comme crédible, légitime ou utile. Il permet seulement d'observer un des modes d'entrée en recherche.

### ***La téléphonie a accès à une scène permanente grâce à de nouveaux relais et alliés***

Plusieurs facteurs ont contribué à projeter la téléphonie mobile comme sujet médiatique grand public dont l'accès est permanent : il peut s'agir d'acteurs, de technologies ou d'équipements, d'événements de nature politique ou scientifique, de contestations locales, etc :

- le fait que la plupart des Français possède un mobile rend familier le sujet

---

<sup>26</sup> Ibid, p 23.

<sup>27</sup> Goffman 1974, voir page 70 ci-dessus.

<sup>28</sup> Gerstlé, Id, p23.

- la pénétration croissante du téléphone portable chez les enfants et les adolescents, à la fois en réponse à leur demande mais également comme outil favorisant le lien entre parents et enfants
- le Grenelle de l'Environnement puisque sans y avoir été inscrit au préalable, le sujet a émergé à la demande des associations et s'est inscrit dans le chantier des risques émergents
- les périodes électorales : présidentielles, suivie des législatives en 2007, puis des municipales en 2008, ce qui favorise les prises de position, les questions parlementaires notamment des élus ou les propositions de loi
- l'expansion des autres technologies comme le wi-fi, les contrôles à distance, etc, qui utilisent des radiofréquences et familiarisent encore le sujet
- les nouveaux acteurs qui se sont positionnés sur l'ensemble du champ des ondes électromagnétiques, comme le CRIIREM ou la Fondation Santé et Radiofréquences et plus récemment les associations traditionnelles qui ont étendu leur champ d'action
- les travaux scientifiques réalisés dans le monde entier et qui, à chaque publication, peuvent faire l'objet d'un écho en France comme à l'étranger (étude TNO, étude Interphone, rapport BioInitiative, etc)
- les positions des élus sur ce thème (par exemple les maires de Dijon, Strasbourg, la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, etc)
- les positions des lanceurs d'alerte
- les nouveaux entrants (cancérologues)
- les populations sensibles (enfants, personnes hypersensibles)
- des mobilisations locales spectaculaires
- etc

et le phénomène d'amplification se fait par l'accès ouvert que donnent les médias à tous les aspects du sujet de la téléphonie mobile qui possède des entrées multiples.

Elle entre en résonance avec d'autres sujets à incertitude mais attirant l'attention du grand public depuis les périodes électorales et le Grenelle : l'environnement (climat, énergies, effet de serre, ...), les incertitudes des effets pour la santé d'activités ayant un impact dans l'environnement ou l'observation de l'accroissement de certaines pathologies (cancers, allergies, asthmes) affectant toute la population et dont une partie serait attribuable à l'environnement. Les connaissances se sont banalisées. Avec elles, et la traduction par le Grenelle et le projet de loi issu du Grenelle, ces connaissances se sont accompagnées de messages qui leur sont directement associés : ne pas renouveler les erreurs du passé et institutionnaliser sous différentes formes l'alerte y compris en donnant un statut qui protège le lanceur d'alerte.

Or, l'orientation majeure des messages critiques portés par les associations sur la scène publique n'est plus tant l'abaissement des seuils à 0,6 V/m, trop précis et discutable, que l'accusation que les autorités reproduisent les erreurs du passé en n'écoutant pas les lanceurs d'alerte et en n'appliquant pas le principe de précaution dans sa version populaire (en cas de doute, ne pas poursuivre), par ailleurs rejeté par la régulation judiciaire dans sa version légale.

La congruence ainsi construite entre ondes et critique des institutions donne ce caractère de système autonome à la téléphonie mobile, quelle que soit l'entrée qui en est faite. En centrant tout sur la santé, la cible principale sont les agences et les autorités de santé publique et de moins en moins les opérateurs. Les premières ont un discours univoque, éventuellement prudent ou quelque fois rassurant mais qui ne peut déboucher sur des actions coercitives (toute décision d'interdiction prise sur ce motif serait immédiatement cassée par les tribunaux) ce qui rend inaudibles pour le grand public, les doutes exprimés ou les précautions d'usage du téléphone pourtant largement affirmées dès 2001. Quand les associations et leur alliés, expriment des doutes ils s'inscrivent dans un cadre d'alerte, appellent l'action et se réfèrent implicitement au principe de précaution qui fait basculer le doute en doute sérieux. Cette stratégie contribue à enfermer les autorités sanitaires dans une double contrainte : exprimer le doute sur le portable (formulé dès le premier rapport d'expertise et renforcé par des mises en garde et des recommandations sur l'usage du téléphone), en particulier par les enfants ou l'usage prolongé du téléphone, sans entreprendre d'action de leur fait, parce que les contraintes légales ne les facilitent pas. Il est donc facile, pour ceux qui ignorent les prémisses et le contexte réel d'action des autorités de l'Etat d'affirmer que ce dernier ne remplit pas son rôle régalien de défense de la santé des populations : rien n'a donc changé avec les situations précédentes ayant conduit à des expositions objectivées, des pathologies ou des morts constatées et non évitées.

## ***Deuxième partie : les scènes territoriales de la téléphonie mobile***

Les antennes-relais s'inscrivent dans des territoires, des sites qui ont une histoire, des caractéristiques, des activités, des habitants, des groupes sociaux aux représentations distinctes. La gestion de leur déploiement est donc intimement liés aux lieux dans lesquels elles apparaissent, bien au-delà des textes législatifs ou réglementaires qui régissent le cadre administratif.

Ce phénomène a été compris rapidement puisque les premiers textes incitant à la concertation locale et notamment à la création d'instances départementales datent de 1998 et que les premières chartes sont apparues peu après. D'une façon générale, les négociations se sont multipliées sur les sites en tenant compte de leurs particularités, au-delà de ce que la réglementation conçue au niveau central a pu prévoir.

Les élus sont les premiers interpellés par ces contestations et secondairement les bailleurs sociaux. Il a été rappelé dans la première partie que si un certain nombre d'élus avaient pris des arrêtés municipaux limitatifs ils avaient été cassés par la jurisprudence. En outre, la majorité des collectivités souhaite s'inscrire dans les couloirs des nouvelles technologies de l'information, de la communication et de la mobilité.

Nous allons successivement analyser les instances départementales et les chartes municipales. Au-delà d'une meilleure connaissance de leur fonctionnement, la perspective principale ici, tient à leur apport à la gouvernance locale.

Une région, l'Auvergne, avait inscrit dans son Plan Régional Santé Environnement, une action d'information liée à la téléphonie mobile. Nous renvoyons le lecteur au rapport détaillé pour plus d'information. Toutefois, en quelques mots, il apparaît que lors de l'élaboration du Plan, les différentes administrations impliquées avaient ouvert un forum sur internet aux citoyens. Très peu d'entre eux étaient intervenus. Les principales questions portaient sur la téléphonie mobile,

ce qui avait motivé l'inscription du sujet dans le Plan. Toutefois, au moment où s'est déroulée l'enquête, rien de précis n'avait été entrepris.

## **Les instances départementales : des logiques administratives assises sur des enjeux territoriaux**

Peu d'instances fonctionnent en France. Les trois instances étudiées (Aisne, Drôme, Val-de-Marne) présentent trois cas très différents (un département rural, un département semi-rural et urbain, un département urbain) et ont été choisies dans cette perspective, mais néanmoins un certain nombre de régularités peuvent être observées.

En tout premier lieu, les instances sont créées non pas pour répondre à l'incitation de la circulaire mais celle-ci offre une opportunité pour résoudre des difficultés locales : d'ordre environnemental pour l'Aisne et d'aménagement du territoire dans la Drôme, puis plus spécifiquement sanitaire pour ce dernier département, pour résoudre des conflits locaux et des contentieux judiciaires dans le Val-de-Marne. Dans ce département c'est le Préfet qui a été moteur de la création de l'instance à la suite du relais fait par la DDASS et les élus.

### *Des problèmes locaux aux origines de la création des instances*

L'Aisne est un des premiers départements à créer une instance en 1998. Le département étant rural et plat, les châteaux d'eau constituent autant de points hauts recherchés par les opérateurs. Mais ces équipements sont régis par les textes protégeant la ressource en eau. Or, l'installation d'équipements par les opérateurs a pu compromettre des périmètres de captage ou des canalisations d'eau. La DDE et la DDASS voient avec la création d'une instance la possibilité de créer un guichet unique, des dossiers communs incorporant le tracé des canalisations et les règles de la protection de la ressource en eau.

La Drôme est marquée par une histoire tout à fait différente. Département contrasté, réunissant des activités touristiques, rurales, urbaines, industrielles et de services, les nouvelles technologies représentent une façon de générer une unité pour le territoire. L'instance créée en 1999 cherche à uniformiser dans le département l'installation des équipements de radio et télécommunication.

Le Val-de-Marne connaît diverses mobilisations à partir des années 2000. Certains élus prennent des arrêtés d'interdiction, d'autres sollicitent la DDASS. En 2002, le Préfet est alerté de ces difficultés et trouve avec la circulaire de 2001 une opportunité. Une instance est créée en 2002 suivie d'une charte départementale signée en 2004.

La composition de ces commissions varient mais incluent en général la DDE qui assure le plus souvent le secrétariat, la DDASS dont les fonctions sont confirmées par la circulaire de 2001, le SDAP dans la mesure où il y a toujours des bâtiments classés. La DIREN est peu associée et lorsqu'elle est au démarrage se retire rapidement. La Préfecture est aléatoirement associée, sauf dans le cas d'espèce dans le Val-de-Marne où elle tient directement les rênes.

### *Des instances évolutives*

La nature des problèmes à traiter, l'évolution des conflits locaux ainsi que le temps font leur œuvre et évoluent les commissions.

