



CONTROVERSES ET MOBILISATIONS AUTOUR DES ANTENNES RELAIS DE TELEPHONIE MOBILE

Olivier BORRAZ

Centre de Sociologie des Organisations

Michel DEVIGNE

Centre de Sociologie des Organisations

Danielle SALOMON

Risques & Intelligence

Septembre 2004

Etude financée par : France Telecom R&D, SFR et Bouygues Telecom

Table des Matières

Résumé du rapport.....	4
Préambule.....	8
Introduction.....	12
Partie 1 Des scènes d'action restreintes et indépendantes.....	18
1. L'émergence disjointe des questions sanitaires	19
1.1. Les constructeurs.....	19
1.2. Les débats internationaux et leur traduction européenne	21
1.3. La structuration réglementaire française.....	25
2. Le déploiement du réseau : la logique industrielle.....	33
2.1. Le contexte du déploiement au cours de la décennie 1990	33
2.2. L'implantation des antennes-relais du point de vue de l'organisation du déploiement.....	44
Conclusion	56
Partie 2 Un affrontement binaire.....	58
1. Les mobilisations locales, les associations d'opposants et les contre-experts.....	59
1.1. Les mobilisations.....	59
1.2. Les associations d'opposants.....	77
1.3. Les contre-experts « lanceurs d'alerte ».....	83
2. L'Etat, les experts et les opérateurs	86
2. 1. Le progressif retrait de l'Etat	87
2.2. Des experts exposés.....	100
2. 3. Les opérateurs et la question sanitaire	107
2. 4. L'isolement du risque sanitaire	118
3. Les médiations.....	119
3.1 Les scènes locales du risque et de la prise en charge	120
3.2. Une mise en scène médiatique.....	127
Conclusion	132

Partie 3 Du parallélisme au mimétisme	134
1. Des stratégies parallèles.....	135
1.1. La recherche d'alliés.....	135
1.2. L'ouverture internationale.....	137
1.3. La construction de l'ennemi	139
2. Le mimétisme	141
2.1. Le recours aux experts	141
2.2. Les mesures de champs.....	143
3. Les conséquences de l'affrontement : sanitatisation et politisation	146
3.1. Les discours et argumentaires utilisés.....	146
3.2. Le risque pour la santé : un problème politique	147
Conclusion générale	151
Annexes	156
Annexe 1 : Tables des sigles utilisés.....	156
Annexe 2 : Entretiens, colloques et réunions.....	158
Annexe 3 : Tableau des sites étudiés et sources de données	159

Résumé du rapport

L'implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile a fait l'objet de mobilisations locales et de controverses, qui se sont intensifiées à partir de 2000 pour culminer en 2002-2003 en un affrontement autour de l'existence de risques sanitaires imputés à ces installations.

Cette contestation peut surprendre à plusieurs titres. Tout d'abord, les premières mobilisations émergent en 1998, alors que le territoire est déjà couvert par plus de 10 000 antennes, dont le déploiement a commencé au début des années 1990 sans susciter de réaction. Ensuite, les mouvements visent les antennes, non les portables. Pourtant, aux Etats-Unis, dans le courant des années 1990, ce sont les appareils et leurs constructeurs qui font l'objet de procès. Parallèlement, la proximité du téléphone avec la tête et le cerveau suscite très tôt des interrogations et des recherches sur le plan scientifique. C'est ainsi que, malgré l'absence d'effets sanitaires constatés, les portables font l'objet de recommandations en termes de précaution d'usage. En revanche, les niveaux d'exposition des populations aux rayonnements provenant des antennes sont très largement inférieurs à ceux des mobiles et ne suscitent aucune inquiétude de la part des autorités publiques et de leurs experts. Pourtant, ce sont bien les antennes qui déclenchent l'hostilité d'associations et de riverains. Enfin, le plus surprenant tient au niveau d'hostilité qu'atteignent les conflits, un niveau tout à fait disproportionné, en apparence, avec l'absence d'effets sanitaires avérés et reconnus officiellement.

Ces étonnements, et la volonté de comprendre les mécanismes d'une telle opposition, ont conduit la recherche. Celle-ci a consisté à analyser, au plan local, des situations conflictuelles et, au niveau national, la politique de déploiement des opérateurs ainsi que la gestion publique du volet sanitaire de la téléphonie mobile. Cette recherche s'est appuyée sur des entretiens avec les différents acteurs (opérateurs, experts scientifiques, représentants des ministères, élus locaux, associations d'opposants nationales et locales, riverains, administrations locales, contre-experts), sur des participations à des réunions locales, des conférences nationales, divers colloques et débats, sur la lecture des documents produits par les différentes parties ainsi que sur l'analyse de la presse nationale et locale.

Cette recherche fait ressortir clairement que les raisons pour lesquelles les antennes-relais constituent aujourd'hui un risque sanitaire (et plus largement un risque politique) sont à rechercher dans les mécanismes d'émergence des mobilisations, de gestion publique de ce dossier et de développement de la contestation. Le risque sanitaire est le résultat de ce processus, non son point de départ. Plus précisément, le retrait progressif des représentants de l'Etat aboutit à mettre face-à-face des groupes d'acteurs qui forment rapidement deux camps, dans une dynamique d'affrontement qui ne cesse par la suite d'alimenter leur opposition. Aussi faut-il analyser les mécanismes et les processus qui nourrissent cette dynamique pour comprendre les raisons pour lesquelles les antennes-relais constituent aujourd'hui un risque.

*

L'Etat français délivre des licences d'exploitation de réseau de téléphonie mobile à partir de 1991 à trois opérateurs (France Télécom devenu Orange, Cegetel-SFR puis Bouygues Telecom), inscrivant d'emblée le développement de ce service d'intérêt collectif dans un champ concurrentiel – en accord avec la politique de télécommunication européenne. La fin de l'année 1997 connaît une explosion des ventes d'abonnement, qui projette cette activité, au départ destinée à un public restreint, dans la consommation de masse. Confrontés à un succès rapide et massif, les opérateurs doivent à la fois poursuivre le déploiement de leur réseau, l'intensifier, afin de suivre la demande, et améliorer la couverture du territoire, comme le prévoient les licences. Pour se consacrer à leur cœur de métier, ils sous-traitent les activités de recherche de sites et d'installation d'antennes. Mais le processus de sous-traitance n'est pas géré finement et les comportements de ces entreprises, soumises à de fortes pressions en termes de délais et de coûts, génèrent des conflits ou des incompréhensions avec les riverains : absence d'information, intervention nocturne ou précoce générant du bruit ou des nuisances, maladresses diverses, absence de prise en compte des demandes ou des réactions des habitants. La gestion des réactions locales ne fait pas partie de l'activité des sous-traitants, qui omettent de faire part de leur difficultés aux opérateurs ou ne le font que lorsque la situation est trop détériorée pour poursuivre l'implantation d'une antenne.

Une grande partie des mouvements d'opposition se fait en réaction à ce qui est vécu comme une perturbation d'un environnement intime qui est un lieu de vie, jugée d'autant plus intolérable qu'elle semble cautionnée par les autorités locales sans avoir fait l'objet d'une discussion. Les questions ou les réactions qui sont alors adressées aux élus, aux administrations locales, aux bailleurs, aux opérateurs ou aux sous-traitants, ne reçoivent en général pas de réponse ou seulement des réponses standards. Cette attitude est interprétée comme un manque d'attention. Avec le temps, les interrogations restées lettre morte se transforment en anxiété ou en colère. Elles se cristallisent lorsque les riverains

mécontents trouvent sur Internet le récit d'autres mobilisations ou des données mettant en avant l'existence de risques sanitaires. Leur hostilité est amplifiée par le fait qu'il n'existe aucun fondement légal permettant à un élu de s'opposer à l'installation d'une antenne ou d'obtenir son retrait, dès lors que le dossier administratif est conforme à la réglementation.

La réponse des opérateurs à l'opposition croissante des riverains d'antennes a paradoxalement facilité la focalisation du débat autour des questions de santé. L'une après l'autre, les trois entreprises ont identifié la question sanitaire comme étant à l'origine des préoccupations du public. Elles ont alors créé un service dédié, chargé d'informer le public et de répondre aux questions soulevées. A la suite de ces initiatives, lorsque les oppositions se durcissaient, les services chargés du déploiement et leurs sous-traitants qualifiaient ces mouvements comme relevant d'un « problème de santé » et en transféraient la prise en charge aux services dédiés. En réalité, dans la plupart des cas, la question sanitaire n'était qu'une des préoccupations exprimées par les riverains parmi beaucoup d'autres. Mais en labellisant la contestation comme étant d'origine sanitaire et en la transférant aux services concernés, ces derniers apportaient des réponses d'ordre scientifique et légal destinées à rassurer le public. Cela contribuait à figer l'idée du risque sanitaire – d'autant que les informations diffusées étaient en contradiction avec les données qui circulaient dans les mouvements d'opposition. Ce faisant, ces actions ne rassuraient pas le public et ne répondaient pas à leurs différentes préoccupations.

On observe un processus similaire dans la prise en charge du sujet par le gouvernement. A la fin des années 1990, la multiplication des mouvements de protestation locaux, les courriers adressés au ministère de l'Industrie, les préoccupations exprimées par les agences de télécommunication et la publication du rapport Stewart au Royaume-Uni, alertent les autorités françaises. Celles-ci étaient par ailleurs devenues sensibles au thème des risques sanitaires depuis le scandale du sang contaminé des années 1980 et celui, plus récent, de l'amiante. Le comité interministériel en charge du dossier de la téléphonie mobile décide donc de s'élargir au ministère de la Santé et lui demande de se prononcer sur la question des risques sanitaires de la téléphonie mobile. Cette délégation fait écho à celle des opérateurs : elle considère que la santé constitue une question isolée qui n'appelle pas de réponse globale, incluant en particulier les bénéfices de la technologie. Paradoxalement, ce choix donne crédit à l'idée que la santé constitue une préoccupation.

Le ministre de la Santé réunit un groupe d'experts indépendants sous la présidence du Pr Denis Zmirou (un éminent épidémiologiste choisi pour son indépendance, ses spécialités ne couvrant pas le domaine des champs électromagnétiques). Il est demandé au groupe, à l'instar de ce qui s'est fait au Royaume-Uni, de réaliser un état de la science et de fournir une évaluation du risque ainsi que des recommandations sur l'usage des téléphones ou des antennes. Le ministère procède donc à son tour à une délégation du sujet. Le rapport Zmirou est publié début 2001. Il établit qu'aucun risque n'a été constaté concernant les téléphones mobiles mais que ce risque demeure néanmoins plausible ; ce faisant, des mesures de précaution se justifient. Celles-ci sont énoncées dans le rapport et pour l'essentiel reprises par le ministère de la Santé. S'agissant des antennes, le rapport affirme qu'aucun résultat n'établit l'existence de risque et de surcroît, que le niveau d'émission des antennes et les distances constatées ne rendent pas ce risque plausible sur le plan théorique. Ce faisant, le principe de précaution ne peut pas s'appliquer. Cependant, le rapport reconnaît l'existence de préoccupations dans le public à propos des antennes. Pour répondre à ce constat, les rédacteurs du rapport suggèrent que « *les bâtiments sensibles (hôpitaux, crèches, écoles) situés à moins de 100 mètres d'une station de base macrocellulaire ne soient pas atteints directement par le faisceau de l'antenne* ». Cette mesure s'avère contre-productive par rapport à l'objectif recherché : cette recommandation est en effet difficile à argumenter par le ministère de la Santé, car elle semble contredire l'affirmation de l'absence de risque ; elle est difficile à défendre par les services locaux de l'Etat, qui maîtrisent mal le champ des ondes électromagnétiques et qui doivent gérer de nombreuses autres priorités ; elle focalise la demande des mouvements contestataires sur l'éloignement des antennes, d'autant que la notion de faisceau disparaît rapidement au profit de la seule distance de 100 mètres (en milieu urbain, par nature dense en sites sensibles, cette distance est pratiquement impossible à respecter).

Le ministère de la Santé et ses services déconcentrés demeurant largement muets à propos des antennes, ce sont donc les experts qui sont sollicités pour défendre le rapport dans les réunions publiques. Les associations et les groupes de riverains interprètent le silence de l'Etat comme un retrait, voire comme une volonté de cacher des risques existants. Quant aux experts, ils sont rapidement mis en cause pour leur manque d'indépendance par rapport aux opérateurs et tendent à leur tour à raréfier leurs interventions – ou ne sont tout simplement pas en mesure de participer à toutes les réunions publiques auxquelles ils sont invités. Les opérateurs se retrouvent donc souvent seuls, confrontés aux groupes d'opposants et à leurs contre-experts, en situation non seulement d'évoquer leur activité mais également ses aspects réglementaires et scientifiques, sans légitimité aucune sur ce dernier point. La confusion se crée dans l'esprit des groupes de riverains, qui peu à peu assimilent les experts, les représentants de l'Etat et les opérateurs, qui tiennent le même discours, défendent des positions similaires et sont incapables de répondre aux doutes et inquiétudes exprimés.

Parallèlement, les associations évoluent. La principale d'entre elles, Priartem, a été créée initialement pour lutter contre les problèmes esthétiques et environnementaux générés par l'installation d'antennes, ainsi que pour réagir à leur implantation jugée sauvage et sans information préalable. Cette association passe rapidement une alliance avec

une organisation de protection de l'environnement, Agir pour l'Environnement, qui lutte contre le développement non maîtrisé de la téléphonie mobile et des comportements associés – et se saisit plus largement des sujets lui permettant de remettre en cause la gestion par l'Etat des activités technologiques. Ces deux associations se rapprochent ensuite de contre-experts actifs depuis longtemps dans le domaine des champs électromagnétiques, notamment à propos des lignes à haute tension. Ces contre-experts, présents en Belgique et au Parlement Européen, ont trouvé avec la téléphonie mobile une opportunité d'élargir leur audience. Ils permettent aux associations d'incorporer dans leur lutte des argumentaires de type scientifique démontrant l'existence de risques et, sur ces bases, les amènent à exiger l'application du principe de précaution. La conjugaison des argumentaires des mobilisations avec celles des contre-experts s'avère efficace, car les élus ne peuvent pas ignorer ces problématiques sanitaires.

Priartem établit des liens entre les différents mouvements de protestation locale et leur fournit des informations, aussi bien que des ressources (lettres, textes de pétitions, arguments scientifiques, commentaires sur les rapports officiels, avis sur la stratégie à adopter) pour leur mobilisation. En revanche, son influence demeure limitée dans le déclenchement des mobilisations comme dans leur coordination.

Les mobilisations demeurent, en effet, d'abord locales : leur objectif principal est d'obtenir le retrait de l'antenne ou d'empêcher sa construction. Elles reprennent rarement à leur compte le mot d'ordre national des associations qui exigent la diminution des seuils d'exposition (d'abord à 1 V/m puis 0,6 V/m). Ce décalage constitue une des caractéristiques du conflit. L'autre découle du contraste entre un mouvement d'opposition en apparence général et fortement structuré et la réalité d'une multitude de mouvements locaux faiblement articulés, si ce n'est par le biais d'Internet. D'une certaine façon, ce mouvement tire sa force précisément de son caractère fragmenté. Un vaste réseau d'individus et d'associations locales s'échangent des informations via le courrier électronique ou Internet. La force de l'argumentaire qu'ils produisent tient au fait que, chacun y contribuant, chacun se l'approprie et ce faisant lui accorde un crédit qui contraste avec l'absence de confiance dans les discours officiels. L'ensemble aboutit à un mouvement protéiforme, qui ne cesse d'évoluer, qui déborde sans cesse les acteurs institutionnels et les opérateurs par sa capacité à introduire de nouveaux éléments dans le débat. Cet argumentaire est difficile à réfuter par les opérateurs, les experts ou les représentants de l'Etat : il agrège des éléments d'ordre scientifique, des articles, des pétitions signées par des médecins, des erreurs commises par les opérateurs ou leurs sous-traitants, des contestations locales, des déclarations de cancers ou de maladies récurrentes signalées autour des antennes. En outre, ces données sont souvent mises en scène et restituées dans un contexte émotionnel où sont exposées les souffrances, voire les maladies mortelles, imputées à la présence de stations de base.

Cet édifice argumentatif et ses modalités de présentation contrastent avec les informations et le type d'intervention que proposent les experts, les opérateurs ou les autorités publiques. La participation de ces derniers dans les réunions publiques est fondée sur des faits et des données scientifiques et professionnelles, qui par nature sont froids, rigoureux et extraits de tout contexte social. A l'inverse, la parole contre-experte est portée par une dynamique sociale. En outre, les arguments des premiers évoluent peu – alors que dans le même temps, les mouvements protestataires ne cessent d'agréger, d'organiser et de structurer leurs données sous une forme qui combine récits individuels et argumentation scientifique.

L'ensemble de ces dimensions produit une opposition frontale en 2002-2003 entre deux groupes, dont la cohérence ne peut être comprise que dans la dynamique des conflits autour des antennes. Si, initialement, les acteurs avaient peu de relations entre eux, le retrait de l'Etat, ainsi que la multiplication des mouvements mis en réseau avec l'aide de Priartem et des contre-experts, génère un antagonisme dual opposant les autorités, experts scientifiques et opérateurs aux associations, groupes de riverains et contre-experts. Chacun de ces groupes construit l'autre sous la figure de « l'ennemi », au point que les échanges deviennent impossibles.

Curieusement, ces groupes adoptent des stratégies similaires, en miroir de celles de l'autre. En premier lieu, chacun recherche des alliés, en allant même jusqu'à chercher l'enrôlement de force. Les élus locaux sont les principales cibles de ces efforts. Ainsi, si un maire accepte l'installation d'une antenne sur le territoire de sa commune, soit parce qu'il en ressent le besoin, soit parce qu'il ne voit pas de raison de s'y opposer dès lors que le dossier est conforme à la réglementation d'urbanisme, il est accusé de faire le jeu des opérateurs. Il se trouve alors soumis à une forte pression politique de la part des opposants. Si, à l'inverse, un maire choisit d'accompagner le mouvement protestataire, par exemple en signant un arrêté municipal d'interdiction d'une antenne, il s'expose à la menace des opérateurs d'attaquer l'arrêté devant les tribunaux. Cela s'est effectivement produit et les arrêtés ont été, pour l'essentiel, cassés. En deuxième lieu, chacun essaie d'élargir la scène des conflits, y compris au plan international : les experts mettent en avant à la fois l'unanimité de la communauté scientifique internationale à considérer qu'il n'y a aucun risque du fait des antennes, et les seuils d'exposition définis en conséquence par l'ICNIRP, repris dans la plupart des réglementations nationales, en accord avec l'OMS et la Recommandation européenne de 1999. Les contre-experts organisent un réseau international ayant pour objectif de démontrer l'existence d'effets délétères des ondes électromagnétiques. Ils utilisent notamment des exemples de réglementations plus strictes (Suisse, Italie) ou des crises survenues à l'occasion de suspicion de cancers autour d'antennes ayant abouti à des décisions de démontage (Valladolid en Espagne) pour fonder leurs réclamations et dénoncer l'attitude laxiste du gouvernement français. En troisième lieu, les deux groupes dénoncent les agendas cachés de l'ennemi, ce qui permet de suggérer des motivations

illégitimes et facilite également l'explication de comportements qui leur paraissent incompréhensibles ou insaisissables.

Les deux groupes s'imitent également l'un l'autre, notamment en faisant appel aux experts et en leur demandant de produire un rapport officiel. A la suite du rapport du Pr Zmirou puis de celui commandé par l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale, les associations demandent aux contre-experts de produire leurs résultats, qui sont publiés en 2003. Chacun crée une association nationale : association professionnelle (AFOM) en 2002 pour les opérateurs, association de victimes (AVOM) en 2003 pour les associations. Enfin, chacun organise des mesures concurrentes d'exposition aux rayonnements électromagnétiques.

La complexité du sujet, ainsi que la force et la cohérence des deux positions, rendent très difficile pour les médias de distinguer les parties en présence et beaucoup choisissent de mettre sur le même plan les deux camps. Dans cette confrontation, les médias jouent un rôle actif dans la présentation du conflit, mais leur influence dans l'amplification des mouvements apparaît faible. Ils présentent à quelques exceptions près, les arguments des deux groupes sans prendre partie.

Cette dynamique évolue à partir de 2003. L'inflexion provient surtout de la prise en charge politique du sujet par les élus locaux, sous la forme de chartes, en particulier dans les grandes villes comme Lyon, Marseille et Paris. Ces chartes sont préconisées par un rapport parlementaire de l'OPECST et les opérateurs ont signé un guide avec l'Association des Maires de France pour définir un contenu-cadre. Ces chartes sont intéressantes à plusieurs titres. En premier lieu, elles indiquent clairement que les conflits autour des antennes doivent se résoudre au niveau local, le gouvernement n'étant pas parvenu à trouver une solution au niveau national. En second lieu, elles montrent que l'issue de ces mouvements doit être politique, plutôt que scientifique ou médicale. En troisième lieu, la prise en charge politique implique une redéfinition du problème : les chartes ne prennent pas partie sur le fond du risque sanitaire et n'établissent aucune préconisation au regard de la santé. En revanche, elles intègrent plusieurs dimensions : elles soulignent les bénéfices sociaux et économiques de l'activité, elles prennent au sérieux la préoccupation des populations et sur ces bases définissent des règles du jeu que les opérateurs doivent respecter dans l'installation des antennes ainsi que des obligations quant à l'information sur leur déploiement et sur les mesures de champ à réaliser. En quatrième lieu, en signant ces chartes, les élus affichent leur objectif de suivre étroitement les activités des opérateurs et d'en contrôler le développement. Or, une partie des conflits provenait du sentiment partagé par des groupes de population que personne ne contrôlait les opérateurs ni ne s'intéressait aux effets potentiels de ces installations sur leur santé.

L'impact de ces chartes reste à évaluer. Mais ces initiatives, s'ajoutant au souci des opérateurs de mieux prendre en compte les protestations locales, ainsi qu'à l'amélioration du contrôle qu'ils exercent sur leurs sous-traitants, peuvent rendre compte de l'apparente baisse d'intensité des conflits depuis le début 2004.

Pour conclure, ce cas illustre le fait que les débats autour des risques ne résultent pas d'une information du public qui serait insuffisante, de perceptions erronées ou encore d'attitudes opposées au progrès. Ils prennent naissance dans une dynamique qui est d'abord locale, et se transforme, à travers des erreurs, en sujet de portée nationale. La dynamique est le produit des relations spécifiques qui s'instaurent entre différents acteurs ou organisations. L'idée du risque s'impose progressivement comme nœud du conflit, même si aucun dommage sur la santé n'est formellement constaté. Mais en mettant en avant le risque pour la santé des populations, les mouvements protestataires exercent une pression sur les élus et obtiennent l'attention des médias. Ce cas montre que l'extraction de la question du risque sanitaire du reste de l'activité et de ses bénéfices rend pratiquement impossible sa gestion politique au niveau central puisque, centrée sur la santé, la réponse ne peut satisfaire l'ensemble de la demande sociale qui est bien plus large. Tandis qu'en recadrant la problématique dans le cadre de l'aménagement urbain et du contrôle des niveaux d'exposition, les élus locaux quittent la scène du risque et offrent ainsi des solutions apparemment viables.

Préambule

La posture de recherche que nous adoptons en tant que sociologues est une approche compréhensive. Elle consiste à observer et à analyser pour comprendre. Elle ne repose donc pas sur des cadres interprétatifs préétablis. Elle suppose au contraire de parvenir à rendre compte de phénomènes sociaux pour en montrer la logique et la dynamique propres. Le chercheur ne prend pas parti, il reconstitue le cheminement stratégique et cognitif des acteurs afin de le replacer dans son contexte concret d'action. Il postule que le comportement des acteurs est rationnel et dépend très largement de ce contexte. Ce dernier fournit des opportunités et des menaces, des ressources et des contraintes, qui influencent fortement la compréhension et l'interprétation que font les acteurs. Pour mener à bien cette tâche, le chercheur doit faire preuve d'empathie vis-à-vis des personnes rencontrées. Mais il ne doit pas être lui-même un acteur et, ce faisant, il ne doit pas prendre parti. Il peut compter, pour cela, sur une posture analytique qui l'aide à prendre la distance nécessaire avec son objet.

Le champ étudié dans le cadre de cette recherche, tant aux niveaux national que local, a montré, à nos dépens, que la posture de neutralité n'était pas compréhensible par les différentes parties. La téléphonie mobile n'est pas un cas isolé en la matière, mais ici plus qu'ailleurs, il s'agit d'un champ fortement clivé dans lequel les affrontements sont souvent passionnés. Cela complique la tâche d'une approche neutre du phénomène étudié et laisse peu de place à une observation qui se veut objective¹. L'analyse restituée dans le document qui suit explique longuement cette situation.

Il nous est apparu important de le signaler, cependant, parce que ce phénomène a eu des conséquences directes tant sur le contenu de la recherche que sur les relations qui se sont instaurées avec certains acteurs qui ont été ou auraient dû être interviewés. En particulier, plusieurs personnes ont refusé de rencontrer les membres de l'équipe de recherche. Il s'agissait de personnes appartenant, soit au monde associatif, soit à celui des régulateurs. Plus précisément, au niveau national, les représentants de PRLARTÉM (la principale association d'opposants à la prolifération des antennes-relais) et certains contre-experts² n'ont pas voulu donner suite à nos demandes d'entretien, même s'ils ont accepté les contacts plus informels ; il en a été de même pour les responsables du dossier dans différents cabinets concernés (Santé, Premier Ministre). Au niveau local, dans des situations de mobilisation aiguë, comme Saint-Cyr-l'Ecole, les associations ont refusé de nous recevoir et les échanges de mails à cette occasion ont été peu amènes à notre égard.

Ces refus peuvent s'analyser de deux manières.

Un argument objectif a été mobilisé par les uns et les autres pour refuser toute rencontre, à savoir la nature du financement de la recherche. C'est le cas de PRLARTÉM et de l'association de Saint-Cyr-l'Ecole, mais aussi des anciens

¹ Il existe aujourd'hui un nombre important de travaux en sociologie des risques sur toute une série d'activités, de substances ou d'installations, qu'il s'agisse des OGM, des déchets nucléaires, du sang contaminé, de la vache folle, de l'amiante, du saturnisme, de la biogénétique, des boues d'épuration, des incinérateurs ou encore des activités agricoles – et bien évidemment le nucléaire. Mais seul ce dernier semble présenter un degré d'antagonisme aussi élevé que la téléphonie mobile.

² Nous définirons plus loin ce terme.

membres de cabinet : qu'une étude soit financée par les opérateurs suffit à invalider ses résultats et la démarche des chercheurs se voit soupçonnée. Cette réaction n'est pas surprenante, on la rencontre fréquemment dans les controverses autour des sujets à risque ou des sujets sensibles. Les chercheurs impliqués sur la téléphonie mobile en physique et biologie, au CNRS et à l'INERIS, y sont confrontés depuis plusieurs années. Bien que la présente recherche ait été réalisée par une unité mixte de recherche CNRS-FNSP, bien que nous ayons pris soin d'obtenir en complément un financement public (dans le cadre d'un appel d'offres du programme Sciences biomédicales, santé et société financé par l'INSERM, le CNRS et la MIRE) de manière à ne pas dépendre uniquement d'un financement privé, et bien que nous ayons fait figurer dans les conventions l'engagement de publier les résultats de notre recherche, le financement par les opérateurs créait une ambiguïté inacceptable pour les parties, dans un contexte tendu et soupçonneux. Cela a été le cas tant avec les acteurs publics qu'associatifs et c'est un phénomène révélateur de l'incompréhension qui règne autour des conditions dans lesquelles s'effectue, aujourd'hui plus encore qu'avant, le travail de recherche en France et dans les autres pays développés. En outre, notre unité de recherche a fait le choix depuis longtemps d'avoir recours à des financements publics et privés. L'accès aux terrains dans les domaines que nous étudions suppose souvent de contractualiser des accords avec les organisations à analyser si l'on veut pouvoir les intéresser à la démarche de recherche mais acquérir aussi une compréhension intime de leurs modalités d'intervention. L'indépendance de la recherche est de notre point de vue préservée par le fait de définir soi-même ses protocoles et les méthodologies utilisées et de n'accepter aucune entrave ni censure dans le choix des personnes à rencontrer (mis à part le refus de ces dernières). Enfin, les organismes de recherche veillent attentivement à assurer une transparence à propos de ces modes de financement par une référence explicite aux conditions dans lesquelles ont été réalisées les recherches. C'est le choix que nous avons fait en explicitant longuement les conditions de financement de la recherche, en préalable à toute demande d'entretien.

Le refus de nous rencontrer a pu parfois se décliner d'une autre manière, en mettant en cause la pertinence d'une approche de sciences sociales pour aborder ce qui n'était, du point de vue de certains acteurs, qu'un problème de santé. L'argument mobilisé était alors le suivant : le financement serait mieux dépensé dans une recherche médicale plutôt qu'en sociologie.

Une telle remarque peut se comprendre de deux façons.

Pour les opposants au déploiement des antennes-relais, le financement d'une recherche en sciences sociales démontrait le fait que les autorités et les opérateurs considéraient qu'il s'agissait, non pas d'un problème sanitaire mais « simplement » d'un problème social, voire psychosocial. Passons sur les confusions souvent opérées entre sociologie, psychologie, psychologie sociale et socio-psychologie ; rappelons simplement qu'en tant que sociologues, nous n'avons aucune légitimité pour qualifier des syndromes ou pathologies de « psychosomatiques ». Cet argument révèle surtout une totale incompréhension quant à la portée et la nature d'une approche sociologique.

L'objectif d'une telle recherche n'est pas de montrer pourquoi des individus se tromperaient en mettant en cause les antennes-relais pour des affections qu'ils observent ou ressentent. Aucune irrationalité de la part des opposants n'est postulée, pas plus que n'est accordé de crédit aux multiples rumeurs qui entourent les motivations des opérateurs, des régulateurs comme des opposants. En revanche, nous considérons ces éléments comme des données constitutives de la recherche. Il s'agit de parvenir à comprendre pour quelles raisons, à un moment donné, un problème comme celui des antennes-relais en vient à être perçu, construit et géré comme un risque sanitaire, sans

que cette qualification ne présente un caractère d'évidence immédiat. Il existe de multiples activités, substances, installations qui sont soupçonnées voire même connues pour les risques qu'elles représentent pour la santé, sans que cela ne suscite la moindre mobilisation. La question première pour nous est donc la suivante : pourquoi les antennes-relais ? Quelles sont les caractéristiques de cette activité qui font qu'à un moment donné, des individus se mobilisent, s'organisent, entrent en action, produisent des données, interpellent les pouvoirs publics, entament des procédures judiciaires, dénoncent le comportement des opérateurs ? Pourquoi les antennes-relais et pas un autre sujet ? Et comment les antennes-relais deviennent-elles un sujet à risque, alors que parmi les sujets émergents les dommages graves restent à démontrer ? Par quels mécanismes et processus ? Cet effort de compréhension ne signifie pas qu'il faut écarter toute considération scientifique, technique ou médicale : au contraire, celles-ci sont centrales. Mais il ne nous revient pas d'arbitrer les controverses scientifiques, de juger de la pertinence de telle ou telle recherche, ou d'établir un diagnostic médical lorsque des individus se plaignent d'atteintes malignes ou bénignes ; ce n'est pas de notre compétence. En revanche, il est de notre compétence de dénoncer certaines analyses pseudo-sociologiques émises par les différentes parties dans le courant de l'affrontement, lorsqu'elles sont manifestement erronées.

Mais la téléphonie mobile, comme tous les autres grands sujets qui suscitent ou ont suscité des controverses, mobilisations et affrontements ces vingt dernières années à propos des risques qu'ils représenteraient pour la santé ou l'environnement, constitue aussi un phénomène social – et pas uniquement une question médicale, scientifique (au sens des sciences dures) ou technique. Cette activité met en relation sur une scène virtuelle des individus qui installent des antennes, délivrent les autorisations, téléphonent avec leurs portables, gèrent les communications, contrôlent et régulent le secteur des télécommunications, réalisent des études scientifiques, se plaignent des effets sur la santé, se mobilisent et s'organisent. Ces individus sont en interaction les uns avec les autres, ils communiquent, s'ignorent, s'affrontent ou coopèrent, leurs comportements ont des effets les uns sur les autres : ils forment des systèmes d'action. Autrement dit, il y a une dynamique sociale dans laquelle s'inscrivent les oppositions, qui constitue notre champ d'investigation.

Paradoxalement, du côté des régulateurs et des experts, cette dimension sociale est tout autant négligée. Le récent programme de recherche COMOBIO Plus consacré à la téléphonie mobile ne comporte aucun volet en sciences sociales. Régulateurs et experts restent persuadés qu'il leur revient de produire des données scientifiques solides et incontestables, notamment pour rassurer l'opinion publique quant à l'absence de risques, sans qu'il ne soit nécessaire d'analyser la dimension plus proprement sociologique d'activités pourtant éminemment sociales. Lorsqu'ils s'intéressent à la sociologie, c'est uniquement au titre d'une communication sur les risques.

Les refus essuyés lors de nos demandes d'entretiens, d'autre part, peuvent aussi s'analyser comme une volonté d'éviter l'intrusion d'un regard extérieur, neutre et qui pourrait diffuser des informations sans contrôle. Ce rôle devient d'une certaine manière menaçant dans un champ d'affrontement nettement polarisé, dans lequel chacune des parties surveille soigneusement les informations qu'elle diffuse et l'utilisation qui pourrait en être faite. Nous aurons l'occasion plus loin de revenir sur la difficulté rencontrée par toute tentative de médiation dans un champ aussi conflictuel. Mais il nous semble que les refus essuyés relèvent des mêmes causes. Outre le fait qu'il apparaît inconcevable aux différentes parties de ne pas avoir de position affichée sur un tel sujet, la possibilité de parvenir à une présentation neutre et objective, dépassionnée et à visée explicative, des positions et comportements des différentes parties en présence constitue une nouvelle source d'incertitude, dans un champ qui est

déjà largement traversé de zones d'ombre. L'incertitude tient tant aux résultats eux-mêmes qu'à leur utilisation par les différentes parties. Pour le moment, les deux camps, qui seront décrits et analysés plus loin, sont dans une posture d'affrontement telle qu'elle rend difficilement audible ou imaginable toute mise à plat. Cette situation est à son tour révélatrice d'un des traits caractéristiques de ce sujet, à savoir l'extrême interdépendance entre les différentes parties, dont les comportements et les attitudes ne sauraient s'analyser indépendamment les uns des autres. La dynamique de leurs relations d'affrontement constitue l'un des principaux facteurs explicatifs aux phénomènes observés. Elle rend d'autant plus délicate toute intervention de l'extérieur.

De ces refus il résulte que, dans le cadre du présent travail, des données manquent, notamment au plan national, ce qui est regrettable pour un sujet si complexe, sensible et qui intéresse du fait même de sa complexité, tout le champ de la recherche sur les risques. Cela signifie entre autre qu'une partie des raisonnements est parfois bâtie sur des hypothèses. En outre, pour les chercheurs, le travail dans un contexte d'agressivité et de suspicion n'a pas lieu d'être, compte tenu du caractère public et de la nature même des travaux en jeu. La neutralité et la saine bienveillance sur les enjeux des parties sont nécessaires pour en restituer à la fois la légitimité et montrer la dynamique sociale qui s'enclenche au milieu des conflits. Ce contexte serein, à plusieurs reprises, a été sérieusement déficient.

Introduction

En l'espace d'une décennie, le téléphone portable est devenu un instrument de communication généralisé. Un tel phénomène constitue en soi, déjà, un objet de recherche sociologique tant il est peu probable que d'autres technologies aient acquis une telle familiarité, impliquant de telles transformations dans les relations sociales, en un temps aussi bref. Cela place la téléphonie à un rang comparable à celui de l'Internet dans le champ des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC). Dans les deux cas, les recherches en sociologie se sont développées autour des usages de ces nouvelles technologies et des transformations qu'elles induisent dans les rapports sociaux.

Pour fonctionner, les téléphones portables nécessitent des antennes-relais, dont l'implantation sur le territoire s'est faite de manière rapide et massive. Lorsqu'à l'occasion des fêtes de Noël 1997 les ventes de portable explosent, le réseau est alors déjà largement déployé (les premières licences ne datent pourtant que de 1991) et prêt à recevoir les appels en forte croissance. Les opérateurs différencient leur offre sur la base de la couverture territoriale offerte et continuent, au fur et à mesure que le nombre d'abonnés augmente, d'assurer une couverture aussi large que possible, en la densifiant en zone urbaine.

A la même époque, en 1998, la réglementation concernant la téléphonie mobile est en cours de révision. C'est alors qu'apparaissent les premières mobilisations contre l'implantation d'antennes-relais ; toutefois, leur multiplication date du tournant des années 2000. Ce décalage dans le temps, entre l'implantation du gros des antennes et les premières réactions, constitue un premier étonnement. Cet étonnement se prolonge dans le fait que, sur un parc d'environ 37 000 antennes, moins de 1 % suscite une opposition. Pourtant, ce taux suffit à préoccuper les opérateurs, à ternir leur image et à gêner leur programme de développement, notamment vers l'UMTS³. Il ne s'agit pas d'une crise aiguë comparable, par sa présence sur la scène publique, à celle de la vache folle. Mais de nombreuses personnes citent ce sujet comme un thème potentiel de crise. Et une activité entière (la téléphonie mobile), lourde (par ses réseaux) et en développement (poursuite de la couverture et nouvelles technologies en préparation) est fragilisée par ces réactions.

L'une des caractéristiques des oppositions aux antennes est de questionner les modalités de mise sur le marché des nouvelles technologies. Si la sécurité des produits a toujours figuré au cœur des préoccupations du régulateur européen et national, les effets sur la santé des produits en revanche ont rarement été pris en compte (à l'exception évidemment des produits de santé et des produits alimentaires) – du moins tant que le danger n'était pas mis en évidence. Les directives européennes établissent les conditions réglementaires de la mise sur le marché dans le cadre de la libre circulation des produits en exigeant le

³ Universal Mobile Telecommunications System.

respect d'exigences essentielles incluant un haut niveau de protection de la santé des consommateurs et des produits sûrs. Mais les modalités de respect de ces exigences sont renvoyées à des normes harmonisées. Ainsi, les procédures de mise sur le marché des produits se distinguent des procédures réservées aux produits de santé et aux produits chimiques (ou encore au démarrage d'activités industrielles). Autant celles-ci impliquent des études d'impacts et la démonstration de l'innocuité ou du bénéfice et de la maîtrise des effets secondaires potentiels, autant celles-là peuvent se contenter de respecter des normes. L'activité normative constitue un pilier important de la construction européenne par le biais de mandats conférés à des organismes de normalisation. Or, ces derniers sont animés par les acteurs économiques directement concernés. Quand surgissent des controverses, la suspicion est parfois difficile à lever du fait des intérêts économiques qui sous-tendent la production des résultats et les enjeux qui y sont associés. Les oppositions aux antennes soulèvent directement, pour les nouvelles technologies, la question de l'intégration des questions de santé, d'autant que ces technologies supposent de s'intéresser en outre aux usages des produits eux-mêmes.

Un deuxième étonnement tient au fait qu'aux Etats-Unis, dès la première moitié de la décennie 1990, les oppositions qui voient le jour concernent les téléphones portables et des procès sont engagés contre les constructeurs de mobiles. Durant la deuxième moitié de la décennie, les échos de ces oppositions et des prises de position de scientifiques parviennent jusqu'en Europe, mais ce sont les antennes-relais qui suscitent plus d'inquiétudes. C'est le cas notamment en France, malgré le fait que les seuls éléments de précaution officiellement énoncés concernent l'usage des portables au volant. En revanche, toutes les recherches engagées dans le cadre de programmes publics ainsi que les rapports d'experts nationaux et internationaux, alors qu'ils estiment le risque lié à l'usage des portables plausible, concluent à l'absence de risque pour la santé dû aux antennes-relais. Pourtant, ce sont bien sur ces dernières que se cristallisent inquiétudes et mobilisations. Ce point constitue donc un second sujet d'étonnement.

L'étonnement est d'autant plus grand que, par ailleurs, le succès de la téléphonie mobile ne se dément pas. Ainsi, tandis que se multiplient les inquiétudes et les doutes à propos des antennes et de leurs effets sanitaires, le nombre d'abonnés ne cesse d'augmenter, appelant mécaniquement une augmentation et une amélioration de la couverture réclamée par les élus locaux.

Rapidement, la contestation autour des antennes-relais se durcit, en se diffusant localement tandis que s'organise au niveau national une opposition à la prolifération des stations de base. Une polarisation se dessine et aboutit à la confrontation de deux camps. Les affrontements sont mis en scène, notamment lors de réunions publiques. Ils impliquent, de part et d'autre, l'enrôlement d'alliés⁴ qui ont du mal à se soustraire à l'exacerbation des prises de position. La communication entre les deux camps devient pratiquement impossible et les tentatives de

⁴ Par enrôlement, nous entendons toute situation dans laquelle un acteur ou groupe d'acteurs, extérieur aux oppositions, est sommé de prendre parti.

médiation, notamment politiques, se heurtent à de nombreuses difficultés largement dues aux incompréhensions réciproques.

Ce niveau d'hostilité constitue un troisième point d'étonnement. Il atteint une intensité particulièrement élevée, alors même qu'on ne relève aucun cas avéré et démontré d'une exposition aux rayonnements électromagnétiques émis par les antennes ayant eu des conséquences sanitaires graves, ni *a fortiori* de crise sanitaire comparable par exemple à l'amiante ou aux émissions de dioxines à partir des incinérateurs. Ce n'est que tardivement dans l'histoire de cette contestation qu'émergent des situations de crise locales mettant en cause directement de possibles effets sanitaires (cancers), d'abord en Espagne (Valladolid) puis en France (Saint-Cyr-l'Ecole), mais leur portée demeure limitée et la confrontation est à ce moment déjà durcie. Il en résulte une défiance réciproque et une mise en cause des motifs des différentes parties, qui rend d'autant plus difficile la gestion de ce dossier.

De ces trois étonnements découle une hypothèse : les raisons pour lesquelles les antennes-relais constituent aujourd'hui un risque sanitaire (et plus largement un risque politique) sont à rechercher dans les mécanismes d'émergence des mobilisations, de gestion publique de ce dossier et de développement de la contestation. Plus précisément, le retrait progressif des représentants de l'Etat aboutit à mettre face à face des groupes d'acteurs qui vont rapidement former deux camps, dans une dynamique d'affrontement qui ne cesse par la suite d'alimenter leur opposition. Aussi faut-il analyser les mécanismes et les processus qui alimentent cette dynamique pour comprendre les raisons pour lesquelles les antennes-relais constituent aujourd'hui un risque.

Ces raisons ne sont donc pas à rechercher uniquement dans les caractéristiques des antennes-relais, ni même dans le fonctionnement de la téléphonie mobile. Le développement d'une contestation autour des antennes s'appuie certes sur l'incertitude, voire la menace, que suscite la présence d'antennes. Le manque de connaissances sur certains aspects de la téléphonie mobile, notamment les effets biologiques liés aux ondes électromagnétiques, la complexité du sujet et sa difficile compréhension par des citoyens non initiés et surtout la difficile démonstration d'effets de causalité entre les champs électromagnétiques et des malaises ou pathologies observés, constituent l'arrière plan sur lequel se cristallisent les questionnements. Mais ces interrogations ne suffisent pas à expliquer le degré d'antagonisme observé, ni même la violence des réactions relevées. Ceux-ci ne peuvent s'expliquer qu'en reconstituant le cheminement des mobilisations locales puis nationales, c'est-à-dire l'émergence des premières réactions et inquiétudes, les réponses apportées, les modalités réciproques de définition puis de cadrage du problème, les tentatives de réduction ou de résolution du problème par les pouvoirs publics, la montée en généralité opérée par les opposants, les réponses publiques inadéquates et les rapports d'experts. Il en résulte une dynamique particulière dans laquelle les deux camps ne cessent de durcir leurs positions respectives, procèdent à une définition et une dénonciation de l'ennemi, enrôlent plus ou moins de force des alliés, reproduisent les modalités d'action du camp opposé tout en cherchant à prendre le dessus ; au point qu'il est très difficile pour les pouvoirs publics d'intervenir pour mettre un terme à cette escalade.

A cette histoire propre, s'ajoute le fait que la téléphonie mobile s'inscrit dans une opposition plus ancienne concernant les effets des ondes de faible puissance⁵, qu'elle qu'en soit l'origine. Il s'avère que les deux histoires se croisent et permettent à des figures de « lanceurs d'alerte » d'émerger, que d'autres qualifieront « d'oiseaux de mauvaise augure »⁶. Qualification dont l'enjeu est particulièrement aigu, car elle conditionne la possibilité de recourir ou non au principe de précaution. De surcroît, le caractère « autorisé » des acteurs défendant la thèse de l'innocuité et celui de « citoyens ordinaires », s'inquiétant des effets pour leur santé, place ce mouvement parmi ceux qui opposent les « petits » aux « grands », les « ignorants » aux « sachants », les victimes aux décideurs peu clairvoyants. Les cas d'impéritie de l'Etat (sang contaminé, Tchernobyl, vache folle, amiante) sont autant d'exemples couramment mobilisés et qui forment le contexte initial fréquent des rassemblements de riverains. Le recours au principe de précaution figure au cœur des débats, dans la confrontation classique des personnes qui en défendent une acception large, dès qu'un doute s'installe, avec ceux qui suivent une définition plus restrictive et destinée aux autorités publiques. Ces situations mobilisent facilement certains élus, craignant la mise en cause de leur responsabilité, et n'encouragent pas les pouvoirs publics à adopter une attitude plus tranchée.

En l'espèce, la controverse scientifique est rapidement prise dans la dynamique évoquée plus haut, qu'elle contribue à son tour à alimenter. Elle tend à opposer deux catégories d'acteurs : les experts et les contre-experts. Les experts sont des scientifiques auxquels s'adressent les autorités publiques pour les aider dans la gestion d'un dossier à forte connotation scientifique et technique : il s'agit de professionnels de la recherche, qui exercent une activité scientifique à temps plein, ont une formation spécifique et sanctionnée, exercent leur activité dans le cadre d'organismes de recherche reconnus institutionnellement et voient leur travaux largement reconnus, discutés et évalués par leurs pairs. Nous appellerons contre-experts des individus qui, disposant souvent d'une formation scientifique initiale et suite à une expérience personnelle, ont investi du temps, en dehors de leur profession stricte, dans le recueil et le recoupement d'informations diverses sur le sujet des ondes électromagnétiques. Ces personnes, ayant acquis la conviction que ces ondes avaient des effets sanitaires, ont décidé de partager leurs informations et connaissances, de faire entendre leur voix et de répondre aux sollicitations dont elles pouvaient être l'objet. Bien que connus et identifiés par un large public, à travers des prises de paroles ou la publication d'ouvrages, ces individus ne font pas partie de ce qu'il est convenu d'appeler la communauté scientifique, dont ils se situent eux-mêmes à l'extérieur (situation confirmée par les experts scientifiques).

La controverse scientifique n'est qu'une dimension parmi bien d'autres de cette histoire et elle ne saurait à elle seule résumer les débats qui

⁵ Les effets délétères des ondes de forte puissance provenant de certains radars, par exemple, ont en revanche été démontrés depuis longtemps. Les soldats et les aviateurs en ont été les premières victimes. Les travaux réalisés par les laboratoires des armées sur ces thèmes sont anciens et se poursuivent.

⁶ F. Chateauraynaud et D. Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

entourent la téléphonie mobile. En l'espèce, nous entendons montrer que derrière la controverse scientifique, sur laquelle tendent à se focaliser nombre d'intervenants, se glissent des enjeux de nature politique et sociale qu'il ne faut pas négliger. Ce constat se vérifie d'autant mieux que l'on assiste depuis quelques temps à un apaisement autour de ce dossier, alors même qu'aucune donnée scientifique nouvelle n'est apparue.

Ce dernier point nous amène à préciser le cadre temporel dans lequel s'inscrit cette étude. Entamée en 2001, l'enquête s'est achevée pour l'essentiel fin 2003. La majorité des entretiens, notamment chez les opérateurs et auprès des mobilisations locales, a été conduit entre le printemps 2002 et le printemps 2003, les acteurs centraux (experts, ministères) ayant été rencontrés plus tard en 2003. Tout laisse à penser que nous sommes intervenus durant la période la plus aiguë, marquée notamment par la crise de St-Cyr-l'Ecole, la publication du rapport de l'Afsse et la sortie du livre blanc du CISF-CEM. Les données dont nous disposons en 2004 tendent à indiquer à partir de cette date un apaisement. Cela tient à la fois aux efforts entrepris par les opérateurs pour mieux gérer les conflits locaux, la montée en puissance de l'AFOM qui entreprend d'assainir les relations qu'entretiennent les opérateurs avec les différents intervenants, l'éclatement du camp des opposants dont une partie accepte dorénavant de travailler avec les pouvoirs publics. Mais cet apaisement tient surtout aux efforts entrepris par des collectivités locales pour signer des chartes locales avec les opérateurs, chartes qui définissent les conditions d'installation des antennes et prévoient des mesures de contrôle.

Le rapport reflète par conséquent le rapport de forces tel qu'il pouvait être perçu en 2002-2003. Il tend à insister sur les facteurs qui ont conduit à une radicalisation, plutôt que sur les éléments d'apaisement – dont certains seulement sont mentionnés. Il s'agit en effet de comprendre en priorité les raisons qui conduisent à un degré d'antagonisme qui aboutit à qualifier les antennes-relais de risque sanitaire.

*

Dans une première partie, sont analysés les différents éléments qui contribuent progressivement à attirer l'attention, d'abord sur la téléphonie mobile, puis sur les antennes-relais. Il s'agit d'éléments contextuels, qui à eux seuls ne permettent pas d'expliquer l'avènement d'une crise, mais qui, dès lors qu'une dynamique protestataire est enclenchée, se trouvent mobilisés et investis de sens. Ils contribuent à alimenter la dynamique de qualification des antennes-relais comme une installation à risque.

Dans une deuxième partie, est étudiée la constitution des deux groupes d'acteurs et leur affrontement. Pour des besoins de clarté, nous présenterons les deux groupes séparément, mais nous soulignerons tout au long et analyserons ensuite les mécanismes qui caractérisent la dynamique contestataire.

Dans une troisième partie, les principaux mécanismes à l'œuvre dans cette dynamique, ainsi que sur leurs conséquences seront détaillés.

Partie 1

Des scènes d'action restreintes et indépendantes

Le développement de la téléphonie mobile durant la décennie 1990 en France se déroule très largement sans que n'affleurent les risques pour la santé liés à l'usage des portables ou au déploiement des antennes. Cette question n'émerge publiquement qu'à la fin de la décennie, alors que le réseau est déjà en place et que se profile le développement de l'UMTS.

Il existe cependant, dès le milieu de la décennie 1990, une série d'éléments qui concourent à attirer l'attention sur de possibles risques sanitaires liés aux portables puis aux antennes. Mais ces éléments demeurent épars et isolés au sein de différentes scènes d'action.

Les premières alertes, qui proviennent des Etats-Unis, incitent les constructeurs d'appareils à prendre en charge la question. En Europe, les interrogations autour de possibles effets sanitaires s'inscrivent dans le thème plus large des champs électromagnétiques. En France, les doutes émergent plus tardivement encore, au confluent des alertes en provenance des Etats-Unis et des controverses en cours au plan européen. Jusqu'au début des années 2000, la réglementation française vise principalement à encadrer un nouveau service d'intérêt collectif en ayant recours à la concurrence et à la régulation par le prix ; puis, dans un second temps, incorpore un souci d'aménagement du territoire et d'intégration des antennes dans le paysage.

Par conséquent, si des inquiétudes d'ordre sanitaire apparaissent, elles concernent initialement les terminaux et demeurent relativement marginales rapportées au succès rencontré par la téléphonie mobile. Les différents éléments qui concourent à attirer l'attention sur les risques sanitaires liés aux portables puis aux antennes ne suffisent pas à constituer un problème public. Il faut, pour cela, que les mobilisations locales se multiplient puis que s'enclenche une dynamique contestataire (objet des deuxième et troisième parties du présent rapport).

L'objet de cette partie est double.

Dans un premier temps, sont présentées les différentes scènes d'acteurs concernés par le développement de la téléphonie mobile, la manière dont le thème des risques sanitaires émerge et les premières réponses qui lui sont apportées. Il importe de retenir qu'à ce stade, ces scènes demeurent relativement restreintes et indépendantes les unes des autres, même si l'on peut déjà observer des liens ou des passerelles entre elles.

Dans un deuxième temps, on s'intéresse plus spécifiquement aux opérateurs de téléphonie mobile qui, confrontés au succès de la téléphonie mobile, prennent le parti de décentraliser le déploiement selon un processus industriel lourd. Or, ce développement massif orienté

vers la maximisation de la couverture du territoire rend difficile l'appréhension des préoccupations des populations, en particulier celles relevant des questions sanitaires. Le recours à ces processus génère de surcroît des réactions.

1. L'émergence disjointe des questions sanitaires

La question des risques sanitaires liés à la téléphonie mobile émerge au sein de trois ensembles distincts : les constructeurs ; les institutions internationales ; l'Etat français. Si ces ensembles sont distincts, ils ne sont pas étanches. Des individus circulent entre eux, c'est le cas notamment de scientifiques qui acquièrent le statut d'expert. Néanmoins, ces ensembles fonctionnent suivant des logiques qui leur sont propres et c'est à l'aune de ces logiques qu'ils traitent les signaux qui leur parviennent concernant d'éventuels risques pour la santé.

1.1. Les constructeurs

Les constructeurs ont été les premiers alertés. Dès 1993 aux Etats-Unis, des procès sont initiés contre les fabricants de terminaux (initialement Motorola), les portables étant accusés de générer des cancers du cerveau. Convoqués devant le Congrès américain et affectés sur le plan boursier, les constructeurs décident de réagir et entreprennent, aux Etats-Unis mais aussi en Europe, trois types d'action.

Tout d'abord, ils lancent des programmes de recherche pour évaluer les effets biologiques ou sanitaires liés à la téléphonie mobile, et plus précisément aux portables. C'est le cas aux Etats-Unis, avec le lancement d'un programme de recherche qui s'étend de 1993 à 1999.

Ensuite, les industriels participent à une activité normative importante – encouragés en Europe par la réglementation qui prévoit pour la mise sur le marché des produits, dans le cadre de la nouvelle approche, la conformité avec des normes harmonisées. Cette démarche permet d'intégrer la question de la santé dans la définition des conditions d'émission et de puissance et ce faisant de poursuivre une harmonisation des standards qui favorise la constitution d'un marché mondial autour d'une notion commune : le DAS⁷.

Au début des années 1990, les normes en vigueur étaient en effet anciennes et dataient de l'époque des talkies-walkies, dont l'usage était différent de celui des portables. Pour s'assurer de la conformité des nouveaux téléphones, il fallait donc élaborer à la fois de nouveaux protocoles et de nouvelles normes compte tenu d'un usage des terminaux au contact ou à proximité immédiate de la tête. Le lancement de ces programmes s'est fait en associant des scientifiques spécialisés sur

⁷ Débit d'Absorption Spécifique, qui renvoie à la quantité de rayonnements absorbés par le corps humain.

les effets biologiques, indépendants des constructeurs, afin que la crédibilité des résultats soit assurée. Des comités voient le jour au sein du CENELEC⁸. Ils coopèrent avec l'IEEE⁹ mais l'harmonisation des standards avec les Etats-Unis reste difficile.

Enfin, de manière à éviter que les questions de santé ne puissent devenir un objet de confrontation entre constructeurs, il est prévu de créer un espace d'échanges. Peu à peu celui-ci se structure au sein d'organisations professionnelles à vocation mondiale. Un *Memorandum of Understanding* est signé en 1998 entre les cinq premiers constructeurs puis le Mobile Manufacturer Forum est créé : il regroupe les dix principaux constructeurs mondiaux¹⁰.

Les constructeurs ne produisent pas uniquement des terminaux mais également des antennes. Celles-ci ont mobilisé également une production normative. Mais autant les constructeurs sont en première ligne à propos des portables, autant ils se tiennent en retrait dès qu'il est question des risques sanitaires liés aux antennes, considérant qu'elle relève de la responsabilité des opérateurs de téléphonie mobile.

La prise en charge par les constructeurs de la question des risques sanitaires liés aux terminaux n'est toutefois pas exempte d'effets imprévus.

Le programme de recherche que dirige aux Etats-Unis le Pr. George Carlo, un médecin de santé publique, est financé par l'industrie des téléphones portables (CTIA¹¹). Lancé en 1993, son objectif est de dresser un état des connaissances sur les effets sanitaires des portables et de financer des recherches. Le programme est transformé en 1995 pour introduire une meilleure séparation entre intérêts scientifiques et intérêts économiques (SAG¹² devient WTR¹³).

Alors qu'il a toujours soutenu l'absence d'effets biologiques ou sanitaires, G. Carlo déclare en mai 1999 dans le *Washington Post* qu'il existe un lien entre l'usage du téléphone portable et le développement de tumeurs du cerveau¹⁴. Cette déclaration s'appuie sur les travaux du Dr. Muscat, qui, à partir de ses données, aboutit pourtant à des conclusions opposées. En juin 1999, après que son contrat à la tête du WTR n'ait pas été renouvelé, G. Carlo annonce publiquement que ses recherches le conduisent à penser que les téléphones mobiles présentent des risques pour la santé. Cette information est rapidement reprise et développée par les médias américains, puis britanniques (*The Express* en octobre 1999) et français (*Envoyé Spécial* en octobre 1999). Ils la relient aux « sanctions » qui auraient été prises à l'encontre de G. Carlo pour construire l'histoire d'un

⁸ Commission européenne de normalisation électrotechnique.

⁹ Institute of Electrical and Electronics Engineers.

¹⁰ Alcatel, Ericsson, Mitsubishi Electric, Motorola, Nokia, Panasonic, Philips, Sagem, Siemens et Sony Ericsson.

¹¹ Cellular Telecommunications Industry Association.

¹² Scientific Advisory Group on cellular telephone research.

¹³ Wireless Technology Research.

¹⁴ L'histoire est racontée et discutée dans le livre d'André Aschieri et Daniel Cattelain, *Alerte sur les portables*, Paris, Editions Mango, 2001.

scandale en puissance. En juillet 2000, G. Carlo publie sur Internet (*Medscape*) ses résultats et analyses, lesquels sont repris par *Science et Avenir* dans son numéro de septembre 2000, accompagnés d'une interview de l'auteur. Celui-ci sera également invité au colloque organisé à l'Assemblée Nationale en juin 2000 sur la téléphonie mobile. L'année suivante, il publie un ouvrage intitulé *Cell phones. Invisible hazards in the wireless age*¹⁵.

La gestion du dossier santé est prise au sérieux par les constructeurs. D'un côté, elle conduit la profession à fournir d'importants efforts pour réduire d'éventuels risques sanitaires et plus généralement éviter que de nouvelles alertes ne viennent porter atteinte à son activité. De l'autre, elle est à l'origine de la principale alerte de nature scientifique. En Europe, cette alerte est reprise en lien avec la question des ondes électromagnétiques. Cette rencontre contribue à attirer l'attention non seulement sur les portables mais aussi sur les antennes.

Il convient de souligner le fait qu'en France et ailleurs en Europe, les constructeurs ne seront jamais inquiétés par les contestations touchant la téléphonie mobile. Celles-ci concernent prioritairement les opérateurs de téléphonie mobile. On peut émettre l'hypothèse que cette situation résulte directement des efforts entrepris très tôt par les constructeurs pour fournir des éléments de réponse sur le plan scientifique au sujet des portables ainsi que pour abaisser les niveaux d'émission. *A contrario*, les opérateurs ont réagi plus tardivement, de manière essentiellement défensive et sans revoir les niveaux d'émission des antennes.

1.2. Les débats internationaux et leur traduction européenne¹⁶

Les premières inquiétudes puis controverses autour de la téléphonie mobile trouvent un écho au sein des instances internationales déjà préoccupées par la question des champs électromagnétiques. Au début de la décennie 1990, les ondes électromagnétiques constituent en effet un sujet controversé au sein de la communauté scientifique. Des experts se mobilisent contre les effets des champs électromagnétiques, d'abord à propos des lignes à haute tension puis des appareils électriques et électroménagers qui contribueraient à augmenter l'intensité des champs et l'exposition des populations. Les préoccupations soulignées par ces groupes concernent à la fois la protection des travailleurs amenés à être au contact de ces ondes et le bain électromagnétique dans lequel les citoyens évolueraient. Les controverses sont vives entre les scientifiques qui considèrent qu'aucun danger n'a été démontré et ceux qui au contraire estiment les soupçons suffisamment graves pour exiger des actions. Plusieurs programmes de recherche sont lancés aux niveaux européen et international.

¹⁵ Caroll and Graf Publishers, New York, 2001.

¹⁶ La politique européenne concernant les effets sanitaires de la téléphonie mobile ainsi que celle de plusieurs pays voisins de la France feront l'objet d'une étude complémentaire.

Des champs électromagnétiques aux téléphones portables : le débat européen

Parmi ceux qui entendent faire valoir l'existence d'un risque, citons au niveau européen Paul Lannoye, député vert au Parlement Européen, soutenu par plusieurs scientifiques dont Roger Santini (pharmacologue-toxicologue, enseignant-chercheur à l'INSA de Lyon), Pierre Le Ruz (docteur en physiologie animale) et Jean-Marie-Danze (licencié de chimie et consultant en biophysique). Tous trois ont participé à un ouvrage édité par P. Lannoye et intitulé *La pollution électromagnétique et la santé* (1994), lui-même tiré d'un colloque qui s'est tenu l'année précédente à Luxembourg et intitulé *Nuisances dues aux rayonnements non ionisants*. Au sein du Parlement européen, P. Lannoye joue un rôle important dans l'adoption d'une résolution en 1994 « sur la lutte contre les nuisances provoquées par les rayonnements non ionisants » et qui concerne surtout les lignes à haute tension, les appareils électroménagers et les écrans de visualisation. Cette résolution se réfère au principe de précaution (art. 130R du traité CE) et au principe ALARA (*as low as reasonably achievable*) pour justifier des mesures sévères. A cette époque, la téléphonie mobile n'est pas mentionnée. L'objectif est d'abord de lutter contre la multiplication des sources de rayonnement dans l'environnement.

En 1995, un rapport danois adressé à la Commission Européenne porte pour la première fois sur les possibles effets sanitaires des GSM. La Commission commande alors un rapport à un groupe de dix experts présidé par Alastair Mc Kinlay (chef de département au NRPB¹⁷). Le rapport, remis en 1996, porte pour l'essentiel sur les champs provenant des portables mais il mentionne explicitement la multiplication des inquiétudes dans la population à propos des antennes-relais – sans que des travaux sur ce thème ne soient cités. Il est possible que ces inquiétudes émanent des pays nordiques (Suède, Danemark) qui ont connu un développement plus précoce de la téléphonie mobile. Le rapport conclue que si les effets thermiques sont admis et constituent le fondement de la réglementation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, en revanche les effets non thermiques ne sont pas établis et ne justifient pas, au moment où le rapport est publié, que des seuils plus bas soient adoptés en ce qui concerne les antennes-relais et téléphones portables. Mais il précise aussi qu'il conviendrait de mener des études épidémiologiques pour vérifier certaines hypothèses, concernant notamment des effets à long-terme.

¹⁷ National Radiation Protection Board britannique.

« The Expert Group considers that epidemiological studies are a crucial component in determining whether radiotelephones cause adverse health effects, and that they should form a significant component of a research programme. » (p. 8)

L'entrée en lice de l'OMS

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) engage une recherche sur les champs électromagnétiques en 1996 (Programme ElectroMagnetic Field). Celui-ci est destiné à faire la revue des travaux et d'évaluer le risque d'exposition des populations aux champs électriques et magnétiques notamment de très basse fréquence (ELF : Extremely Low Frequency). En effet, l'OMS constate qu'un grand nombre de personnes se préoccupe des effets pour la santé des champs électromagnétiques du fait de la multiplication des sources. De plus, des études sur les ELF ont conduit à suspecter un possible lien avec le développement de leucémies chez des enfants. Sur ces bases, les ELF ont fait l'objet d'une classification par le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC)¹⁸ comme « possiblement cancérigène pour l'être humain »¹⁹ ce qui constitue le troisième degré de cette taxinomie²⁰.

Outre ce programme de recherche, toujours en cours, l'OMS confie au CIRC une étude épidémiologique sur les radiofréquences et sur le lien possible entre utilisation de téléphones mobiles et cancers de la tête et du cou, couvrant dix pays. Le nombre croissant d'utilisateurs de téléphones mobiles et l'extension des réseaux génèrent une population exposée aux champs électromagnétiques très importante. Dans ce contexte, selon les termes de l'OMS, des effets sanitaires mineurs pourraient avoir des implications majeures en matière de santé publique²¹.

En attendant, et en l'absence de résultats concluant à des effets nocifs, l'OMS continue de préconiser le guide de référence de l'ICNIRP qui publie ses recommandations en matière d'exposition aux radiofréquences

¹⁸ En Anglais : International Agency for Research on Cancer (IARC). Il s'agit d'une agence spécialisée de l'OMS.

¹⁹ *Possibly carcinogenic to humans*. Dans une note d'octobre 2001 sur les champs électromagnétiques et la santé humaine, l'OMS précise pour cette catégorie la définition concerne des éléments : « *usually based on evidence in humans which is considered credible, but for which other explanations could not be ruled out* ». Dans cette classification, figure comme exemples, outre les ELF, le café, le styrène, l'échappement des moteurs à essence, les fumées de soudure.

²⁰ L'OMS utilise plusieurs classifications dans la désignation d'agents cancérigènes :

- cancérigène pour l'homme (*carcinogenic to humans*), comme l'amiante, le tabac, les rayons gamma, le gaz moutarde, etc. ;
- probablement cancérigène pour l'homme (*probably carcinogenic to humans*), comme les lampes solaires, les rayons UV, le formaldéhyde, les échappements des moteurs diesel ;
- possiblement cancérigène pour l'homme (*possibly carcinogenic to humans*), voir note précédente.

Les exemples sont donnés par l'OMS.

²¹ « *Given the immense numbers of users of mobile phones, even small adverse effects on health could have major public health implications* ». Fact Sheet N° 193, révision de juin 2000 concernant les champs électromagnétiques et la santé publique. Les téléphones mobiles et leurs stations de base.

en 1998²². L'OMS indique également que sur la base des connaissances scientifiques actuelles²³, aucune recommandation n'est à faire vis-à-vis des particuliers, sauf à leur suggérer de limiter l'usage des téléphones mobiles par leurs enfants ou d'encourager l'usage des oreillettes. Le seul risque avéré et souligné dans le cadre de cette brochure est constitué par l'augmentation constatée d'accidents automobiles lorsque des conducteurs utilisent leur portable en conduisant.

Il est intéressant de constater que l'OMS introduit dans sa brochure d'information une préoccupation quant à l'utilisation politique des normes par les gouvernements. La diversité des choix faits par les différents pays, dans un contexte de forte sensibilité sociale, fait ressortir comme enjeux la construction de la confiance et la légitimité des résultats scientifiques et leur fondement pour énoncer des valeurs limites d'exposition du public. Ainsi, si l'organisation internationale reconnaît aux gouvernements la possibilité de prendre des mesures de précaution visant à réduire les champs de radiofréquence des équipements, elle s'inquiète des décisions qualifiées d'arbitraires qui pourraient remettre en cause le fondement scientifique des seuils²⁴.

L'élaboration controversée de la Recommandation Européenne

A la suite des conclusions du rapport Mc Kinlay de 1996, la Commission s'oriente en 1998 vers la rédaction d'une Recommandation. En effet, son champ de compétence ne lui permet pas d'élaborer une directive. Elle se tourne vers le programme COST 244bis²⁵ et lui demande un rapport sur les effets sanitaires potentiels liés à l'usage des radiotéléphones (figurent dans les groupes de travail du programme, outre des scientifiques, des représentants des constructeurs). Le Parlement européen est, de son côté, appelé à se prononcer sur cette initiative. En 1999, G. Tamino, parlementaire du groupe des Verts, remet son rapport au titre de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs (dont P. Lannoye est vice-président). A la suite des publications de P. Lannoye, et en s'appuyant sur les travaux de R. Santini (qui a publié un ouvrage l'année précédente sur les dangers du GSM, avec une préface de P. Lannoye), ce rapport conteste la proposition de Recommandation ainsi que l'avis du Comité scientifique consulté par la DG XXIV. Il estime que ceux-ci « vont clairement à contre-courant d'un grand nombre de publications scientifiques, apparemment ignorées. » Il exige l'application du principe de précaution et du principe ALARA.

²² International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection. Il s'agit d'une commission indépendante agréée par l'OMS et partenaire du projet sur les champs électromagnétiques de cette dernière. Un des objectifs du programme EMF est d'actualiser les valeurs de l'ICNIRP.

²³ Fact Sheet N° 13, juin 2000.

²⁴ "If regulatory authorities have adopted health-based guidelines but, because of public concerns, would like to introduce additional precautionary measures to reduce exposures to RF fields, they should not undermine the science base of the guidelines by incorporating arbitrary additional safety factors into the exposure limits. Precautionary measures should be introduced as a separate policy that encourages, through voluntary means, the reduction of RF fields by equipment manufacturers and the public." Ibid.

²⁵ COST 244, consacré aux effets biomédicaux des champs électromagnétiques, s'était déroulé de 1992 à 1996. COST 244 bis est créé en novembre 1996 pour poursuivre le travail engagé et remet son rapport final en novembre 2000.

La Commission ne suit pas ces propositions et publie une Recommandation en juillet 1999 sur la base des recommandations de l'ICNIRP. La Commission refuse explicitement de se situer dans le cadre du principe de précaution, en énonçant que « seuls les effets avérés ont été retenus pour fonder la limitation d'exposition recommandée ». La même année, les résultats du programme COST 244bis viennent confirmer les conclusions du rapport Mc Kinlay.

On voit donc progressivement se dessiner au niveau européen une césure entre deux groupes d'acteurs, que l'on retrouve ensuite en France.

1.3. La structuration réglementaire française

D'un pays à l'autre, la situation réglementaire n'est pas identique. Il n'appartient pas au présent rapport de réaliser une comparaison mais il suffit de rappeler la multiplication, entre 1999 et 2001, des rapports nationaux ainsi que les seuils retenus en termes d'exposition qui varient d'un pays à l'autre, la France choisissant de transposer telles quelles les valeurs de la recommandation. Outre l'argument scientifique évoqué par l'OMS, cette diversité n'est pas sans soulever des difficultés du point de vue européen et des principes du marché unique. Mais pour être comprise, elle nécessite d'être replacée dans la manière dont la France a réglementé la téléphonie mobile.

La régulation française

Les débuts de la téléphonie mobile en France sont portés par les industriels. Dès l'origine, la France souhaite, contrairement à la téléphonie fixe, en faire une politique concurrentielle et délivre simultanément en 1991 une licence à France Télécom et à SFR, puis un peu plus tard à Bouygues. La licence comporte un certain nombre d'obligations. L'essentiel est concentré sur les questions techniques mais elle inclut également des restrictions en matière de confidentialité et de protection du paysage.

Les questions de sécurité se résument à l'accès au réseau par les services ou pour des motifs d'urgence et à la garantie de la confidentialité des données. La protection du consommateur correspond à la vision d'une politique de concurrence : facturation, accès à l'annuaire ou à la liste rouge, dont sont chargés les services de la DGCCRF²⁶.

L'explosion du téléphone mobile n'avait pas été anticipée par les autorités. Pourtant, lorsque la densité du réseau et le succès commercial se confirment, dans un contexte où les télécommunications (fixes, mobiles, Internet) explosent et constituent, ce faisant, une priorité tant nationale²⁷ qu'européenne²⁸, l'Etat décide de structurer plus précisément le secteur. La loi du 26 juillet 1996²⁹ lui en donne les moyens.

²⁶ Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

²⁷ Article de la sous-direction de la Réglementation des télécommunications, DIGITIP, Ouverture à la concurrence des télécommunications.

Ainsi, sous la tutelle du ministère de l'Industrie, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) ainsi que l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR) sont créées en 1997³⁰. Le principal rôle de la première consiste à étudier et autoriser les demandes présentées par les opérateurs, ainsi qu'à contrôler le respect des obligations, fonctions assorties de moyens de sanctions. L'ANFR gère essentiellement les fréquences et assure la coordination de l'implantation sur le territoire des stations radioélectriques. Compte tenu du grand nombre d'antennes, elle est submergée, lors de sa création, par le flux de dossiers concernant l'installation des antennes. L'émergence des questions de santé, ses liens avec la communauté internationale et des experts, l'amènent à se centrer sur les questions de normalisation : élaboration d'un protocole standardisé de mesures des ondes, agrément de laboratoires spécialisés, réalisation de mesures par ces laboratoires, cartographie des antennes afin de les rendre publiques.