### **L'Aisne : en l'absence de conflits majeurs, la commission produit des normes locales**

Dans un département comme l'Aisne, où le niveau de conflit est assez faible, la commission remplit son rôle administratif, sous réserve que la mairie confirme son accord sur l'implantation. La question sanitaire s'insère avec la circulaire de 2001 qui renforce les moyens de la DDASS pour compléter les éléments à fournir par les opérateurs dans le cadre du dossier : distance par rapport aux sites sensibles, tracé des canalisations, carte et impact potentiel des rayonnements, argumentaire radio justifiant l'implantation de la base. Mais, l'évolution s'inverse en partie dès lors d'une part, que les interlocuteurs changent et d'autre part, que le déploiement est à peu près terminé et le plan zone blanche signé. Le programme zones blanches donne aux opérateurs un rôle d'intérêt public au titre duquel lequel ils engagent un investissement financier. Les opérateurs endossent donc un nouveau rôle tout en restant des industriels privés ce qui provoque notamment avec le Conseil Général des tensions sur la définition des infrastructures. Le rapport de force entre les services de l'Etat et les opérateurs se renverse dans l'instance, d'autant que ces derniers présentent un plus grand nombre de projets d'implantation pour répondre au programme de développement de la zone blanche.

Le SDAP est le service qui reste le plus sollicité et placé en porte-à-faux entre la pression du plan et les demandes des habitants. La solution qui s'impose passe par l'intégration dans le paysage que ce soit en milieu rural ou urbain ainsi que par la mutualisation des sites entre opérateurs. Une grande attention est portée à l'impact visuel des antennes ou des pylônes ce qui s'inscrit dans la politique nationale des opérateurs d'intégration paysagère.

Le caractère régulier des réunions a pour conséquence de donner une dimension collective à l'avis qui sera donné. L'avis rendu est véritablement une étape décisive dans l'instruction administrative qui revient souvent à une décision sur laquelle peuvent s'appuyer les opérateurs pour l'avancement de leurs dossiers. Dans l'Aisne, la légitimité de l'avis rendu repose non seulement sur le statut des interlocuteurs des opérateurs mais également sur le fait qu'un compromis collectif est issu des échanges. Le fait que tous les opérateurs soient présents en même temps fait que certains dossiers trouvent une solution également par le biais d'arrangements entre opérateurs eux-mêmes. Au bout du compte, si l'instance a généré de nouvelles contraintes, elle accompagne le déploiement du réseau de la téléphonie mobile.

### **La Drôme : zone de conflits**

La situation est moins lisse dans la Drôme. Plus de conflits se déclarent en différents points du territoire, dont un très médiatisé à Crest. La ville de Valence a élaboré sa propre charte. La Commission constitue un guichet unique qui rassemble l'ensemble des services instructeurs, et facilite les contacts notamment en recevant les associations mobilisées (par exemple, Association Sauvons Léon, ASL, qui sera à l'origine de la création de Next-Up) ou les maires.

Comme dans les autres cas, les dossiers demandés aux opérateurs sont plus fournis qu'à l'origine et répondent aux spécifications du guide de bonne pratique AMF – AFOM, incluant les éléments concernant la santé demandés par l'ANFR pour donner son autorisation.

La commission rend un avis nécessaire mais non suffisant pour la décision, prise *in fine* par le maire concerné. La commission ne rend en général pas d'avis favorable si un maire ne l'est pas. Réciproquement, un maire reste libre de sa décision, mais a peu de chance d'accepter une antenne qui aurait reçu un avis défavorable de la Commission. Bien qu'aucune règle ne spécifie le rôle du groupe de travail, une sorte de jurisprudence s'est créée au fil du temps : la commission attend avant de rendre un avis la preuve qu'une information a été diffusée et qu'un dialogue local se soit organisé.

D'une façon générale cette organisation facilite l'instruction des dossiers. Les opérateurs n'ont plus qu'un interlocuteur en face d'eux. Comme dans l'Aisne, l'instance de concertation de la Drôme est un guichet unique administratif mais il ne produit pas de décision.

### **Les conflits somment la DDASS de jouer un rôle spécifique**

Outre le dispositif prévu, la présence de la DDASS sur le terrain a une influence dans la gestion des conflits. Elle n'était pas présente au démarrage (1999) mais son implication a fait évoluer le fonctionnement de l'instance. Fortement sollicitée dans le cadre du conflit de Crest et par le CRIIREM, la DDASS entre dans l'instance en 2002. Mais par ailleurs, la virulence et l'organisation des associations la mettent en situation d'acquérir une formation particulière afin d'être très solide sur l'état des connaissances et de pouvoir répondre ainsi à toutes les affirmations de l'association. Elle participe aux réunions organisées un peu partout ainsi qu'aux mesures qui se multiplient.

Pour compléter ses compétences techniques et tirées de son expérience de terrain, la DDASS n'hésite pas à recourir à l'instance départementale pour appuyer son action et rendre visible la présence de l'État à travers celle des autres services déconcentrés et de la Préfecture. Le recours à l'instance est pour elle un moyen d'être moins seule face aux opposants. Elle utilise l'instance comme ressource dans la gestion des conflits, pour délocaliser la discussion.

En contrepartie, la situation de Crest est utilisée comme contre-exemple par la DDASS pour obtenir des opérateurs ou des maires des arrangements et éviter les blocages aussi virulents.

La parole de proximité de la DDASS, appuyée par les mesures de champs dont la faible valeur peut parfois rassurer des riverains ou futurs riverains ne contrebalance pas, sur le fond, les arguments de la CRIIREM ou de Next-Up/ ASL. Cela est dû non seulement au caractère pointu (sur le plan technique et scientifique) des sujets traités mais également au cadre dans lequel les rencontres entre les services de l'État et les associations sont organisées ; un cadre administratif limité au territoire et qui n'a donc pas pour objet de lancer un débat national sur les effets des ondes électromagnétiques sur le corps humain.

### **Le Val-de-Marne : concilier et décider**

A la différence des deux précédentes instances, celle du Val-de-Marne n'a pas pour objet de suivre les dossiers d'antennes puisque l'instruction administrative se fait dans chaque commune. Les discussions ont démarré en 2002 et une Charte départementale a été signée en 2004. Le dispositif a été mis en place au terme d'une grosse année de discussions entre la préfecture, les opérateurs, les élus du département et une association de protection de l'environnement.

L'instance a plus une visée d'information que d'examen des équipements ainsi que la résolution ponctuelle de cas particuliers qui se présenteraient à elle. L'échelon communal reste le niveau pertinent pour le suivi global des dossiers : instruction administrative et dialogue entre mairie, opérateurs et riverains. La Préfecture n'est sollicitée qu'en cas de problème soulevé par les maires, les opérateurs ou les opposants à un projet. Mise à part une réunion annuelle permettant de faire le point sur les situations éventuellement conflictuelles, la commission intervient en aval des conflits, ce qui se produit dans un nombre très limité de cas.

La gestion des conflits par la Préfecture dans le cadre de la Charte départementale opère en mettant en présence des interlocuteurs qui à l'initiative de l'un d'entre eux souhaite relancer un dialogue dans l'impasse et en réalisant une synthèse des accords passés entre les parties. La

formation restreinte se réunit sur un ordre du jour précis et le problème à résoudre est ainsi cadré à l'avance. Les trois cas présentés montrent en premier lieu que les oppositions ont des configurations différentes : dans le cas de Sucy-en-Brie l'opérateur est opposé à la mairie et les riverains ; dans le cas de Nogent-sur-Marne une association environnementale de la commune est opposé à la mairie et à l'opérateur ; dans le cas de Mandres-les-Roses les riverains sont opposés à l'opérateur et à la mairie. Les configurations locales sont différentes et la sollicitation de la Préfecture se fait à des moments différents du conflit. L'issue des conflits dépend de la façon dont la mairie va s'emparer de cet outil de concertation mis à sa disposition.

A Nogent-sur-Marne la sollicitation de la Préfecture est tardive dans l'histoire du conflit. Les positions sont très clivées et malgré la Charte municipale signée en 2002 avec les opérateurs ; le dialogue local est dans l'impasse. A la suite de la médiation réalisée par la Préfecture en 2005 les tensions persistent. Une seconde médiation est organisée dans les locaux de la sous-préfecture en février 2007 en présence des opérateurs, de l'ANFR, de la Préfecture, de deux associations de Nogent-sur-Marne (l'une opposée au projet, l'autre favorable) et de la présidente de l'association PRIARTÉM. Le Préfet intervient dans une situation critique où le Maire mis en cause par des opposants, sur une longue période, et parfois de façon personnelle se met en retrait du dossier. Il ne participe pas physiquement à la médiation de février 2007.

Le Préfet n'agit pas au nom de compétences propres. Son statut garantit la neutralité de son intervention et une faible proximité avec les élus. Il fixe en début de réunion les règles qui engagent les participants dès lors qu'ils participent à la médiation, et demande aux participants d'accepter de s'en remettre à ses préconisations. Il élargit le cadre habituel de l'instance en donnant la possibilité aux échanges d'aboutir à une « bonne gouvernance locale ». Les règles fixées vont plus loin que celles des médiations précédentes qui mettaient en présence les opposants et faisait une synthèse des échanges. Cette fois-ci le Préfet, non seulement réalise une synthèse des positions de chacun, mais fait également des préconisations. Si elles n'ont pas valeur juridique les participants se sont engagés à accepter la médiation.

L'ANFR a été sollicitée et garantit la validité des contrôles et la précision des mesures par le respect du protocole de mesures. Elle confirme l'impact non significatif des deux antennes dont la puissance devrait produire une augmentation du champ radio électrique de 0,1 à 0,2 volts par mètre. Une grande partie de la discussion a porté sur les seuils d'exposition donnant aux aspects techniques du dossier une importance au détriment des aspects sanitaires.

A la fin de la réunion, le Préfet a réalisé une synthèse orale des positions de chacun, envoyée par écrit le lendemain à tous les participants, leur demandant des commentaires et propositions dans un bref délai. Deux semaines plus tard, il adresse à tous les participants et parties concernées et pas uniquement présentes le jour de la réunion le résultat de la médiation qui devient opératoire.