Une politique volontariste

Le développement de la téléphonie mobile et des innovations technologiques en ce domaine transforment l'activité en une double politique, d'aménagement du territoire et européenne.

Les premières licences prévoyaient une couverture progressive du territoire : à la fin de la décennie 1990, les objectifs sont largement dépassés. Mais début 2000, près de 10 % du territoire n'est couvert par aucun des réseaux de téléphonie mobile. La proportion de population concernée est très faible (0,7 %) et répartie dans 1500 communes. Aussi, les opérateurs n'ont-ils que peu intérêt à procéder aux investissements nécessaires pour couvrir ces « zones blanches ». L'accès à la téléphonie mobile, à l'Internet, aux technologies de l'information en devenir constitue dès lors une politique volontariste de l'Etat, tant pour lutter contre la « fracture numérique » que dans une perspective d'aménagement du territoire, réclamée par les élus : « La couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile constitue désormais un élément d'attractivité économique et humaine au même titre que les infrastructures traditionnelles. »³¹ Lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire du 9 juillet 2001, il est décidé d'affecter des montants au financement partiel du réseau. L'Etat et les collectivités locales dégagent chacun 500 MF (76 M€) pour parfaire avec les opérateurs (400 MF soit 61 M€) la couverture des zones les plus reculées (pour un total de 1,4 milliards de francs, soit 213 M€). Ce budget est

²⁸ Considérant n° 1 de la directive 1999/5 : « considérant que le secteur des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications est un élément essentiel du marché des télécommunications, qui constitue une des pierres angulaires de l'économie communautaire »

²⁹ La loi de réglementation des télécommunications définit en particulier le service public selon trois composantes : un service universel, des services obligatoires et des missions d'intérêt général.

³⁰ Outre ces Agences, existait auparavant, la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPT) créée en 1990 et composée pour l'essentiel de parlementaires. La loi de juillet 1996 a également créé la Commission consultative des radiocommunications (CCR) ainsi que la Commission consultative des réseaux et services de télécommunications (CCRST). Toutefois ces instances n'étant que peu présentes sur la téléphonie mobile, nous n'approfondirons par leur rôle.

³¹ CIADT, 9 juillet 2001, dossier de presse, p. 26.

important si on le compare aux sommes allouées au programme de recherche concernant la santé, COMOBIO, qui ne dépasse pas 2 M€ ou au programme qui lui succède et qui ne boucle pas le financement initialement prévu³².

Un contexte européen contraignant

L'Europe a toujours suivi une politique active en matière de télécommunication et de nouvelles technologies de l'information, politique qui s'inscrit dans le cadre de la construction du marché intérieur aux fondements desquels figure la libre circulation des biens et des services. Toute entrave à ce principe est combattue âprement par les services de la Commission comme par la Cour de Justice³³. Sur les aspects très techniques, la normalisation harmonisée parmi les Etats membres constitue une solution et fournit un outil sur lequel s'appuient la Commission et les directives. Les questions de santé et d'environnement et, avec elles, l'invocation du principe de précaution constituent en revanche – du fait des Traités qui prévoient des hauts niveaux de protection de la santé du consommateur, et partant, la possibilité pour les Etats d'énoncer des règles plus restrictives pour protéger la santé publique – une opportunité pour ériger des normes ou des règles de nature à perturber le principe fondamental de la libre circulation et de la lutte contre toute distorsion de concurrence.

Pour éviter ces brèches, la Commission a publié une Communication sur le principe de précaution³⁴. Des directives ont été élaborées pour encadrer la mise sur le marché de produits. Les préoccupations de sécurité, de santé, d'environnement ont pris de l'importance et sont intégrées dans les textes législatifs sous l'appellation générique « d'exigences essentielles » et déclinées plus précisément par secteur dans les directives. Dans le corps mêmes de celles-ci, l'impossibilité d'introduire des contraintes supplémentaires est également précisé.

Ainsi, la directive 1999/5 a pour champ d'application et objectif l'établissement d'« un cadre réglementaire pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans la Communauté des

³² Il faut ajouter à ce programme spécifique des fonds spécialement alloués à l'INSERM pour développer ses travaux en épidémiologie et en recherche clinique, notamment sur l'audition, pour environ 7 M€.

³³ Par exemple, dans le considérant n°3 de la directive relative à la sécurité générale des produits, il est précisé : « En l'absence de dispositions communautaires, la législation horizontale des Etats membres sur la sécurité des produits, qui impose notamment aux opérateurs économiques une obligation générale de ne commercialiser que des produits sûrs, pourrait diverger quant au niveau de protection offert aux consommateurs. Ces disparités, ainsi que l'absence de législation horizontale dans certains Etats membres, sont susceptibles de créer des obstacles aux échanges et des distorsions de la concurrence dans le marché intérieur ». Le considérant n° 12 de la directive concernant les équipements hertziens et terminaux stipule également : « considérant que le droit communautaire prévoit que les entraves à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté qui résultent des disparités des législations nationales régissant la commercialisation des produits ne peuvent être justifiées que lorsque les exigences nationales sont nécessaires et proportionnées; que, en conséquence, l'harmonisation des législations doit se limiter aux dispositions nécessaires pour respecter les exigences essentielles concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications. »

³⁴ Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM(2000) 1 final, février 2000.

équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications » (art. 1). Elle prévoit que les produits entrant dans son champ doivent satisfaire aux exigences essentielles, objet de l'article 2, incluant une obligation de « protection de la santé et de la sécurité de l'utilisateur et de toute autre personne » et dans son article 5, indique « Lorsqu'un appareil est conforme aux normes harmonisées pertinentes ou à certaines parties de celles-ci, dont les numéros de référence ont été publiés au Journal Officiel des Communautés Européennes, les États membres présument que les exigences essentielles visées à l'article 3 et couvertes par ces normes harmonisées ou certaines parties de celles-ci sont respectées ». Autrement dit, la présomption de sécurité et de protection de la santé est acquise lorsque les produits sont conformes à des normes standardisées au niveau européen. L'article 8 prévoit que « Les États membres n'interdisent pas, ne limitent pas ou n'entravent pas la mise sur le marché et la mise en service sur leur territoire d'appareils portant le marquage CE visé à l'annexe VII, qui prouve leur conformité avec toutes les dispositions de la présente directive ».

Toutefois, un cadre de surveillance est introduit en parallèle. La directive 2001/95 du 3 décembre 2001 concernant la sécurité générale des produits stipule que « Les producteurs sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs » (art. 3) et définit un produit sûr (article 2 b), comme étant « tout produit qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée et, le cas échéant, de mise en service, d'installation et de besoins d'entretien, ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des personnes » et prévoit un mécanisme de vigilance qui permet de faire remonter les effets délétères observés des produits.

On le voit, l'existence de normes harmonisées devient un enjeu. C'est bien ce que les constructeurs ainsi que les opérateurs et les experts ont compris et ont entrepris de produire au sein d'instances internationales comme l'ICNIRP.

Dans le domaine des télécommunications, la production de directives est importante et les États doivent les transposer en droit national. Cela génère une grande activité pour les administrations et le Parlement français. C'est pourquoi une partie de ces textes fait l'objet d'ordonnances, à la fois pour alléger le travail du Parlement et tenir les délais sans encourir de sanctions du fait des retards. Mais l'encadrement de la concurrence qui prévoit une mise sur le marché dans les mêmes conditions dans tous les pays européens devient une contrainte dans le contexte français, compte tenu des réponses qui y ont été apportées (l'obligation faite aux fabricants d'indiquer le DAS, par exemple).

Un sujet interministériel

Une autre contrainte vient s'ajouter à la précédente. La régulation concernant la sécurité (et non l'octroi) dans l'usage des fréquences s'applique à toutes les origines. Cela signifie que les bandes utilisées, d'une part, par les services de police et de l'armée ou de la sécurité civile et, d'autre part, par l'audiovisuel doivent être soumises aux mêmes

exigences. Partant, les textes doivent être interministériels, bien que l'initiative en appartienne à la DiGITIP³⁵ du ministère de l'Industrie. Pour qui connaît le fonctionnement de l'Etat français, cette interministérialité est la source de délais importants. En effet, les différents ministères utilisateurs de fréquences ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ni aux mêmes préoccupations que les opérateurs de téléphonie mobile. Ainsi, les ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Culture ont des marges de manœuvre plus larges et il peut en résulter une divergence éventuelle dans les points de vue créant ainsi des délais dans les allers et retours et d'éventuels arbitrages. Cette interministérialité ne va ensuite cesser de s'élargir à d'autres ministères.

Les considérations environnementales

Les premières mobilisations de terrain hostiles aux antennes-relais se placent sur le registre de la perturbation de l'environnement, de l'esthétique et de la perte de valeur patrimoniale du fait de l'implantation d'antennes-relais particulièrement visibles.

Les premières licences en 1991 prévoyaient des contraintes d'ordre environnemental, mais celles-ci restaient peu développées (et visaient surtout le regroupement des antennes sur un même site ou pylône). En 1997, le groupe interministériel en charge du dossier des fréquences accueille le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire pour que « l'extension des réseaux se réalise dans le respect de notre cadre de vie et de notre patrimoine ». Il aboutit à circulaire interministérielle du 31 juillet 1998 prévoyant de « créer des instances de concertation entre les opérateurs de réseaux et les services de l'Etat. Celles-ci ont pour fonction d'établir un dialogue en amont pour favoriser une meilleure insertion des équipements dans le paysage et faciliter l'instruction des dossiers »³⁶. L'objectif de ces instances est surtout de planifier la couverture départementale.

Le travail engagé aboutit également à l'inscription, dans le cadre d'un guide et d'une charte nationale de recommandations environnementales du 12 juillet 1999, d'une obligation d'intégration des antennes et mâts selon le type de sites concernés. Toutefois, ces textes sont incitatifs et ne comportent pas de caractère obligatoire. Néanmoins, la charte prévoit que les opérateurs « s'engagent à ce que le lieu arrêté pour l'implantation des équipements soit affiché de façon à ce que la population riveraine des équipements, ainsi que celle concernée par leurs impacts soient largement informées, conformément à la charte de concertation publiée en 1996 »³⁷. Les DIREN sont chargées de la mise en œuvre des textes.

Malgré leur existence, il semble que peu ait été réellement fait à la fin des années 1990 en matière d'intégration, sauf ponctuellement ou lorsque les Architectes des Bâtiments de France et les communes y ont veillé, en particulier dans les centres historiques et sur les monuments classés. Il faut attendre 2002, par exemple, pour que SFR élabore un guide interne

³⁵ Direction générale de l'industrie des technologies de l'information et des postes.

³⁶ Objectifs généraux de la Charte nationale de recommandations environnementales entre l'Etat et les opérateurs de radiotéléphone mobile (12 juillet 1999).

³⁷ Art 2-2-3 de la Charte.

pour réaliser l'intégration des antennes et des mâts³⁸. Les cartographies des implantations qui auraient dû être communiquées par les opérateurs commencent à être ponctuellement réalisées dans les villes ayant signé des chartes. Quant aux instances de concertation, il a fallu l'abrogation de la circulaire de 1998 par celle du 16 octobre 2001 (qui a introduit les DDASS dans le dispositif) pour que certaines soient effectivement créées. Toutefois, une enquête réalisée par Agir Pour L'Environnement en 2003 montrait qu'à cette date à peine un département sur quatre avait effectivement mis en place ces organes³⁹. Un nombre infinitésimal date de la fin des années 1990 et l'hétérogénéité des formules dans l'organisation de ces instances est la règle ; la participation des associations, en particulier, apparaît minoritaire dans la plupart des cas.

L'absence de risque d'un point de vue environnemental, le nombre important de sujets suivis par le chargé du dossier puis la focalisation autour des questions sanitaires n'incitent pas le ministère de l'Environnement à suivre de près ce sujet. En outre, le caractère non contraignant des dispositions et la faible habitude en matière de concertation locale n'incitent probablement pas les DIREN à s'investir sur ce thème.

L'émergence des questions de santé

En France, les questions de santé liées à la téléphonie mobile émergent dans les milieux administratifs et politiques en 1998. Ces préoccupations ont été précédées en 1996 par un avis du Conseil Supérieur d'Hygiène Public de France qui conclut que « rien ne permet d'affirmer l'existence d'un risque pour la population générale (...) mais que l'état actuel des connaissances ne permet pas non plus d'affirmer avec certitude l'absence de tout risque lié aux champs électromagnétiques »⁴⁰. La Commission de la Sécurité des Consommateurs, saisie une première fois en 1996 rend un avis le 30 septembre 1997 énonçant qu'il ne paraît pas possible de mettre en évidence un risque pour la santé lié aux téléphones mobiles.

Sur le plan politique, et à l'image du Parlement Européen, c'est à l'Assemblée Nationale qu'émergent les premières inquiétudes sanitaires.

C'est ainsi que durant la 11^e législature (1997-2002), 67 questions sont posées au Gouvernement à l'Assemblée Nationale sur le seul thème des antennes-relais, dont 47 ont trait aux conséquences sur la santé et 15 aux conséquences pour l'environnement⁴¹. Au Sénat, on relève 33 questions entre 1997 et 2003, dont la plupart a trait aux questions de santé ou d'implantations.

³⁸ L'intégration des antennes relais a sans doute été perçue plus tôt comme une solution à certains problèmes de déploiement au niveau régional et effectivement menée, mais sa prise en compte systématique est assez récente.

³⁹ Cette enquête menée en fin 2002-début 2003 répertorie 27 départements qui disent avoir mis en place une instance de concertation.

⁴⁰ Information tirée d'une note de la DGS du 13.09.01 relative aux *Stations de base de téléphonie mobile. Etat des connaissances et des actions en cours*.

⁴¹ Cette pression se poursuit lors de la 12^e législature (2002-) : 55 questions ont déjà été posées dont 49 sur le seul thème des effets sanitaires.

En décembre 1999, un groupe d'études santé-environnement est créé à l'Assemblée Nationale, comprenant : André Aschieri (Verts), Jean-Pierre Brard (PCF), Pierre Lellouche (RPR), François Loos (UDF), Jean-François Mattei (DL) et Michèle Rivasi (PS). Ce groupe identifie rapidement le thème des téléphones portables comme présentant un danger potentiel pour la santé et organise en juin 2000 un colloque sur le sujet. Il contribue ainsi à porter l'alerte auprès des administrations centrales. Quelques jours auparavant, le Parlement européen (à l'instigation de Paul Lannoye) organisait un colloque qui visait lui aussi à faire pression sur les services de la Commission, dans leur effort en faveur d'un service universel (avec le souci d'établir des normes et standards en la matière de portée internationale). Dans les deux cas, les colloques donnent la parole tant aux experts reconnus qu'aux contre-experts et lanceurs d'alerte, comme G. Carlo.

Quant au Sénat français, il place en 2001 les ondes électromagnétiques parmi les nouvelles menaces, en citant les champs électromagnétiques, téléphones portables et antennes-relais.

Les deux parlements, français et européen, occupent ainsi des positions similaires dans l'ouverture d'un espace de controverse.

L'externalisation des questions de santé

Sur le plan administratif, le ministère de l'Industrie est interpellé courant 1998 par des courriers, tandis que certains experts des télécommunications évoquent les débats ayant lieu au niveau européen. D'après les souvenirs d'un témoin, le ministre de l'Industrie saisit dans un premier temps le Conseil Général des Technologies de l'Information. Le rapporteur⁴² fait le point sur les travaux existant, en soulignant notamment les connaissances accumulées par les militaires sur ce sujet (à partir des travaux sur les radars) et l'absence d'effets nocifs démontrés par les travaux pour les faibles puissances. Il évoque également l'émergence des questions sanitaires autour de l'usage croissant des portables ainsi que la réflexion en cours au niveau de la Commission et la publication prochaine d'une Recommandation.

En 1998, le ministère de l'Industrie crée le Réseau National de Recherche en Télécommunications (RNRT). Celui-ci met en réseau une série de laboratoires de recherches en télécommunications afin d'accompagner les innovations et l'ouverture de la France aux nouvelles technologies de l'information. Si l'essentiel des programmes de recherches concerne des aspects techniques, s'agissant de la téléphonie mobile il engage en 1998 une réflexion sur les aspects biologiques de la téléphonie mobile et la normalisation en ce domaine. En 1999, le programme COMOBIO (COmunications MOBiles et BIOlogiques) est lancé sous la responsabilité scientifique de Bernard Veyret (directeur de recherche au CNRS, responsable du laboratoire de physique des interactions ondes matières à l'Université de Bordeaux) : ce programme

⁴² Ces propos ont été rapportés par un témoin. Nous n'avons pu nous procurer une copie de ce rapport.

est destiné à financer des projets de recherche⁴³. Les résultats, présentés en décembre 2001, ne contrediront pas les conclusions des précédents travaux quant à l'absence de risque démontré.

De son côté, le président de l'ART, observant les questionnements sur la santé dans les instances internationales, saisit le Premier Ministre et le ministre de l'Industrie pour réclamer la prise en compte de ce thème. Le comité interministériel précédemment évoqué est élargi au ministère de la Santé. A cette occasion, les ministères techniques conviennent de déléguer à la Direction Générale de la Santé la tâche d'organiser une expertise indépendante. Considéré comme un ministère non technique, indépendant et légitime sur les questions de santé, l'unanimité est vite trouvée. D'autant que le choix se porte rapidement sur la réplique de ce que l'Union Européenne et le Royaume-Uni ont mis en place, à savoir la saisine d'un groupe d'experts chargé de faire un état des connaissances.

Autrement dit, à son niveau, la DIGITP ne prévoit pas de dispositif particulier permettant l'intégration des questionnements sur la santé concernant les nouvelles technologies de l'information dont elle a la tutelle. Ces interrogations appartiennent aux experts de la santé, elles ne font pas l'objet d'une construction administrative qui modifierait par exemple les procédures de mise sur le marché ou qui établirait un réseau de surveillance des effets sur la santé des produits, comme le prévoit la directive sur la sécurité générale des produits.

Nous verrons dans la deuxième partie les conséquences de ce mode de traitement de ce dossier sur l'émergence du risque sanitaire.

*

L'activité régulatrice et la réflexion des services de l'Etat ainsi que des experts sont intenses, mais elles opèrent dans des cercles restreints et sont de ce fait peu visibles, méconnues et non comprises de la part des acteurs étrangers à l'administration. Même les opérateurs aux niveaux opérationnels ignorent ces réflexions et leur production.

Cette opacité et la méconnaissance des fonctionnements des cercles institutionnels et professionnels est à l'origine d'interprétations erronées et d'incompréhensions.

Le caractère autonome de ces cercles empêche en outre une mise en commun des informations et une coordination des efforts. Cela conduit à des réponses partielles et insuffisantes pour lever des doutes grandissants ou gérer des contestations émergentes. Dans ce contexte, le déploiement du réseau suscite des mobilisations qui vont rapidement faire écho aux alertes lancées aux niveaux européen et national.

⁴³ Il comporte des recherches sur la certification des appareils, sur la dosimétrie de l'exposition, sur les effets biologiques des micro-ondes sur le comportement, sur l'activité cérébrale, sur la levée de la barrière hémato-encéphalique, sur l'audition, sur les oreilles et sur les neuro-transmetteurs.

2. Le déploiement du réseau : la logique industrielle

Le déploiement du réseau de téléphonie mobile sur le territoire français est récent : il date d'un peu plus d'une dizaine d'années. Ce déploiement s'est réalisé dans un cadre réglementaire précis et a dû faire face au succès commercial des téléphones portables. L'organisation du déploiement a par conséquent profondément évolué : un véritable processus industriel de production s'est rapidement mis en place afin d'opérer une implantation soutenue d'antennes. Standardisation des processus et recours à la sous-traitance sont alors apparues comme des dimensions essentielles du déploiement – mais ont généré une coupure entre les opérateurs et leur environnement.

2.1. Le contexte du déploiement au cours de la décennie 1990

Si les premiers projets de déploiement des réseaux de téléphonie mobile et leur traduction en politique publique aussi bien européenne que française datent du début des années 1980, et connaissent un développement rapide au cours de cette même décennie⁴⁴, la phase active de la construction de l'infrastructure de base du réseau de téléphonie mobile commence au début des années 1990. Ce déploiement est fortement encadré par un ensemble de spécifications techniques, en particulier liées à la qualité des communications et de l'accès mais aussi aux délais auxquels il doit satisfaire. Les licences accordées aux opérateurs sont d'ordre réglementaire et font l'objet d'arrêtés.

Les licences

Les arrêtés du 25 mars 1991 qui autorisent France Télécom et SFR à exploiter un réseau de radiotéléphonie publique⁴⁵, dans leur paragraphe 1.4 intitulé « Couverture radioélectrique du territoire métropolitain »,

⁴⁴ Dès 1982, la Conférence Européenne des Postes et Télécommunications, regroupant 13 Etats, crée le Groupe Spécial Mobile (GSM) qui doit spécifier un réseau de communication mobile paneuropéen de forte capacité. Ce groupe, largement animé par la France et l'Allemagne, obtient le soutien de la Commission Européenne qui débouche sur la recommandation du Conseil du 25 juin 1987 concernant l'introduction coordonnée des communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (87/371/CEE ; JO L196/81 du 17 juillet 1987) et sur la directive du Conseil du 25 juin 1987 concernant les bandes de fréquences à réserver pour l'introduction coordonnée des communications mobiles terrestres publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté (87/372/CEE ; JO L196/85 du 17 juillet 1987). Ces textes avaient été précédés par d'autres qui posaient les premières pierres des réseaux numériques : la recommandation du Conseil du 22 décembre 1986 concernant l'introduction coordonnée du réseau numérique à intégration de service (RNIS) dans la Communauté Européenne (86/659/CEE ; JO L382/36 du 31 décembre 1986) et la directive du 24 juillet 1986 concernant la première étape de la reconnaissance mutuelle des agrément d'équipements terminaux de télécommunication (86/361/CEE ; JO L217/21 du 5 août 1986).

⁴⁵ Pour France Télécom : Arrêté du 25 mars 1991 portant autorisation d'extension, dans la bande des 900 MHz, d'un réseau de radiotéléphonie publique pour l'exploitation d'un service numérique paneuropéen GSM F1 ; et pour SFR : Arrêté du 25 mars 1991 portant autorisation d'extension, dans la bande des 900 MHz, d'un réseau de radiotéléphonie publique pour l'exploitation d'un service numérique paneuropéen GSM F2 ; tous deux publiés aux JO du 26 mars 1991.

ainsi que l'arrêté du 8 décembre 1994 pour Bouygues Télécom⁴⁶ dans son article 1.5, définissent un calendrier qui se décline comme suit⁴⁷ :

	France Télécom & SFR	Bouygues Telecom
25 Mars 1991	Autorisation GSM 900	
1992	Ouverture commerciale	
1993	Paris, Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg et voies routières qui les relient	
8 Décembre 1994		Autorisation DSC 1800 ⁴⁸ (exclusivité pour 4 ans)
Fin 95	70 % de la pop.	Ouverture commerciale sur une zone de 30 km de rayon autour de Paris
1^{er} juin 1996		15 % de la pop.
1997	85 % de la pop.	
Fin 1998		54,2 % de la pop.
Fin 2005		86,6 % de la pop.

Outre ces délais imposés pour la mise en service, des articles précisent pour chacun des opérateurs les critères qu'ils doivent satisfaire en termes de « permanence et continuité de service », de « disponibilité et qualité de service » et de « performances techniques ». Le tableau ci-dessous reprend le détail de ces articles afin de rendre compte de leur précision et de leur caractère contraignant⁴⁹ :

	France Télécom, SFR	Bouygues Telecom
Permanence et continuité du service	Service opérationnel de façon continue, 24h/24, 7 jours sur 7 Eliminations des problèmes dans les plus brefs délais	
Disponibilité (et qualité de service)	Probabilité d'échec propre au réseau de l'exploitant lors de l'établissement d'une communication (taux de perte) par manque d'équipements disponibles (y compris les canaux radioélectriques) demeure à un niveau suffisamment bas (inférieur à 2%)	

⁴⁶ Arrêté du 8 décembre 1994 portant autorisation d'établissement d'un réseau radioélectrique ouvert au public en vue de l'exploitation d'un service de communication personnelle DCS F3, publié aux JO du 4 janvier 1995.

⁴⁷ Le tableau a été élaboré à partir des trois arrêtés mentionnés et à partir des informations fournies dans le Rapport du gouvernement au Parlement : *Pour l'accès à tous à la téléphonie mobile : Bilan de la couverture du territoire*, Juillet 2001 (plus particulièrement à partir des deuxième et troisième parties intitulées, respectivement : « Un cadre réglementaire favorisant un développement rapide et équilibré des réseaux de télécommunications mobiles » et « La couverture du territoire a fortement progressé depuis 1998 »).

⁴⁸ Le DCS 1800 suit les mêmes recommandations que le GSM, dont il est une évolution, plus particulièrement destinée aux zones de population dense. Du fait, des fréquences plus élevées qu'il utilise ainsi que les largeurs de bandes plus importantes qu'il utilise, le DCS 1800 permet de miniaturiser les équipements et de diminuer la puissance des terminaux (et donc d'étendre la vie des batteries). Il réduit cependant, à puissance égale la zone de couverture des cellules, mais en rendant le nombre de canaux disponibles plus élevé et la pénétration dans les immeubles plus simple. Autant de caractéristiques qui sont un avantage en zone urbaine, mais pas en zone rurale.

⁴⁹ Le tableau reprend très largement le texte même des arrêtés cités.

	Dans la zone très dense de Paris, limitée par les boulevards périphériques inclus, le taux de perte peut atteindre 4 %	- Dans les 10 plus grosses agglomérations françaises, la qualité du service⁵⁰ est mesurée pour les appels émis à partir et reçus dans les bâtiments et doit être au moins égale à 95 %. Elle est au moins égale à 85% dans le reste de l'agglomération. - Dans le reste de la zone de couverture, elle est mesurée à l'extérieur des bâtiments et est au moins égale à 85 %. - Pour les appels émis depuis les véhicules en circulation sur les axes routiers, en dehors des zones urbaines, elle est mesurée avec un kit d'adaptation et sans augmentation de la puissance du terminal et est au moins égale à 85 % - une campagne de mesure réalisée par un tiers pour le compte de la direction des postes et télécommunications évalue chaque année la qualité de service du réseau de l'exploitant. L'exploitant, associé à la définition de la méthodologie de cette enquête, permet sa réalisation en assurant la gratuité des abonnements et des communications nécessaires à sa réalisation.
Performances techniques	- la zone de la ville de Paris est limitée par les boulevards périphériques inclus. Le trafic que la structure du réseau permet d'acheminer ne doit pas, à partir de 1993, y être inférieur à 100 Erlang⁵¹ par MHz pour un taux de perte de 4 % et 200 Erlang par MHz après l'introduction des codecs demi-vitesse dans le réseau et l'ensemble des mobiles. - la qualité d'écoute offerte au client est au moins équivalente au minimum édicté par les spécifications publiques de la norme GSM définie par l'ETSI⁵². - la continuité de la communication lors d'un changement de cellule est assurée automatiquement à l'intérieur de toute la zone de couverture dépendant d'un même commutateur du réseau radioélectrique (MSC⁵³). Ultérieurement, cette fonction sera étendue à toute la zone de couverture du service.	- à l'intérieur de la ville de Paris qui est limitée par les boulevards périphériques qui y sont inclus, le trafic que la structure du réseau permet d'acheminer ne doit pas, à partir de 1998, y être inférieur à 650 Erlang par MHz pour un taux de perte de 2 % et 1000 Erlang par MHz après l'introduction des codecs demi-vitesse dans le réseau et l'ensemble des mobiles. - la qualité d'écoute offerte au client est au moins équivalente au minimum édicté par les spécifications publiques de la norme DCS 1800 définie par l'ETSI. - la continuité de la communication lors d'un changement de cellule est assurée automatiquement à l'intérieur de toute la zone de couverture.

Les délais de couverture, comme le détail des critères techniques à remplir, ont un effet direct sur l'activité du déploiement : ils définissent la densité de sites de stations de base à implanter pour pouvoir satisfaire à ce qui est très explicitement présenté comme des impératifs au sein des autorisations d'exploitation accordées aux opérateurs. Ces différents critères sont un point de rencontre de contraintes réglementaires volontaristes, visant à faire émerger un service de téléphonie mobile dans des délais courts, de contraintes techniques, assurant la viabilité, la fiabilité et la qualité du service offert, au moyen d'une nouvelle technologie de pointe, mais aussi, il est aisé de le comprendre, de

⁵⁰ La qualité du service est définie comme suit : « la probabilité lors d'une tentative d'accès au système de pouvoir établir, poursuivre et terminer une communication dans des conditions normales », article 2.2, alinéa 2 de l'arrêté du 8 décembre 1994.

⁵¹ L'Erlang est l'unité de mesure de l'intensité du trafic sur une liaison. Elle sert à évaluer l'occupation optimale d'une ligne. C'est le produit du nombre moyen de sessions ou de communications établies pendant une heure, soit 3 600 secondes, et de la durée moyenne des sessions. Compris entre 0 et 1 (à 1, la ligne est constamment occupée). Une valeur de 0.7 est considérée comme maximale en pratique. Signifier le nombre d'Erlang, comme cela est fait dans les arrêtés, revient à dimensionner le réseau de radiotéléphonie attendu.

⁵² L'ETSI, European Telecommunications Standards Institute, est l'organisme, créé en 1989, qui a pris la relève du GSM Permanent Nucleus (lui-même émanation, créé en 1986, du Groupe Spécial Mobile créé par le CEPT), dans le domaine du développement du standard GSM.

⁵³ Un MSC (*Mobile Service Switching Center* ou Centre de commutation mobile sur réseau GSM) regroupe un ensemble de BSC (Base Station Controller ou contrôleur de stations de base) qui elle-même gère un ensemble de BTS (Base Transceiver Station ou Station de base).

contraintes commerciales, visant à offrir un service dont la qualité puisse soutenir la comparaison avec celle en vigueur pour les réseaux fixes, et ainsi représenté un attrait réel pour le consommateur éventuel, en lui proposant la qualité *et* la mobilité, sur tout le territoire⁵⁴.

Dans le discours des acteurs du déploiement au sein des directions régionales des opérateurs, ces critères (délais de couverture et critères techniques qui leur sont étroitement liés) sont à la base de la rapidité avec laquelle le réseau a dû être déployé, durant la décennie 1990 et encore à l'heure actuelle, pour satisfaire aux contraintes légales. Les acteurs évoquent également les sanctions qui étaient mentionnés dans les licences, sanctions qui étaient autant d'encouragements à déployer vite et donc à satisfaire aux critères techniques et de couverture.

Les arrêtés, qui accordent une autorisation d'une durée de 15 ans, prévoient en effet dans leur chapitre 11 des sanctions pour « Inobservation des délais de mise en service » et pour « Inobservation des conditions de l'autorisation ». Les sanctions portent essentiellement sur une éventuelle diminution de la durée de l'autorisation accordée et sur le retrait d'une partie des fréquences attribuées ou prévues. Ces sanctions ont été prises très au sérieux par les opérateurs, qui craignaient de voir disparaître la ressource primordiale car rare que sont les fréquences. Il est difficile de savoir si de telles sanctions, ne pouvant que fortement peser sur l'activité des opérateurs, auraient été effectivement appliquées en cas d'inobservation des critères fixés. En effet, dans la réalité, les réseaux ont été déployés plus rapidement que prévu⁵⁵. Il est cependant clair qu'elles ont été employées en interne en tant qu'outil de management et en tant que contrainte pour atteindre les différents objectifs d'implantation d'antennes, au regard des enjeux finalement « quasi contractuels » qu'ils recouvraient. Une fois les objectifs de couverture atteints, les objectifs de qualité ont pris la relève et, du fait de leur inscription explicite dans les arrêtés, ces derniers ont pu à leur tour jouer un rôle d'incitation forte à de nouvelles implantations.

Les premiers arrêtés d'autorisation ont été revus par les arrêtés du 17 novembre 1998 qui marquaient la transformation des autorisations des trois opérateurs en autorisations bi-bandes GSM 900/1800. Le calendrier de couverture de la population a en outre été modifié et harmonisé⁵⁶ pour les trois opérateurs comme suit :

⁵⁴ France Télécom avec Radiocom 2000 (appelé aussi R2000), comme SFR, avec Ligne SFR, bénéficiaient de leur expérience de la radiotéléphonie analogique, dont les réseaux étaient marqués par une double limite : la capacité et la couverture, qui de limites techniques se sont vite transformées en limites commerciales. Au milieu des années 1990, les réseaux analogiques français avaient une capacité maximale de 500 000 abonnés.

⁵⁵ En revanche, dans la période actuelle, des retards apparaissent dans la couverture des zones les plus difficiles, sans que, à notre connaissance des sanctions, aient encore été prises.

⁵⁶ La seule différence introduite entre opérateurs concernant la couverture porte sur la définition ultérieure des délais de couverture de différents départements d'outre-mer, en cas d'attribution par l'ART de fréquences. France Télécom se voit ainsi accorder le département de la Réunion, SFR, ceux des Antilles et de la Guyane, Bouygues Telecom, quant à lui, ne se voit pas « affecter » de département particulier, mais la possibilité est laissée ouverte.

	France Télécom, SFR & Bouygues Telecom
Fin 1998	Au minimum 85 % de la pop. (avec des terminaux portatifs d'une puissance de 1 ou 2 watts)
1^{er} juillet 2000	Au minimum 90 % de la pop. (avec des terminaux portatifs d'une puissance de 1 ou 2 watts)
A partir de 2000	- Opérateur doit étendre son réseau pour un montant d'investissement au moins équivalent au montant des exemptions dont il aura bénéficié - Opérateur doit fournir à l'ART toutes les informations nécessaires pour définir cette extension de couverture visant spécifiquement des zones faiblement peuplées et non couvertes à la date de remise du premier rapport prévu par l'article L 35.3 du code des P & T.

L'évolution est importante, tout particulièrement pour Bouygues Telecom ; pour les deux autres, il s'agit d'un délai supplémentaire d'un an (la couverture de 85 % est attendue pour 1998 et plus pour 1997) et de la définition d'un nouvel objectif pour l'année 2000.

	Arrêtés mars 1991 et décembre 1994					Arrêtés nov. 1998	
	Fin 1995	1 ^{er} juillet 1996	Fin 1997	1998	2005	Fin 1998	Fin 2000
FT	70	-	85	-	-	85	90
SFR							
Bouygues Telecom	-	15	-	54,2	86,6		

Concernant les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité, elles sont également modifiées dans le sens d'un assouplissement et d'une moindre précision. Elles sont, comme les critères de couverture, harmonisées pour les trois opérateurs. Les critères de la qualité du service sont pour l'essentiel alignés sur ceux qui avaient été définies pour Bouygues Telecom en 1994. La notion de critères de performance, quant à elle, disparaît.

	France Télécom, SFR & Bouygues Telecom
Condition de permanence du réseau et des services	- L'opérateur doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et du service téléphonique au public et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs. - L'opérateur met en œuvre les protections et redondances nécessaires pour garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisantes.
Disponibilité et qualité du réseau et des services	- L'opérateur met en œuvre les équipements, y compris radioélectriques, et les procédures nécessaires afin que les objectifs de qualité de service demeurent au niveau prévu par les normes en vigueur, en particulier au sein de l'UIT et de l'ETSI, notamment pour ce qui concerne les taux de disponibilité et les taux d'erreurs de bout en bout. - Dans les 10 plus grosses agglomérations françaises, la qualité du service⁵⁷ est mesurée pour les appels émis à partir et reçus dans les bâtiments et doit être au moins égale à 95 %. Elle est au moins égale à 85% dans le reste de l'agglomération. - Dans le reste de la zone de couverture, elle est mesurée à l'extérieur des bâtiments et est au moins égale à 85 %. - Pour les appels émis depuis les véhicules en circulation sur les axes routiers, en dehors des zones urbaines, elle est mesurée avec un kit d'adaptation et sans augmentation de la puissance du terminal et est au moins égale à 85 % - une campagne de mesure réalisée par un tiers pour le compte de la direction des postes et télécommunications évalue chaque année la qualité de service du réseau de l'exploitant. L'exploitant, associé à la définition de la méthodologie de cette enquête, permet sa réalisation en assurant la gratuité des abonnements et des communications nécessaires à sa réalisation. - La qualité de service est mesurée avec des terminaux portatifs de puissance 1 ou 2 watts. - Une campagne de mesure réalisée par un tiers pour le compte de l'ART évalue chaque année la qualité de service du réseau de l'opérateur, selon une méthodologie commune aux opérateurs concernés pas cette étude. L'ART finance la partie de cette étude relative à la définition de la méthodologie employée, ainsi que le traitement et la mise en forme des résultats. L'opérateur est associé à la définition de la méthodologie de cette enquête. Il finance le coût de la réalisation des mesures sur son réseau. Il a accès aux résultats de cette enquête le concernant.