### ***Les instances départementales facilitent le dialogue local rarement la résolution de conflits***

La concertation dans les instances départementales est un processus social qui influence le contenu des relations entre ses parties prenantes, mais celles-ci sont limitées aux services déconcentrés, aux opérateurs, quelques rares fois à certaines mairies (où se déclarent des conflits) et jamais, sauf pour audition à la société civile, aux riverains ou associations. Elle passe dans les trois cas étudiés par un accord entre l'Etat et les opérateurs. Mais la concertation n'est pas que le résultat matériel de cet accord (cahier des charges, charte). Le fait de le produire fait prendre conscience aux acteurs de leurs interdépendances. Cela est particulièrement important pour la

téléphonie mobile puisque la mise en place des instances oblige au dialogue des acteurs qui n'étaient auparavant jamais confrontés les uns aux autres.

Une vision normative commune des bonnes pratiques d'implantation ressort de quelques années de fonctionnement des instances de l'Aisne et de la Drôme. Cette vision intègre celles de toutes les administrations et a pour effet de mettre de la cohérence sur le territoire. Dans ces deux instances les conflits sont soit pris en compte à l'intérieur d'une procédure d'instruction, soit traités à part au moyen d'une médiation préfectorale. L'effet est le même : la procédure est plus longue pour les opérateurs et l'impact est faible sur l'issue des conflits.

Le cadrage même de la concertation (réglementation, normes techniques, connaissance scientifique), au niveau départemental alors que les décisions relèvent du niveau communal, empêche la résolution des conflits (sauf dans le cas du Val-de-Marne où la médiation du Préfet s'impose) et leur intervention au plus près des populations. Autrement dit les instances départementales constituent des impasses pour les services de l'Etat vers les territoires. Or, les conflits en matière d'implantation d'antennes relais interrogent et mettent en question les normes techniques, la réglementation et la connaissance scientifiques attachée à cette activité celles-là mêmes qui sont mises en œuvre par les services instructeurs. Aucun de ces aspects ne peut être interrogé ou discuté.

Pour autant les instances ne sont pas sans effet, elles accompagnent le dialogue local. Elle s'inscrivent par là dans une politique nationale interministérielle. Elles accompagnent de loi les opérateurs qui, au moyen du guide de bonnes pratiques (2004) et de l'évolution des relations qu'ils entretiennent avec les élus locaux (émergence de nouvelles fonctions) assurent pour chaque projet un travail d'information auprès du Maire et organisent avec lui des réunions d'information. Ce dialogue local repose également sur un outil central dans l'apaisement des craintes : les mesures de champs.

## **Les chartes municipales**

Les chartes apparaissent comme une façon de définir de nouvelles règles du jeu et de générer des scènes locales d'information. Elles émergent dans un cadre local où s'affrontent des groupes à partir de positions diamétralement opposées et où apparaissent des contradictions fortes entre les demandes de certains habitants, les possibilités d'action du Maire et la politique municipale à l'égard du développement technologique.

Les opérateurs maîtrisent une réglementation peu contraignante pour l'implantation des antennes relais et jouent le jeu judiciaire en attaquant en justice des décisions municipales qui ajoutent des contraintes supplémentaires en matière d'urbanisme, ou de niveau d'exposition aux champs électromagnétique.

Les maires, dans le cadre institutionnel, réglementaire et judiciaire ont peu de marge de manœuvre pour réglementer l'installation des antennes relais. La jurisprudence<sup>29</sup> a cassé les arrêtés municipaux qui contingentaient les zones d'implantation en invoquant notamment le

---

<sup>29</sup> Le Conseil d'Etat en 2002 annule les arrêtés municipaux de Villeneuve-Loubet et de Vallauris de décembre 2001. La même année, le Tribunal administratif de Nice a annulé 18 arrêtés pris par des maires de différentes communes de deux départements interdisant l'édification d'antennes à moins de certaines distances de bâtiments considérés comme sensibles.

principe de précaution. Dans le domaine de la protection de la santé l'autorité de police du Maire a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique<sup>30</sup> mais elle ne lui permet pas de répondre aux demandes ou inquiétudes des habitants concernant les antennes.

En outre, une bonne partie d'entre eux sont très favorables au développement des nouvelles technologies de l'information ou de la communication, que ce soit pour désenclaver un territoire isolé ou promouvoir l'image d'une municipalité moderne et innovante<sup>31</sup> et son développement.

Afin de résoudre cette contradiction certaines communes, dès le début des années 2000 ont signé des Chartes avec les opérateurs. Entre 2002 et 2004 quarante-cinq<sup>32</sup> Chartes auraient été signées. Ce sont trois des chartes les plus anciennes qui sont analysées : les circonstances de leur émergence, leur fonctionnement et leur évolution. Elles ont toutes les trois été renégociées une fois et fonctionnent au moyen de dispositifs qui ont subi certaines évolutions. La persistance de certains conflits dans des municipalités dotées de Charte interrogent ces dispositifs. La comparaison de ces trois Chartes permet de saisir les solutions concrètes qu'elles ont permis de trouver aux conflits, et si et en quoi la régulation d'ensemble des systèmes d'acteurs qui en résultent permet de réguler les questionnements aussi bien que les oppositions des habitants de façon durable et efficace et moyennant quelles solutions.

Les dispositifs mis en place par les Chartes de Nantes et Paris bénéficient de moyens administratifs et financiers supérieurs à ceux de Nogent-sur-Marne. Les effets de la concertation dans cette ville et les difficultés qu'elle a pu rencontrer dépendent à la fois des spécificités locales et de la taille de la ville.

Les Chartes font évoluer le rôle des maires dans le contrôle de l'activité des opérateurs de téléphonie mobile. A Nantes et Paris elles constituent une ressource dans le traitement des conflits en permettant de réduire les incertitudes autour de l'implantation des antennes. Si dans ces deux villes, la Charte ne s'est pas retournée contre le maire, à Nogent-sur-Marne, elle a servi de ressource politique pour le porteur de l'opposition aux élections municipales de 2008.

### ***Genèse des chartes : intégrer des enjeux contradictoires***

Dans les deux grandes villes, l'attention de la mairie est attirée par des réactions ou des questionnements de riverains inquiets pour leur santé. A Paris, ce sujet présente d'emblée une sensibilité particulière qui s'exprime par des questions au Conseil de Paris. En outre, au sein de la même alliance (la gauche est minoritaire jusqu'en 2001 puis majoritaire en alliance avec les Verts et le Parti Communiste), tous les partis n'adoptent pas la même position. Si les villes cherchent à initier les premières années quelques actions, celles-ci ne résolvent pas les tensions avec les populations.

L'arrivée de la majorité de gauche aux élections de 2001 qui cherche à se différencier de la gestion précédente et une adjointe Verte à Nantes, constituent des conditions favorables pour

---

<sup>30</sup> Article L 2212-2 du Code des Collectivités Territoriales.

<sup>31</sup> Les collectivités locales ont pris part au financement du programme de couverture des zones blanches en mettant à la disposition des opérateurs les infrastructures dites passives (pylônes, points hauts) nécessaire à l'installation de leurs relais. Une convention nationale de mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile est signée le 13 juillet 2003 entre les trois opérateurs, l'association des maires de France, l'assemblée des départements de France, l'autorité de régulation des télécoms, Le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du Territoire, le Ministre délégué à l'industrie et le Ministre délégué aux libertés locales.

<sup>32</sup> Chiffre avancé par l'AMF mais sans détenir le texte de chacune d'entre elles.

porter une négociation avec les industriels. Mais les opérateurs se montrent peu coopératifs et les deux villes initient des relations par des rapports de force démontrant leur capacité à faire traîner les dossiers. D'emblée, la mairie, au vu de ces interactions se différencie des opérateurs, ce qui constituera une ressource vis-à-vis des populations par la suite.

Les négociations sont entamées entre mairie et opérateurs pour aboutir à Paris en 2003 et à Nantes fin 2002.

Il s'agit dans chaque ville d'intégrer des enjeux contradictoires : ne pas renoncer aux nouvelles technologies de l'information, répondre à l'inquiétude de groupes de population, ne pas se prononcer sur la santé en allant toutefois au-delà des textes légaux ou des résultats scientifiques qui ne paraissent pas suffisants aux yeux des populations. Paris doit en outre incorporer un fonctionnement très particulier (loi dite PLM) d'une mairie centrale et de mairies d'arrondissements, ces dernières étant toujours tentées de se différencier du centre pour affirmer leur identité notamment auprès de leurs électeurs.

Les chartes sont donc investies d'un double enjeu intrinsèque : ne pas donner de ressources à des concurrents politiques en devenant un objet politisable, construire une efficacité au regard de la nature des mobilisations locales en particulier en les confinant.

Nogent-sur-Marne offre un exemple tout à fait différent : il s'agit d'une des premières chartes signées. La ville est petite, mais le maire a connu par le passé une crise sanitaire dans sa ville autour d'une école. Il s'agissait d'une situation où le risque sanitaire avait été avéré et dans un contexte où il avait été interpellé et associé à un processus, sans en être le décisionnaire principal. Il s'en inspire pour établir d'emblée des principes dans sa commune malgré le faible nombre d'antennes installées sur le territoire (une quinzaine) sans mesurer sans doute, que dans le cas de la téléphonie sa responsabilité politique serait interpellée.

### ***Plus qu'une charte : un dispositif***

Les contacts établis entre mairie et opérateurs aboutissent à la négociation de principes applicables sur leur territoire. Ces derniers font l'objet d'une part de la signature d'un document mais d'autre part et surtout de la mise en place d'un dispositif visant à la mettre en œuvre. Celui-ci prend environ une année pour se mettre en place et fonctionner. Au cœur de cette élaboration figurent des principes explicites et des principes implicites, ces derniers permettant à l'ensemble d'être réellement opératoire. Ils présentent l'avantage, en restant implicites, d'une part, de ne pas faire l'objet de discussions avec les directions générales des opérateurs mais de rester confinés au niveau territorial et d'autre part, de ne pouvoir être diffusés ou rendus opposables par d'autres villes. Mais ces principes sont différents d'un lieu à l'autre.

La première année de vie de la charte est marquée par la mise au point des procédures, règles de dialogue et rôles respectifs des différents interlocuteurs. Cette mise au point a été à la fois politique, technique et organisationnelle.

La comparaison des trois chartes montre bien que la pertinence de la forme du dispositif découle de la dynamique sociale locale.

### **Paris : éviter un risque politique**

A Paris, le risque politique est particulièrement prégnant : il peut autant surgir de la minorité municipale que des élus d'arrondissement qui ont une légitimité à construire en regard de la

municipalité centrale, ce qui constitue une difficulté particulière. L'excellente connaissance du fonctionnement institutionnel et politique de Paris, des subtilités des concurrences et des dynamiques de la constitution des majorités municipales, par nature instables (trois partis : PS, Verts, PC et au sein des Verts, plusieurs courants générant des formes de compétition) ainsi que des contraintes d'ensemble (arguments opposables devant les tribunaux, rapports de force, éviction de certains arguments sanitaires) ont été essentielles pour élaborer le dispositif actuellement à l'œuvre. Dans cette perspective, la charte de Paris est une réussite : elle s'est effectivement insérée dans le dispositif politique particulier aux trois grandes villes (Paris, Lyon, Marseille) sans devenir une ressource pour les opposants ou constituer un risque politique pour la mairie ni les élus impliqués, et ce, malgré des échéances électorales.

### **Nantes : une gestion rapprochée**

A Nantes, la situation de ce point de vue est plus paisible et dans un territoire qui prône la qualité de vie et l'intégration de ses populations, la réaction d'un quartier défavorisé du point de vue de l'aménagement du territoire a été ici déterminant pour élaborer le dispositif.

### ***Discriminer et circonscrire les îlots de contestation par une stratégie d'information***

Les enjeux dérivés de la mise en place du dispositif sont d'une autre nature : il s'agit de gérer l'incertitude que constitue la réaction des habitants devant l'installation d'une antenne. Les chartes ont imaginé plusieurs réponses politiques avec pour objectifs centraux :

- en premier lieu d'être le premier dispensateur de l'information cherchée ou obtenue par un riverain ;
- en second lieu, d'éviter ou de désamorcer les réactions contestataires ;
- et en troisième lieu, en cas de conflit, de discriminer les zones ou les conditions de leur apparition aussi bien que les circonscrire afin d'éviter leur diffusion.

Eviter ou désamorcer la contestation s'est largement appuyé sur l'élaboration et la délivrance d'information préalable aux habitants ainsi que la constitution de dossiers précis, objectivables, permettant de représenter et concrétiser pour des profanes, dans l'espace et en intensité (par des mesures de champ réalisées en très grand nombre) les antennes, leur faisceau ainsi que les ondes électromagnétiques permettant ainsi, à la mairie, de répondre aux questionnements des habitants et d'intervenir vis-à-vis des opérateurs.

### ***Des modalités propres à chaque commune***

Nantes et Paris ont choisi des formules différentes. Selon les quartiers, les modalités changent. A Paris, chaque maire d'arrondissement a défini clairement ce qu'il souhaitait : tracts dans les boîtes aux lettres, affichage, réunions de quartier ou dans les lieux concernés, information dans le bulletin municipal, ou le choix du silence, etc. A Nantes, en revanche la procédure est centralisée au niveau de la mairie (communiqué de presse) et éventuellement complétée par des réunions *in situ*.

Nogent n'a pas inclus cet aspect dans le texte contractuel, il est vrai cependant que la taille de la commune et ce faisant, le nombre d'installations ne le justifient pas.

### ***La contestation reste une incertitude***

Pour autant, des loupés sont à constater : du fait des sous-traitants, de riverains qui n'ont pas été destinataires ou simplement conscients de l'information qui leur a été adressée, des lieux de conflits récurrents comme les HLM, etc.

Les questionnements peuvent surgir n'importe où et n'importe quand, maintenant une incertitude latente ainsi qu'une actualité permanente à la téléphonie mobile. Même si un dispositif existe et prévoit des informations, celles-ci ne sont pas forcément suffisantes.

### ***L'importance de la capacité décisionnelle du dispositif de la charte***

Les villes de Paris et de Nogent démontrent que des dossiers précis et disponibles, des mesures effectuées, des lieux de débat ne suffisent pas à apaiser les questionnements : dès lors qu'une association est présente et se donne pour objectif de soutenir et traduire ces questionnements en une contestation ou des revendications plus précises, seule la capacité décisionnelle du dispositif est pertinente et peut apporter une efficacité.

Le cas de Nogent-sur-Marne montre qu'il ne suffit pas d'inscrire un principe de résolution de conflit qui suppose la coopération des acteurs. Lorsqu'elle ne se produit pas, un texte contractuel qui ne fournit pas de capacité d'action spécifique s'avère inutile voire contre-productif dans la mesure où le conflit persiste. Ce faisant, la responsabilité politique du maire peut être mise en jeu et ainsi transformer la charte en instrument politisable qui se retourne contre son promoteur.

Le dispositif de la charte de Paris a en revanche offert un cadre décisionnel qui, après des allers et retours, donc un temps de débats et de négociations locaux, permet de trancher et décider sans que les décisions apparaissent comme favorables aux opérateurs ou à la téléphonie mobile. Les décisions font jurisprudence et stabilisent autant les étapes suivies par les dossiers que le sort qui leur est réservé en énonçant des règles de fonctionnement qui n'étaient pas inscrites dans le texte officiel de la charte mais s'inscrivent dans le dispositif concret.

A Nantes, les associations ne se sont pas ralliées aux instances nationales et ont porté des enjeux locaux liés à l'aménagement des quartiers. L'adjointe en charge a ainsi pu générer un collectif dont le premier enjeu a été de construire des relations de confiance qui ont permis de générer peu à peu ses règles de fonctionnement.

### ***Des règles implicites***

Paris comme Nantes ont engendré des règles de fonctionnement à plusieurs niveaux : le cheminement des dossiers et leur contenu, les étapes à franchir en cas de questions ou de conflits, les règles explicites et implicites sur lesquelles un accord est recherché ou une décision prise.

A Paris par exemple, est rejeté ce qui est opposable devant les tribunaux (un refus au motif d'un seuil supérieur à 0,6 V/m, qui n'a aucune validité réglementaire, une distance à un site sensible puisque principe de la Ville a été d'affirmer que tout parisien, quelle que soit la durée de résidence dans un lieu devait être également protégé, d'où l'établissement d'un seuil moyen de 2 V/m). Mais en complément de ces règles qui ont été peu à peu énoncées notamment dans les compte-rendu des séances de la Commission, d'autres règles implicites cette fois, se sont imposées : le refus d'une antenne si un nombre significatif de personnes riverains s'y opposent. Se trouve reconnu un principe social de qualification d'un lieu par un nombre conséquent de personnes qui se mobilisent pour le défendre. Le seuil de 2 V/m résultant d'une mesure, est

également en train de se substituer au seuil moyen défini initialement dans le texte officiel de la charte.

A Nantes, de façon explicite, une distance doit être respectée par rapport aux sites considérés comme sensibles. Mais de façon implicite, un seuil de 2V/m dirige les décisions prises par la Mairie. La capacité de décision de la commission ne réside pas tant dans l'énonciation de règles qui permettent d'écarter, par la procédure, les dossiers qui ne la respectent pas, que dans la confiance qui s'est instaurée entre participants et par le fait que tous partagent une règle implicite de débats et de décisions collégiales, autour des règles qui satisfont le groupe (distance et seuil).

**Les règles cimentent la confiance à Nantes, quand, elles servent de limites à Paris.** Dans ce dernier cas, cela autorise, tant que celles-ci ne sont pas à appliquer du fait de l'épuisement des étapes procédurales prévues, d'autres *modus operandi* pouvant aboutir à un accord local, même opaque, et en général de nature politique. Fonctionnement qui confère au Président de la Commission à Paris, un pouvoir et donc une légitimité renforcée : parce qu'il est le seul à pouvoir le mettre en œuvre, parce que cela distingue son rôle des services techniques (au grand dam de ces derniers respectueux de la procédure), parce que cela permet de mettre de l'huile dans les rouages politiques particulièrement complexe de la Ville de Paris, parce que la décision porte sur le respect d'une procédure qui inclut les habitants dans le paysage et beaucoup moins sur une antenne, parce que cela lui confère une épaisseur en tant qu'adjoint et enfin parce que cela permet d'éloigner le plus possible les arbitrages de dernier recours demandés au Maire de Paris. Cette autre nature d'arrangements, laissés à sa discrétion, permet de démontrer l'efficacité du dispositif qui résout l'écrasante majorité des problèmes soulevés dans la ville ou soumis à la régulation de la Commission et qui sont autant de problèmes pour les maires d'arrondissement. Ces derniers n'ont donc pas intérêt à s'opposer au dispositif qui leur facilite la vie.

Ce phénomène de production locale de règles implicites est déterminant pour comprendre le succès des chartes qui peuvent ainsi coller à une ou des spécificités locales et comporte des conséquences, puisque aucune charte ne ressemble à une autre. Il constitue l'arrangement autour duquel les alliances peuvent se nouer tant que ces règles restent secrètes. Mais cela signifie que selon son lieu d'habitation, un citoyen ne sera pas traité de la même façon : l'information qui lui est faite, autant que les règles choisies par la mairie (distance d'un site sensible à Nantes ou un seuil équivalent pour tous partout à Paris) ou encore la façon dont son questionnement ou son mécontentement sera pris en charge est variable. Aucun acteur n'est en mesure d'avoir une vision suffisamment globale d'une part, pour énoncer ce constat et d'autre part, pour diffuser ce qui a été obtenu dans un lieu donné.

D'un côté, le caractère implicite des règles permet de maintenir parfaitement locaux les compromis acceptés par les opérateurs. N'étant inscrits nulle part et constituant la ressource partagée par les membres du collectif ou de la commission, ces principes ne peuvent s'ébruiter et constituer un précédent. Ainsi les négociateurs locaux des opérateurs ne peuvent se trouver en porte-à-faux avec leurs dirigeants ou amenés à les défendre devant les tribunaux.

D'un autre côté, les élus directement en charge du dispositif peuvent introduire des visions personnelles de leur territoire : reconnaissance de la qualification sociale d'un espace par exemple à Paris, délibération sur des principes communs à Nantes.