⁵⁷ La qualité du service est définie, comme dans l'arrêté du 8 décembre 1994, comme suit : « la probabilité lors d'une tentative d'accès au système de pouvoir établir, poursuivre et terminer une communication dans des conditions normales ».

Les arrêtés de 1998 ne prévoient plus de sanctions. Ils disposent en revanche d'un chapitre qui précise les « Obligations permettant le contrôle du cahier des charges par l'Autorité de régulation des télécommunications », dans lequel sont décrites toutes les informations que les opérateurs s'engagent à faire parvenir à l'ART, afin que cette dernière s'assure du respect des autorisations accordées.

Entre les deux arrêtés, les critères portant sur certaines des caractéristiques du réseau ont donc été modifiés. Il est indéniable que ces critères ont été introduits pour favoriser des objectifs en partie économiques, comme il l'est très explicitement dit dans le Rapport du gouvernement au Parlement de juillet 2001 : « Les obligations de couverture de la population par les différents opérateurs sont justifiées par la nécessité d'un développement rapide et équilibré des communications mobiles et des impératifs de politique publique en matière d'aménagement du territoire ». En outre, le dispositif mis en place, alliant définition d'objectifs de couverture de population et liberté des prix « a permis de réconcilier ex ante les objectifs économiques et politiques de l'Etat en favorisant le développement du marché par une absence de contrainte tarifaire tout en garantissant l'existence d'une infrastructure pour les communications mobiles assurant une couverture étendue de la population »⁵⁸. Ces dispositifs se voulaient contraignants et ils ont fonctionné au regard des couvertures effectivement réalisées aux dates définies, les opérateurs dépassant très rapidement les objectifs donnés :

	Couverture prévue & Couverture réelle ⁵⁹			
	Prévue pour 1997 (en % de la pop.) par les arrêtés de 91 et 94	Réelle en 1997	Prévue pour 2000 (en % de la pop.) par les arrêtés de 98	Réelle en 2000
France Télécom	85	92 (59 surface)	90	98 (89 surface)
SFR	85	82 (47 surface)		98 (82 surface)
Bouygues Telecom	54,2 puis 85	Non significatif		97 (non disponible surface)
Présence d'au moins un opérateur		94 (70 surface)		99,4 (91,6 surface)

De fait, dès 1997, une grande partie de la population était couverte par les réseaux de France Télécom et de SFR. Ainsi, si les critères fixés en terme de couverture de la population ont sans doute été contraignants au début des années 1990, quand la connaissance des besoins était limitée, ils ont changé de nature dans le cours de la décennie sous l'effet du succès du nouveau service offert : il fallait déployer pour faire face et satisfaire une demande très importante, dont l'augmentation impliquait « mécaniquement » de plus nombreuses antennes, non plus tellement pour couvrir la population (le territoire), mais pour écouler le trafic et atteindre les critères de qualités de service énoncés, et ainsi pour faire face et soutenir la forte demande. C'est ce qui est très explicitement dit dans une étude commandé par l'Association Française des

⁵⁸ Les deux citations sont issues du Rapport cité, p. 15.

⁵⁹ Ce tableau a été conçu par nos soins en croisant les informations disponibles dans les arrêtés mentionnés et les informations fournies dans le tableau 6 : « Comparaison des taux de couvertures 1997-2000 » de la page 20 du Rapport du gouvernement au Parlement : *Pour l'accès à tous à la téléphonie mobile : Bilan de la couverture du territoire*, Juillet 2001.

Opérateurs Mobiles (AFOM) : « De 1991 à 1997, les opérateurs ont eu à mettre en place le réseau et étendre leur couverture. Cet investissement concentré sur quelques années s'est traduit par une couverture de 97% de la population dès 1997. Par la suite, les opérateurs ont déployé afin de densifier cette couverture. Il s'est alors agi d'offrir aux clients une meilleure qualité de service pour empêcher la saturation des réseaux et pour fournir une meilleure qualité d'écoute⁶⁰ ». Pour les opérateurs, une bonne couverture permet d'écouler un trafic en augmentation croissante, ce qui revient pour eux à engranger du chiffre d'affaires. Concrètement, le nombre de stations de base implantées n'a cessé d'augmenter dans le cours des années 1990, comme le tableau ci-dessous⁶¹ en donne une idée approximative :

	1992	1994	1996	2001
Nombre de BTS sur le territoire	1500	4000	10 000	33 000

A partir du moment où le service offert a rencontré le succès que l'on sait, il devient difficile de faire la part entre l'incitation induite par les arrêtés, les impératifs techniques pour pouvoir exploiter dans de bonnes conditions un réseau de plus en plus sollicité et les intérêts commerciaux en jeu.

Le succès du mobile comme opportunité et contrainte

Le succès commercial du téléphone mobile a été extraordinaire, en France, comme dans le monde entier⁶². Au-delà de ce constat très vite devenu commun, il faut comprendre que ce succès est avant tout le résultat de l'articulation entre deux phénomènes interdépendants : la demande forte d'un nouveau service (le téléphone mobile) et l'offre d'un service, impliquant de fait une infrastructure technique dimensionnée correctement pour satisfaire (mais aussi susciter) la demande, en assurant la qualité du service offert dans ses différentes dimensions possibles. Le déploiement et l'exploitation du réseau de téléphonie mobile sont très étroitement liés au nombre d'appels à écouler, donc aux nombres d'abonnés, et plus particulièrement aux différents lieux dans lesquels les clients communiquent au moyen de leur téléphone mobile. Le dimensionnement du réseau découle autant d'objectifs marketing que de nécessités, impératifs et limites techniques intrinsèquement dépendants de la mise en œuvre de la radiotéléphonie cellulaire. Le succès du portable impliquait un déploiement à sa mesure.

La taux de pénétration des téléphones mobiles a très rapidement augmenté dans tous les pays européens durant la décennie 1990. La France n'a pas fait exception. Le véritable décollage de la demande s'est produit en 1997, alors que la construction du réseau était dans une large mesure terminée, au moins en ce qui concerne la couverture de la

⁶⁰ AFOM, 1991-2001 : *la décennie du mobile. Etude d'impact sur l'économie mobile*, Juin 2003, p. 19

⁶¹ Ce tableau a été constitué par nos soins à l'aide des informations disponibles en page 19 du rapport de l'AFOM cité précédemment. En 2004, le nombre estimé de stations de base est de 37 000.

⁶² Le journal *Le Monde*, dans son édition du 30/12/03 titrait son article de la page 14 : « En dix ans, le téléphone mobile a conquis la planète ».

population (avec plus de 90 % de couverture, alors que la couverture du territoire était encore inférieure à 60 %).

Evolution des abonnements en Europe

(en décembre de chaque année sauf pour 2001, juin)
(pourcentage du nombre d'abonnés sur la population du pays considéré)
(Source IDATE, Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe)

Pays	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003
Allemagne	3,03	4,56	7,08	10,15	17,05	28,35	58,83	63,48	66,7	
Autriche	3,43	4,74	7,48	14,55	28,39	51,79	77,41	81,1	79,4	
Belgique	1,25	2,30	4,72	9,73	17,59	31,79	54,41	66,45	71,9	
Danemark	9,80	15,20	25,70	28,63	35,66	51,58	64,88	65,52	70,6	
Espagne	1,05	2,41	7,55	10,92	17,63	37,51	62,01	65,19	79,7	
Finlande	12,78	19,79	29,24	42,12	57,80	65,88	78,79	77,39	84,7	
France	1,52	2,37	4,31	9,95	19,16	34,30	48,35	54,81	64	69,1
Grèce	1,53	2,73	4,89	9,29	15,98	36,57	55,41	63,73	77	
Irlande	2,25	3,37	7,36	14,15	22,31	37,36	63,39	66,9	78,6	
Italie	3,88	6,80	11,22	20,56	35,49	52,56	74,12	78,76	89,8	
Norvège	13,74	22,98	28,59	38,29	47,30	61,70	73,49	73,62	78,4	
Pays-Bas	2,07	3,48	6,50	10,82	21,35	42,67	66,84	71,03	74,5	
Portugal	1,87	3,14	5,63	14,35	30,07	47,12	62,96	71,63	88,1	
R.-Uni	6,01	9,23	11,66	14,29	22,26	41,00	67,77	71,80	80,9	
Suède	15,59	22,34	28,82	36,22	51,12	57,40	73,77	76,86	86,8	
Suisse	4,70	6,36	9,15	14,30	22,39	43,34	63,05	68,43	79	

(tiré de F. Jauréguiberry (2003), *Les branchés du portable*, PUF, Collection « Sociologie d'aujourd'hui », p. 193-194)

*pour 2002, informations tirées de la Note d'analyse n° 4 de mai 2003 de l'ART. Cette note reprend les taux de pénétration européen en septembre 2002, nous avons complété pour la France avec le chiffre de fin 2002 donné dans *L'observatoire des mobiles* du 31 décembre 2002. L'information pour 2003 provient de *L'Observatoire des mobiles* du 31 décembre 2003 de l'ART.

Pour la France, cette évolution du taux de pénétration rend compte d'une augmentation spectaculaire des ventes de terminaux tout au long des années 1990, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Evolution des abonnements en France par opérateur

(au 31 décembre de chaque année) (d'après ART)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
FT	570 000	854 300	1 421 900	3 080 500	5 552 300	10 051 000	14 310 800	17 822 700	18 529 900	19 592 500
SFR	233 200	448 000	941 900	2 231 600	4 251 300	7 334 800	10 159 800	12 555 300	13 174 600	14 282 300
BT	-	-	90 200	505 200	1 406 500	3 233 200	5 210 700	6 619 400	5 638 400	6 513 900
Cumul	803 900	1 302 300	2 454 000	5 817 300	11 210 000	20 619 000	29 681 300	36 997 400	37 342 900	40 388 700

(tiré de F. Jauréguiberry (2003), *Les branchés du portable*, PUF, Collection « Sociologie d'aujourd'hui », p. 193-194)

*Pour 2002 et 2003, les données viennent de *L'observatoire de mobiles* du 31 décembre 2002 et de *L'observatoire des mobiles* du 31 décembre 2003 (pour la métropole).

L'augmentation continue et forte des ventes de terminaux va de pair avec l'évolution des volumes de communications acheminées et donc, de façon mécanique, avec la construction d'un réseau de radiocommunication capable d'écouler un trafic croissant de communications. Cet effet « mécanique » est dû aux contraintes techniques qui marquent la technologie de la radiotéléphonie cellulaire.

« Pour un site donné, on a une capacité limitée : en gros, c'est 4 TRX par secteurs, ça correspond à une capacité théorique à ∞ % de blocage, avec ça on sait qu'on peut avoir

tant d'abonnés, et donc on peut définir quand on aura de la congestion : ça veut dire que la ressource radio n'est plus disponible et que ça génère des échecs de connexion. On a des zones où ça bloque. En ce moment, on passe du 900 MHz seul au 1800 donc on augmente la capacité théorique, et on peut rajouter des TRX, on peut rajouter des sites de capacité... c'est typiquement le cas pour les zones urbaines où la problématique est celle de la capacité... il arrive des moments où on ne sait plus écouler la demande. Au-delà d'un certain nombre de TRX, on ne sait plus en rajouter. On peut rajouter des baies d'extension, mais à un moment on arrive aux limites physiques des équipements. Après, il ne reste plus qu'une chose : densifier le maillage, et rajouter des sites, des antennes. » (Responsable radio, 17)

De façon encore plus détaillée, une antenne-relais de téléphonie mobile ne peut gérer qu'un nombre limité de communications en simultané. La capacité maximum d'une antenne-relais est ainsi la suivante : une antenne peut couvrir trois secteurs, pour chacun de ces secteurs, il peut y avoir au maximum 4 DRX (ou TRX, selon les dénominations données par les opérateurs aux matériels électroniques qui gèrent, au sein de chaque station de base, les communications) par secteur, sachant que, d'une part, un DRX ne peut gérer que 7 communications en simultané et que, d'autre part, la même structure peut se retrouver pour le 900 MHz et le 1800 MHz. Ce total se chiffre à : 7 communications par DRX * 4 DRX par secteur * 3 secteurs par antenne-relais * 2 types de fréquence (900 ou 1800 MHz) = 168 communications en simultané pour une antenne dans sa configuration maximale. Au-delà, les communications ne pourront plus être traitées par l'antenne, la communication ne pourra pas être établie, il y aura donc échec de connexion et une « qualité » du réseau qui sera perçue comme moindre.

A cette première limite technique de capacité s'ajoutent des contraintes techniques de qualité afin d'assurer la qualité (et, dans un premier temps, la possibilité même) d'une communication, en fonction des conditions dans lesquelles elle a lieu. Il faut alors distinguer :

- la qualité de service, qui se mesure avec des critères tels que le taux de coupure, le taux de communication réussie ; ces taux sont liés, d'une part, à des objectifs internes précis, propres à chaque opérateurs et, d'autre part, à une évaluation régulière de l'ART qui procède à des études de la qualité des réseaux exploités ;
- les niveaux de service, qui sont liés à différents niveaux d'usage : l'*outdoor* (possibilité d'établir une communication à l'extérieur des bâtiments), l'*incar* (possibilité d'établir une communication à l'intérieur d'une voiture en mouvement) et l'*indoor* (possibilité d'établir une communication à l'intérieur du bâtiment). Dans cette dernière catégorie, il faut distinguer : l'*indoor* près de fenêtre, l'*indoor* pièce de premier jour et l'*indoor* bâtiment entier.

Le niveau de service est fixé par les services marketing de l'opérateur (en fonction d'objectifs propres et en fonction d'attentes des clients), mais aussi, au moins au début du déploiement, par les autorisations d'exploitations. Il est ensuite réalisé par les services déploiement des directions régionales. A cette fin, il faut que les antennes-relais implantées produisent un niveau de champ radioélectrique donné, compatible avec la puissance des terminaux mobiles (limitée à 2 Watts). Par conséquent, la densité des antennes sur le territoire dépendra

étroitement du niveau de champ radioélectrique à assurer, des caractéristiques du lieu à couvrir (relief par exemple), du trafic existant ou prévisible, du niveau de qualité et du niveau de service souhaités.

Au sein de ces différentes variables, la qualité, dans sa double dimension de qualité de service et de niveau de service, a un statut particulier dans la mesure où elle renvoie autant à des obligations réglementaires qu'à un levier commercial important pour les opérateurs. De fait, la qualité est une pièce maîtresse de la concurrence entre opérateurs, de la constitution et du maintien de leurs parts de marchés.

« On est toujours dans une problématique capacité / qualité : en gros, plus on augmente les capacités, plus on utilise des fréquences et plus la qualité peut se dégrader. Or la qualité est un élément clé : on sait que la qualité est la première cause de « churn », de clients qui vont chez un autre opérateur... donc le volet qualité est très important d'où l'importance d'avoir des prévisions fiables pour pouvoir accompagner cette évolution avec les bons dimensionnements du réseau. Nous on commence à avoir un réseau très chargé, donc on rajoute de la capacité, mais donc on a besoin de plus de fréquences, mais on les a en nombre limité, donc il faut qu'on les réutilise pour démultiplier ce dont on peut se servir, mais du coup on augmente les possibilités de brouillage et donc il faut re-spécifier certaines caractéristiques des sites. »
(Responsable radio, 17)

Le déploiement des antennes-relais de téléphonie mobile sur le territoire français résulte donc d'un certain nombre de variables, qui ont pu à un moment ou à un autre se renforcer, mais qui ont toutes contribué à rendre ce déploiement massif. Le déploiement est ainsi influencé par : 1) l'impulsion d'une politique publique animée d'objectifs de développement économique et de développement du territoire, en organisant et favorisant le fort dynamisme des entreprises titulaires d'une autorisation d'exploitation ; 2) le succès extraordinaire de ce service auprès des consommateurs ; 3) le lien immédiat et direct entre l'implantation d'un relais et le chiffre d'affaires généré ; 4) des politiques marketing des opérateurs en vue d'asseoir des parts de marchés ; 5) les contraintes techniques liées à la technologie mise en œuvre. Toutes ces variables ont contribué à rendre le déploiement à la fois massif, mais également urgent dans la perspective d'une concurrence entre opérateurs visant à pouvoir satisfaire les fortes demandes des clients et éviter le passage de ces derniers d'un opérateur à un autre.

Les réponses des opérateurs : industrialisation et sous-traitance

Au regard du caractère massif du déploiement durant la décennie 1990, les opérateurs ont dû trouver des réponses organisationnelles pour le soutenir. Ces réponses ont été de deux types : l'industrialisation du processus de production du réseau de téléphonie mobile et le recours de plus en plus important à la sous-traitance, sur tout ou partie du processus de production.

Industrialisation et sous-traitance sont deux réponses étroitement liées l'une à l'autre. Tout d'abord, l'importance du déploiement prévu appelait le recours à des entreprises sous-traitantes capables de le réaliser. Ensuite, le recours à ces entreprises appelait la mise en place de procédures permettant aux opérateurs d'organiser l'ensemble des

spécifications nécessaires à la négociation des sites, à leur construction et au suivi de ces activités. Le déploiement met en œuvre un certain nombre de métiers qui ne correspondent que partiellement à celui de l'opérateur : ce dernier se présente en effet comme un exploitant de réseaux de radiotélécommunications et donc comme un spécialiste de tous les métiers propres à la radio. S'il procède et veille également au déploiement, cette activité met en jeu des métiers que l'opérateur ne connaît et surtout ne mène que partiellement. Ces métiers ont trait, d'une part, à la négociation des implantations, avec ses dimensions technique, administrative (demandes d'autorisations légales) et commerciale (favoriser l'accord du bailleur, négociation sur les prix) et, d'autre part, au BTP pour la construction du site proprement dit, avec les différents corps de métier concernés (antennistes, pylônistes, grutiers, constructeurs des matériels électroniques, électriciens, etc.). De fait, l'opérateur se présente autant comme un spécialiste de la radio que comme un coordinateur de l'ensemble des activités impliquées par le déploiement. C'est largement par rapport à ce rôle de coordination du déploiement que des évolutions et solutions organisationnelles ont été élaborées par les opérateurs : elles consistent à penser différemment au cours de la courte histoire du déploiement la façon de coordonner les différents métiers, la façon de sous-traiter et l'ampleur à lui donner, c'est-à-dire concrètement les parties du déploiement qui seront sous-traitées. Au fur et à mesure que la couverture du réseau se développait et en fait se densifiait, la sous-traitance a pris de plus en plus de place dans le déploiement, de nombreuses tâches n'étant plus menées par l'opérateur lui-même qui dès lors n'assurait plus que le suivi.

Il est difficile d'opérer une distinction nette entre les différentes périodes dans l'organisation du déploiement. Nous souhaitons néanmoins suggérer la périodisation suivante :

- Dans un premier temps (1991/92 – 1995/96), le déploiement est réalisé pour l'essentiel par les opérateurs eux-mêmes qui interviennent à tous les stades. Les fournisseurs sont à cette époque peu spécialisés et découvrent aussi une nouvelle activité (que se soit pour les entreprises de BTP spécialisées dans les installations de réseaux et qui découvrent les activités de la téléphonie cellulaire, ou encore, par exemple, les pylônistes, tel que TDF, qui trouvent avec la téléphonie mobile de nouvelles opportunités leur permettant de tirer profit de leur expérience acquise en télédiffusion). C'est une période de découverte et d'apprentissage pour tous les acteurs.
- Dans un second temps (1995/96 – 1999), le succès du mobile s'affirme et entraîne des besoins croissants en stations de base. Les opérateurs continuent à intervenir dans le processus de production mais la sous-traitance est plus étendue, certaines entreprises se chargeant d'une étape de l'implantation, la coordination des différents intervenants relevant encore de l'opérateur. Les contrats se font site à site avec des conditions financières plus serrées (notamment sur le coût de la construction des sites). C'est largement à cette période que les acteurs se réfèrent lorsqu'ils évoquent le « déploiement cow-boy » ou encore « l'âge d'or du déploiement », c'est-à-dire en fait à une période où le celui-ci a été intense et a connu peu de difficultés.

- Dans un troisième temps (qui débute en 1999), on observe le passage, au moins pour les deux plus gros opérateurs, France Télécom et SFR, aux « contrats plaques » et à une livraison « clé en mains » des sites⁶³ ; une fois le sous-traitant retenu pour un marché portant sur un ensemble de sites, ce dernier s'organise et peut lui-même avoir recours à ses propres sous-traitants. Le déploiement est toujours aussi intense, moins en terme de couverture qu'en terme de densification massive et en terme de modification des sites (d'abord avec la « bibandisation » des sites, suite aux arrêtés de novembre 1998 étendant les autorisations indistinctement aux bandes 900 et 1800 MHz pour tous les opérateurs, puis, à partir de 2002, avec la transformation des sites pour préparer le déploiement de l'UMTS). Le déploiement doit en outre tenir compte d'un contexte réglementaire qui a évolué et un climat d'inquiétude grandissant autour des champs électromagnétiques.

Comme la description de ces étapes permet de le constater, l'histoire du déploiement est marquée par sa progressive massification et par la montée d'une industrialisation de la production du réseau de téléphonie mobile visant à soutenir et permettre cette massification. Dans le même mouvement, le rapport entretenu par les opérateurs avec l'environnement qui accueille leur réseau tend à être de plus en plus médiatisé par les entreprises qui assurent l'essentiel du déploiement.

2.2. L'implantation des antennes-relais du point de vue de l'organisation du déploiement

Le fonctionnement des téléphones portables nécessite le déploiement de stations de base, ou antennes-relais, reliées aux autres composantes du réseau de téléphonie mobile⁶⁴. Ces antennes-relais sont positionnées sur le territoire afin d'offrir l'accès à la téléphonie mobile, en assurant à la fois la transmission des communications et leur qualité. Le déploiement incombe aux directions régionales techniques des opérateurs. Cette organisation territorialisée est indépendante des départements de marketing et de vente, bien que leur plan de charge provienne de ces derniers. Ainsi, les aspects techniques et de développement territorial sont dissociés de la vente et du contact client. Celui-ci est largement délocalisé par le biais d'un réseau éclaté de vendeurs et de boutiques. Les contacts avec les clients comme avec les riverains des installations se voient mis à distance, contrairement à ce qui est réalisé pour la téléphonie fixe, au moins chez l'opérateur principal.

Les directions régionales s'organisent autour de trois fonctions essentielles : un service radio, un service déploiement et un service exploitation/maintenance. Le service déploiement est au cœur de la réalisation des implantations des stations de base. Il est chargé d'encadrer les deux étapes essentielles du déploiement : la « recherche-négociation » des sites sur lesquels seront implantées les futures antennes-relais ; la

⁶³ Les modalités de prise en charge du déploiement des sites par les sous-traitants sont différentes selon les opérateurs : Bouygues Telecom procède par lettre de mission « site à site », Orange et SFR procèdent par « contrats plaques », selon un appel d'offre pour Orange, une attribution et une pré-consultation chez SFR.

⁶⁴ Il ne sera ici question que des sous-systèmes radio des réseaux GSM, pas de leurs sous-systèmes réseaux.

construction proprement dite des stations de base. Ces étapes se réalisent conformément aux demandes transmises par le service radio, qui a lui-même reçu les besoins en déploiement des directions commerciales (ou marketing) centrales des opérateurs. Une fois le site construit et « recetté⁶⁵ », il est intégré au réseau et entre en fonction : il est alors ouvert commercialement et donc exploité et maintenu par le service exploitation/maintenance. C'est à partir de ce moment que la station de base réceptionne et transmet les communications et donc génère le chiffre d'affaire (du moins une partie) des opérateurs. L'exploitation de la station de base permet à son tour de mesurer extrêmement précisément le trafic acheminé, sa périodicité, les difficultés rencontrées, etc. Ces informations sont autant de fondements éventuels à la définition de nouveaux besoins d'antennes-relais pour faire face, par exemple, à la congestion d'un site.

Le déploiement du réseau de téléphonie mobile et son exploitation impliquent une organisation de la production que nous allons décrire afin de comprendre la façon dont les différents acteurs s'en acquittent. Au moyen de cette description, il s'agit de saisir les conditions dans lesquelles ces activités se déroulent et de saisir les contraintes et ressources en jeu. Nous verrons que l'activité de déploiement, telle qu'elle se réalise à l'heure actuelle⁶⁶, produit une sensibilité particulière à l'environnement dans lequel elle se développe ; cette sensibilité conduit à prendre en compte et à traiter les signes d'une inquiétude ou d'une contestation des « publics » des stations de base, à des moments particuliers et selon des modalités qui ne contribuent pas toujours à leur résolution – mais peuvent, dans certaines circonstances, contribuer à leur basculement en une mobilisation structurée⁶⁷. Comprendre cette sensibilité implique d'entrer dans le détail de l'activité des directions régionales afin de mettre à jour les fonctionnements organisationnels qui participent à modeler cette sensibilité.

La radio comme cœur de métier

Les besoins de déploiement sont déterminés en fonction d'objectifs commerciaux et marketing issus d'analyses réalisées par les directions centrales des opérateurs. Ces besoins sont définis par rapport à deux critères : la couverture et la qualité de service. Une fois définis, ils sont transmis aux directions régionales, qui ont elles-mêmes participé à la définition des besoins en fonction de leur connaissance locale du réseau, laquelle leur permet de repérer aussi bien des « trous de couverture » que des difficultés d'écoulement du trafic. De fait, l'essentiel de la définition des futurs sites à lancer en recherche se fait en fonction de critères commerciaux, marketing et techniques.

⁶⁵ Une fois le site construit et les matériels électroniques mis en place, le site doit être validé techniquement, afin de s'assurer que tout a été fait correctement, c'est la « recette » souvent réalisée par des entreprises sous-traitantes. Une fois cette validation faite, le site est testé par le service exploitation avant d'être définitivement intégré au réseau.

⁶⁶ Rappelons que nos recherches se sont déroulées pour l'essentiel entre la mi-2002 et la mi-2003, au moins en ce qui concerne les démarches menées chez les opérateurs.

⁶⁷ Dans cette partie, il s'agit donc bien de considérer les effets d'une structure organisationnelle sur la façon dont elle s'insère dans un environnement particulier et sur la façon dont elle est amenée à percevoir cet environnement, et donc à y répondre.

« On est en début de process, c'est nous qui sommes à l'origine des emplacements des sites, on convertit des objectifs marketing en données techniques : en nombre et en configuration. Ils nous donnent les zones à couvrir : ils nous disent les centres villes en indoor, en gros ce sont des contours et des niveaux de service et nous on met en place le nombre d'émetteurs qui nous permettra de couvrir. Donc c'est le marketing qui nous donne les zones et nous on a la vision terrain. C'est eux qui ont la vision du marché et qui spécifient les besoins. Ils donnent aussi des éléments sur le profil de trafic et nous on essaie de gérer, c'est annuel avec une remise à jour trois fois par an. Donc nous on a les données du marketing, nous on a les remontées du terrain. Eux nous donnent les évolutions, en fonction des zones. Nous on fait des remontées techniques, eux aussi peuvent en faire et ils pondèrent avec les informations marketing qu'ils ont. Nous en fait, on fait le lien entre le marketing et le technique. » (Responsable radio, 17)

La radio, et plus précisément l'ingénierie radio au sein des directions régionales, est chargée de donner une expression technique précise aux objectifs et exigences fournis par les directions centrales. Concrètement, un ingénieur radio prend en charge les besoins exprimés sur une zone géographique donnée et, en fonction du réseau existant et du relief, détermine les sites à prévoir afin de couvrir les besoins théoriques fournis. Dans ce but, il utilise des logiciels de simulation lui permettant de situer l'emplacement théorique idéal : il définit ainsi une zone de recherche dans laquelle le site doit être construit afin que les objectifs donnés puissent être atteints de la façon la plus satisfaisante possible. L'essentiel de ce travail se réalise donc « en chambre », c'est-à-dire en fonction de spécificités définies, de logiciels de simulation et de la connaissance que l'ingénieur radio peut avoir du terrain⁶⁸. Une fois la zone de recherche définie, le site théorique est transmis au service déploiement afin que celui-ci procède à sa recherche et à sa construction.

Se déroule alors entre ces services une négociation visant à articuler, d'une part, une vision théorique du site radio idéal et, d'autre part, une vision du site effectivement réalisable sur le terrain. De fait, les équipes de l'ingénierie radio et celles du déploiement doivent négocier pour se mettre d'accord sur l'emplacement qui sera effectivement choisi. S'il est très rare que des conflits apparaissent entre ces deux services, il n'en est pas moins vrai que les enjeux de l'un et de l'autre ne se recouvrent pas totalement, bien qu'ils soient fortement interdépendants. A grand trait :

- l'ingénierie radio et les personnes qui la constituent se définissent comme les garants de la qualité du réseau, en partant de l'idée qu'« il vaut mieux pas de site, plutôt qu'un mauvais site » ;
- les acteurs du déploiement se réclament de leur connaissance fine des possibilités qu'offre la réalité du terrain et aussi de la nécessité de « sortir du site » pour atteindre les objectifs de déploiement.

Dès lors, l'ingénierie radio peut se voir reprocher par le service déploiement une approche trop technique, impropre à prendre en compte les difficultés rencontrées pour trouver des sites idéaux ; le service déploiement, quant à lui, peut se voir reprocher un manque de

⁶⁸ Dans la grande majorité des cas, un ingénieur radio ne se déplacera sur le terrain qu'en cas de difficultés importantes rencontrées par le service déploiement pour trouver un site candidat convenable. Dans de tels cas, l'ingénieur radio peut se déplacer pour s'assurer que le service déploiement (ou son sous-traitant) n'a pas omis une ou des possibilités.

persévérance dans la recherche d'un emplacement adapté, au profit de la facilité et de la rapidité, rognant ainsi sur la qualité radio.

« Nous on donne les spécifications radio au déploiement, c'est : « Une antenne, à tel endroit, telle hauteur, dans telle direction »... et c'est au déploiement de jouer. Mais c'est un site théorique, on leur dit : « On le veut ici », avec une zone de recherche qui va dépendre de la densité du site, la zone de recherche peut avoir un rayon de 50 m... et « Il faut que tu remontes un candidat », et le déploiement met en œuvre. Et là, on trouve toutes les difficultés qu'on veut avoir avec les Mairies, les bailleurs, aujourd'hui, c'est très, très complexe. Il faut trouver le bon compromis avec le déploiement : il ne faut pas bloquer un site, et ne pas avoir que des sites faciles à faire, c'est-à-dire pas très bons en radio. Nous, il ne faut pas qu'on soit trop puriste, et le déploiement il ne faut pas qu'il fasse remonter que les sites qu'il sache sortir vite. Il faut qu'on pousse au bout les choix qu'on avance. Il faut vraiment qu'ils remontent le meilleur de ce qu'ils peuvent faire. Nous on doit s'assurer qu'ils vont au bout de la négociation, et ce d'autant plus qu'on sous-traite. Il faut qu'on s'assure qu'on abandonne pas trop tôt la recherche du meilleur site. » (Responsable radio, 17)

Cette tension entre ingénierie radio et service déploiement est toujours présente bien qu'elle ne revête pas forcément des signes explicites. Mais l'ingénierie radio conserve l'avantage, au sens où un site proposé par le service déploiement et qui n'est pas « validé radio » ne sera pas retenu et le service déploiement devra s'efforcer de trouver un autre candidat. Le choix final reste donc entre les mains de l'ingénierie radio, en tant que garante de la qualité du réseau. En outre, les indicateurs de qualité radio, portés largement par le service radio, intéressent en fait la direction régionale dans sa totalité.

« Il y a des problèmes d'avancement du programme de déploiement, notamment sur la première phase de recherche : on ne trouve pas de candidats. Quand on en trouve, il faut qu'il soit validé radio, et la radio peut ne pas vouloir le valider. Si la radio sent qu'il n'y a pas d'autre solution, elle peut accepter, mais elle peut aussi tout bloquer et estimer qu'il faut d'autres candidats. » (Chef de projet)

Cette position de force de l'ingénierie radio tend, selon les acteurs du déploiement, à s'infléchir, car elle prend conscience des difficultés croissantes pour trouver des sites qui satisfassent exactement aux demandes faites. En effet, les négociations sont plus nombreuses et portent sur le niveau de la dégradation de l'objectif qui peut être accepté, compte tenu du caractère plus ou moins stratégique de l'emplacement (absorption de trafic espéré et rentabilité du site). Ainsi, un site candidat est classé en fonction de l'atteinte des objectifs radio qu'il permet : si celle-ci est dégradée, elle est soumise à une décision collégiale entre les différents services de la direction, sous la responsabilité du directeur. Il se peut ainsi qu'un emplacement sous-optimal d'un point de vue radio capte suffisamment de trafic pour être commercialement rentable et ce faisant être poursuivi en négociation puis en construction.

« Par exemple, on a des seuils de loyer en fonction des zones, mais si on a du mal à trouver un site, on peut regarder si on accepte de payer plus. Là on regarde l'étude économique, donc le trafic qu'on espère écouler et ce que ça rapporte, et on voit si on valide le surcoût. S'il faut accepter une dégradation pour le site, il faut qu'on voit si on accepte ou non, en fonction des différentes solutions techniques possibles. » (Responsable du programme de déploiement, 37)

Les relations entretenues par le service radio et le service déploiement au sein des directions régionales rendent compte de la traduction successive d'un objectif global de déploiement en spécifications techniques des implantations à mener, puis de ces spécifications théoriques en sites potentiels, dont les caractéristiques doivent satisfaire des critères techniques radio, afin que le réseau puisse être exploité et fonctionner correctement. De fait, l'activité de déploiement est très étroitement encadrée autant par des objectifs commerciaux que par des exigences techniques difficilement surmontables, du moins à court terme⁶⁹.

Le déploiement : une machine à traiter des contraintes

Le service du déploiement au sein des directions régionales doit donc parvenir à réaliser aussi précisément que possible les sites définis par le service radio. Outre les impératifs techniques radio qu'il doit satisfaire, le service déploiement est confronté aux conditions exactes et concrètes dans lesquelles une implantation peut être effectivement envisagée. Ces conditions à partir des années 2000 ont été de plus en plus difficiles, alors même que la densification du réseau allait croissante et était menée au moyen d'une organisation reposant largement sur le recours intensif à la sous-traitance. Dans les développements qui suivent, nous allons nous intéresser à la signification exacte d'un recours à la sous-traitance sur la capacité des opérateurs à s'informer des réactions que leurs activités suscitent, puis à la nature de contraintes qui pèsent sur l'activité du déploiement. Une fois ces analyses menées, nous disposerons d'une appréhension précise de la nature de l'activité de déploiement qui consiste pour l'essentiel, au moins telle qu'elle a été amenée à se développer, à répondre à la multitude de problèmes qui marquent sa réalisation, tout cela en satisfaisant à des objectifs de qualité et d'écoulement des communications.

La délicate interdépendance avec la sous-traitance

Lorsque l'ingénierie radio lui transmet la zone de recherche d'un site, le service déploiement organise, dans un premier temps, la prise en charge de la recherche négociation de ce site et, dans un second temps, en supposant que la recherche négociation ait débouché, la construction proprement dite de l'antenne par des sous-traitants. De fait, les acteurs du service du déploiement dans les directions régionales des opérateurs sont peu sur le terrain. Les sous-traitants occupent le terrain et deviennent « les yeux et les oreilles » du déploiement. Ils s'occupent de faire les démarches nécessaires pour trouver un emplacement qui corresponde le plus étroitement possible à la zone définie par l'ingénierie radio. Cette zone de recherche en fonction de l'environnement, rural ou urbain, est variable : elle est de plusieurs kilomètres en zone rurale et de

⁶⁹ L'évolution des technologies et matériels mis en œuvre peuvent en partie desserrer les contraintes qui pèsent sur le déploiement, c'est par exemple ce qui s'est passé avec l'apparition des antennes bi-bandes 900/1800 qui permettaient d'augmenter les capacités sans rajouter physiquement des antennes, au moins dans une certaine mesure. C'est également le cas avec l'apparition des antennes tri-bandes 900/1800/UMTS. Mais ces évolutions d'une part sont lentes et d'autre part ne permettent pas forcément de faire face au volume des communications à écouler, de sorte que l'implantation de nouvelles antennes, au moins d'un point de vue technique, est toujours, à un moment donné, nécessaire.

quelques dizaines de mètres en zone urbaine (pouvant se réduire à un groupe précis de constructions).