## **L'efficacité des chartes : coller aux spécificités locales**

Pour qu'une charte remplisse sa mission de régulation des conflits locaux, plusieurs conditions doivent pouvoir être réunies :

- ne pas constituer des ressources politiques pour les opposants,
- se couler dans la réalité institutionnelle et politique du territoire,
- prendre en compte les spécificités sociales du territoire, de son histoire, de sa dynamique, de ses occupants,
- différencier les rôles respectifs de chaque partie et notamment du maire et des opérateurs, mais également du maire d'arrondissement et du maire central lorsque le cas se présente,
- négocier un texte qui permette de mettre en place une dynamique particulière : entre mairie et opérateurs, entre mairies et riverains ou associations,
- texte qui aboutisse à un dispositif qui génère ses propres règles de fonctionnement et de décision, découlant mais non inscrites dans le texte,
- dispositif qui permette à la fois une souplesse dans l'appréhension des situations infra-locales mais confère une capacité de décision réelle, qu'elle résulte de la dynamique du groupe ou du pouvoir de décision officiellement reconnu,
- dispositif donc qui définit les modalités de diffusion de l'information locale et qui procéduralise les demandes ou les contestations des riverains ou des associations plus organisées.

L'analyse du texte seul de la charte ne permet pas d'en comprendre les mécanismes concrets. La charte, d'ordre contractuel, débouche sur un dispositif tangible qui met en situation d'interactions des acteurs relevant des sphères du politique, de l'industriel et du social (puisque dans les trois cas de figure étudiés, le dispositif met effectivement en présence les associations). Dans ce cadre fonctionnant à huis clos (pour les cas de Paris et de Nantes), des règles sont peu à peu produites qui engagent tous les acteurs mais ne peuvent être explicitement révélées.

Aucune charte ne correspond donc à une autre. Ce ne sont ni les textes, ni les dispositifs qui sont à comparer entre eux, bien que les instruments utilisés (information, dossier, schémas, mesures, etc) soient comparables d'un lieu à l'autre, mais leur efficacité au regard d'une part, des spécificités locales et de leur capacité à apaiser ou au moins circonscrire les foyers de contestation et d'autre part, sans devenir un instrument au service des opposants, c'est-à-dire en devenant un service collectif au profit des élus.

Nantes et Paris sont des cas tous les deux performants dans cette perspective, bien que comportant des facteurs de fragilité.

Un autre facteur confère une efficacité supplémentaire au dispositif : si la légitimité construite et acquise de l'adjoint impliqué est déterminante, et que sa visibilité ainsi que la finesse de son analyse en sont des facteurs constitutifs, l'appui en retrait du Maire fournit une ressource supplémentaire et en réalité essentielle.

Les adjoints qui s'impliquent sur ces sujets ont une sensibilité ou un engagement politique particulier : intérêt pour la santé, pour l'environnement, pour la démocratie participative, pour une gouvernance différente des territoires, etc. Leur personnalité et leur engagement sont utiles

pour l'élaboration de ces dispositifs en créant par leur conviction, de la confiance. Les engager sur ce terrain permet d'utiliser leurs compétences spontanées au sein de l'appareil municipal. Ils appartiennent à la majorité mais ne font pas partie du courant du maire ; ils ont donc besoin de son soutien pour à la fois le lancer (décision du conseil municipal) mais également le réguler. En cas de difficultés, le maire peut en effet intervenir en dernier recours, ce qui se produit à Paris ou à Nantes, de façon très ponctuelle mais suffisamment visible pour faire jurisprudence et rappeler le cadre de contraintes général dans lequel opère ces dispositifs : favorable au déploiement des nouvelles technologies, mais également favorable à l'encadrement de l'action des opérateurs qui deviennent des acteurs déterminants pour les collectivités (autres technologies et réseaux, offre de services, acheteurs ou organisateurs d'événements, etc).

Plus que les chartes, c'est donc l'ensemble constitué par le dispositif qui en fait l'efficacité.

### ***Les chartes municipales : des scènes locales d'information et de gestion des mécontentements***

La comparaison des chartes montrent des dispositifs assez complexes qui unissent et résolvent des enjeux très contradictoires relevant des sphères politique, industrielle et sociale. Chaque composante se nourrit des deux autres tout en cherchant à s'en protéger : le politique bénéficie de la volonté de déployer des opérateurs et des contestations sociales, il veut apaiser les mouvements sans compromettre son crédit politique ni entraver le développement des nouvelles technologies, l'industriel a besoin du maire pour poursuivre le déploiement alors même que l'urbanisme aurait dû en faire un sujet automatique mais doit se protéger d'une dynamique imposant des contraintes croissantes, les contestations sociales mobilisent le maire sans que le dispositif n'apaise celles qui ont lieu dans des quartiers construits pour le conflit, ni que le contexte d'information soit identique d'un lieu à l'autre.

La position hostile d'un maire d'arrondissement ainsi que la présence d'une association revendicatrice à qui le monopole de la parole est donné, constituent les conditions de conflits inapaisables. A l'opposé, une absence d'information préalable mais une réactivité à toute demande exprimée par les habitants dans le cadre d'un dispositif qui clarifie les positions et ainsi permet de décider, sont les facteurs du plus grand apaisement (Paris).

Le lieu est la proximité, l'incertitude, la mobilisation, l'enjeu la non politisation et l'insertion dans le monde des nouvelles technologies de l'information et de la mobilité. La santé paraît ainsi secondaire, incertaine et reste le monopole des associations (donc dans une version alarmante ou favorable au doute) dans la mesure où aucun acteur politique –au regard des enjeux qui viennent d'être rappelés- n'a intérêt à interférer sur ce registre.

Les chartes créent des scènes locales d'information qui fonctionnent selon des règles circonscrites et distinctes de celles qui prévalent sur la scène médiatique nationale. Elles se centrent sur les éléments de concrétisation parmi lesquelles les mesures occupent une place déterminante. Elles permettent de susciter les questionnements ou les mouvements hostiles qui peuvent s'exprimer mais les mécontentements se trouvent confinés dans les jeux et les espaces de la démocratie de proximité. L'efficacité définitive du dispositif est acquise par sa capacité à circonscire les territoires qui se mobilisent et à éviter leur diffusion plus large.

Les chartes écrètent donc les mouvements sociaux en les circonscrivant et empêchant leur dissémination. Elles diffusent un grand nombre d'informations techniques qui visent à objectiver l'existence des antennes, des ondes et des faisceaux. En revanche, en cas de convictions fortes de la part de riverains ou d'association spécialisées, sur la nocivité des antennes ou des ondes, elles

ne pourront les modifier. Ces croyances deviennent latentes et peuvent être mobilisables par tout phénomène qui peut raviver l'idée du doute, de la menace ou paraître les confirmer.

Les chartes favorisent l'apaisement des conflits locaux. Elles apportent une solution concrète et assez efficace aux mairies confrontées à des questionnements ou des mobilisations. Elles constituent un instrument de la normalisation du déploiement pour les opérateurs. Elles impliquent pour les deux parties un coût élevé, en temps, implication, mesures, dossiers et réunions publiques. Si les opérateurs ont intégré et standardisé ces fonctions, il en est tout autrement pour les mairies. Les adjoints sont confrontés à un effet d'usure. Si les situations diminuent en nombre elles ne disparaissent jamais complètement et entretiennent cet effet d'actualité, de persistance et d'écrasement dans le temps et l'espace des mobilisations, que les associations centralisent par leurs réseaux. Ces dernières peuvent d'autant plus être coopératives localement, que chaque cas vient grossir la légitimité sur laquelle elles ont construit leur action.

## ***Conclusion : comment penser la régulation<sup>33</sup> de la téléphonie mobile aujourd'hui ?***

Il apparaît clairement, qu'en dehors des questions de santé, la téléphonie et plus généralement les nouvelles technologies de l'information, de la communication et de la mobilité ont créé un courant d'irréversibilité en leur faveur. La téléphonie mobile et les opérateurs qui la mettent en oeuvre, bénéficient d'une coalition d'intérêts qui fait d'eux des acteurs particulièrement dominants.

### **Les opérateurs : des acteurs dominants**

Les opérateurs sont des champions nationaux qui opèrent internationalement, apportent de la des investissements, de la valeur et des emplois au pays. Ils relèvent d'une coalition économique.

Les techniques sont fondées sur des approches scientifiques et techniques issues des grandes écoles d'ingénieurs qui ont essaimé autant dans les ministères que dans les entreprises du secteur. La vision technocratique et entrepreneuriales se sont rejointes et ont largement essaimé au cœur des principaux acteurs du niveau central.

Ils ont été encouragés par une politique économique certes fondée sur la concurrence mais dans un cadre réglementaire (licence) qui a limité le nombre de joueurs, parmi lesquels, un opérateur central partait avec un avantage (opérateur historique) (qui s'est avéré un inconvénient potentiel avec les possibilités de dégroupage du téléphone). L'ensemble des dispositions de la réglementation et des agences techniques cherche à protéger tout en l'encadrant le développement de la téléphonie mobile, en énonçant des contraintes qui restent périphériques au regard de l'activité centrale.

Le plébiscite des clients est total. La modernité, les technologies, la mobilité, la flexibilité, etc, sont autant d'idées économiques et sociétales qui partagent le plus grand nombre, relayé par des médias spécialisés, des directives européennes, des licences nationales, d'autres activités qui ne peuvent plus se passer de ces technologies, de ces instruments et de ces services, voire sont

---

<sup>33</sup> Au sens où elle a été définie plus haut et non au sens d'une réglementation.

sources d'innovations qui rendent le téléphone encore plus désirable (i-phone d'Apple par exemple associé à une politique d'exclusivité avec Orange, etc).

La téléphonie et les entreprises bénéficient donc et sont les opérateurs de la politique publique qui soutient l'activité. Celle-ci mobilise des croyances, des normes, des instruments ainsi que des images, voire des symboles qui concourent à l'appropriation collective positive de l'activité mais également de toutes ses transformations.

Même les aspects sanitaires ne menacent pas l'activité. Si pendant un temps, le risque politique associé aux incertitudes a amené les acteurs politiques à se positionner, quelque fois en s'opposant aux opérateurs, les évolutions récentes en ont au contraire fait des alliés. Sur la base de résultats scientifiques encore peu conclusifs, les canaux judiciaires fondés sur le cadre législatif et réglementaire ont permis d'écarter la menace sanitaire du champ de la téléphonie mobile.

## **L'enrôlement d'alliés**

Ce point est essentiel, parce que *de facto*, les opérateurs ont pu « enrôler » dans la constitution de la dynamique d'irréversibilité de leur réseau technico-économique deux catégories d'acteurs très importants : des acteurs de l'Etat central en charge de la santé ainsi que les élus locaux ou parlementaires ayant une implantation locale. En outre, une troisième catégorie d'allié peut être ajoutée à l'apaisement d'ensemble, bien que « non humain » : il s'agit des mesures de champ et d'une façon générale toutes les modalités permettant de concrétiser, familiariser et détourner les négociations de la question de la santé.

En l'absence de preuve ou de péril grave, les autorités sanitaires, ministère, agences, ne peuvent que contribuer au développement de l'activité tout en introduisant d'éventuelles nouvelles contraintes ou limitations. Ces dernières peuvent représenter un coût ou des délais mais elles renforcent au final la légitimité et la possibilité pour les opérateurs d'œuvrer tranquillement au développement de leurs affaires.

De la même façon, on vient de le voir, les collectivités locales, avec éventuellement plus de réticence politique, ont produit des dispositifs qui au bout du compte, et une fois résorbés les risques politiques locaux, favorisent la poursuite plus sereine de l'activité, même si des événements locaux maintiennent l'idée de contestations toujours possibles. Dans cette perspective, l'on peut d'ailleurs s'interroger sur l'intérêt des collectivités à apaiser totalement leur territoire et à éteindre toute contestation. A partir du moment où celles-ci sont canalisées de sorte qu'elles ne puissent constituer un risque politique pour l'adjoint ou le maire, entretenir vivace l'idée que les opérateurs ont besoin des maires ou d'une façon plus générale, que le politique a un rôle à jouer pour réguler les activités économiques, y compris en « traduisant » les plaintes sous des formes possibles pour tous, peut paraître tentant.

Les opérateurs forment une coalition dominante parce qu'ils imposent leur vues, ils défendent leurs préférences et maîtrisent l'essentiel des processus par lesquels l'activité se met en œuvre. Les élites partagent les mêmes valeurs, les mêmes croyances et concourent aux mêmes objectifs. Ils ont des alliés de poids. Leur domination est telle que les voix, les choix alternatifs sont minoritaires ou inaudibles. La période d'apprentissage est terminée et s'est installée une phase de maturité : celle-ci a stabilisé les jeux, permis d'identifier les parties en présence, de connaître les postures ainsi que les forces et les faiblesses de chacun. Toutes les parties savent à quel jeu elles

participent ; celui-ci est un bien commun, partagé, suffisamment puissant pour produire des effets.

## **Les autorités sanitaires : l'acteur faible de la coalition**

Or, la question de la santé et compte tenu des régulations à l'œuvre dans cette activité et largement rappelée dans le texte, paraît secondaire pour l'activité. Au plan local, sauf à l'occasion de nouveaux mouvements suscités par une antenne, la question de la santé se délite en faveur de la mesure de champ. Mais, si les accusations changent de cible et s'adresse à l'Etat et plus particulièrement aux autorités sanitaires, alors la santé devient au contraire un aspect central de sa responsabilité. Attaquer le ministère de la santé sur le refus d'appliquer le principe de précaution, revient à opérer un déplacement majeur qui place l'accusation au cœur du principe régalien de protection des populations.

En effet, dans cette coalition de fait, les autorités sanitaires constituent la catégorie d'acteurs la plus fragile. Les incertitudes scientifiques leur interdisent d'être affirmatives ni de recentrer leur activité sur de tout autre sujet. Pour autant, et compte tenu de leur soumission à la loi et à la régulation des tribunaux, elles ne peuvent prendre des actions coercitives, tout au plus des recommandations de prudence ou quelques mesures contraignantes.

Face à des acteurs aussi puissants, les associations se regroupent autour d'une « coalition de cause ». Celle-ci est un autre mode d'agrégation d'acteurs qui partagent un « ensemble de croyances normatives et causales et participent, à un degré non négligeable à une activité coordonnée dans le temps ».

L'analyse de leur positionnement a montré que si au niveau local les associations continuaient de réclamer un abaissement des seuils, au niveau national, elles défendent les dangers du portable, les souffrances des personnes électrosensibles et refusent le wi-fi dans les lieux publics. L'ensemble du sujet des ondes, bien au-delà de la téléphonie, devient l'objet de leur engagement, ce qui élargit certes le champ des alliés, mais affaiblit en même temps la bataille contre la téléphonie en particulier.

Plus la téléphonie fait l'objet d'un réseau dominant, plus les associations se tournent et s'organisent autour de la critique accusatoire de l'allié le plus faible dans la coalition de fait : les autorités sanitaires. Les associations soutiennent le doute et invoquent le principe de précaution pour limiter le développement du champ de la téléphonie mobile et plus généralement du bain d'ondes dans lequel nous évoluons tous en milieu urbain.

## **Principe de précaution contre principe de précaution**

Dans le nouveau champ de la scène médiatique grand public qui s'ouvre sans filtrage aux sujets de santé environnement, le principe de précaution s'inverse : d'un principe public, défini par des textes qui restreignent son champ d'application (doutes sérieux, dommages irréversibles, mesures proportionnées) ainsi que par une jurisprudence qui se constitue peu à peu (auquel sont soumises les autorités sanitaires), le principe politique retenu par les élus locaux ou ayant une implantation locale, et revendiqué par les associations ou les habitants, abusivement nommé identiquement, prône le doute ou la présomption du doute au cœur des principes d'action.

Or, les autorités sont celles qui argumentent contre ou ne peuvent mettre en application justement le principe de précaution puisqu'elles sont soumises à sa définition publique inscrite dans la loi.

Elles deviennent donc la nouvelle figure de l'ennemi et s'épuisent à essayer de rendre audible et compréhensible une position qui, de leur point de vue, cherche à protéger les populations et les groupes sensibles.

La téléphonie mobile est donc un objet politique et social paradoxal et particulièrement évanescent.

Paradoxal, parce que les incertitudes sanitaires ont nourri la structuration des mobilisations locales et ont conduit les associations à massivement réclamer l'abaissement des seuils à 0,6 V/m. Or, l'analyse des contestations locales montre que même lorsque les niveaux de champs sont inférieurs à ces valeurs, les contestations ne se calment pas toujours. En outre, la revendication des associations portent maintenant sur les portables et le bain électromagnétique que les lieux publics comme les bibliothèques contribuent à alimenter.

Paradoxal encore, parce que si les mobilisations sont peu à peu canalisées par le guide ou les chartes, et si une énorme activité a produit des informations, des données, des mesures, des dossiers, des plans, les questionnements aboutissant à des mobilisations persistent suivant les mêmes étapes. De ce phénomène, se nourrissent les associations pour leur existence locale, pour justifier de leur action nationale et pour maintenir vivante l'idée du danger.

Paradoxale, enfin parce que se déplaçant vers les portables, les associations, les agences et autorités partagent le même souci de la protection de la population. Mais les formes et les modalités différentes que revêtent ces préoccupations alimentent l'opposition au lieu de favoriser une alliance.

Aussi, LA téléphonie mobile devient-elle un sujet évanescent, insaisissable, toujours ailleurs, qui fait l'objet de déplacements permanents. A ce prix uniquement peut-elle avoir un accès ouvert à la scène médiatique autour des thèmes du danger, du refus d'appliquer le principe de précaution, de l'impéritie de l'Etat, de l'analogie construite avec l'amiante, de la santé environnementale. Cet accès n'est pas réservé aux associations mais à tout allié ponctuel (cancérologues), aux médias (émissions généralistes ou « sujets » du 20 heures), aux groupes sensibles, aux politiques, aux événements particuliers (Grenelle), à la publication d'une étude scientifique qui, par un résultat, ou un rapport médiatisé (BioInitiative par exemple) contribue à alimenter le doute. D'une façon générale tous ceux qui doutent, sont demandeurs d'informations et donc contribuent à façonner cette scène.

Ainsi, le « risque de la téléphonie mobile » est d'abord une idée, évanescence, changeante à entrées multiples et irréductibles à tout argument « rationalisant ».

Cela explique l'épuisement des acteurs chargés de produire ou diffuser ces données, c'est-à-dire, les agences d'expertise et au premier chef, le ministère de la santé.

Cela explique pourquoi les activités déployées par les acteurs relevant des différents niveaux territoriaux sont si peu coordonnées voire connectées entre elles, à l'exception du travail opéré par les associations qui visent à mettre en réseau non pas un argument mais un faisceau d'arguments.

Cela explique le rôle particulier qu'y joue la scène médiatique en transformation (telle qu'elle est analysée et décrite dans la première partie) et ce faisant, non seulement l'accès privilégié qu'y trouvent les associations mais également la demande récurrente que les professionnels de cette scène adressent à ces associations et à leurs alliés.

En revanche, le travail local effectué par exemple dans le cadre des chartes municipales apaise une partie des questions et transforme en éléments concrets le déploiement de la téléphonie mobile. Mais les conditions ainsi que la mesure de l'efficacité de ces scènes d'information locale résident justement dans le confinement qu'elles organisent et une clôture particulière entre acteurs. Ainsi, les accords qui s'y génèrent se voient également confinés et n'accèdent pas, ce faisant, à la scène médiatique ni à la connaissance publique, à défaut de perdre ce qui fait leur caractéristique.