Le sous-traitant dispose en général dans sa structure organisationnelle d'une activité de recherche négociation et d'une activité de construction. Il n'est cependant pas rare de voir la recherche négociation prise en charge, soit par un autre sous-traitant, soit par un professionnel indépendant sous contrat avec le fournisseur. Par le service du déploiement comme par les sous-traitants, cette phase est considérée comme la plus délicate, essentiellement du fait de la difficulté à estimer le temps à y consacrer. Dans la mesure où les contrats passés avec les sous-traitants fixent des délais, le but du « négo » (ou « recherche-négo ») du sous-traitant est de trouver rapidement le bon candidat, afin de pouvoir s'investir dans les démarches qui ont le plus de chances d'être fructueuses tant du côté du bailleur que du côté de son « client » (à la fois le service déploiement et l'ingénierie radio).

« Quand on a passé la négo, on a un timing fiable, on sait le temps qu'il nous faut pour construire, même s'il y a des petits incidents, ça reste très gérable. Pour contre, la grosse incertitude est sur tout le début du processus. Il y a la négo et les autorisations administratives qui peuvent prendre deux jours comme des mois et des mois. Là-dessus on ne sait rien et dès qu'il y a une inquiétude santé, on explose les délais. C'est au démarrage qu'on sait le moins ce que va devenir la production. » (Responsable du programme de déploiement, 37)

« La base de notre activité, la recherche négo, c'est très simple : plus elle dure longtemps, plus on perd de l'argent ! » (Sous-traitant, 38)

Tous les acteurs participant au déploiement, qu'ils s'agissent des sous-traitants ou des acteurs du service déploiement (notamment les chefs de projet⁷⁰), énoncent clairement l'enjeu de la recherche-négociation : trouver un équilibre entre les efforts consentis pour rechercher un emplacement proche de l'idéal et les coûts que ces efforts impliquent tant en termes financiers pour le sous-traitant qu'en termes de délais supplémentaires pour l'opérateur. Cet enjeu est omniprésent dans les relations entre sous-traitants et acteurs du service déploiement mais s'actualise autour de quelques cas de sites dont le déploiement se révèle compliqué.

Dans un tel cadre, la volonté essentielle du chef de projet est de parvenir à estimer les efforts effectivement consentis par le sous-traitant. Pour ce faire, il dispose de deux outils :

- des rencontres régulières au cours desquelles se mène le suivi des avancées des différents sites ;
- la consultation des documents réalisés par le sous-traitant et qui jalonnent la recherche-négociation.

⁷⁰ Les dénominations d'un opérateur à l'autre changent pour désigner la personne (ou les groupes de personnes avec différents niveaux hiérarchiques) qui au sein du service déploiement est en charge du suivi de l'activité des sous-traitants. Le parti est pris ici de parler de « chef de projet » sans faire référence à un opérateur en particulier mais seulement à la fonction.

L'effort consenti est ainsi évalué selon la propension du sous-traitant à suivre les instructions données, parfois en cours de déploiement, mais également en fonction de la qualité des documents réalisés tout au long de ce dernier. Les acteurs du service déploiement, en fonction de ces deux éléments, parviennent à construire une représentation de la prestation du sous-traitant. Cette représentation laisse cependant dans l'obscurité un point important, qui s'avère crucial dans le contexte des mobilisations : la façon dont le futur bailleur a été abordé, et plus généralement comment les relations ont été établies avec des personnes susceptibles d'être des bailleurs potentiels pendant la phase de négociation. Quand bien même des instructions sont données de faire remonter le moindre soupçon de difficultés ainsi que de présenter les activités réalisées⁷¹ le plus clairement possible, les démarches effectivement menées par le sous-traitant restent un point aveugle difficile à évaluer.

« Pour l'aménageur, on ne voit pas grand chose. Quand la recherche est positive, il nous présente le candidat, la radio valide ou pas et on ne voit pas comment il a présenté les choses. Après on se fie aux documents juridiques du contrat mais le type de relations qu'il a eu avec le propriétaire, on ne le voit pas. Si la recherche est négative, il fait un rapport de zone et nous explique ce qu'il a fait et il nous propose des solutions. » (Chef de projet, 36)

De leur côté, les chargés de projet peuvent se montrer plus ou moins attentifs à ces informations, notamment en fonction des périodes de l'année et des nécessités plus ou moins pressantes de trouver des sites. Ainsi, le dernier trimestre de l'année est à la fois la phase la plus active du déploiement et le moment où l'atteinte des objectifs annuels assignés se fait plus pressante. Il s'agit d'une période où les chargés d'affaires sont les moins réceptifs aux données concernant la sensibilité du site.

« Dans les réunions avec le chef de projet, on fait remonter des problèmes et là c'est chaud. Nous dès la visite technique, on est en rapport avec les gens [les riverains] et on voit si c'est bien perçu ou pas. Nous, on signale ça à l'opérateur, c'est eux qui décident ce qu'on fait. La plupart du temps ils prennent acte... et après, s'il y a un problème, ils nous disent : « Mais pourquoi vous ne nous avez pas prévenu » !! alors qu'on l'avait fait ! Maintenant on fait des compte rendu de nos réunions, avant c'était moins formel et ils avaient tendance à oublier certaines des infos qu'on leur donnait. Maintenant, on a les dates, c'est écrit. » (Sous-traitant, 39)

Devant la difficulté d'estimer la prestation des sous-traitants, la qualité des documents remis par ces derniers reste une pièce maîtresse d'évaluation de leurs efforts. Ces documents ont pour l'essentiel des visées techniques et réglementaires : ils portent sur les caractéristiques techniques du site à construire et sur les différentes autorisations et démarches indispensables à sa construction. Des indications sur les zones sensibles telles que définies par le « rapport Zmirou » sont apparues dans ces dossiers, complétant les dispositions à prendre pour la construction des antennes. Mais ces renseignements ne rendent souvent

⁷¹ Les acteurs du déploiement évoquent des formations données aux sous-traitants pour leur donner les bonnes pratiques d'approche. Si ces formations sont saluées, les publics qui en sont bénéficiaires sont souvent les dirigeants de ces entreprises ou de certains services et plus rarement les personnes qui mènent effectivement les « recherches-négo ».

compte que des sites sensibles les plus visibles ou éventuellement indiqués par la mairie.

De fait, les relations entre les acteurs du service déploiement et les sous-traitants sont fondamentales car c'est en leur sein que se négocient, au moins implicitement, la remontée d'informations sur les sites potentiels et l'attention portée aux signes d'une « sensibilité sociale » éventuelle du voisinage. L'actualité récente et la récurrence des difficultés ont fait évoluer la rapidité avec laquelle des informations sont transmises par les sous-traitants aux acteurs du déploiement de la direction régionale. Ceux-ci s'y prêtent d'autant plus qu'en les transmettant, ils ont toutes les chances de se voir déchargés du dossier au profit des personnes spécialisées de la direction régionale. Il reste que cette remontée d'information est soumise à aléa et qu'elle peut facilement être tronquée, empêchant la perception d'un problème à venir.

« Par rapport au sous-traitant, il faut du recul, il faut prendre du recul. J'essaie de me faire expliquer les choses calmement. On essaie de reprendre contact avec les gens qui sont partis de l'affaire, de la recherche. On est toujours prévenu trop tard, quand on est en travaux, c'est là où on apprend, quand on affiche... à un moment où on devrait être inarrêtable. Le sous-traitant a pu étouffer des trucs, pour ne surtout pas être emmerdé avant la construction, ou alors, personne n'a rien su, et les voisins s'aperçoivent du truc au dernier moment... en fait, je ne sais pas répartir les raisons des problèmes, je suppose. » (Chef de projet, 19)

Le renforcement des contraintes de déploiement

L'ensemble du déploiement est caractérisé, comme tout projet et chantier, par des problèmes à traiter. La fonction même du service déploiement est d'y répondre : les difficultés qui ont émergé à la fin des années 1990 ont largement été traitées, au moins dans un premier temps, comme de nouveaux problèmes auxquels il fallait répondre par l'élaboration de nouvelles réponses. Mais dans les dernières années, ces difficultés ont gagné en intensité et ont pu changer de nature et ce faisant rompre avec les processus traditionnels de traitement.

Les contraintes que rencontrent traditionnellement les acteurs du déploiement se classent en deux catégories : technique et réglementaire. Pour chacune d'entre elles, un certain nombre de solutions ou suites à donner sont mises en œuvre (conduisant à la poursuite du déploiement du site ou à son arrêt). Ces contraintes et réponses sont résumées dans le tableau ci-dessus, elles sont intimement liées aux différentes contraintes déjà présentées.

Problèmes - Contraintes	Réponses possibles
Techniques	
Pas de site possible dans la zone de recherche	- voir opportunité d'un site en dehors de la zone de recherche et estimation de l'atteinte de l'objectif de couverture - mettre plusieurs sites encadrant le premier prévu pour « récupérer » le trafic et la couverture - abandon du site
Site possible mais avec dégradation des critères radios	- aménagements techniques envisageables (augmenter la hauteur, types d'antennes) - délibération sur l'acceptation de la dégradation de l'objectif en fonction du caractère stratégique du site
Site possible mais difficultés techniques d'installation (par rapport au lieu d'implantation ou pour les problèmes d'accès par la suite)	toutes solutions techniques envisageables dans les limites de coûts rapportés à la rentabilité estimée (renforcer les structures de l'immeuble, adapter les matériels, l'emplacement, etc.)
Site possible mais « sensibilité sociale » ou environnement à protéger	habillage, intégrations diverses
Délais de raccordement à Liaison Louée (lié à l'activité France Télécom)	attente (et à plus long terme développement de faisceau hertzien selon faisabilité sur le site ⁷²)
Réglementaires	
Refus du bailleur	- recherche d'un autre emplacement, d'un autre bailleur - si le bailleur est une copropriété : attendre une autre AG (éventuelle changement de vote) - négocier le loyer de l'antenne et le coût d'entrée
Négociation sur les dispositions du bail - durée et conditions de renouvellement - restrictions d'accès - dispositions santé - condition de retrait, assurance en cas de problème	Négociation (notamment avec service juridique de la direction régionale)
Refus de DTEPC	- rencontre avec le maire (en faisant appel aux différentes personnes pouvant intervenir) - modification du projet pour accord DTEPC - reconfigurer le site pour ne plus avoir besoin de DTEPC - action en justice (mais les délais sont longs)
Avis défavorable ABF ⁷³	- modification du dossier, intégration - déplacement du projet - prise de pari (sur des sites « stratégiques ») en jouant la prescription pénale des 3 ans (cas rares)
Arrêté du maire interdisant implantation	attaque en justice et en même temps proposition de négociation notamment au moyen des chartes
Refus autorisation de voirie	- négociation - portage manuel du matériel (si possible, essentiellement dans le cas d'antennes en zone urbaine) - appel à moyen de transport rendant inutile autorisation de voirie (hélico ou grue implantée sur terrain privé – cas très rares)
Refus raccordement EDF	Blocage
Autorisation Comsis	Refus extrêmement rare, il peut arriver que l'autorisation parvienne après la construction du site, l'autorisation ne portant que sur des critères radios
Autorisation de l'aviation civile	Refus extrêmement rare

Nous verrons dans la deuxième partie de ce rapport de quelle manière la santé constitue une nouvelle catégorie de problème. Pour l'instant, il suffit de souligner que les nombreuses contraintes que l'activité de déploiement rencontre laissent de larges marges de manœuvre, si ce n'est pour construire le site idéal, au moins pour en trouver un qui s'en rapproche. Ainsi, les opérateurs, en fait leur service déploiement et leurs sous-traitants, ne manquent pas de ressources pour faire face aux difficultés tant techniques que réglementaires qui surgissent. Si les nécessités techniques sont bien réelles, elles permettent néanmoins un large éventail de solutions et de raffinements qui ne connaîtront de

⁷² Ce qu'a très vite développé Bouygues Telecom et ce qu'a commencé à mettre en œuvre SFR à partir de la fin 2001.

⁷³ Dans le périmètre de protection de 500 m de rayon autour des monuments historiques, sites inscrits ou classés, secteurs sauvegardés, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, avec avis simple (obligatoire mais peut ne pas être suivi) ou avis conforme (obligatoire et doit être suivi, sauf recours auprès du préfet) ou encore les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristiques.

limites que dans la mesure où les coûts à consentir ne sont plus en accord avec les bénéfices espérés en terme d'écoulement de trafic. De même, les exigences réglementaires, si elles s'alourdissent, n'ont rien d'insurmontables et appellent simplement une organisation différente, plus détaillée et plus précise.

Si ces deux catégories de contraintes ne sont pas insurmontables, elles ont cependant un effet direct sur le déploiement : elles le ralentissent, en allongent son déroulement de plusieurs mois, et plus encore elles le rendent plus imprévisible. Elles marquent la fin d'une période du déploiement que les acteurs qualifient « d'âge d'or » et signifient l'avènement d'une autre façon de mener le déploiement qui s'articule autour, d'une part, d'un respect très strict de toutes les dispositions réglementaires, quitte à les surinterpréter et, d'autre part, d'un regain d'effort autour de la phase de recherche-négociation.

Durant une partie de la décennie 1990, la réglementation, tout en étant respectée, faisait l'objet d'interprétations en utilisant les dispositions du code de l'urbanisme qui définissent les conditions dans lesquelles l'installation d'une station de base doit faire l'objet d'une Déclaration de Travaux Exemptée de Permis de Construire (DTEPC), et qui définissent donc en creux les conditions dans lesquelles elle n'est pas soumise à cette obligation. A l'heure actuelle, certains opérateurs ont adopté une interprétation plus large des dispositions du code de l'urbanisme et déposent systématiquement des DTEPC, que le site l'exige ou non. Leur objectif est de donner plus de transparence au déploiement et un des résultats est de modifier le rapport que les opérateurs⁷⁴ peuvent avoir avec les maires appelés à prendre position.

Ce changement d'interprétation est dû à la conjonction de trois facteurs : la sensibilité croissante du public, l'arrivée à maturité de contrats anciens, l'intensification de la densité du réseau (plus que la couverture à proprement parler), ces trois facteurs renvoyant en fait plus fondamentalement encore, à la peur des opérateurs devant une éventuelle instabilité de leur réseau, qui ne pourrait qu'occasionner de nouvelles recherches de sites et encore plus directement des difficultés d'exploitation du réseau existant.

Les acteurs du déploiement ont d'autres moyens de répondre, plus indirectement, aux contraintes qui pèsent sur les sorties de sites. Ils peuvent notamment anticiper des échecs prévisibles et lancer plus de sites en recherche pour s'assurer que les objectifs de sortie seront tenus. Cela a deux conséquences :

- un coût supplémentaire, mais il est à relativiser du fait que le coût de la recherche-négociation est relativement faible par rapport à celui de la construction et aux revenus occasionnés par un site mis en service ;
- plus d'incertitude, car préciser les sites qui sortiront effectivement se révèle un exercice difficile ou qui, du moins, ne peut se mener que tardivement.

⁷⁴ En réalité, il s'agit souvent des sous-traitants, intervenant pour le compte d'un opérateur, mais les personnels des mairies ont tendance à les confondre.

Les acteurs du déploiement doivent enfin maîtriser l'essor de la « problématique santé », dans la mesure où elle contribue au durcissement des difficultés habituelles et ralentit voire bloque totalement le déploiement de sites, et ce quelle que soit l'étape considérée.

Le difficile traitement des relations avec les riverains

La nature des relations entre les opérateurs et les riverains suscite un certain nombre d'incompréhensions et de décalages dans les réponses apportées par les premiers aux seconds, qui peuvent déboucher sur des contestations. Cela se vérifie d'autant plus que les réactions et demandes des riverains ont été, du moins dans un premier temps, traitées comme de nouvelles contraintes n'appelant pas un traitement différent des précédentes contraintes.

Les relations entre opérateurs et riverains peuvent se nouer à trois moments distincts : la phase réglementaire, qui rend compte des démarches entreprises par les différents acteurs de l'activité pour la mener à bien ; les « points de contacts de terrains » qui renvoient aux moments où l'activité gagne en visibilité aux yeux d'un plus grand nombre de personnes ; et enfin les « points d'échange d'informations et de prise en compte des contestations » qui rendent compte des réponses apportées ou négociations menées une fois identifiées les difficultés de déploiement dues à la question santé.

D'un point de vue réglementaire, les points de contact ne se font qu'avec certaines personnes du champ administratif. De fait, une très large partie de l'activité de déploiement ou de l'exploitation est invisible pour les riverains de la future antenne et plus encore d'une antenne existante. La diffusion de l'information autour d'un projet est très limitée dans sa phase initiale et n'atteint des publics plus larges que lorsque le bailleur est une mairie ou une copropriété et lorsque les travaux entrent dans leur phase active. Les riverains sont donc fondés à considérer qu'ils ne sont pas partie prenante des décisions d'implantation d'antennes-relais.

Ce fait est accentué par le contexte difficile qui a pu entraîner de la part de certains sous-traitants des pratiques visant à réduire encore les occasions de contact, par exemple, lors de repérages de lieux pour recueillir des informations techniques, en évitant de révéler la nature exacte de leur présence. La faiblesse des relations est en outre inscrite dans les différentes réglementations encadrant l'activité puisque celle-ci ne prévoit pas formellement d'information des riverains. Or, compte tenu du contexte sensible, la réglementation est soigneusement respectée puisqu'elle constitue un élément important à faire valoir par l'opérateur auprès des autorités, en cas de contestation. Mais appliquer la réglementation ne signifie pas informer activement.

Le cas de l'affichage de la déclaration de travaux ou des débuts du chantier illustre la nature de la « visibilité » qui peut être donnée par le respect de la réglementation. L'affichage est le plus souvent réalisé et respecté (au besoin, les opérateurs font des constats d'huissier régulièrement pour pouvoir le prouver), mais cet affichage peut très facilement passer totalement inaperçu du public, dans la mesure où rien

n'est fait pour attirer l'attention dessus. Cet affichage échappant à leur attention, les populations découvrent au dernier moment le futur chantier ainsi que les informations qui étaient disponibles mais très concrètement restées invisibles. Les riverains peuvent alors avoir l'impression de ne pas avoir été informés.

La stratégie visant à minimiser les points de contact et partant, les occasions de donner des informations, a des effets contre-productifs : elle génère des étonnements, des surprises, des sentiments d'être pris au dépourvu, voire d'être mis devant le fait accompli ou piégé, pour les riverains découvrant l'antenne quand tout est à peu près réglé. La pression exercée pour poursuivre le projet n'offre d'autres solutions du côté des riverains pour se faire entendre que la contestation.

En effet, les moments opportuns pour établir une communication sont liés à la venue sur le site des différents acteurs participant au déploiement, puis à l'exploitation-maintenance de l'antenne. Cependant, aussi bien les points de contacts réglementaires que les points de contacts de terrains concourent à rendre le déploiement peu visible aux publics concernés par la station de base en projet. Cette faible visibilité était traditionnelle dans le cadre de l'activité industrielle du déploiement et en accord avec la réglementation existante, mais dans le nouveau contexte, elle est facilement interprétable par les populations apprenant qu'une installation va ou a pris place dans leur proche environnement comme une volonté délibérée d'un opérateur de « cacher les choses ». Cette interprétation, parmi d'autres, sert de fondement au développement de suspicions.

Plus encore, et pour comprendre comment l'activité de déploiement (et à moindre titre celle d'exploitation-maintenance) participe à une forme d'entretien ou de renforcement, voire d'initiation de la « question santé », il convient de s'intéresser à la façon dont cette activité et les acteurs qui la portent sont informés des interrogations soulevées par les riverains et de la façon dont ils y répondent. Ces acteurs, au sein des directions régionales des opérateurs, sont en fait fortement dépendants d'un ensemble d'autres intervenants dans le déploiement (appartenant aux opérateurs ou sous-traitants mais également à d'autres organisations comme les mairies, les bailleurs, les particuliers, les syndicats, la presse). Dès lors que ceux-ci ne font pas remonter rapidement les premiers signaux indiquant des tensions (à supposer qu'ils les détectent), cela a des implications sur la façon dont la question santé sera ensuite traitée par les acteurs du déploiement. Leur intervention a de forte chance d'être, à la fois tardive et en réaction à une situation qui s'est déjà dégradée.

Le lien entre ce qui se passe au sein d'un environnement et ce qui est perçu par les directions régionales est donc ténu et lâche. Ce lien est largement dépendant de la diligence et de la capacité des sous-traitants comme des chefs de projet à en prendre conscience. Ainsi, pour qu'une sollicitation soit prise en compte, il faut qu'existent localement des modalités de remontée d'information très structurées. A défaut, la préoccupation doit se durcir et s'exprimer de façon virulente pour être entendue. Celle-ci devient le signe, à la fois du temps plus ou moins long pendant lequel les riverains inquiets auront accumulé suspicions ou doutes, et de la difficulté à établir une communication avec les

responsables de l'implantation. Cette tension est bien souvent entretenue involontairement par les interventions des différents acteurs du déploiement du côté des opérateurs.

Une fois que la préoccupation est détectée, les réponses apportées sont essentiellement d'ordre réglementaire et technique, visant à prouver le bien fondé des démarches entreprises. Mais ces réponses s'inscrivent dans le cadre d'une argumentation qui part du principe que le droit est du côté des opérateurs et qui privilégie la poursuite du développement du service de téléphonie mobile à d'autres considérations. Elle ne prend donc pas la mesure des inquiétudes, voire de l'exaspération, accumulées.

Face aux oppositions, les acteurs du déploiement s'efforcent d'être inattaquables d'un point de vue réglementaire, afin de faire valoir leur position vis-à-vis des autorités et ainsi d'être systématiquement en position de force dans le cadre d'une négociation. Cette position entraîne un durcissement des positions adverses. Le thème de la santé constitue progressivement un point de blocage et de crispation entre les différentes parties.

Conclusion

En 2001, les différentes composantes du problème que constituent les risques sanitaires liés à la téléphonie mobile sont en place. Sa radicalisation se situe au confluent des différentes scènes d'action que nous venons d'évoquer. C'est à partir de 2001 que se noue une dynamique contestataire qui, en s'emballant, établit liens et passerelles entre les différentes scènes d'action. C'est dans cette mise en relation que se durcit le problème sanitaire.

Dans chacune de ces scènes, la question sanitaire apparaît à la marge. Elle n'est perçue par aucun des acteurs comme étant susceptible d'entraver le développement de la téléphonie mobile. Elle s'apparente plus à un phénomène annexe, qui appelle néanmoins une réponse dès lors qu'il apparaît que des acteurs politiques s'en emparent tandis que le souvenir des récentes crises sanitaires incitent les autorités à prévenir un nouveau scandale. Mais, et nous aurons l'occasion de le vérifier dans la deuxième partie, la plupart des acteurs qui suivent ce dossier sont convaincus qu'il n'existe aucun risque sanitaire, une conviction qu'ils n'abandonneront jamais. Dans ces conditions, ils organisent une réponse d'ordre uniquement scientifique, sans envisager à aucun moment de repenser une politique dont les bénéfices économiques, politiques et sociaux sont perçus comme très importants.

Le propre de ces réponses est de demeurer faiblement visibles et déconnectées les unes des autres. Cela s'explique par leur marginalité même, au regard de l'enjeu que constitue la poursuite du développement de la téléphonie mobile. Mais cela conduit de nombreux intervenants à ignorer ou méconnaître les actions entreprises à d'autres niveaux.

L'histoire du risque sanitaire associé à la téléphonie mobile est celle d'un problème qui se constitue progressivement en réaction à cette

marginalité. Pour le faire exister, les porteurs du problème (politiques, contre-experts, associations, riverains) vont devoir organiser une coalition suffisamment importante pour entreprendre de bloquer un processus qui semble à la fois continu et irréversible. Ces porteurs du problème sont, à l'image du risque sanitaire lui-même, marginaux dans les différentes scènes d'action évoquées : c'est en unissant leurs forces qu'ils parviennent à constituer une masse critique suffisante pour appeler une réponse de la part des opérateurs et des pouvoirs publics. Cette réponse passe notamment par l'établissement de liens entre ces promoteurs d'une politique de téléphonie mobile, autrement dit une capacité à mettre en commun leurs ressources. Or, cette stratégie se heurte à plusieurs difficultés, parmi lesquelles l'hétérogénéité des points de vue au sein de l'Etat, mais aussi le coût extraordinaire que représente la remise en cause de cette politique. Les premières réponses consisteront donc à tenter d'aménager celle-ci pour répondre à l'émergence d'un problème sanitaire. Elles ne parviendront paradoxalement qu'à renforcer l'opposition des élus, scientifiques, associations et riverains qui revendiquent une autre approche.

Les pouvoirs publics comme les industriels sont par conséquent engagés dans un « sentier de dépendance » qui est d'abord technique et économique. Dans ce sentier, aucune bifurcation n'est envisagée. Il faut une mobilisation sociale importante qui transforme le problème en un risque sanitaire pour qu'une inscription sur l'agenda politique ait lieu. Cette politisation ne permet pas pour autant de concevoir d'emblée une autre voie. La radicalisation de l'affrontement est une réaction à cette incapacité des pouvoirs publics comme des opérateurs d'envisager autrement le développement de la téléphonie mobile.

Partie 2

Un affrontement binaire

A partir de 2001, deux groupes antagonistes s'opposent dans un affrontement binaire autour des risques pour la santé liés à la téléphonie mobile. Un premier groupe, composé des représentants de l'Etat, d'experts et des opérateurs, tend à estimer que l'existence d'un risque lié aux portables est faible, celui d'un risque à propos des antennes étant quant à lui considéré comme nul. Le second groupe réunit des contre-experts, des mobilisations hostiles au déploiement d'antennes-relais et des associations autour de la conviction que les portables comme les antennes représentent un risque pour la santé.

Ces deux groupes n'existent pas d'emblée. Leur constitution est le résultat d'une dynamique du conflit qui contribue progressivement à une polarisation des positions. Le processus de formation de deux groupes est très largement le fruit de l'impossibilité pour les protagonistes de nouer au départ une forme de relation ou de dialogue, lorsque naissent des interrogations au sujet de la téléphonie mobile. Cette impossibilité peut-être observée tant au niveau national qu'au niveau local.

La dynamique contestataire a un effet de polarisation. A partir de 2001, on assiste à un double mouvement de constitution d'alliés et d'ennemis qui débouche sur une escalade conflictuelle culminant en 2002-03. Avec le temps, se forge une certaine cohérence dans les réactions au sein des deux groupes, du fait d'une même appréhension de la question et de la constitution de références communes. Ce faisant, les sources de cohésion sont autant internes qu'externes et ont pour effet de renforcer les liens au sein de chaque groupe.

Cette partie présente chacun des deux groupes séparément, mais il convient de rappeler à tout moment que les caractéristiques de chacun sont le résultat d'un processus dynamique.

1. Les mobilisations locales, les associations d'opposants et les contre-experts

Cette partie décrit la façon dont s'établissent des liens entre trois groupes d'acteurs : les riverains qui se mobilisent contre une antenne (ou un projet d'antenne), les associations nationales (PRIARTÉM et Agir Pour L'Environnement) qui s'opposent à la poursuite d'un déploiement intensif des antennes et les contre-experts qui se positionnent en « lanceurs d'alerte » sur le sujet de la téléphonie mobile.

Ces trois groupes d'acteurs présentent des histoires ou des parcours spécifiques, mais à un moment donné, leurs objectifs, leurs ressources et leurs représentations en viennent à se rencontrer, se soutenir et se renforcer autour d'un intérêt au moins partiellement commun : la contestation d'implantations d'antennes-relais sans concertation et l'identification d'un problème de sécurité sanitaire. Chacun de ces groupes d'acteurs conserve néanmoins une autonomie partielle, ce qui contribue à la nature protéiforme et donc difficilement saisissable du mouvement de contestation.

1.1. Les mobilisations

Les observations qui suivent sont fondées sur l'analyse de 23 mobilisations réparties sur le territoire français (une liste complète figure en annexe)⁷⁵. Y sont restitués les principaux éléments de compréhension de la formation d'un mouvement contestataire. Cette analyse ne s'applique donc pas à la grande majorité des sites où sont implantées des antennes, qui ne suscitent aucune opposition ou par rapport auxquelles les interrogations ont été désamorcées. Cette partie propose un raisonnement à vocation explicative portant sur les différents mécanismes de formation des contestations.

Les mobilisations suscitées par le projet d'installation d'une antenne-relais ou par une antenne existante peuvent être appréhendées comme des processus d'action collective. Ces processus ont en général franchi plusieurs étapes sans recevoir de réponse ou de résolution satisfaisante et ce sur une période souvent assez longue. La frustration ou l'exaspération est le principal moteur du durcissement, pour autant que certains moyens d'action permettent d'accompagner ce sentiment. Les étapes se cumulent, au point d'aboutir à un effet de consolidation qui, comme un cliquet, rend difficile tout retour en arrière. Toutefois, ces mobilisations et leurs outils sont fragiles et chaque étape ne débouche pas nécessairement sur une nouvelle étape. Pour se durcir, un mouvement doit bénéficier de la conjonction de différents facteurs.

La mise en réseau des contestations et leur diffusion au plan national est l'un de ces facteurs. Elles permettent de produire un effet d'accélération et d'élargissement des actions et ce faisant de fournir une ressource supplémentaire. Toutefois, cette mise en réseau, et notamment le rôle que joue PRIARTÉM, n'est ni nécessaire ni suffisante pour l'initiation de mouvements locaux. Une fois cet élargissement réalisé, il s'entretient au gré des actions qui naissent ailleurs en France, mais également des crises vécues dans d'autres pays. A cette occasion, il se crée un sentiment d'appartenance collective, ainsi qu'une interprétation partagée en différents points du territoire, qui fondent une conviction : l'existence de risques sanitaires dus aux antennes.

⁷⁵ Tous les cas n'ont pas fait l'objet du même approfondissement.

Dans un premier temps, il convient d'expliquer comment émergent l'idée et le besoin d'une action collective au sein d'une population qui accueille une infrastructure de téléphonie mobile. Il faut ensuite décrire comment cette action collective se met en place effectivement et prend de l'ampleur. Au long de ces étapes, et en dépit des fortes particularités qui marquent les cas étudiés, il est possible de mettre à jour des régularités qui permettent de rendre compte de la dynamique d'une mobilisation. Nous concentrerons notre attention sur ces régularités. Il faut remarquer que la distinction faite entre les étapes proposées est une distinction analytique qui, dans la réalité, à toute les chances de ne pas être aussi nette. Y recourir permet néanmoins de clarifier les différents types de mécanismes à l'œuvre dans ces actions collectives.

L'apparition des inquiétudes

Le fait qu'une antenne existante ou en projet attire l'attention de riverains, puis suscite de l'inquiétude, ne relève pas de l'évidence. C'est déjà le résultat d'un processus.

La conscience de l'antenne

La première étape consiste en la prise de conscience de l'arrivée ou de l'existence d'une antenne par un événement particulier. La vision de l'installation ne suffit pas à elle seule à expliquer les réactions : le décalage chronologique important entre le gros du déploiement (1996-1998) et le durcissement des contestations (à partir de 2000) le démontre.

Dans l'ensemble des mobilisations étudiées, les personnes ont eu connaissance de l'existence d'une antenne, en place ou en projet, le plus souvent par hasard : l'apparition d'une affiche annonçant les prochains travaux, la présence d'une personne à une heure incongrue, le début du chantier, l'apparition d'un échafaudage, d'une grue ou d'une camionnette, ou encore la vue d'une nouvelle installation. Dans la plupart des cas, les riverains découvrent un chantier dont ils n'ont pas été informés. Pour autant, d'autres chantiers ne suscitent pas de réaction.

Lorsqu'il s'agit d'une antenne existante, l'attention peut être favorisée par la lecture d'un article sur les effets potentiels sur la santé des antennes-relais, par une conversation avec un voisin ou suite à une modification de l'antenne signalée par un nouvel affichage : une antenne, qui avait été à peine remarquée (ou confondue avec un paratonnerre, par exemple), est identifiée comme une antenne de téléphonie mobile et suscite une attention plus précise.

Dans un premier temps, une ou plusieurs personne(s) (à moins que le chantier n'implique l'intervention d'engins volumineux et bruyants qui concentrent alors l'attention de tout un quartier), prennent donc conscience de l'apparition d'un matériel technique à proximité de chez eux. On peut remarquer que les cas des anciennes et nouvelles antennes peuvent être traités de façon semblable dans la mesure où l'attention sur une antenne existante se fait souvent à l'occasion de sa modification (le plus souvent des rajouts d'antennes, qu'il s'agisse de nouvelles antennes GSM ou d'antennes UMTS). Rares sont donc les cas où une antenne attire l'attention sans avoir été modifiée d'une façon ou d'une autre. Dans les cas analysés, Eoures entre dans cette catégorie, mais il faut alors le replacer dans le contexte plus large des mobilisations sur le site voisin de Château-Gombert.

Une fois cette apparition constatée, des démarches sont entreprises pour se renseigner. Dans ce cadre, le processus de recherche d'informations

qui se met en œuvre est fondamental pour comprendre comment les personnes forgent leurs premières interprétations.

Des informations très réduites sur l'implantation

Les informations initialement disponibles sont peu nombreuses : un panneau fait état de la future construction d'une antenne à tel emplacement, ou bien quelques éléments sont fournis par les ouvriers du chantier ou leur chef d'équipe. Sur le panneau figure le numéro de l'autorisation de travaux accordée par la mairie, le cas échéant, et le nom de l'entreprise qui a la charge du chantier. Dans les discussions avec les sous-traitants, le riverain peut être informé de ce qui sera construit, de l'entreprise qui le fait et, éventuellement, du nom du mandataire des travaux. Il se peut que quelques données techniques soient également communiquées (type d'antennes, hauteur, etc.). Mais il arrive aussi qu'aucun des interlocuteurs ne soit en mesure d'identifier l'opérateur responsable.

La carence des informations initiales suscite l'attention, en mettant en relation :

- 1) la connaissance toute récente d'un chantier en vue de la mise en place d'une station de base de téléphonie mobile ;
- 2) la conscience d'un manque d'information ;
- 3) d'éventuelles interrogations sur l'installation, soit d'ordre technique, soit du fait d'une gêne ou de doutes, soit du sentiment d'être menacé par quelque chose qui émet des ondes invisibles.

Il est difficile de savoir comment se nourrit cette appréciation lors de la prise de connaissance de la future installation. On peut tout de même établir qu'avec le temps et l'actualité du sujet des antennes-relais de téléphonie mobile, les personnes ont une connaissance plus ou moins nette de ce qu'elles recouvrent et des discussions qu'elles suscitent.

En cas d'interrogation, le choix d'agir dépendra d'abord des modalités de connaissance du projet et de l'étape à laquelle intervient l'information : selon qu'il s'agit d'un affichage, d'un début de chantier ou du constat de l'apparition d'une antenne, les capacités de réactions sont largement différentes et plus ou moins urgentes. Dans ce cadre, disposer de peu d'informations sur l'implantation suscite l'envie d'en savoir plus, afin de déterminer l'attitude à adopter. De fait, la question de l'accès à l'information devient fondamentale.

Une implantation qui encourage une recherche d'informations

Une source d'information commode et directe consiste à naviguer sur Internet : n'importe quel moteur de recherche donne en ligne un grand nombre de liens et de sites permettant d'obtenir des données. Ainsi, en tapant des mots comme « téléphonie mobile » ou « antennes-relais », la probabilité est forte d'être renvoyé à des sites aussi rassurants qu'alarmants. Si ce sont les mots « antennes-relais + santé », la probabilité de tomber sur des sites alarmants est encore plus grande. Au regard de la complexité du sujet, de la multitude d'informations contradictoires disponibles et pour peu que l'information ne soit pas qualifiée, il y a toutes les chances pour que les personnes qui naviguent adoptent d'emblée une position de doute, du moins acquièrent le sentiment qu'il s'agit d'un sujet controversé.