## L'évolution de la régulation

La régulation d'ensemble, telle que nous l'avons définie a évolué sur la période. Les premières contestations et la mise sur agenda publique que nous avons décrite dans nos précédents travaux montrait la formation de deux groupes opposés. Le premier composé des acteurs de l'Etat, des scientifiques, des experts, des services de l'Etat, des opérateurs. L'alignement entre la position, des experts mobilisés par les institutions ainsi que les rapports d'expertise internationaux (Européen et OMS) a conduit les Cours suprêmes à écarter le recours au principe de précaution dans le cadre des diverses procédures judiciaires intentées par des municipalités ou des associations. La voie judiciaire a ainsi complété la position officielle française, en créant une ligne de force dont la santé se trouvait exclue.

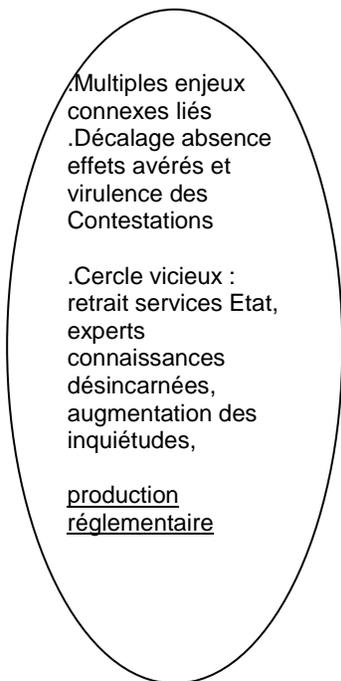
### Deux groupes opposés autour de la santé

Risques politiques, sociaux économiques élevés

Construction et renforcement risque sanitaire

**Groupe institutionnel**

- \*Etat, Experts, Services Etat, Opérateurs
- \* Ingénieurs, Grands corps, ANFR
- Informations officielles Univoques, techniques scientifiques, Administratives et réglementaires
- Absence ou réponses stéréotypées, déni
- Affirmation absence risque antenne
- Régulation nationale : séparation santé (ICNIRP)
- Régulation judiciaire : écartement PP



**Groupe opposants**

- \*Associations, riverains
- \*Contre-experts
- \*Certains élus (arrêtés)
- \*Médias locaux
- Informations plurielles,
- Récits, mise en réseau,
- Outils, actions, facilité d'accès
- Mise en forme d'une controverse
- Construction d'un « objet » national
- Décrédibilisation des Experts, alliances élus, tribunaux

Alignement position Etat-experts-judiciaire

Montée en puissance & organisation du mouvement

Le second groupe, formé des riverains, des associations locales, des associations qui se sont vite spécialisées au niveau national sur le sujet, de quelques experts qui ont effectué une mise en ordre de travaux de nature scientifique, contredisant ceux défendus par les experts commis par les institutions. Dans ce groupe, ces acteurs étaient rejoints à certaines occasions par des élus locaux qui soutenaient en particulier par des arrêtés de limitation ou d'interdiction d'implantation des antennes, les mouvements de leurs concitoyens. Nous renvoyons le lecteur aux descriptions plus précises qui en avaient été faites dans le rapport précédent, et sont synthétisées dans le schéma ci-dessous.

L'alignement des trois catégories d'acteurs institutionnels a imposé au groupe des opposants de modifier leur stratégie, puisque les élus ne pouvaient plus comme avant prendre des arrêtés municipaux, les procédures judiciaires étaient pour l'essentiel cassées aux niveaux suprêmes et un grand nombre de collectivités marquaient leur volonté d'intégrer leurs territoires dans les développements des nouvelles technologies de l'information, de la communication et de la mobilité.

La multiplication des mobilisations sur le territoire, la mise en réseau exécutée par les associations, la notoriété acquise par le sujet, la maturité et l'extension des nouvelles technologies ont amené de nouveaux acteurs mais également de nouvelles préoccupations : ainsi, d'un côté, une forte émergence de la préoccupation de l'usage du portable par les enfants et d'un autre côté, une extension des questionnements aux ondes d'autres origines, comme le wi-fi, le wi-max ou toute technologie sans fil, par exemple d'ouverture à distance, et l'apparition des syndromes caractérisant une hypersensibilité aux champs électromagnétiques.

Les élus ne pouvaient plus soutenir directement les demandes et les contestations. La montée en puissance des nouvelles technologies et des stratégies de développement autour du numérique, les fortes demandes des collectivités situées en zones dites grises ou blanches et les plans qui s'en sont suivis ont contribué à affirmer la volonté des communes et des intercommunalités à soutenir, mais dans d'autres conditions, compte tenu des soulèvements locaux, le déploiement de la téléphonie et de ses nouvelles technologies.

La vague réglementaire mais également la négociation parallèle entre l'AMF et l'AFOM ainsi que la montée en force de chartes municipales signées avec les plus grandes collectivités, ont constitué une deuxième ligne de force qui ont favorisé les ancrages locaux et l'émergence des chartes ou des dispositifs locaux, *ad hoc*, d'information, de mesures, d'élargissement des données figurant dans les dossiers d'installation des antennes à la mairie ou en faveur des riverains.

En outre, plusieurs autres facteurs ont contribué à modifier ou façonner le contexte d'ensemble (détaillés dans le corps du présent document) et que nous synthétisons ici :

- la poursuite d'un grand nombre de recherches réalisées en France ou dans le monde dans pleine de directions différentes. Celles-ci n'ont pas apporté de certitudes définitives, plutôt de nouvelles questions ou de nouvelles incertitudes en ce sens que, peu de résultat ont démontré des effets significatifs et précis, mais plutôt des modifications, des effets observés, inexplicables (de protéines, de cellules) dont l'interprétation entière reste à faire et nécessite la poursuite de travaux.
- Une intensification dans la dissociation des positions des pouvoirs publics entre les portables et les antennes. Les premiers ont fait l'objet, dès le premier rapport d'experts, d'une invocation du principe de précaution et de recommandations d'usage. Celles-ci ont été reprises sous différentes formes, plaquettes, campagnes, etc., par différents acteurs

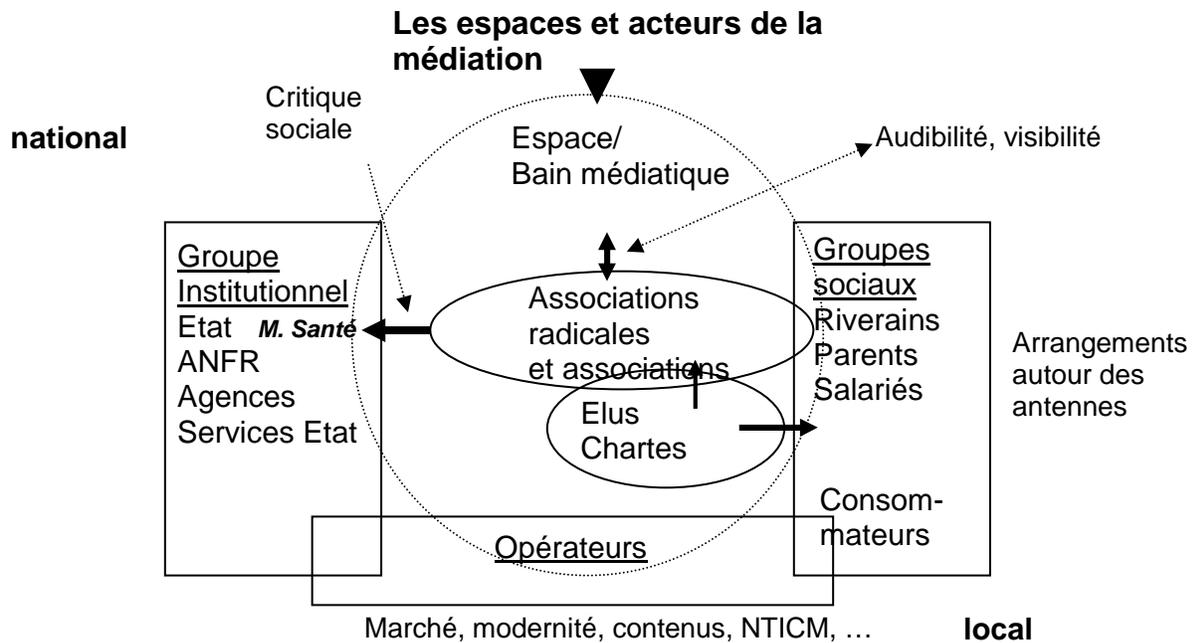
institutionnels. Elles se sont intensifiées à destination des enfants à la suite de la commercialisation d'un modèle pour tout petit et de travaux menés à l'instigation de l'OMS sur le portable et le cerveau de l'enfant, la femme enceinte, etc.

- Le retrait des opérateurs des prises de position sur la santé publique au profit d'une communication plus générale sur l'ensemble des usages des nouvelles technologies, les nouveaux services associés aux téléphones, la fusion progressive de cet outil avec Internet, la télévision, l'information, etc. Ce désengagement et la banalisation des sujets pour le grand public des nouvelles technologies ont participé à une courbe d'apprentissage générale sur le sujet, ainsi qu'à la diffusion d'une image largement positive de ces instruments, notamment mais pas uniquement, auprès des jeunes et des professionnels.
- La montée en puissance des sujets de santé environnement, des réflexions autour des lanceurs d'alerte, notamment avec la période aiguë du coût de l'énergie, la récurrence des questionnements sur le climat et l'effet de serre, le Grenelle de l'Environnement et l'implication croissante des médias mais également des blogs, sites, liens et mise en réseau d'associations autour de ces sujets

Tous ces facteurs ont eu à peu façonné une nouvelle scène qui reste inspirée par l'opposition de deux groupes, mais avec des modifications radicales :

- Les opérateurs ne sont plus complètement considérés comme des acteurs institutionnels et les critiques qui leur sont adressées ont fortement diminué ;
- En revanche, les agences d'expertise s'étant retirées de la scène publique, les autres acteurs institutionnels également, le ministère de la Santé paraît en première ligne. Paradoxalement, alors que depuis l'origine la DGS émet et diffuse des messages de restriction et de prudence sur l'usage des téléphones (en conduisant, en se déplaçant, un durée, etc), elle est la cible préférée et directe des attaques des associations. Le ministère est ainsi en porte-à-faux récurrent avec les autres ministères (environnement par exemple) ou avec des élus ou membres du gouvernement, qui, interpellés à un titre ou un autre (Grenelle, plan nouvelles technologies, médiatisation d'appels de cancérologues, etc) sont sommés de prendre des positions rapides mais doivent prendre le temps de faire l'apprentissage de l'ensemble des actions déjà entreprises (mesures, cartes, informations, etc).
- Au niveau local et national le sujet est médiatiquement entretenu, en premier lieu, par les mobilisations récurrentes contre des antennes, en second lieu, par un site interactif qui diffuse quotidiennement des informations (Next-up) en troisième lieu, par la présence sur la scène médiatique de sujets, prises de position, plaintes de riverains pour pathologies graves (cancers, etc), en quatrième lieu par le faible nombre de représentants associatifs qui permet une identification rapide soit de PRIARTÉM, soit de Robin des Toits comme interlocuteur privilégié à interroger, qui se font les porte-parole de messages faciles à assimiler.

# La nouvelle régulation



- Cependant les chartes municipales sont des formes et des lieux de confinement voire de résolution, en tout cas de clôture de la scène nationale, les débats autour des mesures notamment ou de l'orientation, forçant la négociation et entraînant des modalités de résolution des conflits.

Du côté institutionnel, le groupe s'est recentré sur les acteurs de l'Etat, tandis que les opérateurs, délestés de la responsabilité attenante à la santé ont pu d'une part, se centrer sur le développement exponentiel de leurs activités et d'autre part, négocier leur présence dans les territoires avec les élus. Ce faisant, en tant qu'acteur global (industrie), il s'est en partie désolidarisé du groupe central et a pu développer des relations, en général positives avec l'ensemble des consommateurs, des presses spécialisées, à la restriction près, des associations de consommateurs qui n'ont pas relâché leur pression quant à leurs pratiques commerciales. Derrière eux, les constructeurs de téléphones et d'antennes ont totalement disparu du champ des critiques.

Du côté, des habitants, des utilisateurs ou des parents d'élèves, persistent régulièrement des groupes critiques (pour les antennes), des groupes qui questionnent les effets pour les enfants (parents d'élèves), mais dont le nombre n'est pas connu. Il est surtout fort de la médiatisation des mobilisations, mais la majorité des personnes se comportent d'abord comme des consommateurs. L'on peut faire l'hypothèse, que le fait que le sujet soit médiatiquement entretenu soit à propos des antennes, soit à propos des portables, maintienne en état de latence les questionnements ou les doutes dans l'esprit des citoyens, qui peuvent les faire basculer dans un premier temps à la recherche d'informations et dans un second, dans des réunions publiques ou des mouvements plus radicaux. Cependant, si l'on en croit le nombre de participants aux réunions publiques, à Paris par exemple, ou le niveau de risque évalué par les citoyens, ce ne sont pas tant les effets

pour la santé qui sont mis en doute que la capacité des différents acteurs institutionnels à les informer (baromètre européen) ou à répondre et prendre en compte leurs questionnements comme leurs craintes. D'où la relative efficacité des chartes municipales qui organisent l'intégration de ces questionnements dans les quartiers ou sur les sites concernés.

Les chartes, les élus jouent donc un rôle particulier mais plutôt à destination de leurs riverains et ces actions se maintiennent à un niveau local.

Les associations quant à elles, jouent leur rôle à toutes les échelles : au niveau local, dans l'accompagnement des questions, des mécontentements (réunions publiques, sites de bibliothèques) ou des inquiétudes pour la santé, au niveau médiatique, en dirigeant leurs critiques contre l'inefficacité de l'action de l'Etat pour décider de la diminution des seuils ou ne pas interdire la commercialisation des portables aux enfants ou leur usage dans les lieux d'enseignement, au niveau national en adressant des lettres, des communiqués, des rendez-vous avec les autorités, au niveau international en poursuivant des liens avec les villes ou les collectifs organisés dans d'autres pays et rappelant les seuils plus bas adoptés dans différents lieux.

Ainsi, circulent au sein de ces espaces caractérisables et qui forment autant de systèmes d'information englobant ou inter-reliés, non seulement des *idées*<sup>34</sup> reliées à la téléphonie mobile mais également des *intentions*<sup>35</sup> de nature hétérogène. Du côté institutionnel, la téléphonie mobile est à la fois une activité utile testée dans l'expérience quotidienne (représentations mentales), porteuse de valeurs, de développement, de modernité, (représentations collectives), mais également, comprend des messages de développement physique possible associés à des précautions d'usage qui rendent son expansion possible (contenu abstrait). Une partie de ces contenus est largement partagée par l'ensemble des médias, de la presse spécialisée, les opérateurs, les scientifiques ou les agences et l'essentiel des consommateurs et cet ensemble forme une cohérence et possède une force qui explique en partie le succès, l'irréversibilité aussi bien que les extensions de ces technologies. Celles sur lesquelles se portent le plus de doute ou de discussion, concernent les aspect abstraits de ses contenus. Les informations délivrées et les intentions sous-jacentes renvoient à un grand nombre de dimensions (économiques, techniques, scientifiques, sanitaires, sociales, politiques, etc) mais les aspects les plus fragiles concernent la préhension sanitaire et politique qui peut en être faite. Toutefois, dans un contexte et dans cet environnement général, ces différents aspects sont peu dissociables de l'ensemble véhiculé.

De l'autre côté, les riverains, les associations, les élus, qui manifestent, mettent en doute ou affirment certaines idées et certaines intentions de cet ensemble globalisant : les effets sanitaires (représentation mentale ou contenu abstrait), la causalité entre champs émis par les antennes et certains syndromes ressentis (abstrait), le refus de se voir imposer un équipement sans discussion préalable (représentation mentale et représentation collective), l'accusation du fort victimisant le petit (représentation collective, abstrait), une revendication pour une qualité de vie ou un respect du lieu de vie, etc. Toutes ces idées, ces affirmations et les actions qui sont entreprises, qui véhiculent elles-mêmes des idées (se créer des capacités d'action, être partie prenante dans son territoire) et des intentions (se défendre, ne pas accepter passivement les nouvelles technologies, faire reconnaître ses droits, ses peurs, discuter l'autorité unilatérale des sachants, des décideurs, etc) et qui portent, faisons-le remarquer sur certains aspects de la téléphonie mobile et un plus

---

<sup>34</sup> Le concept d'idée est employé dans trois sens différents : psychologique et de représentation mentale, de représentation collective et culturelle et comme objet abstrait. Voir le rapport détaillé.

<sup>35</sup> L'on peut identifier deux niveaux d'intention : informative et communicative.

grand nombre, communs aux actions en santé environnement, sont façonnés selon des récits plus vastes qui intègrent l'humain, ses interrogations, ses craintes, ses revendications, dans son lieu de vie ou de travail, sa légitime revendication de protection vis-à-vis de ses enfants. Les éléments tenant à la téléphonie mobile sont ici pris dans leurs spécificités (au regard des antennes, des téléphones, des effets sanitaires particuliers ou des champs électromagnétiques) et situés dans des discours revendiquant une globalité (au regard des revendications de gouvernance, d'animation de territoire ou de qualité de vie) renvoyant à des représentations collectives plus largement répandues, qui permettent d' enrôler d'autres acteurs sur ces mêmes thèmes et dont les médias globaux se font facilement le relais.

Les espaces locaux créés par les chartes, dans cette perspective, agissent sur les intentions (les nouvelles technologies mais pas n'importe comment) et les idées en donnant un contenu par des représentations qui concrétisent (représentation mentale), un contenu jusque-là abstrait (des ondes, des intensités, etc) et génèrent une représentation collective locale grâce aux règles implicites plus ou moins négociées, partagées, grâce auquel un accord peut être trouvé sur la poursuite de l'activité.

Ces espaces de sens et de communication, cohabitent, s'entremêlent, se superposent mais ne se recourent qu'à certains moments seulement : des moments critiques (une manifestation, une plainte, un résultat d'une étude, une position stratégique d'un groupe, un « sujet » médiatique, un événement), et sur un registre très étroit (la critique, la crainte, etc). Certes, ils sont particulièrement visibles puisqu'ils se déploient sur la scène médiatique très grand public, mais ils n'ont d'existence que courte en durée et persistent par un effet de latence que tout nouvel événement, quelle qu'en soit l'entrée, peut raviver. Mais dans l'expérience concrète, continue, quotidienne, ce sont les usages, les échanges interpersonnels, l'incorporation de ces technologies dans la vie quotidienne, les décisions personnelles discrètes d'utiliser, d'éteindre, de modifier, de se connecter ou se déconnecter qui donnent leur existence réelle aux idées associées à la téléphonie mobile et ainsi mises en œuvre par les dizaines de millions de détenteurs.

Aborder la régulation d'ensemble par les informations, les idées qui circulent ou sont mises en forme, les intentions qui animent les différents acteurs, c'est-à-dire par une approche cognitive-consubstantielle au fond, au fait que le risque est d'abord une *idée*-, permet de mieux démontrer que si l'on peut toujours utiliser la métaphore de deux groupes qui s'opposent, d'une part, celui des opérateurs s'est autonomisé des précédentes, mais il existe également d'autres sous-groupes, identifiables qui s'en différencient et d'autre part, ce ne sont plus les mêmes enjeux, les mêmes modalités, la même dynamique qui permettent de les décrire. D'un côté, l'intégration massive de ces technologies de l'information, de la communication et de la mobilité s'impose, mais est négociée par chacun, de façon multiple et discrète, et de l'autre, la critique d'une forme de gouvernement des territoires, de la société, des décisions, de la gestion de la santé ou la considération du bien-être ou de la qualité de vie persiste, voire grossit en trouvant d'autres sujets auxquels non seulement s'allier mais également se renforcer.

Ce sont deux histoires parallèles, deux signifiants de plus en plus autonomes, en compétition, qui s'affrontent sur la même scène médiatique et dont le ministère de la Santé se trouve, par opportunité désigné comme acteur sécant de ces deux mondes. Il devient, partant, l'objet de toutes les critiques, d'autant plus vulnérable qu'il s'avère affaibli par un univers institutionnel et organisationnel qui contraint fortement sa capacité d'action.