Les informations obtenues à cette occasion sur les sites ou les pages web qui mettent en avant l'existence d'un risque pour la santé présentent plusieurs caractéristiques : elles sont faciles d'accès, tant sur la forme que

sur le fond (c'est-à-dire qu'elles sont à la fois disponibles, nombreuses et aisément compréhensibles) ; elles sont personnalisées (soit parce qu'elles évoquent des cas individuels, soit parce qu'elles s'adressent directement aux lecteurs) ; elles donnent le sentiment d'être complètes et sont construites à l'image des productions scientifiques (par les références à des rapports scientifiques, des liens avec d'autres sites web, des articles de presse, des réponses aux questions habituelles, des données scientifiques et techniques). Outre qu'elles permettent aux personnes qui les consultent de se faire rapidement une opinion, ces informations leur donnent le sentiment de ne pas être isolées mais au contraire d'être confrontées à un problème plus large. Plus précisément, elles contribuent à l'idée que les problèmes soulevés par les antennes sont généraux, et non localisés, que d'autres personnes expriment les mêmes inquiétudes et ont entrepris de se mobiliser et elles donnent l'espoir d'un succès en relatant les cas où les mobilisations ont obtenu satisfaction.

En revanche, les éléments sur la situation locale ne figurent en général pas sur Internet⁷⁶. Il faut donc une motivation sérieuse ou du temps pour entreprendre, dans une situation d'ignorance, une action visant à obtenir un complément d'information. L'attitude la plus fréquente consiste à adresser des courriers prioritairement aux élus de proximité (souvent le maire, qui est facilement et clairement identifiable) ; éventuellement aux responsables les plus manifestement impliqués au regard de l'emplacement de l'installation : la direction de l'école, le bailleur social, le syndic, etc. ; et éventuellement aux entreprises qui semblent être impliquées : le sous-traitant et l'opérateur, quand il est connu.

Des acteurs difficiles à identifier et souvent silencieux

Cependant, l'identification des personnes qui peuvent être impliquées par une implantation n'est pas forcément aisée pour des personnes peu au fait d'une telle activité. Par conséquent, rompre la situation d'ignorance dans laquelle la (ou les) personne(s) se trouve(nt), n'a rien d'évident, exige un effort et ouvre souvent sur un envoi de courriers un peu hasardeux. Cette difficulté pèse sur le surgissement ou l'entretien de l'inquiétude.

La difficulté d'identifier les interlocuteurs pertinents afin de leur adresser des demandes d'information augmente d'autant plus le risque que les destinataires ne répondent pas. Et cela est d'autant plus vrai que les destinataires peuvent ne pas être les informateurs pertinents. Ainsi, par exemple, les mairies vers lesquelles se tournent plus facilement les riverains ne disposent pas forcément de l'information si l'antenne n'a pas fait l'objet d'une DTEPC. A supposer que les destinataires soient les bons et reçoivent effectivement le courrier, ils peuvent répondre avec des délais importants et souvent par des lettres types et impersonnelles. Ce temps de latence, dans une période où les courriers ne relèvent que de quelques personnes isolées et plus ou moins bien identifiées, peut être long : plusieurs mois, voire plus d'une année⁷⁷. Dans l'éventualité où des réponses sont envoyées, elles sont souvent formelles, réglementaires et générales. Si elles sont plus précises et proposent des éléments techniques, elles peuvent être difficilement compréhensibles. Il est important de remarquer qu'aussi bien une non-réponse qu'une réponse formelle induit un premier effet d'interprétation de l'attitude des

⁷⁶ Nous nous plaçons bien ici dans le cas d'une action émergente. Dans le cas d'une mobilisation déjà en cours, les personnes peuvent disposer d'un site dédié à leur cas précis, comme ça a été le cas pour Saint-Cyr-l'Ecole ou Villennes-sur-Seine. (Ces sites peuvent parfois être très élaborés et constituer des bases d'informations très importantes.

⁷⁷ Il faut tenir compte du fait que cette recherche d'interlocuteur n'est pas forcément adaptée ni intense et peut être constituée de diverses tentatives espacées dans le temps.

destinataires pour conclure à leur inattention, à leur volonté d'occulter une activité ou à leur ignorance par rapport au sujet.

Leur contenu, la difficulté de les obtenir, l'inadéquation fréquente de la réponse à la demande, la non identification des commanditaires, contribuent à nourrir une frustration potentielle ou à renforcer une inquiétude naissante.

« L'antenne était installée. J'ai demandé à une voisine ce que c'était que cette installation, pour elle c'était un paratonnerre. Et puis dans un hebdo, il y a eu un article : « Combien vaut votre toit ? ». A l'époque un représentant de la mairie avait dit : « Aucune antenne sur les écoles ». Tout le monde s'était renseigné sur Internet. Il y avait apparemment peut-être des effets nocifs. C'était l'époque de la vache folle, et il y avait des soucis autour de la cantine de l'école. Le directeur de l'école ne savait rien, tout s'était passé du temps de l'ancienne directrice. On a finalement eu un courrier du maire, il nous disait qu'il y aurait des mesures faites par le bureau Véritas. Il n'y avait aucune volonté d'information, ils nous disaient rien n'est prouvé, nous on avait des doutes. Ils ont fait les mesures. On a eu le rapport, plein de chiffres, illisible, il n'y avait pas de conclusion nocif/pas nocif, juste : « C'est OK avec la réglementation ». A un moment, sur une autre école, ils les avaient fait enlever ça nous a redonné la pêche. On était gentil, trop gentil... ça s'est agrandi. En plus, en même temps, il y avait des questions autour de la maternelle, on en voulait une nouvelle. On ne savait même pas à qui était l'antenne. » (Riverain, 40)

L'inquiétude est un facteur de la mise en route d'une action. Elle dépend de la façon dont se fait la connaissance de l'implantation d'une antenne, des informations réunies à ce sujet et de l'estimation par la personne de l'adéquation entre les interrogations qui sont les siennes et les réponses qui y sont apportées. Pourtant, l'inquiétude en elle-même ne suffit pas pour déclencher une volonté d'action ; il faut que d'autres facteurs entrent en jeu, se conjuguent et fondent une action collective. Ce point est important, il permet de préciser qu'une mobilisation résulte d'une inquiétude qui a trouvé les moyens pour s'exprimer et s'organiser.

Le déclenchement de la mobilisation

Le déclenchement d'une mobilisation ne va pas de soi. Le petit nombre de contestations au regard des 37 000 antennes déployées le démontre. La participation à un mouvement contestataire est coûteuse en temps, en énergie et en problèmes. Pour s'engager, il faut la convergence d'un certain nombre de facteurs et encore faut-il souligner qu'une mobilisation initiale ne débouche pas nécessairement sur une contestation dure. Ces facteurs tiennent aux personnes engagées, au contexte dans lequel intervient la réaction négative à l'antenne, enfin aux alliances qui peuvent émerger à un moment donné de la mobilisation.

Ressources et motivations des contestataires

Pour s'engager dans un mouvement de refus, la combinaison de ressources et de motivations particulières est nécessaire. Parmi les principales ressources indispensables pour s'engager figurent les suivantes :

- en tout premier lieu, la disponibilité en temps dépendant de la situation professionnelle ou personnelle d'un individu (les professions libérales, femmes au foyer, retraités, etc., disposent d'un emploi du temps souvent plus souple) ;
- la mobilisation de connaissances ou de compétences particulières constitue un soutien qui peut favoriser le mouvement, qu'elles soient de nature technique (plus ou moins en rapport avec la question traitée), juridique (relativement aux démarches ou actions à entreprendre) ou

encore relationnelles (réseau de connaissances de type administratif, politique, associatif, militant, etc.) ;

- la présence de médecins, qui fournit une caution médicale quant à l'existence d'un problème sanitaire ;
- la proximité de personnes mobilisées sur le sujet et convaincues de la nécessité d'agir ;
- la capacité de prise de parole en public dans le cadre d'échanges d'arguments contradictoires et la capacité de représenter un groupe dans le cadre de réunions publiques, de manifestations, d'interviews avec des journalistes, etc. ;
- l'aptitude ou l'habitude de l'action militante qui confère à la fois une gratification à la situation d'opposition et partant, facilite l'acceptation des difficultés de parcours, ainsi qu'un cadre d'organisation de ladite action face à des acteurs « puissants » que sont les maires, les représentants locaux de l'Etat, les opérateurs ;

« Quand on s'est mobilisé sur les antennes, on venait déjà d'un autre sujet. On s'y est intéressé juste avant les élections. Ma fille était scolarisée dans l'école. Il y avait une association de parents d'élèves mais moi je n'étais pas dedans. Une amie m'a dit : « Tu peux venir, ça fait deux ans qu'on veut enlever les antennes et il ne se passe rien ». J'y suis donc allé 15 jours avant les élections... j'ai eu l'idée qu'on fasse une action sur le bureau de vote qui était l'école ! On a averti la presse, les élus, il y avait une petite équipe qui surveillait et assurait une présence toute la journée. On a fait passer une pétition, on a eu 600 signatures et on a demandé une position des élus. En fait, l'action était menée depuis longtemps, une parent d'élève avait écrit au maire... et aucune nouvelle. Moi et d'autres personnes, on s'est mis sur le coup et ça a débloqué quelques jours après, mais on a décidé de pas baisser la garde, on a dit : « Si on n'a pas un courrier avec une date de démontage, on occupe l'école. » (Riverain, 41)

Les motivations qui soutiennent la mise en place d'une action sont de deux ordres : des motivations d'ordre général, qui se nourrissent des représentations que les personnes peuvent se faire du type de société dans laquelle nous évoluons, et des motivations d'ordre plus personnel, qui se nourrissent d'expériences vécues, en lien plus ou moins direct avec l'inquiétude ressentie à l'égard de l'implantation. Les motivations d'ordre général recouvrent en particulier le sentiment de défiance vis-à-vis de l'Etat ou des experts, en général fondée sur les crises précédentes de Tchernobyl, de la vache folle, du sida ou de l'amiante. Ces crises ont contribué à l'idée selon laquelle les responsables politiques ou des administrations pouvaient être aveugles à des dangers sanitaires réels et majeurs et qu'il convenait donc d'écouter les « lanceurs d'alerte ». Ces cas ont en outre démontré, pour beaucoup, la persistance de l'Etat dans ses erreurs initiales, souvent pour protéger des intérêts économiques ou la responsabilité de ses membres. Enfin, certains individus ou groupes sociaux considèrent les progrès techniques comme étant, soit porteurs de dangers, soit inutiles ; ils sont alors sensibles aux discours qui soulignent des effets délétères de ces progrès. Devant leur multiplication, ce n'est pas tant le danger précis d'une technologie qui est en cause, que l'idée que tout risque additionnel, fut-il minime, est inacceptable. Cela explique notamment pourquoi des mobilisations peuvent se former autour d'un sentiment de dégradation de la qualité de vie (syndromes du micro-onde) qui peut surprendre quand des situations de danger avéré suscitent peu de réactions. .

« Chez nous l'antenne était partie sur un terrain de particulier. L'opérateur nous l'a dit : « Je mets l'antenne chez un particulier », c'était un point stratégique paraît-il pour eux pour le côté rayonnement, couverture. Et il y a eu des réactions de particuliers... quand on sait qu'on est sur une zone où il y a des dizaines d'entreprises classées Seveso !! Et qu'on vient nous dire des choses sur les antennes-

relais !! Enfin, bien sûr, on n'a pas avancé cet argument face aux riverains mais quand même... le sous-préfet n'en revenait pas ! » (Elu, 42)

Les motivations peuvent également trouver leur fondement dans des expériences individuelles qui ont favorisé le sentiment d'une injustice : une histoire personnelle émaillée d'épreuves difficiles (personnes atteintes de troubles légers ou graves sans cause apparente, parents ayant subi la perte d'un enfant ou d'un proche), un dommage d'ordre patrimonial (perte de valeur d'un bien du fait d'une antenne visible) ou esthétique (antenne ou mât implanté face à une fenêtre, un balcon, une propriété), des troubles du voisinage (antenne au-dessus d'un velux, des interventions sur l'installation à des heures indues), ou encore une impression d'être écarté ou de ne pas être écouté. Ces expériences et sentiments d'injustice débouchent sur une exaspération, un sentiment d'humiliation ou de trahison, l'impression de subir la décision unilatérale d'un « puissant » (considérant par exemple que les mairies ont accepté le projet sans consultation, ni même avertissement).

Ces motivations peuvent être confortées par le fait qu'elles trouvent dans l'objet des antennes-relais la cible d'une action qui a des chances réelles d'aboutir. En effet, contrairement à d'autres actions dont l'issue peut être plus aléatoire, plus longue, plus complexe (nucléaire, grand équipement, pollution atmosphérique, etc.), les mobilisations contre les antennes mettent en jeu des forces beaucoup plus localisées, beaucoup plus saisissables et sur lesquelles il est, comparativement, relativement simple de peser. La décision est en effet de proximité (opérateur, éventuellement mairie ou bailleur) et le démontage ne semble pas compromettre le fonctionnement d'un réseau de téléphonie mobile. Ce succès potentiel suggère une gratification et un espoir de ne pas avoir consenti efforts et ressources pour rien.

« Je suis allé à une réunion d'information. Ça n'a rien apporté : est-ce que c'est nocif ? est-ce que ça ne l'est pas ? Je ne sais pas. La seule chose... enfin, il y avait une femme qui avait des problèmes de peau, qui dormait mal... est-ce que c'est psychologique ? est-ce que c'est les antennes ? On nous dit que c'est psychosomatique... c'est pas vérifié. C'est vrai qu'elle faisait une fixation sur les antennes, mais bon c'est invérifiable tant qu'il n'y a pas d'étude. Pour moi, il n'était pas question de prendre un parapluie, si on a mené cette action, c'est juste pour la conscience, il y avait juste des enfants exposés depuis plusieurs années, il y avait un doute, il fallait agir. » (Riverain, 43)

Les ressources comme les motivations que nous venons de détailler ne sont pas agissantes en elles-mêmes. Pour cela, elles doivent se combiner avec d'autres éléments et, notamment, des caractéristiques particulières du contexte.

Les contextes plus ou moins sensibles

Parmi les cas étudiés plusieurs éléments de contexte ont été constatés.

On remarque tout d'abord que le type de site est important. Ainsi est-il plus facile de mobiliser un large soutien lorsque l'antenne est située sur une école ou une crèche (Saint-Cyr-l'Ecole, Eoures) que lorsque l'antenne est à proximité de l'école (Albi). Il existe des exceptions (Lauzerte, Beynes) mais la proximité de l'école ou de la crèche intervient alors dans un second temps, pour appuyer une contestation déjà lancée. Ce constat peut s'analyser à la fois au regard du type de population concernée, des enfants, et par l'existence d'associations de parents d'élèves capables de se mobiliser.

On observe ensuite que l'habitat collectif locatif est moins propice à une mobilisation que l'habitat collectif en copropriété, lui-même moins favorable que l'habitat dispersé (zone pavillonnaire ou quartier résidentiel). Ce résultat peut sembler contre-intuitif, dans la mesure où l'on pourrait émettre l'hypothèse inverse que des populations captives que sont les locataires (notamment en HLM) seraient plus promptes à se mobiliser en raison d'une situation subie (et qui vient s'ajouter à d'autres sources de discrimination éventuelles dans leur environnement). On peut émettre deux hypothèses pour analyser ce résultat. En ce qui concerne les immeubles en copropriété, l'assemblée générale est amenée à se prononcer sur l'implantation d'une station de base, ce qui constitue un moment d'information et de débat potentiel (tandis que les locataires ne sont jamais informés lorsqu'une antenne est installée sur leur immeuble). Quant aux zones d'habitat dispersé, outre le fait que l'antenne sera généralement visible de par sa hauteur, il convient de tenir compte des effets de structure sociale. En zone pavillonnaire, la faiblesse des formes de sociabilité est favorable à la diffusion de rumeurs tandis que l'apparition d'une antenne offre l'occasion de nouer des relations de voisinage dans des ensembles faiblement structurées. Dans un quartier résidentiel caractérisé par des formes de sociabilité, nous verrons plus loin que l'antenne vient se surajouter à d'autres griefs, dont certains ont déjà pu faire l'objet de mobilisations, ce qui signifie l'existence de capacités d'organisation (Eoures ou Chevreuse, par exemple).

Un cas légèrement différent mais qui reflète certains des traits mentionnés ci-dessus est celui de Lauzerte. Petite commune touristique (1500 habitants) située sur le chemin de Compostelle, Lauzerte comprend une ville haute médiévale (140 habitants), distincte des villes moyenne et basse. L'antenne est implantée au sommet d'un château d'eau, lui-même maquillé en tour médiévale, sur la place centrale de la ville haute, à quelques dizaines de mètres d'une école maternelle et d'une école primaire. Le quartier, plutôt aisé, est très bien restauré et habité par des personnes venues chercher là un cadre de vie agréable. Le contraste est manifeste avec les autres quartiers de la ville, plus populaires, où vivent de « vrais Lauzertains ». La population du haut est composée de médecins et d'enseignants, de jeunes couples avec enfants mais aussi de retraités, autrement dit de personnes disposant d'un bon niveau culturel, de ressources et capacités pour se mobiliser, ainsi que de temps. Mais arrivés récemment, ils ne se connaissent pas forcément et la mobilisation leur donne l'occasion de tisser des liens. D'une certaine manière, la structuration de ce quartier opère à travers la contestation, elle permet à ses habitants de se poser en entité collective face à un maire en poste depuis plusieurs mandats et de contester son autorité. Le maire peut s'appuyer sur les autres quartiers, mais sa position n'est pas facile. D'autant qu'il s'agit du quartier historique, le plus visité, et que ce quartier est précisément « pris en otage » par les opposants à l'aide de banderoles pour dénoncer l'implantation de l'antenne.

Un autre facteur concerne le type de propriétaire du site : selon qu'il est sur place, à proximité ou éloigné, il sera plus ou moins sensible aux demandes ou critiques et plus ou moins atteignable par les populations et leur mouvement. Dans plusieurs circonstances, l'existence de conflits avec le propriétaire constitue un facteur aggravant : il peut s'agir d'un conflit entre un bailleur social et une association de locataires ou de tensions entre un directeur d'école et des parents d'élèves.

L'environnement territorial revêt aussi une grande importance mais sans causalité simple : si le quartier est déjà considéré comme dégradé ou bien si, à l'inverse, il offre un cadre de vie protégé, la sensibilité sera grande à l'arrivée d'une antenne. Dans le premier cas, l'antenne peut être assimilée à une nuisance supplémentaire imposée par le centre-ville ou la commune centre aux quartiers périphériques (à côté, par exemple,

d'installations de gestion des déchets). C'est le cas de Triel-sur-Seine ou de Pessac. Dans le second, elle s'apparente à une atteinte à l'environnement susceptible d'affecter la valeur patrimoniale des biens immobiliers et à la dégradation d'un cadre de vie objet même de la décision d'y habiter. C'est le cas de Villenne-sur-Seine.

Comme nous l'avons déjà suggéré à plusieurs reprises, le contexte relationnel entre les habitants du quartier et le bailleur ou la mairie constitue une base importante pour analyser les réactions : l'existence de conflits antérieurs avec la mairie (autour des politiques de transport, scolaires ou d'aménagement urbain : Eoures et Triel-sur-Seine) ou le bailleur (entretien des bâtiments ou du quartier : Albi, un quartier de Lyon) est favorable au développement d'une contestation autour d'une antenne. Celle-ci ne constitue pas tant un prétexte qu'une cristallisation de tensions plus anciennes, non résolues, latentes. Elle vient réactualiser le conflit et fournit aux opposants à la mairie ou au bailleur une revendication simple et concevable : le démontage de l'antenne ou sa non implantation.

« Je reste convaincu qu'on a laissé trop de place à la contestation des locataires, on n'a pas été assez réactif, on n'a pas bien fait notre boulot dans ce quartier, on le paye. [...] On est un service public, on se comporte comme une administration avec laquelle on n'arrive plus à discuter. » (bailleur social)

Enfin, le type de populations exposées joue un rôle important dans la mobilisation : les enfants, les personnes âgées, les personnes fragilisées par une maladie, constituent des populations dont on considère l'exposition à des ondes électromagnétiques particulièrement inacceptable. Il convient toutefois de remarquer qu'à de rares exceptions près, ces populations ne se mobilisent pas directement.

L'exemple de Triel-sur-Seine donne l'occasion d'illustrer la manière dont ces caractéristiques se combinent entre elles.

Le projet porte sur l'implantation d'un pylône prêt d'un terrain de sport dans le « quartier haut » de la commune. Ce quartier est composé d'habitations individuelles, maisons et pavillons, dans un environnement boisé, mais traversé par une route nationale. A plusieurs centaines de mètres du projet se trouve une école maternelle et primaire. Les habitants du quartier se connaissent du fait de la participation à diverses associations locales et plusieurs d'entre eux connaissent bien le maire. Une mère, emmenant un jour son jeune enfant à l'école, emprunte la route nationale – qui est d'ailleurs objet de préoccupations de la part des parents qui réclament depuis longtemps des aménagements de sécurité visant à faire ralentir les automobilistes. Elle découvre une autorisation de travaux affichée sur le grillage du terrain de sport, nettement lisible de la route... à condition de s'approcher en bord de fossé d'écoulement des eaux de pluies qui borde le terrain. A la lecture de cette autorisation portant sur la construction future d'un pylône de téléphonie mobile d'une vingtaine de mètres, elle constate que le projet a été visé par la mairie, propriétaire du terrain. Elle en parle avec des voisins qui sont offusqués d'une telle décision, ce d'autant plus qu'ils n'ont jamais entendu parlé d'un tel projet ou du moins croyaient qu'il ne s'agissait que d'une éventualité dont le maire les informerait en temps voulu. Le conseil municipal se tenant peu de temps après, ils décident d'y assister. Lors du conseil, les différents sujets se succèdent, sans que celui qui préoccupe les riverains du quartier haut ne soit abordé. Ces derniers ne manquent pas de manifester leur mécontentement et l'un d'entre eux pose la question du projet : le maire, impatient, répond qu'il est en cours de traitement. Les riverains, excédés, décident de se mobiliser, de s'opposer au projet et dans un premier temps d'informer les personnes

du quartier haut via *La lettre*, petite feuille d'information locale. Ils en profitent pour dénoncer le peu de considération que le maire témoigne à une partie de ses administrés qui, ne disposant toujours pas d'une desserte de bus demandée depuis longtemps, se voient imposer une antenne dont l'utilité n'est pas évidente, à proximité d'une école et peut-être nocive.

Cet exemple témoigne de deux éléments importants. D'une part, les différents facteurs évoqués ne sont jamais isolés mais au contraire se combinent. D'autre part, c'est dans la dynamique de la contestation que cette combinaison débouche sur une mobilisation structurée. Deux autres facteurs alimentent cette dynamique : le sentiment d'exaspération découlant des frustrations accumulées et les alliances passées avec d'autres acteurs.

L'effet d'exaspération

Un des traits fondamentaux de la dynamique d'une mobilisation tient en effet à l'exaspération qui anime les riverains lorsque leurs interventions restent sans réponse ou sans effet. Il s'agit d'une véritable énergie qui, si elle trouve le moyen de s'organiser et des alliés qui lui fournissent des ressources complémentaires, nourrira une action tournée vers un objectif précis : le démontage de l'antenne ou l'abandon du projet.

La mobilisation répond à des actes dont l'incompréhension ou le décalage avec l'interrogation ou l'inquiétude exprimée amène une interprétation et un sentiment de provocation. Le silence est interprété comme le signe d'un défaut d'écoute ou d'une volonté délibérée de cacher. L'étude de plusieurs cas montre la grande diversité d'erreurs commises par les opérateurs, leurs sous-traitants, les bailleurs ou les collectivités, ou encore la grande diversité d'actes anodins qui acquièrent une signification dans le cadre d'un mouvement qui se durcit. Tout décalage observé entre une promesse, un discours, un affichage et les actes renforce le sentiment de trahison, de mépris, de provocation. Pour finir, la mobilisation apparaît comme un moyen de se défendre contre des acteurs impersonnels, intéressés, négligents ou menteurs.

Parmi les décalages les plus fréquemment observés figurent les exemples suivants.

Une date est retenue pour des mesures puis reportée pour cause de planning trop chargé, ce qui est interprété comme un signe de connivence entre l'opérateur et l'organisme de mesure.

Un opérateur prend l'engagement de ne pas reprendre les travaux, puis une intervention a lieu quelques temps plus tard sur le chantier. A Angers, par exemple, ville dont l'un des auteurs du rapport de l'OPECST est adjoint au maire, alors qu'une négociation est en cours entre la mairie, l'opérateur et les associations, le sous-traitant intervient sur le site malgré la promesse contraire faite par l'opérateur.

Des interventions sur site ont lieu le dimanche, tôt le matin, durant les vacances ou la nuit, alors qu'il existe une volonté affichée de transparence et d'information de la part des opérateurs. L'opérateur ou le sous-traitant peut vouloir éviter de perturber la circulation (notamment lorsqu'il s'agit d'amener une grue), profiter de l'absence d'élèves dans l'école pendant les travaux, gérer un planning de travail, tenir compte des consignes données par la préfecture de police ou la mairie s'agissant d'interventions sur la voie publique, ou intervenir sur des installations défaillantes en urgence. Mais le choix du moment sera interprété comme une volonté de masquer l'intervention.

On peut encore citer les exemples suivants : une antenne est prévue sur un emplacement précis, mais l'installation se fait sur un emplacement légèrement différent (pour faciliter, par exemple, la réalisation du chantier) ; l'opérateur s'est engagé à chercher un autre site, mais au bout du compte il poursuit son projet sur le site initialement prévu ; alors que des prévisions de niveaux de champs sont annoncées approximativement en réunion, les niveaux effectivement mesurés sont différents.

Comme on peut le voir à travers ces exemples, les décalages entre une annonce, quelle qu'elle soit, et les actes peuvent donner lieu à des interprétations aussi bien fondées (une modification du chantier prévu par convenance, ce qui représente effectivement une faute, mais dont les opérateurs eux-mêmes ne sont pas forcément au courant) que plus hasardeuses (une intervention le dimanche comme volonté de se cacher alors qu'elle se conforme à une autorisation préfectorale). Les trois regards suivants illustrent ces décalages.

« Nous devions signer une charte dans une dizaine de jours et on apprend qu'ils reprennent les travaux demain. C'est une provocation. On a fait des réunions, la mairie était impliquée, on a fait des propositions de chartes et il y avait un accord. Et là, on apprend qu'ils reprennent le chantier... on ne comprend pas comment ils peuvent oser! » (Riverain, ville A)

« Suite aux manifestations autour du site, le travail sur la charte a commencé. La mairie voulait une autre proposition de site, on a fait une visite dans le quartier avec le maire, les associations. On a repéré un autre immeuble : c'est un bâtiment de 10 m, mais nous notre antenne doit être à 25, c'était une solution étonnante, mais les associations étaient d'accord donc on a fait un photomontage... et c'est le maire qui ensuite devait prendre en charge. On était toujours sur la charte. Aux dernières nouvelles le directeur a envoyé un courrier en disant : « Nous avons accepté de surseoir aux travaux afin de collaborer, mais au regard du retard pris, on reprends les travaux »... en fait, la stratégie est de sortir de l'impasse. » (responsable environnement, opérateur, ville A, 44)

« Une fois que la crise était passée autour du site, on pouvait tout et on travaillait sur la charte : on s'engageait sur le fond, sur l'ensemble et plus sur un site particulier. Il y avait un accord de tous, l'état d'esprit était OK. On en était là quand la Charte de Paris a fait parlé d'elle, nous on voulait voir ce qui allait sortir, on attendait un peu, on voulait de l'info... et on a reçu un courrier extrêmement étonnant de l'opérateur nous annonçant la reprise. Pour moi, on n'était pas loin du but, la charte, mais eux, sans doute ont eu peur que ça se bloque. (...) Mon interprétation, c'est qu'ils nous ont poussé dans nos retranchements plutôt que d'attendre, un peu comme s'ils jouaient le contentieux ». (Elu de la ville A,)

Cet exemple illustre l'effet d'interprétation, propre à chacun des différents acteurs, qui ne fait que grandir au fur et à mesure que le processus se poursuit et que s'accumulent les décalages locaux ainsi que la connaissance d'autres mouvements. Rapidement, les décalages, les écarts entre propos et pratiques sont considérés comme des actes délibérés et réfléchis des opérateurs ou de leurs sous-traitants dont la parole n'est plus crédible. Il y a de moins en moins de raison de conserver des relations normales et courtoises avec des acteurs vis-à-vis de qui la défiance s'est installée. Une autre interprétation peut-être proposée : les acteurs en jeu poursuivent des stratégies divergentes dont l'articulation est de plus en plus difficile dès lors que chacune d'entre elles se met en œuvre. Dans l'exemple évoqué ci-dessus : les riverains veulent éviter l'implantation de l'antenne sur le site envisagé, la mairie proposer une charte pour régler le problème en attendant de voir ce que fait Paris, l'opérateur ne pas accumuler du retard sur un chantier pour lequel, légalement, il est dans son droit.

Un allié de choix

Dans ces mouvements, PRIARTÉM constitue un allié important. Tout d'abord, l'association fournit des informations alternatives qui contredisent celles des DDASS, des experts ou des opérateurs, tout en proposant un fondement argumenté et documenté à la mobilisation. Elle offre ainsi sur son site Internet des données réglementaires, des liens avec d'autres sites web, des informations générales, des courriers types. PRIARTÉM établit en outre des liens entre les différentes mobilisations et elle fournit des conseils, arguments, exemples d'actions qui permettent aux riverains de gagner en efficacité. Elle peut même proposer un support via ses représentants régionaux et dispose d'avocats auxquels elle renvoie les riverains. Enfin, elle contribue à donner du sens aux situations locales dans lesquelles se débattent les riverains, elle leur propose des interprétations du comportement adopté par les opérateurs, les bailleurs, l'Etat ou les collectivités, elle les aide à concevoir une action ciblée sur un objectif précis. Plus fondamentalement, les groupes locaux trouvent des ressources psychologiques et symboliques fortes auprès de PRIARTÉM, ne serait-ce qu'en prenant connaissance d'autres mobilisations mais aussi d'issues favorables aux opposants. Le texte suivant, tiré du site Internet de Richard Gautier, propose quelques conseils qui illustrent le travail d'interprétation et de soutien fournis par les associations ou leurs experts.

Vous voilà confronté au problème d'une antenne de téléphonie mobile à moins de 200 mètres de chez vous, dans le cas contraire au rythme actuel ça ne va pas tarder... Il y a des choses à savoir :

Dès le début, à ne pas faire :

Faire confiance à l'opérateur, au voisin, au syndic, à la mairie qui vous disent qu'il n'y a aucun risque : demandez leur des preuves, ce que personne ne peut ne peut apporter actuellement

Accepter des délais dans l'examen du problème ; du fait des délais acceptés par les tribunaux administratifs (2 mois) chaque jour compte et bon nombre de mairies vont essayer de faire en sorte que ces délais soient dépassés.

Oublier de faire chaque courrier à qui que ce soit en recommandé avec accusé de réception.

Croire quoi que ce soit de votre mairie qui ne soit écrit de façon officielle : les enjeux financiers sont énormes, les hommes politiques sont... politiques...

Dès le début à faire :

Prendre des photos du panneau légal d'autorisation de travaux ou de permis de construire (ensemble et détails)

Prendre des photos de l'emplacement des travaux (global et détail) et de leur déroulement ainsi que des vues du paysage avec l'emplacement concerné au centre, ne pas oublier de prendre les photos des 'baies radio' qui se présentent sous la forme d'armoire métallique.

Prendre rendez-vous avec les services de l'urbanisme sans accepter de délais de plus de 2 ou 3 jours, demander à la mairie en recommandé AR une copie intégrale du dossier d'autorisation de travaux, demander, s'il n'est pas inclus dans le dossier de la mairie, à l'ANFR (ANFR Pôle technique de Brest Zone du Vernis Rue Pierre Rivoalon BP 30129 29601 BREST CEDEX) une copie de l'ensemble des déclarations du site (fournir nom et adresse du propriétaire, nom du ou des opérateurs)

Mobiliser tous les riverains, et à ce propos dans le cas de Six-Fours-les-antennes il nous avait été conseillé de carrément nous mettre en travers de la route, d'empêcher les travaux. Nous ne l'avons pas fait parce que ce n'est pas légal, l'antenne en cause émet aujourd'hui à moins de 12 mètres d'enfants ! ce qui est une mise en danger 'légale' des riverains. Il faut savoir que les opérateurs sont capables de mettre en place et en service

des antennes en moins d'une semaine ce qui rend toute requête en référé d'urgence pour arrêt des travaux au tribunal administratif inutile ! Il faut savoir également que si la mairie n'est pas une complice active c'est qu'elle est une complice par négligence.

Prendre contact avec l'association [PRIARTEM](#) et prendre un bon avocat : au début il ne s'agit que de référés auprès du tribunal administratif mais il vaut mieux s'y connaître.

Dans les 2 mois maximum, en l'absence d'annulation écrite par la mairie de l'autorisation de travaux, faire en recommandé avec accusé de réception un 'recours gracieux en annulation d'autorisation de travaux' à la mairie, motivé par les considérations environnementales et/ou au nom du 'Principe de Précaution concernant la santé des riverains' et/ou toutes autres raisons que vous ou votre avocat aurez trouvé à la lecture du dossier de déclaration de travaux qui est obligatoirement consultable en mairie laquelle doit également vous procurer une copie intégrale à votre demande en recommandé / AR.

Ce recours gracieux doit être suivi dans les 15 jours maximum d'une 'notification de recours gracieux' au bénéficiaire de l'autorisation de travaux (l'opérateur) toujours en recommandé / AR.

Ce recours vous permet de prolonger la période de 2 mois pour les référés en tribunal administratif pour contester l'autorisation de travaux et/ou demander un arrêt d'émission, sans ce recours le délai de 2 mois commence à la date de délivrance de l'autorisation de travaux.

A ne pas faire ensuite :

- baisser les bras, perdre courage...

A faire ensuite :

Continuer avec votre avocat, mobiliser encore plus de riverains

Il s'agit de votre santé, de celle de vos enfants, de notre environnement, de la valeur de notre patrimoine immobilier ou naturel !

Le rôle de PRIARTÉM est déterminant : il met en réseau les riverains et leur problématique et assure ainsi un maillage favorable aux échanges de données, d'expériences, d'histoires personnelles et de recettes. L'association participe à la production progressive d'un récit collectif, qui s'appuie sur des expériences concrètes, qui ressemble aux individus qui y contribuent, qui conforte la croyance en l'existence d'un problème commun de santé publique. En outre, les relations nouées entre cette association et les riverains sont interpersonnelles, se fondent sur la confiance, l'ouverture, la transparence et la solidarité et s'opposent par ces caractéristiques même aux relations qui s'établissent (ou ne s'établissent pas) avec les experts, les services de l'Etat, les opérateurs ou encore d'autres acteurs (collectivités, par exemple). De fait, PRIARTÉM peut être une ressource importante pour les riverains prêts à agir.

Il faut insister sur le fait que cette association est largement utilisée par des riverains décidés à agir mais qui hésitent sur la forme à donner à leur action. Si PRIARTÉM, par son expérience, peut constituer une ressource pour les mouvements locaux, l'origine de l'action et la détermination à agir naissent localement et c'est sur les ressources locales que les individus s'appuient, PRIARTÉM n'intervenant ou n'étant sollicité qu'à des fins de conseils et d'appui, et pas forcément dans tous les cas.

L'association peut aussi être précieuse du fait de son expérience des réunions et débats publics, qui sont une occasion de rencontre entre les différents acteurs et également de mise en scène condensée d'une bonne partie de l'histoire accumulée autour d'une implantation existante ou projetée. La frustration, la colère, sont canalisées dans un type d'action qui met en scène l'affrontement pour prendre en défaut les adversaires.

Lors de ces réunions, les échanges sont souvent virulents. Ces réunions publiques, comme les manifestations visant à empêcher l'accès à un chantier ou sa réalisation, sont des occasions de laisser échapper la violence des frustrations autour de l'opposition entre un discours technique, rationnel et légal et des histoires, des souffrances ou des drames humains (maladies, cancers, dégradation de la qualité de vie, etc.).

PRIARTÉM est un allié de choix, mais elle n'est pas le seul. D'autres alliés peuvent également intervenir en fonction des caractéristiques locales et de l'histoire de l'implantation : il peut s'agir des mairies, comme nous le verrons plus loin, ou d'experts locaux qui se présentent en techniciens capables de réaliser des mesures.

La recherche du durcissement : la mise en visibilité des actions

Lorsque les interrogations restent sans résultat tangible et qu'existent des éléments favorables à l'engagement d'une action, celle-ci débute par des efforts de mise en visibilité des positions. Il s'agit d'élargir le champ des acteurs afin de gagner des alliés et de durcir un conflit jugé sans issue. Selon le résultat de cette stratégie, une mobilisation naissante pourra s'évanouir ou au contraire se durcir. Les collectivités figurent parmi les premiers destinataires de ces actions. Plus la scène d'acteurs impliqués s'élargit, plus la visibilité augmente favorisant l'entrée de nouveaux participants. Plus le mouvement s'est durci, plus il y a de chance que la contestation porte sur l'implantation même des antennes.

Les efforts de mise en visibilité de l'opposition à une antenne-relais sont assez réguliers et l'étude de cas a mis en évidence les actions suivantes. Elles suivent une gradation et celles qui dans un premier temps, ne font que signaler des interrogations ou des inquiétudes, sont suivies par d'autres mesures visant explicitement à défendre une position précise et atteindre un objectif. L'absence de dialogue, le refus de négocier, la conscience d'un rapport de force favorable sont autant d'éléments qui incitent à des actions de plus en plus musclées.

Les premiers signaux sont constitués par des *lettres de demande d'informations* envoyées au maire, au préfet, au ministre de la santé, ou encore aux opérateurs ou aux bailleurs (ou éventuellement à leurs représentants). Ces lettres pendant la première période (jusqu'en 2001-2002) ont suscité peu de réponse : soit elles sont restées lettres mortes, soit elles ont donné lieu à des courriers formels et généraux, rappelant l'ensemble des dispositions légales et réglementaires. Ces réponses ont parfois suscité de l'inquiétude plus qu'elles n'y ont répondu, tandis que le silence a accentué les rancœurs. Les riverains de l'école de Saint-Cyr-l'Ecole ont attendu plusieurs mois avant de recevoir une réponse de la DGS. Dans le cas des écoles de Marseille, les courriers divers envoyés sont également restés lettres mortes, tant que d'autres actions plus visibles n'avaient pas été menées.

Les riverains peuvent alors choisir d'adresser des *lettres de contestation*. Envoyées aux mêmes acteurs mais plus particulièrement à ceux ayant un lien direct avec l'installation (existante ou prochaine) incriminée, ces lettres n'ont souvent pas beaucoup plus d'effet que les précédentes, mais impliquant des personnes très directement concernées (mairie, bailleurs, riverains) elles permettent au moins une première identification du problème. Selon les cas, elles déclenchent une attitude de vigilance par rapport à ce début de contestation ou suscitent de la part de la mairie ou du bailleur une recherche d'information. Dans le cas d'un site sur Narbonne, par exemple, des riverains ayant rencontré des problèmes lors du chantier d'installation d'une antenne-relais ont adressé directement et en même temps des courriers à l'opérateur, identifié grâce aux personnels

intervenant sur le chantier, et à la société HLM sur le bâtiment de laquelle l'antenne était implantée. Le premier mouvement du bailleur a été d'informer l'opérateur, qui lui-même s'est mis en quête de ce qui avait pu se passer sur ce chantier ; entre la date du courrier et la première prise en charge par les différents acteurs, il se sera écoulé environ huit mois.

Les demandes d'information peuvent être prises au sérieux et donner lieu à l'organisation de *réunions publiques*, souvent menées en accord ou à l'initiative de la mairie, après suggestion ou non de la part des opérateurs. Ces séances réunissent des représentants de la mairie, dont le maire lui-même, des représentants des opérateurs (provenant du service en charge de ces questions au sein de la direction régionale), quelque fois les représentants des DDASS. Elles ont une grande importance par rapport au processus de la mobilisation, dans la mesure où elles constituent souvent le premier, voire le seul moment où l'ensemble des acteurs impliqués, directement ou indirectement, par l'installation de l'antenne-relais se retrouvent en présence les uns des autres dans un espace public. Ces réunions tournent rapidement à l'opposition et à la polarisation des acteurs par groupes : opérateurs, représentants de l'Etat, experts d'un côté, riverains, associations et contre-experts de l'autre.

Lorsque la récrimination s'est précisée, que les premiers mobilisés considèrent qu'un mouvement plus large peut être initié, la *pétition* permet de signifier l'opposition à une installation et de démontrer son caractère collectif par l'effet de nombre. Les écoles se prêtent assez bien à ces actions. Les pétitions sont prioritairement envoyées à la mairie et au bailleur. Elles appellent une position de la mairie ou du bailleur voire un engagement à agir, par exemple en prenant contact avec l'opérateur pour lui faire connaître les questions soulevées par des riverains ou en organisant la mise en relation des parties sous leur égide.

« Nous, en tant que mairie on n'a pas le pouvoir d'interdire. Et les opérateurs nous disent aussi que si on n'accepte pas, ils vont ailleurs... la mairie est coincée. Les riverains l'ont su par des conseillers municipaux. Ils ont fait des photos, des tracts, et puis il y avait un contexte politique particulier, le PC qui a parlé du « problème de l'antenne ». Les antennes-relais c'est comme les aires d'accueil des gens du voyage : tout le monde est d'accord mais pas chez soi. Nous, au début des travaux, il y avait un concours de boules... 300 personnes... et on a vu arriver une pétition de 300 signatures, c'était très impressionnant, quand ça arrive dans une mairie une pétition de 300 personnes... bon ensuite, on a su qu'il y avait un concours de boule et en fait tout le monde avait signé, il n'y avait pas que des riverains ! Enfin, avec une pétition comme ça, c'est dur pour une mairie de ne rien faire ! » (Elu, 42)

Lorsque les positions se sont éloignées et que l'imminence d'un chantier suggère une action rapide, des *manifestations publiques*, si possibles médiatisées, peuvent être organisées aux abords de l'installation, afin d'empêcher le déroulement d'une intervention sur le site : elles constituent, avec les réunions publiques, les mises en visibilité les plus importantes et sont pour les riverains des moyens de faire connaître leur détermination. Ces manifestations d'opposition permettent des prises de contact avec des acteurs, comme la mairie, par exemple, qui se sent obligée de recevoir les riverains inquiets. Elles peuvent prendre des formes plus ou moins violentes ou symboliques : présence physique, comme dans les différentes manifestations qui ont lieu régulièrement dans différents arrondissement de Paris, et qui consistent à empêcher le chantier ou sa préparation ; ou action plus spectaculaire : enchaînement des manifestants aux grilles comme dans le cas d'une école de Marseille, ou encore l'empêchement physique de monter l'antenne, comme ce fut le cas à Pessac. La plupart du temps, lors de telles manifestations, ce n'est pas l'opérateur qui est présent mais un ou plusieurs des intervenants sur le chantier, qu'il s'agisse du sous-traitant ou encore de personnels EDF.

De telles manifestations publiques sont des moments importants pour les riverains qui testent alors le nombre de personnes effectivement prêtes à entreprendre des actions et qui testent aussi leur capacité d'organisation. Ce sont également des moments difficiles car ils supposent d'organiser une présence longue sur un lieu précis, en disposant de peu d'informations sur ce qui peut effectivement se passer (le sous-traitant viendra-t-il ? quels matériels seront présents ?), tout cela dans un contexte, notamment dans les zones urbaines, où ils se sentent (et le sont effectivement parfois) observés par des personnes plus ou moins identifiées (renseignements généraux, services de la mairie, opérateurs, sous-traitants).

La détermination et les manifestations réussies favorisent la médiatisation, la présence de médias permet des *prises de paroles*, souvent par des interviews dans des quotidiens régionaux : elles offrent une mise en visibilité forte et contribuent à la diffusion des informations, des arguments, du récit dont peuvent profiter d'éventuels futurs opposants.

Dans le cadre de situation dégradée ou d'urgence, les *recours en justice* constituent une autre forme d'action. Ceux-ci interviennent à un stade avancé de la contestation. Ils peuvent impliquer aussi bien la mairie ou le bailleur qu'éventuellement l'opérateur. En outre, par leur nature, ils appellent une prise de position motivée de l'acteur incriminé et incitent ainsi à revenir sur l'historique de toute l'installation, relevant ainsi, éventuellement, les erreurs commises lors de la procédure administrative. Les mises en visibilité réalisés par les démarches en justice sont cependant d'une nature très particulière, à la fois du fait du moment où elles sont entreprises et de la temporalité qu'elles impliquent. Si elles soulignent l'opposition aux yeux des mairies, bailleurs et opérateurs, elles peuvent être le fait seulement de quelques personnes choisissant cette voie dans l'urgence afin de ne pas dépasser les délais légaux de contestation dans le cas d'une future installation. Les démarches en justice cherchent à introduire dans l'opposition de nouvelles règles du jeu, comme le recours au principe de précaution que les juges acceptent parfois de faire valoir. La justice, dans le cadre de crises précédentes (sang contaminé, amiante, incinérateurs hors normes, etc.), a montré l'aide apportée au citoyen pour faire valoir ses droits contre la collusion des puissants et les recours ne sont pas rares, soit du fait des groupes de riverains, soit du fait des collectivités. Mais les décisions sont longues et introduisent un temps de latence. En outre, la jurisprudence commence à s'enrichir et les arrêts du Conseil d'Etat du 22 août 2002 refusant le recours au principe de précaution devraient diminuer les actions judiciaires fondées sur ce motif.

Enfin, une autre forme d'action peut être observée à un stade avancé de la contestation : la *saisine d'ordre sanitaire à propos de pathologies lourdes*.

Le cas emblématique est celui de Saint-Cyr-l'Ecole. Il fait intervenir des acteurs différents : la DDASS, la CIRE et l'InVS⁷⁸, qui constituent ensemble la chaîne des intervenants en santé publique. Des riverains constatent le cumul de cancers rares chez des personnes et des enfants proches d'une école où sont installées des antennes depuis le début des années 1990. La question sanitaire semble donc posée et l'Etat (DGS et InVS) est interpellé. Après avoir refusé une intervention au motif qu'une étude épidémiologique n'était pas envisageable pour étudier la relation entre champs électromagnétiques et cancers, l'InVS finit par accepter de se pencher sur ce soupçon de « cluster ». Son approche consiste à valider la réalité d'un excès de pathologies et à chercher une explication dans

⁷⁸ Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales ; Cellule InterRégionale d'Epidémiologie, Institut de Veille Sanitaire.

l'environnement général du quartier et de la ville. Très rapidement, les associations s'opposent à cette démarche et expriment leur mécontentement : elles souhaitent l'étude directe de la causalité entre antennes et effets sur la santé, en étendant ceux-ci aux effets dits « micro-ondes » (insomnies, maux de tête, irritations cutanées, etc.) qu'un questionnaire « citoyen » semble mettre en évidence. Les riverains attendent de l'InVS une étude épidémiologique incontestable. L'écart entre les pratiques et méthodes scientifiques et épidémiologiques, d'une part, et les attentes et perceptions des associations et de la mairie, d'autre part, interdit toute forme d'entente, car ce qui constituerait une preuve du point de vue des populations constitue une hérésie du point de vue des experts. Travailler sur des personnes au courant de l'effet recherché introduit, selon les épidémiologistes, un biais majeur dans l'étude, ce qui disqualifie d'emblée Saint-Cyr-l'Ecole ou ses alentours. En outre, ce qui constitue une dégradation sensible de la qualité de vie du côté des citoyens, ne constitue pas des cas de pathologies lourdes ou des épidémies que les catégories publiques de la DDASS, de la CIRE ou de l'InVS permettent de traiter.

Des actions de ce type débouchent sur une exacerbation de l'opposition dans la mesure où les arguments mobilisés, que ce soit dans une réunion publique ou lors d'un affrontement sur un chantier, ne sont pas compatibles entre eux et ne favorisent pas la prise en compte de position qui ne l'ont pas été jusque là. Toutefois, elles n'ont pas toutes le même poids : alors que les lettres de demande d'information, les courriers de contestation et les pétitions rendent visible un mécontentement, les manifestations ou les actions judiciaires appellent l'ensemble des acteurs à une prise de position plus claire par rapport au problème posé et en général plus tranchée favorisant la collusion entre les catégories d'acteurs.

Des argumentaires de plus en plus étoffés

Au fur et à mesure que se déroulent ces actions et que la mise en relations des mouvements s'opèrent par le biais des échanges de mails et de la documentation fournie par PRIARTÉM, des argumentaires se développent. A défaut d'informations utilisables fournies par les acteurs institutionnels, les riverains se constituent leur propre stock de données. Il regroupe des coupures de presse, des déclarations officielles, l'évocation de troubles par des personnes, des réponses à des questionnaires sur l'état de santé des riverains, des résultats scientifiques, des informations obtenues sur Internet, etc.

Sur ces bases, les riverains construisent un argumentaire de plus en plus précis et orienté vers l'opposition à l'installation projetée ou existante. Ces raisonnements sont constitués d'éléments disparates mais n'en disposent pas moins d'une force certaine : ils sont suffisamment complets et complexes pour être difficilement critiqués par des contradicteurs (qu'il s'agisse des mairies ou des opérateurs). Ils s'auto-renforcent et sont capables d'intégrer facilement toute nouvelle information au bénéfice de sa consolidation : toute information fait l'objet d'interprétation visant à renforcer les convictions. La cohérence de cet argumentaire provient essentiellement de la possibilité qu'il donne aux personnes qui le construisent et le mobilisent d'interpréter l'ensemble des éléments de « l'histoire » à laquelle ils participent individuellement et collectivement et de renforcer leurs convictions.

Ainsi, dans le cas d'Albi, les argumentaires employés, tant dans les courriers envoyés aux autorités et responsables que dans les articles de presse, constituent un ensemble apparemment confus et hétérogène d'éléments : travaux de scientifiques, normes à l'étranger, cas connus de

pathologies, données techniques, etc. En réalité, cet argumentaire se caractérise par deux traits : son caractère fermé (il ne laisse aucune ouverture pour la discussion, tout est verrouillé, y compris la critique adressée aux experts officiels d'être dépendants financièrement des opérateurs) ; son caractère difficilement contestable (étant donnée la masse d'informations, de données et d'interprétations mobilisées, le coût d'une contestation est dissuasif car il faudrait répondre point par point). Face à cela, les réponses apportées par l'opérateur ne sont d'aucune efficacité. Celui-ci acquiert rapidement le sentiment qu'aucune donnée divergente n'est susceptible de pénétrer cet argumentaire. Cette situation est en parfaite symétrie avec la position des experts officiels, relayés par les opérateurs : ici aussi, les arguments sont difficilement réfutables, l'argumentaire bien rodé. Mais la position des opposants locaux est beaucoup plus efficace car elle procède en permanence par débordements et est insaisissable, elle évolue sans cesse, se renforce au fur et à mesure et fait feu de tout bois. Au caractère statique de l'argumentaire officiel répond le caractère évolutif et adaptatif d'un argumentaire qui se nourrit des mobilisations qui émergent localement mais aussi, comme nous le verrons plus loin, des informations et données produites, des rapports d'experts et des décisions politiques, ainsi que de cas à l'étranger.

La sortie de conflit

La mobilisation peut à tout moment s'essouffler. Le passage à l'étape suivante dépend autant des réactions voire des erreurs commises par les élus, les bailleurs ou les opérateurs, que du degré de motivation et des ressources des opposants. Plus la mobilisation se prolonge, plus elle se durcit et se focalise sur la seule solution envisageable pour les riverains : le démontage de l'antenne ou sa non-installation.

Le durcissement a cependant pour effet, non seulement de renforcer l'engagement des riverains, mais aussi de réduire l'espace des possibles pour l'opérateur. Celui-ci refuse de démonter une antenne sous la pression, de peur de constituer un précédent. Dans plusieurs cas, alors que l'opérateur était prêt initialement à revenir sur sa décision, le durcissement et la médiatisation le conduisent à refuser de bouger en s'abritant derrière la réglementation. Ce faisant, ils ôtent toute capacité d'action aux élus ou aux bailleurs, qui ne disposent plus d'aucune ressource de négociation.

Cette situation entraîne deux cas de figure : soit une guerre de tranchée, dans laquelle personne ne bouge mais qui finit néanmoins par tourner à la défaveur des riverains ; soit un nouveau degré dans le durcissement, qui aboutit au retrait de l'antenne. Ce dernier cas a pu être observé notamment à Saint-Cyr-l'Ecole, à Saint-Maur-des-Fossés et à Eoures. Dans le premier cas, la décision des deux opérateurs concernés fait suite à une médiatisation importante et l'existence d'un problème sanitaire (des enfants atteints de cancer) susceptible à tort ou à raison d'être imputé aux antennes. Le cas est devenu trop visible, les avantages d'un démontage sont jugés supérieurs désormais par les opérateurs aux inconvénients. Dans le second cas, la décision résulte d'une mobilisation de plusieurs années qui aboutit à un blocage complet du dossier doublé d'une pression exercée conjointement par une riveraine et la mairie ; l'antenne est déplacée. Dans le troisième cas, la mairie de Marseille prend elle-même la responsabilité de faire démonter l'antenne ; l'opérateur entreprend ensuite de démonter deux autres antennes à proximité, plutôt que de poursuivre le rapport de force avec la mairie. Dans les trois cas, la mairie est donc d'emblée ou rapidement aux côtés des riverains.

On peut aussi évoquer le cas du collège Sévigné à Paris dans lequel, suite à la mobilisation des parents d'élèves, le bail de l'opérateur n'a pas été reconduit par le conseil d'administration de cette école privée et l'antenne démontée.

Bien qu'exemplaires, ces cas demeurent minoritaires. Le plus souvent, l'opérateur refuse de céder, exerçant une pression sur le bailleur ou le maire qui ne dispose d'aucune marge de manœuvre. Dans le cas d'Albi, par exemple, le durcissement et la médiatisation ont pour effet de réduire à néant la marge de manœuvre des autres acteurs : l'opérateur se replie sur sa position, le bailleur social ne peut rien négocier, les élus sont sans capacité d'action. En apparence, rien ne peut débloquer le conflit qui se déplace ensuite vers le plan judiciaire, les opposants intentant un procès au bailleur. Le bailleur se retrouve alors en position de grande faiblesse, due à la notoriété locale de son président et à ses ambitions politiques. L'office n'a pas d'autre solution que d'adopter une stratégie d'affrontement frontal avec les opposants, qui rend d'autant plus illusoire la recherche d'une solution satisfaisante.

« On va au clash car je n'ai pas d'autre solution, je ne peux rien contre [l'opérateur]. Et c'est intolérable d'être traîné dans la boue. Mise en danger de la vie d'autrui, c'est du pénal ! » (bailleur social)

Ailleurs, la mobilisation s'essouffle ou attend qu'un événement (local ou extérieur) ne vienne relancer le débat et, ce faisant, offrir l'occasion de remobiliser. Il existe probablement une série de situations latentes qu'un événement inattendu peut réveiller à tout moment, la notoriété du sujet étant relativement importante. L'enjeu toutefois pour les associations nationales est de disposer en permanence d'un stock de mobilisations, de manière à ne pas relâcher la pression sur les pouvoirs publics et les opérateurs.

1.2. Les associations d'opposants

Deux associations organisent l'opposition au déploiement intensif des antennes-relais : PRIARTÉM et Agir Pour L'Environnement. La première a été créée spécifiquement sur le sujet des antennes, tandis que la seconde, plus ancienne, est une association généraliste de protection de l'environnement.

PRIARTÉM

L'association PRIARTÉM est créée en octobre 2000. Elle acquiert rapidement une importante notoriété sur le sujet des antennes-relais, qui tient à la fois aux relations qu'elle noue avec des contre-experts travaillant sur le thème des ondes électromagnétiques, à l'argumentaire qu'elle déploie et à la mise en réseau qu'elle assure entre les multiples mobilisations locales. De surcroît, association spécialisée, ses membres actifs se dédient à ce sujet et acquièrent un niveau de connaissance pointue, malgré des engagements professionnels distincts à l'extérieur. Plus généralement, PRIARTÉM joue un rôle déterminant dans la consolidation des différentes mobilisations, la création de liens avec des cas étrangers, l'échange d'informations et d'une manière générale la construction d'un risque sanitaire aux multiples facettes.

Origine et développement de PRIARTÉM

PRIARTÉM trouve son origine dans l'une des toutes premières mobilisations contre les antennes-relais, l'Ile-aux-Moines, qui met au

prise un compositeur de musique contemporaine avec le maire de sa commune et France Télécom en 1999⁷⁹. Des liens personnels mettent rapidement le compositeur en relation avec une militante associative à Paris et des avocats qui l'aident à monter un dossier judiciaire. Ceux-ci prennent alors conscience qu'il y a là un thème de mobilisation important, face à des opérateurs de téléphonie mobile puissants.

À l'origine, l'association met essentiellement en avant les atteintes à l'environnement, au paysage et au patrimoine, pour demander une concertation et une réglementation plus sévère autour des implantations d'antennes-relais. À l'équipe initiale viennent ensuite s'ajouter de nouveaux membres, qui ont eux-mêmes fait l'expérience d'implantation d'antennes-relais dans leur proche environnement et qui se sont lancés dans une recherche d'informations sur le sujet. Leurs travaux et recueils d'informations leur ont donné la conviction qu'il existait des doutes quant à l'innocuité de ces installations. Leur arrivée signifie l'apport d'une connaissance spécifique sur le sujet et d'une connaissance plus large des travaux menés.

Deux moments sont importants dans la vie de l'association. Il s'agit tout d'abord de la rencontre avec Roger Santini, et à travers lui les travaux et rapports de différents contre-experts qui tentent d'alerter l'opinion et les pouvoirs publics sur les risques sanitaires des portables et des antennes. Cette rencontre contribue à faire émerger plus spécifiquement le thème des risques pour la santé dans l'argumentaire de l'association. Il s'agit ensuite du rapprochement avec Agir Pour L'Environnement, une association qui dispose de ressources pour organiser des campagnes nationales de sensibilisation et qui lance en janvier 2001 une campagne dédiée à la téléphonie mobile et intitulée « Insu-PORTABLES, les ANTENNES-RELAIS ?? ».

L'association Agir Pour L'Environnement a décidé de lancer une campagne contre l'implantation non contrôlée des antennes-relais de téléphonie mobile comme elle a déjà lancé des campagnes sur l'Erika ou sur la pollution automobile. Elle agit alors en partenariat. Nous ferons partie des partenaires de cette campagne aux côtés d'associations beaucoup plus anciennes et plus importantes en termes de moyens, telles que la CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie), la FCPE (Fédération des Parents d'Elèves) ou encore la Confédération Nationale du Logement... Il s'agit là pour notre toute jeune association d'une chance de faire connaître beaucoup plus largement avec plus de force nos objectifs vis-à-vis des pouvoirs publics⁸⁰.

Le succès PRIARTÉM tient à la multiplication des mobilisations locales, qu'elle contribue à alimenter en ressources, argumentaires et soutien. En échange d'une adhésion, l'association fournit un dossier complet, des *Lettres* régulières et des conseils. Elle met rapidement en place des coordinateurs régionaux qui sont chargés d'organiser des actions avec les riverains. Le nombre de ces coordinateurs augmente régulièrement, pour se stabiliser à une quinzaine de personnes. Ils jouent un rôle primordial dans la mesure où ils permettent à PRIARTÉM de disposer d'une information multiple, diverse et de première main sur les actions menées ; ils peuvent ainsi organiser rapidement des transferts d'informations vers tous les adhérents et organiser un échange de compétences et d'expériences par rapport à des situations très localisées. Les délégués, qui sont venus à l'association suite à une expérience propre de déboires avec une installation de téléphonie mobile, comme les

⁷⁹ Cette mobilisation est sans doute la première à recevoir des échos dans la presse durant les mois de juin et juillet 1999, essentiellement dans des journaux locaux tels que *Ouest France* et le *Télégramme de Brest*.

⁸⁰ Compte rendu du 12 février 2001 de la réunion des adhérents de PRIARTÉM tenue le 31 janvier 2001. Ce compte rendu est disponible sur le site de l'association.

simples adhérents, trouvent dans l'adhésion à l'association un moyen d'accéder à une base d'information importante, des idées d'actions et un ensemble de connaissances et d'outils permettant de faire face à la situation qu'ils rencontrent (information sur l'ensemble des délais légaux pour contester des actes, des exemples de courriers à utiliser, des listes de personnes à contacter, etc.). Bref, un ensemble d'outils précieux pour des personnes qui, localement, sont relativement démunies en ressources et aussi, la plupart du temps, ignorantes sur la plupart des questions auxquelles elles sont confrontées (qui délivre une autorisation de travaux ? dans quel cas ? qui peut être compétent pour prendre position par rapport à ce type d'autorisation ? quels types de recours sont envisageables et selon quelle modalité ? quelle source d'information solliciter pour avoir des données plus précises ? etc.).

L'argumentaire de PRIARTÉM

PRIARTÉM étant une association mono-sujet représentée par un petit nombre de personnes, il est relativement aisé de reconstituer sa stratégie et ses arguments. Le site, les *Lettres*, les prises de position à l'occasion de mobilisations, les contacts informels fournissent des données. Ainsi, l'analyse des arguments permet de constater l'évolution de l'association et de son positionnement de plus en plus centré vers une stratégie d'opposition. Les *Lettres* qu'elle édite à échéance régulière contiennent en général des éléments sur le positionnement stratégique, la symbolique utilisée, les alliés du mouvement, l'ennemi, des informations sur les mouvements en cours et les victoires.

Au démarrage, le positionnement est plutôt tourné vers le trouble environnemental de voisinage que constitue l'implantation d'une antenne – l'Ile-aux-Moines illustre cette posture – mais il évolue assez rapidement vers la dénonciation du danger (effets thermiques et athermiques) et des possibles pathologies lourdes, d'une part, suite à la rencontre avec R. Santini, d'autre part, à partir de la crise de Valladolid début 2002. Dès lors, elle se focalise autour d'une volonté de lutter. Les *Lettres* de l'année 2003 accordent toujours une large part aux mobilisations, mais aussi aux commentaires des derniers rapports officiels, notamment celui de l'AFSSE, ainsi qu'aux travaux des contre-experts, notamment ceux regroupés dans le CSIF-CEM, le Comité Scientifique sur les Champs ElectroMagnétiques. Une large place est également faite aux « enquêtes sanitaires citoyennes » réalisées à l'initiative de l'association autour d'un certain nombre de sites. Ces enquêtes, si « elles n'ont aucune prétention scientifique⁸¹ » et « ne peuvent pas être considérées comme exhaustives puisqu'elles n'ont aucun caractère obligatoire (...) présentent cependant un grand intérêt ». Car, « comparées les unes aux autres elles font apparaître des cohérences que l'on pourra difficilement mettre sur le compte de réactions psychosomatiques ». Ces initiatives marquent aussi une évolution nette : l'association, avec ses moyens et ceux de ses adhérents, se place directement sur le terrain des travaux scientifiques, en attirant l'attention sur des phénomènes non reconnus par les travaux officiels mais en lien, selon elle, avec les antennes-relais.

D'une façon générale, la symbolique utilisée met en scène l'inégalité de la lutte entre puissants et citoyens ordinaires. Puis la stratégie tourne assez rapidement vers la dénonciation de l'invalidité des experts officiels et celle du comportement mensonger des opérateurs.

⁸¹ Nous citons ici et dans les lignes suivantes l'Edito de la *Lettre* n° 10/11 de PRIARTÉM, en date de novembre-décembre 2003, p. 1. Cette *Lettre*, comme toutes les autres, est en accès libre sur le site de l'Association.

Les alliés sont à dimension variable, certains entrent puis disparaissent. Les premiers alliés sont les maires qui prennent des arrêtés d'interdiction, rejoints ensuite par Agir Pour L'Environnement. Au fil des actions, les magistrats, les parlementaires qui déposent des propositions de loi, les mouvements locaux, les contre-experts, les actions dans les autres pays, des médecins allemands, la ville de Paris, les assureurs qui excluent les ondes du champ de leur couverture, le CIRC dont les résultats de l'étude épidémiologique sont attendus, la justice européenne qui reconnaît dans un jugement aux élus le droit d'aller contre l'avis des experts, rejoignent la liste des alliés. Les victoires, c'est-à-dire les mouvements débouchant sur le démontage des antennes, sont le lit des alliances et la justification de la lutte. L'article de *60 millions de consommateurs* qui énonce l'effort que sont prêts à faire les consommateurs en diminuant leur consommation pour réduire le nombre d'antennes constitue un moment fort du mouvement. Mais le soutien des parlementaires diminue avec le changement de majorité : le député Jean-François Mattéi, devenu ministre, désavoue les inquiétudes qu'il manifestait au sein du groupe santé-environnement de l'Assemblée Nationale. Parallèlement, les actions judiciaires sont obligées de tenir compte des quatre arrêts du Conseil d'Etat du 22 août 2002 qui écartent toute idée de risque et obligent les maires à instruire les dossiers que déposent les opérateurs.

La construction de l'ennemi se fait de plus en plus précise et virulente. Au départ, ne figurent que les opérateurs. Ils sont vite rejoints par les municipalités qui ne soutiennent pas les demandes de leur population, le gouvernement dans sa décision de parfaire la couverture territoriale, l'Etat dans sa décision de transposer la Recommandation Européenne par ordonnance en juillet 2001, sans diminuer les valeurs et sans débat démocratique, les experts qui défendent les intérêts des opérateurs, l'InVS qui s'obstine à réduire le cas de Saint-Cyr-l'Ecole à l'étude de l'excès de cancers, l'AFSSE, l'ART et enfin la Ville de Paris lorsqu'elle signe une charte avec les opérateurs. L'amalgame opère entre ces acteurs. Plus la contestation se durcit, et plus l'ennemi est stigmatisé dans ses mensonges et sa volonté de nuire aux citoyens, notamment aux enfants ; et plus PRIARTÉM cherche à se construire dans le rôle du lanceur d'alerte et de la victime aux côtés des riverains démunis.

Le cas d'Albi vient en outre illustrer un aspect de la stratégie adoptée par PRIARTÉM : la constitution de cas exemplaires destinés à attirer l'attention des pouvoirs publics et démontrer la nocivité des antennes. Cela explique la stratégie de durcissement employée localement, alors qu'il semblait possible d'obtenir un démontage de l'antenne. C'est ainsi que l'association écrit à la mairie d'Albi la lettre suivante :

« Je vous précise que l'association nationale PRIARTÉM a des relations avec divers relais d'information nationaux et nous savons qu'Albi est maintenant considéré comme le deuxième Valladolid français après Saint-Cyr-l'Ecole en région parisienne. Ce qui s'y passe actuellement est suivi avec attention. »

La consolidation

PRIARTÉM joue un rôle multidimensionnel :

- elle établit des liens horizontaux entre les différentes mobilisations, qu'elle met en réseau, qu'elle rend visible sur une carte de France que l'on peut consulter sur son site Internet, qu'elle homogénéise ;
- elle établit des liens verticaux entre les mobilisations et les revendications portées nationalement, entre des situations locales et un problème global ;
- elle met à disposition des informations légales, techniques, scientifiques, politiques de diverses natures ;

- elle met en réseau des contre-experts, établit des liens avec des rapports ou travaux en France et à l'étranger qui confirment l'existence de risques ;
- elle établit des connexions avec des situations à l'étranger, contribuant à étayer l'existence d'un problème qui dépasse les frontières de la France.

L'association occupe donc une position charnière, elle contribue à la consolidation de multiples données, mobilisations et informations en un problème unique mais qui est lui-même, à l'image de PRIARTÉM, multidimensionnel : scientifique et technique, il s'agit aussi d'un problème politique et social.

PRIARTÉM s'appuie pour cela sur Internet, par lequel elle opère la mise en relation de différentes données et leur mise à disposition gratuite et aisée. Sur ce point, PRIARTÉM a parfaitement rempli les objectifs qu'elle s'était donnée : « *Mobiliser, diffuser l'information, sont donc les enjeux fondamentaux du PRIARTÉM* ⁸² », ou encore, quand le même bureau définit les orientations et objectifs de l'association : « *Il s'agit tout d'abord d'améliorer la transmission de l'information : cela passe par l'utilisation plus importante du courrier électronique, le maintien d'un rythme de 4 éditions annuelles de La Lettre* ⁸³ ».

Au printemps 2004, une partie des membres actifs de PRIARTÉM quitte l'association pour fonder un autre mouvement adoptant une position plus radicale, Robin des Toits. Il semblerait que cette scission résulte des rapprochements opérés entre PRIARTÉM, Agir Pour l'Environnement et les autorités parisiennes, à l'occasion de la mise en œuvre de la Charte de Paris, et désapprouvés par des membres de l'association soucieux de poursuivre le rapport de force. Mais il ne nous a pas été possible d'étudier cette scission.

Agir Pour L'Environnement

Agir Pour L'Environnement est une association de protection de l'environnement qui cherche à se distinguer des associations plus reconnues comme France Nature Environnement par des actions spectaculaires et un ton plus incisif. Petite association sans base locale, elle cherche à se positionner par des sujets polémiques qui soulignent la carence de gouvernance publique en France sur les sujets à incertitude. Ses deux thèmes privilégiés sont les OGM et les téléphones portables, qui présentent selon elle des similitudes. Son objectif affiché est de mobiliser et de soutenir les citoyens dans leurs actions vis-à-vis de l'Etat et de « *permettre aux citoyens de faire pression sur les décideurs en matière d'environnement* ».

Agir lance une campagne, la 11^{ème} dont l'association est à l'origine, contre les portables et les antennes-relais en février 2001 : « *Insu-PORTABLES, les ANTENNES-RELAIS ?!* ». Les objectifs de cette campagne tels qu'énoncés dans le communiqué de presse de lancement de la campagne ⁸⁴ sont les suivants : « *Cette campagne de mobilisation citoyenne vise à mettre en lumière les données existantes afin de prévenir tous dommages ultérieurs. La généralisation de la téléphonie mobile implique nécessairement une sécurité optimale* ». Dans ce but, l'association invente un dispositif original,

⁸² Compte rendu du 26 décembre 2000 de la réunion des adhérents de PRIARTÉM tenue le 11 décembre 2000. Ce compte rendu est disponible sur le site de l'association.

⁸³ Compte rendu du 23 mars 2002 de la réunion des adhérents de PRIARTÉM. Ce compte rendu est disponible sur le site de l'association.

⁸⁴ Communiqué de presse du 13 février 2001. Ce communiqué était disponible sur l'ancien site Internet de l'association.

outre un quatre pages pédagogique : une feuille de quatre cartes postales pré-remplies et adressées respectivement à un opérateur (à choisir parmi les trois existants), au secrétaire d'Etat à la Santé et au ministre de l'Equipeement et du Logement, la dernière étant adressée à l'association elle-même à fin d'estimation de l'impact de la campagne. Sur ces cartes figure un message adapté à chaque destinataire. Ces messages demandent : aux opérateurs, de réduire le plus possible les émissions, de recommander explicitement un usage modéré du portable et de communiquer au ministère de l'Equipeement une cartographie complète des antennes implantées ; au secrétaire d'Etat à la Santé, d'initier une étude épidémiologique et sanitaire et, en attendant, d'interdire l'implantation à proximité d'écoles, crèches, hôpitaux, maison de retraites ainsi que d'éloigner les antennes des zones habitables ; au ministère de l'Equipeement, de répertorier toutes les antennes, d'en interdire l'utilisation près des lieux déjà cités, de renforcer les législations française et européenne pour restreindre les normes d'émission et la puissance des stations de base, et enfin de rendre obligatoire la demande d'un permis de construire pour l'implantation.

Rapidement, les liens qu'elle noue avec PRIARTÉM, et à travers celle-ci des contre-experts mettant en avant des risques pour la santé, lui font comprendre qu'il s'agit là d'un dossier exemplaire pour faire pression sur l'Etat et dénoncer les modalités de gestion publique des activités scientifiques et techniques qui reposent toujours sur la parole des experts, écartant celle des associations et de la population. Plus habituée que PRIARTÉM à exercer une pression permanente sur les pouvoirs publics, elle multiplie les communiqués de presse, interpellations, campagnes et coups d'éclat. Sa focalisation sur les acteurs centraux lui permet de mener une action complémentaire à celle de PRIARTÉM, celle-ci se concentrant plus sur les mobilisations locales. De fait, les deux associations se complètent, ce qui est un atout pour elles dans la mesure où elles ne peuvent mobiliser que peu de personnes pour mener les actions qu'elles souhaitent (trois au quatre tout au plus, qui sont toutes des portes-paroles connus de tous les acteurs du champs). Leur coopération est un moyen de démultiplier leur présence tant sur la scène nationale que sur les scènes locales.

*

Ces deux associations fonctionnent sur des registres distincts mais complémentaires. Autant pour PRIARTÉM il s'agit d'une cause unique, autant pour Agir la téléphonie mobile n'est qu'un cas exemplaire pour défendre une cause plus profonde qui est l'ouverture des processus de décision à d'autres acteurs que les seuls experts, représentants de l'Etat et intérêts économiques. Cette alliance leur permet de mettre en commun ressources et compétences.

Phénomène notable, les autres associations de consommateurs ou de protection contre l'environnement investissent peu ce thème. Certaines d'entre elles ont été impliquées à travers un pan du dossier comme la CLCV, à l'occasion de conflits entre locataires d'HLM et bailleurs. Les plus importantes exercent une forme de vigilance, comme UFC Que Choisir qui consacre deux numéros sur le sujet, très balancés dans leur contenu, ou qui accepte d'animer un débat à l'Assemblée Nationale. France Nature Environnement, présente sur tous les sujets de pollution, édite un document de synthèse très modéré qui ne retient pas l'idée d'un risque mis en avant par PRIARTÉM et Agir⁸⁵.

⁸⁵ En mai-juin 2001, l'association publie un dossier spécial pollution électromagnétique dans sa lettre *Infos Pôle Santé* n°9.

La FCPE soutient le combat de PRIARTéM et d'Agir par le biais d'implications locales liées à des écoles : elle s'associe ainsi au mouvement de Saint-Cyr-l'Ecole, mais aucune position nationale précise n'a été adoptée aux côtés des deux principaux acteurs.

L'AFUTT, Association Française des Utilisateurs de Télécommunications, maintient son positionnement autour de la défense des intérêts des utilisateurs de portable face à des opérateurs critiqués pour leurs comportements commerciaux. Ce positionnement est soutenu par les associations de consommateurs.

L'isolement des deux associations spécialisées leur confère donc plutôt une image experte et ne les dessert pas quant à la participation des associations locales de riverains.

1.3. Les contre-experts « lanceurs d'alerte »

Les associations actives sur la téléphonie mobile se présentent comme des relais d'informations auprès du public afin de lui communiquer des données peu connues. Elles prennent soin de se présenter comme des non scientifiques, qui organisent néanmoins un accès à des réseaux d'experts définis comme indépendants. PRIARTéM et Agir Pour L'Environnement entretiennent pour cela des relations avec un ensemble de contre-experts dont les travaux inspirent au moins en partie leur action et la légitiment.

Les premiers lanceurs d'alerte

Les premiers individus mettant en avant l'existence de risques sanitaires à propos des portables et des antennes sont issus de la mouvance des chercheurs travaillant sur les dangers des champs électromagnétiques.

Un réseau, organisé autour de Paul Lannoye et dont la plupart des membres sont originaires de Belgique, joue un rôle important dans la structuration de l'alerte à propos des champs électromagnétiques. On y trouve notamment Benoît Louppe et Jean-Michel Danze, qui font partie du CSIF-CEM, mais aussi un éditeur, Marco Piétteur, qui publie les ouvrages des lanceurs d'alerte, dont ceux de R. Santini. La présence de ces contre-experts belges renvoie à l'intensité des débats autour des lignes à haute tension, plus aigus en Belgique qu'en France.

Roger Santini fait partie, dès le début de la décennie 1990, des scientifiques qui cherchent à attirer l'attention sur les ondes électromagnétiques, en lien avec des parlementaires européens. Il participe à des colloques et ouvrages sur ce thème en 1993-1994, puis publie un livre sur les GSM en 1998 qui devient l'ouvrage de référence pour tous ceux qui entendent dénoncer les risques liés à ces ondes⁸⁶. L'annonce faite en 1999 par G. Carlo de risques liés aux terminaux vient renforcer sa thèse, mais sa portée demeure cantonnée à certains groupes parlementaires européens. A partir de 2000, la multiplication des mobilisations locales en France et la création de PRIARTéM contribuent à donner un certain écho à ses travaux.

Mais autant Bernard Veyret est, comme nous le verrons plus bas, dans une dynamique de reconnaissance institutionnelle qui aboutit à en faire la figure même de l'expert sur le sujet, autant R. Santini est dans une

⁸⁶ *Téléphones cellulaires, danger ?*, Editions Marco Piétteur. Deux ans plus tard, en 2000, Roger Santini publiera avec Jean-Marie Danze, Marius Seigne et Benoît Louppe un livre intitulé *Guide pratique européen des pollutions électromagnétiques de l'environnement*, chez le même éditeur.

dynamique contraire d'exclusion des instances officielles et de reconnaissance par les lieux et forums contestataires. Il est cependant auditionné par les sénateurs Lorrain et Raoul dans le cadre de leur rapport sur la téléphonie mobile et il participe au colloque organisé au Sénat par l'OPECST le 18 avril 2002. Ses travaux, et notamment son étude épidémiologique autour des stations de base, sont discutés, brièvement, au sein du rapport OPECST de novembre 2002⁸⁷. Ces travaux se voient donc accorder une attention, pour la première fois, dans le cadre d'un rapport officiel, mais pour se voir immédiatement dénoncés : « Cette étude souffre malheureusement de biais méthodologiques si graves que ses résultats peuvent difficilement être retenus ». Le jugement est sans appel mais il contraste avec le fait que ces travaux sont régulièrement évoqués par les associations⁸⁸ comme par les riverains, qui peuvent d'ailleurs participer à leur réalisation.

Outre, ses activités de recherche, R. Santini participe à des réunions publiques et des débats contradictoires. Avec Pierre Le Ruz, ils assurent une présence locale et diffusent des informations. Dans ce rôle, ils ne sont pas très éloignés du type d'intervention des représentants de PRIARTÉM.

Tous deux déclarent avoir subi pressions et sanctions professionnelles du fait de leurs prises de position. Sans avoir les moyens de trancher sur le fond, il est intéressant de noter qu'il s'agit là d'un élément qui donne une crédibilité à la construction de la figure du lanceur d'alerte : à l'image de G. Carlo sur la téléphonie mobile, ou d'André Cicoella à propos des éthers de glycol, le lanceur d'alerte est à la fois celui qui attire l'attention sur un sujet que ses confrères comme les pouvoirs publics estiment dépourvu de tout risque, et celui qui subit des pressions, sanctions et brimades pour avoir osé adopter ce comportement. Dans le récit qui est fait de la controverse autour des antennes, le rôle de R. Santini et P. Le Ruz ainsi que les sanctions qu'ils ont subies sont toujours rappelés.

Les nouveaux venus

A partir de 2001-2002, de nouveaux contre-experts s'agrègent à ce groupe initial, au fil des mobilisations et des inquiétudes grandissantes autour des antennes. C'est le cas notamment de Richard Gautier à Toulon et de Daniel Oberhausen à Bordeaux. Tous deux rattachent leur engagement initial à la proximité d'une antenne et ont une compétence professionnelle qui leur permet de s'approprier rapidement les principaux arguments scientifiques.

Leur mise en relation avec les autres contre-experts se fait essentiellement par le biais d'Internet et des échanges de mails. Il s'agit là d'un vecteur essentiel de communication mais aussi de sélection des amis/alliés : les liens s'établissent avec ceux qui répondent et qui fournissent des éléments qui confirment l'existence de risques. Le mail fonctionne comme un outil de reconnaissance et de renforcement des liens entre personnes convaincues des risques sanitaires liés à la téléphonie mobile.

⁸⁷ Sénateurs Raoul et Lorrain, *Téléphonie mobile et santé*, Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques, novembre 2002, p. 45-46.

⁸⁸ Le compte rendu de la réunion des adhérents de PRIARTÉM tenue le 4 décembre 2001, réunion au cours de laquelle le journaliste Jean-Pierre Lentin fait état de ses travaux, mentionne les travaux de R. Santini dans les termes suivants : « On dispose aujourd'hui (...) des résultats d'une étude, celle menée par le professeur Santini. Celle-ci repose sur l'analyse de 530 questionnaires remplis par des individus à proximité de relais. Elle conclut à l'existence d'effets néfastes sur la santé dans un périmètre d'environ 300 m autour des relais. Mais cette étude dérange et le professeur Santini a fait l'objet de pressions directes et inacceptables de la part de sa hiérarchie à l'INSA et plus largement des prétendus experts indépendants et des opérateurs mobiles ». Le compte rendu est disponible sur le site de l'association.

Le lien avec les associations

Les liens établis avec PRIARTéM et Agir Pour L'Environnement contribuent à augmenter la portée et la visibilité des travaux de ces contre-experts. C'est tout particulièrement vrai des travaux de R. Santini et notamment ceux qui portent sur les études épidémiologiques par questionnaires autour des antennes-relais.

Ces liens permettent aussi à ces travaux d'être diffusés dans les différentes mobilisations. Ainsi, le questionnaire d'enquête intitulé « *Stations relais de téléphonie mobile et symptômes biologiques exprimés par les riverains* » est utilisé par les riverains pour répertorier les maux divers ressentis par les personnes à plus ou moins grandes distances d'antennes-relais. C'est ainsi qu'un certain nombre d'atteintes bénignes ou malignes a pu être répertorié à Albi.

Quant aux nouveaux venus, plusieurs vont rejoindre PRIARTéM et pour certains prendre des responsabilités. Ils vont en outre s'engager dans des mobilisations locales : R. Gautier à Saint-Cyr-l'Ecole, par exemple, ou D. Oberhausen à Pessac.

La création du CSIF-CEM et la publication du livre blanc

Les associations demandent aux experts de leur faire un état des connaissances de l'ensemble des travaux scientifiques sur les champs électromagnétiques, en général, et ceux de la téléphonie mobile, en particulier. Fin 2002-début 2003, les contre-experts qui échangeaient d'ores et déjà *via* Internet entreprennent de s'organiser en un comité d'experts et de s'atteler à la rédaction d'un rapport de synthèse. Le rapport du comité sur les champs électromagnétiques, intitulé *Rapport du CSIF-CEM sur les antennes-relais de la téléphonie mobile*, est présenté à l'association PRIARTéM le 8 mars 2003⁸⁹. Ce rapport trouve son extension dans la publication, en janvier 2004, d'un livre blanc sur la téléphonie mobile, intitulé *Votre GSM, votre santé, on vous ment !*⁹⁰.

Ce livre dénonce les rapports officiels et met en avant l'ensemble des études et travaux qui confirment sans aucun doute possible l'existence d'un lien de causalité entre les antennes et les portables, d'une part, et des effets (thermiques et non-thermiques) biologiques et sanitaires variés sur le cerveau (modification de l'électroencéphalogramme, sur la barrière hémato-encéphalique, sur la biochimie cérébrale), d'autre part. Le livre blanc conclut :

« La réalité des risques pour la santé résultant de l'exposition aux ondes électromagnétiques de la téléphonie mobile apparaît clairement dans ce document de synthèse, particulièrement dans le domaine de l'action des micro-ondes sur le cerveau, depuis les mécanismes jusqu'à la pathologie humaine⁹¹ ».

En conséquence, il recommande :

« Il est plus que temps de mettre en place en France une politique cohérente et courageuse en matière de pollutions électromagnétiques. Il convient de créer des structures indépendantes des groupes de pressions, destinées à planifier les recherches et à informer. Mais pour cela il faut écarter tout lobbying des organismes officiels qui

⁸⁹ Un résumé de ce rapport est disponible sur le site Internet du CSIF-CEM. Lors de sa parution, il a été disponible dans son intégralité sur ce même site.

⁹⁰ Gautier R., Le Ruz P., *Votre GSM, votre santé, on vous ment !*, Edition Marco Piétteur, 2004.

⁹¹ Gautier R., Le Ruz P., Oberhausen D., Santini R., *op. cit.*, p. 101.

représentent en fait les industriels de l'électricité, de l'électronique et de la communication. La première décision de cette politique courageuse serait d'imposer aux industriels une limitation du niveau d'exposition maximum de la population pour le champ électromagnétique total dans la bande des radiofréquences, à 0,1 microwatt/cm² soit 0,6 V/m. cette valeur est très proche de celle de 1V/m, recommandée dès 1999 par le parlement Européen (Rapport du député Tamino G.) ! »⁹²

On peut noter dans les références établies dans les différents rapports un registre que l'on peut qualifier d'auto-référentiel. Ainsi, le livre blanc cite le rapport Tamino qui s'appuie lui-même sur le livre de R. Santini.

L'ensemble constitué des mobilisations, associations d'opposants et contre-experts lanceurs d'alerte aboutit à un processus de consolidation.

PRIARTÉM occupe une position centrale dans ce processus mais il convient de souligner le rôle que jouent Internet et le courrier électronique. L'essentiel des informations est disponible en ligne, les échanges se font par courrier électronique et l'on observe un phénomène progressif d'accumulation de données auquel chacun est en mesure de contribuer : il suffit de se connecter. Il s'agit par conséquent d'un mouvement décentralisé, dont le pilotage est assuré par PRIARTÉM, sans que cela ne lui demande pour autant beaucoup de temps ou de moyens. L'ensemble suggère globalement un mouvement autogéré, que chacun est en mesure de se réapproprier, dans lequel chacun est libre d'introduire des éléments sans, et c'est là toute la difficulté, que n'opère un quelconque filtrage ou contrôle des informations. Il existe certains filtres, nous pensons notamment à des sites qui référencent des travaux scientifiques, mais pour l'essentiel les données qui circulent et que l'on retrouve ensuite dans des mobilisations ou sur des pages web ne présentent aucune mise en ordre particulière, aucun ordonnancement. Et c'est précisément ce qui en fait la force, en tant que phénomène collectif. En outre, comme nous l'avons suggéré, l'ensemble fonctionne en boucle et par autoréférence, ce qui conduit ensuite au sentiment de fermeture de l'argumentation évoquée plus haut.

2. L'Etat, les experts et les opérateurs

La gestion par l'Etat des enjeux sanitaires autour de la téléphonie mobile se caractérise par une délégation en cascade. En l'espèce, les différents services de l'Etat concernés réunis en un groupe interministériel sous l'arbitrage des services du Premier Ministre conviennent de déléguer les questions de santé, à travers le ministère de la Santé, à des experts reconnus.

Mais cette délégation a pour conséquence, d'une part, de dissocier la question de santé des autres aspects de la téléphonie mobile et, d'autre part, de déléguer la parole sanitaire à ces experts. En outre, le processus de délégation se poursuit en direction des opérateurs qui se trouvent, dans les territoires, confrontés aux questionnements des riverains. Cette situation contraste avec le fait que les services déconcentrés de l'Etat, auxquels s'adressent les riverains, éprouvent les plus grandes difficultés à interpréter et appliquer les dispositions contenues dans le rapport d'expert publié en janvier 2001.

⁹² Gautier R., Le Ruz P., Oberhausen D., Santini R., *op. cit.*, p. 103.

Cette délégation se traduit donc *de facto*, tant au niveaux central que local, par un retrait de l'Etat et en particulier de la « parole » de l'Etat, ce qui n'est pas sans effet dans un conflit où les réunions et les confrontations publiques prennent beaucoup d'importance. Cette position en retrait contribue à faire naître chez les riverains, associations et opposants l'idée d'une absence de l'Etat sur le volet sanitaire – laquelle peut ensuite être interprétée de différentes manières – qui contraste avec l'activisme et l'investissement des autres ministères dans la poursuite du déploiement des réseaux de téléphonie mobile.

Cette délégation a, en outre, pour effet d'exposer les experts reconnus par l'Etat. Amenés à se prononcer sur les questions scientifiques, ils sont rapidement incités à aller au-delà pour intervenir dans la gestion de la controverse, en particulier lors des réunions publiques.

Quant aux opérateurs, leurs modalités d'organisation du déploiement et de traitement des problèmes participent à l'émergence du problème sanitaire ; ils se trouvent en devoir de répondre sur les aspects scientifiques et légaux, s'exposant à leur tour à des mises en cause.

L'ensemble se caractérise par l'idée d'une substituabilité des différents intervenants et par une confusion des genres qui alimentent chez les opposants au déploiement des antennes la dénonciation d'une alliance, voire d'une collusion, entre l'Etat, ses experts et les opérateurs.

2. 1. Le progressif retrait de l'Etat

Plusieurs facteurs inhibent la prise de parole de l'Etat sur ce dossier de la téléphonie mobile, à commencer par la forme même de la connaissance scientifique sur les effets sanitaires des ondes électromagnétiques.

La forme de la connaissance

L'Etat a à gérer de multiples situations d'activité à risque. Quelque soit le champ de risque auquel elles se rapportent (risques environnementaux, technologiques, naturels, sanitaires), ces activités peuvent être différenciées selon la caractérisation du risque. Lorsque le risque est avéré, même s'il demeure des aspects inconnus (par exemple, la diffusion de l'ESB chez les jeunes bovins), l'action publique peut s'organiser à partir des éléments objectifs concernant les effets connus. En revanche, lorsque les incertitudes concernent les effets eux-mêmes, la mise sur agenda demeure problématique et la politisation du sujet probable. Dans ce dernier cas, on retrouve notamment les activités produisant des faibles doses de polluants ou d'émissions, dont les effets délétères sont connus ou supposés à plus forte dose (les champs électromagnétiques en faisant partie) ou dont les effets ont un caractère d'irréversibilité bien que difficilement caractérisables (OGM).

L'existence d'une incertitude sur les effets a deux conséquences. 1) Il est difficile pour un profane de se prononcer sur le fond, il ne peut qu'émettre des interrogations ou des hypothèses. Seuls les producteurs de connaissance ou les experts du champ peuvent émettre des avis sur les aspects du problème qu'ils maîtrisent. Dans le domaine de la téléphonie mobile, les membres de l'administration et des cabinets sont dans la situation de profanes. 2) La nature même des productions scientifiques peut renforcer les incertitudes puisqu'il n'est pas possible d'affirmer un résultat simple ou une causalité. Les résultats scientifiques dans ce champ constatent l'absence d'effets à un moment donné et font l'hypothèse qu'il ne saurait y en avoir même à plus long terme à partir d'extrapolations faites sur la base des connaissances produites ou celles obtenues dans des champs très proches. Par exemple, s'agissant des

ondes électromagnétiques, les radars civils offrent une gamme de fréquence plus puissante qui permet selon eux d'inférer des résultats pour les gammes de moindre puissance dont celle de la téléphonie. Mais ces extrapolations sont contestées car très largement théoriques.

Une difficulté supplémentaire provient de la variété des disciplines concernées par ces questions et notamment la difficulté de caractériser les effets biologiques, compte tenu de la diversité des caractéristiques possibles. Ainsi, pour certains, les résultats ne sont pas forcément reproductibles du fait même de la variété biologique des corps humains.

La difficulté qu'ont les représentants de l'Etat à se prononcer fonde largement le choix de déléguer à des experts l'aspect sanitaire de la question. Les ministères techniques conservent l'aspect technologique ainsi que la transposition des textes européens. S'agissant des exigences essentielles et de la protection de la santé des personnes, les administrations et les cabinets appellent à la mise en place de recherches et demandent aux experts un état de l'art.

Cette délégation intervient, en outre, dans un contexte où, suite aux différents scandales, affaires et crises dans le domaine de la sécurité sanitaire, les pouvoirs publics dissocient clairement l'évaluation des risques de leur gestion, en ayant recours notamment à des avis d'experts indépendants (l'indépendance pouvant être liée à la personne des experts ou au processus d'expertise). La saisine d'un groupe d'expert constitue donc désormais une réponse habituelle dans ce type de dossier où prédomine l'incertitude.

Ces mêmes scandales, affaires et crises ont aussi contribué à mettre en évidence des risques politiques, voire judiciaires, pour les principaux décideurs. En 2000, tous les ingrédients sont déjà réunis pour faire de la téléphonie mobile un sujet possible de crise politique, ce qui incite les pouvoirs publics et en particulier les membres des cabinets à la plus grande prudence. En faisant appel à des experts scientifiques, les responsables de la DGS tentent ainsi de désamorcer une crise éventuelle en dépolitisant le sujet. En interdisant de parole publique le chargé du bureau des rayonnements à la DGS, sa hiérarchie entend adopter une position en retrait dans la gestion de ce dossier.

Il y a donc, au sein de l'Etat, délégation de la question sanitaire à la DGS et aux experts qu'elle choisit, en la dissociant des autres dimensions du dossier. Au passage, on peut noter que l'on retrouve cette même séparation chez les opérateurs, le traitement des « problèmes de santé » étant disjoint des autres sources de blocage et difficultés qui sont rencontrés sur le terrain à l'occasion du déploiement des antennes-relais.

Dans les deux cas, l'idée qu'il puisse y avoir un risque sanitaire apparaît improbable pour les chargés du dossier dans les différentes administrations ou cabinets ou pour les professionnels qui partagent pour beaucoup une même formation d'ingénieurs et une approche de science physique des ondes. Leur base cognitive commune fait de la question sanitaire un point aveugle, mais en revanche l'expérience politique des autres dossiers incite à la méfiance et à l'initiation d'une action publique qui se veut incontestable : initiation de programmes de recherches, saisine de groupes d'experts, recours à l'OPEECST, transposition des textes européens, recommandations inscrites dans la réglementation, etc.

Cette gestion aboutit à deux résultats inattendus.

Tout d'abord, le fait de dissocier l'aspect sanitaire du reste de l'activité a tendance à conforter les revendications des opposants aux champs électromagnétiques, mais pousse également les opérateurs à interroger l'Etat sur cet aspect, considérant, à un moment donné du processus, qu'il n'est pas de leur ressort. Ce faisant, loin de résorber le problème qui se pose aux autorités publiques, cette dissociation contribue à son renforcement. L'action de l'Etat n'étant pas visible par les non-initiés, ne sont observables de l'extérieur que les textes réglementaires ou circulaires. Or, ceux-ci reflètent le parti-pris de transposer en droit français la Recommandation Européenne qui énonce des seuils élevés du point de vue des opposants et d'axer l'essentiel des actions sur les portables.

Ensuite, le silence de l'Etat conduit les experts et les opérateurs au plan local à prendre eux-mêmes la parole pour diffuser les résultats de l'expertise menée au niveau institutionnel : cette délégation contribue à une confusion croissante entre la parole de l'Etat, l'avis des experts et la communication des opérateurs, donnant l'impression d'une collusion.

La proximité qui réunit représentants de l'Etat, experts et opérateurs en un groupe apparemment homogène est donc, en premier lieu, le fait de catégories cognitives communes à leur disposition pour penser la question (du moins entre les ministères et les opérateurs) ; en second lieu, elle résulte de la délégation à des scientifiques du soin de trancher sur l'existence ou l'inexistence d'effets ; enfin, en troisième lieu, cette proximité est renforcée par l'offensive des opposants aux antennes dans leur construction rhétorique de l'ennemi. La proximité entre ces acteurs est en outre renforcée par l'existence de multiples liens qu'entretiennent les uns et les autres, par le biais de l'interconnaissance, de recherches, de journées d'étude communes, de participation à des réunions publiques nationales ou locales ou de réseaux.

Des approches contrastées au sein de l'Etat

La position en retrait qu'adopte non seulement le ministère de la Santé mais également la DGS contraste avec, d'une part, l'engagement du ministère de l'Industrie pour accompagner la politique industrielle de déploiement du réseau et, d'autre part, la pression qu'exercent les élus nationaux au Parlement.

Comme cela a déjà été signalé, la politique de déploiement est d'abord et avant tout une politique industrielle. Celle-ci vise à établir un service d'intérêt collectif permettant à la France de tenir son rang dans la nouvelle société de l'information, de participer à la croissance qui en découle tant pour les emplois que la rentabilité des entreprises du secteur. Les enjeux d'aménagement du territoire qui émergent à partir de la fin de la décennie 1990 visent à compléter l'effort des opérateurs en termes de couverture du territoire. La nouvelle politique d'accès des collectivités aux NTIC s'inscrit donc dans un déploiement du réseau déjà bien avancé, plus qu'elle ne témoigne d'une inflexion dans la politique menée depuis 1991. Cette stratégie permet notamment de trouver dans des élus locaux ou leurs associations des alliés pour appuyer la demande adressée à l'Etat de financer la couverture des zones blanches. C'est ainsi que, durant plusieurs années, la majorité des interventions d'élus sur ce dossier consiste surtout à réclamer une meilleure couverture de leur région par l'implantation de nouvelles antennes. Se dessine un ensemble d'acteurs regroupant l'industrie, l'aménagement du territoire et de nombreux élus locaux, derrière un thème politiquement sensible (présenté un moment comme faisant partie de la lutte contre la « fracture numérique »). Les fonds consacrés par l'Etat et les collectivités locales

sont relativement importants – s’agissant d’une politique dont la mise en œuvre a été confiée aux opérateurs, dans une logique de concurrence.

Parallèlement à cet effort porté conjointement par les services centraux et des élus locaux, le sujet de la téléphonie mobile émerge auprès d’autres élus, sensibilisés par une implantation territoriale qui suscite des contestations ou par le thème des risques sanitaires et environnementaux. Ils y trouvent l’occasion d’un positionnement politique original, souvent distinct du clivage droite-gauche. Ainsi, certains sujets comme le nucléaire ou les pollutions de l’environnement mobilisent des élus de sensibilité écologiste, d’autres qui touchent à la santé sont portés par des élus sensibles aux manquements précédents de l’Etat sur le sang contaminé, l’amiante ou Tchernobyl, d’autres enfin, que l’on pourrait qualifier de sujets « à incertitude », intéressent des élus critiques du fonctionnement de l’Etat en particulier dans l’organisation de débats et de processus de concertation. Parmi ces sujets, on assiste à l’émergence de la téléphonie mobile et plus précisément des antennes à partir de la deuxième moitié de la décennie 1990.

La première partie a démontré de quelle manière le thème des risques sanitaires associés aux antennes-relais est présent sur l’agenda parlementaire depuis 1998, ce qui contribue à exercer une pression sur le ministère de la Santé. L’intervention des élus, que ce soit au Parlement ou dans les territoires, découle directement de la nature même de l’incertitude. Les résultats scientifiques n’étant pas de nature affirmative et ne permettant pas de lever certains doutes, le sujet peut devenir éminemment politique puisqu’il s’agit de décider⁹³ en l’absence de certitudes. De surcroît, la difficulté pour l’Etat à s’exprimer dans ce contexte laisse un vide que les élus intéressés par ce type d’interrogation ont vite fait de combler. Il est plus intéressant politiquement et moins dangereux d’accompagner publiquement le doute ou au moins accompagner une interpellation de l’Etat quant à l’innocuité, que d’encourager publiquement la couverture du territoire. Les rapports de l’OPECST occupent cette place et c’est à partir d’un rapport confirmant la volonté nationale de développer les NTIC que la question de santé a émergé comme un sujet méritant un traitement à part. Le rapport *Téléphonie mobile et santé* est publié en 2002⁹⁴. Il réalise à la fois un état des connaissances scientifiques et fait des propositions qui visent à accompagner la politique de déploiement de la téléphonie mobile par un plus grand souci donné aux interrogations sanitaires et sociales.

C’est donc dans un contexte sous vigilance politique que la DGS reçoit délégation de prendre en charge ce dossier. Rappelons qu’elle est habilitée à agir par voie réglementaire uniquement, puisqu’une ordonnance de 2001 l’y autorise, pour transposer la Recommandation Européenne de juillet 1999. Cette exclusion du Parlement peut avoir renforcé l’insistance avec laquelle ce dernier cherche à réintroduire le sujet pendant toute cette période.

Le nomination du groupe d’experts

La DGS, sous la direction de Lucien Abenhaïm, confie la réalisation d’un rapport à un groupe d’experts indépendants. En juin 2000, soit en même temps qu’est organisé le colloque de l’Assemblée Nationale, Denis Zmirou prend la responsabilité d’un groupe comprenant cinq autres experts ainsi qu’un représentant de la DGS. D. Zmirou est un épidémiologiste connu pour ses travaux sur la pollution atmosphérique.

⁹³ Au sens large, où décider peut aussi inclure de ne rien faire.

⁹⁴ *Téléphonie mobile et santé*, par MM. Jean-Louis LORRAIN et Daniel RAOUL, Sénateurs, OPECST, n° 346 (AN), n° 52 (Sénat), novembre 2002.

Il est proche de William Dab, qui est alors le principal collaborateur de L. Abenhaïm ; W. Dab est aussi un médecin formé à la santé publique qui a eu à suivre les questions liées aux lignes à haute tension au sein d'EDF. D. Zmirou est choisi pour sa non familiarité avec le domaine des ondes électromagnétiques, ce qui doit lui garantir une image de neutralité et d'impartialité. Il partage une même formation en épidémiologie avec L. Abenhaïm et W. Dab, donc une même approche de l'évaluation des risques. En revanche, il n'a pas son mot à dire sur la composition du groupe, qui lui est imposée par la DGS. Y figurent les deux principaux experts reconnus dans le champ, Bernard Veyret (CNRS) et René de Sèze (INERIS) ; un directeur de recherche de l'INSERM qui a travaillé sur la téléphonie mobile au sein de la Commission de Sécurité des Consommateurs, Alain Bardou ; un directeur de recherche du CNRS, docteur en neurophysiologie, impliqué dans COMOBIO et qui étudie les effets des ondes sur le crâne, Pierre Aubineau ; Marcel Goldberg, un épidémiologiste connu pour ses nombreux engagements dans le champ de la santé publique et notamment sur l'amiante ; Gilles Dixsaut, qui représente la DGS, n'a formellement qu'un rôle de secrétariat mais il suit le dossier des téléphones portables depuis plusieurs années au point d'en maîtriser les différentes dimensions.

La durée du mandat confié au groupe est courte, quelques mois à peine, mais se justifie par le fait qu'il s'agit pour l'essentiel de faire un travail d'analyse bibliographique, en reprenant notamment les différents rapports nationaux et européens produits depuis 1996. Le groupe n'a donc pas de mission de production de connaissances nouvelles, il doit simplement faire un état des connaissances. La difficulté surgit dans l'établissement de recommandations.

La question posée au groupe ne relève en effet pas seulement de l'évaluation des risques, au sens où l'entendent la plupart des experts ; elle comporte aussi un volet de gestion. Plus précisément, il est demandé au groupe de faire des recommandations sur les mesures à prendre. Cette demande suscite des réticences, plusieurs membres du groupe s'y opposant fermement. Selon eux, des experts ne peuvent se prononcer que sur la seule existence de risques, les mesures de gestion relevant des prérogatives ministérielles. La lettre de mission n'étant toutefois pas explicite sur ce point, il est demandé à la DGS de préciser ses intentions : la réponse est claire, la direction attend du groupe qu'il formule des recommandations. Cette clarification jette un nouveau trouble au sein du groupe mais un accord est trouvé et le groupe accepte de s'y plier.

Cette demande est révélatrice de la posture qu'adopte la DGS sur le dossier de la téléphonie mobile. Soucieuse de dépolitiser le plus possible ce dernier, elle attend du groupe d'experts qu'il lui fasse des propositions qu'elle reprendra ensuite à son compte. Elle délègue donc d'une certaine manière ses prérogatives. Ce faisant, elle ne respecte pas la distinction pourtant prônée entre évaluation et gestion des risques.

Cette attitude soulève une difficulté majeure. Elle revient en effet à demander au groupe d'experts de réaliser trois tâches distinctes :

- une estimation des risques : il s'agit d'un jugement scientifique sur l'existence d'un risque sanitaire, qui soit peut-être exprimé statistiquement, soit conduit les experts à formuler un « doute raisonnable » ;
- une évaluation des risques : comme le terme l'indique, elle revient à donner une *valeur* à un risque : pour cela, il peut être fait appel à un calcul bénéfice/risque (courant dans le champ biomédical), un calcul coût/avantage, une comparaison des risques relatifs, une comparaison des transferts de risques ou encore au principe de précaution ;

- des recommandations en termes de mesures de gestion des risques, destinées à réduire le risque (soit à la source, soit en termes d'exposition, soit les deux).

Les conclusions du rapport

Le groupe s'appuie sur la littérature existante (rapports d'autres groupes d'experts, articles récents) et des auditions pour *estimer* le risque. C'est ainsi qu'il est conduit à affirmer que s'il n'existe pas de risque démontré (statistiquement ou sur un plan causal) à propos des portables, il demeure un doute sur l'existence d'un risque.

« En l'état actuel des connaissances sur ces effets non thermiques, il n'est pas possible de dire aujourd'hui qu'ils représentent des menaces pour la santé.

Peut-on pour autant affirmer que tout risque sanitaire est exclu ?
Non : bien qu'il y ait peu d'arguments scientifiques pour l'étayer, l'hypothèse d'effets sanitaires non thermiques associés aux champs RF de faible niveau ne peut être exclue, en l'état actuel des connaissances ». (p. 288)

Le raisonnement du groupe consiste à poser que si le risque s'avérait réel, il serait de toute manière faible ; mais étant donné le grand nombre d'utilisateurs (large exposition), il pourrait toucher un nombre significatif de personnes. C'est ce qui justifie le recours au principe de précaution s'agissant des terminaux.

En revanche, le groupe estime qu'il n'existe aucun risque ni même aucun doute à propos des antennes-relais, étant donnés les niveaux d'émission :

« le groupe d'experts ne retient pas l'hypothèse d'un risque pour la santé des populations vivant à proximité des stations de base compte tenu des niveaux d'exposition constatés. » (p. 290)

Il est donc conduit à proscrire le recours au principe de précaution à propos des antennes.

S'agissant des portables, mais aussi d'une certaine manière des antennes, le groupe n'est pas en mesure d'évaluer le risque, autrement dit de qualifier son coût, son degré d'acceptabilité, les avantages et inconvénients que recouvre la téléphonie mobile, etc. Il se contente donc de mobiliser le principe de précaution à propos des portables en renvoyant aux gestionnaires le soin de mettre en balance les risques et les avantages « car aucune technologie qui serait susceptible d'induire un risque, si faible soit-il, ne saurait trouver justification si elle n'apportait pas des avantages substantiels. » (p. 19-20).

Or, la question sanitaire ayant été isolée des autres dimensions du dossier des téléphones mobiles, nulle instance n'est en mesure d'établir ce calcul risque/avantage, c'est-à-dire de comparer les risques éventuels liés à l'utilisation des portables avec les avantages qu'offre cette technologie. Autrement dit, tant le mandat donné à la DGS que celui donné au groupe d'expert consistent à traiter la question sanitaire indépendamment des autres volets du dossier, lesquels seraient pourtant seuls susceptibles de parvenir à une évaluation précise du risque. « Cette appréciation de la balance des risques et avantages n'est pas dans la mission confiée au groupe d'experts » (p. 20).

Dans ces conditions, comment le groupe peut-il émettre des *recommandations*, ou ce qu'il appelle des « préconisations » ? En s'appuyant

uniquement sur le principe de précaution, pour valider son utilisation à propos des terminaux mais en bannir l'usage pour ce qui est des antennes. Mais cette utilisation montre immédiatement ses limites puisqu'elle ne permet pas de justifier les mesures préconisées à propos des antennes. Le rapport énonce sa propre définition du principe de précaution sur laquelle reposent ses recommandations.

« Le principe de précaution est un principe politique de gestion prudent de risques incertains, qui peut s'appliquer dès lors qu'existent des mécanismes plausibles ou des observations – expérimentales ou épidémiologiques – qui lui donnent un minimum de fondement scientifique. Il relève par essence de la gestion des risques, non de leur évaluation qui, elle, doit s'efforcer de demeurer dans l'espace des faits ou des hypothèses fondées scientifiquement et destinées à être éprouvées à l'aide de l'expérimentation ou de protocoles épidémiologiques rigoureux . » (p. 26)

Par conséquent, le mandat confié à la DGS par le groupe interministériel puis la saisine du groupe d'experts, en isolant la question sanitaire, contribuent à établir l'existence d'un problème sanitaire sans définir les moyens de le résoudre. Il leur faut en effet parvenir à résorber le risque d'une crise sur ce sujet en se plaçant uniquement sur le plan sanitaire, c'est-à-dire sans pouvoir établir par ailleurs les bénéfices de la téléphonie mobile. En l'espèce, cela conduit directement à la réalisation d'une « erreur politique », puisque le rapport d'expert contribue à alimenter le risque de crise, précisément par ses recommandations.

La recommandation qui politise le dossier

Dans ce processus, la DGS adopte une attitude ambiguë mais finalement révélatrice des contraintes qui l'enserrent. Soucieuse de dépolitiser un dossier qu'elle estime présenter des risques de crise politique, elle saisit un groupe de scientifiques mais, d'une part, lui adresse des demandes qui vont bien au-delà de la simple évaluation des risques et, d'autre part, suit de près le travail du groupe par la présence de G. Dixsaut et se tient régulièrement informé de l'avancement des travaux⁹⁵. Tout cela peut contribuer à douter du degré d'indépendance dont a vraiment joui le groupe vis-à-vis des services de l'Etat mais illustre le caractère contraint de la mission confiée à la DGS et aux membres du groupe. Ce sont les conditions mêmes de cette mission qui pousse le cercle d'experts à commettre cette « erreur ». Celle-ci, en l'espèce, tient en une recommandation de quelques lignes.

L'inhibition de la parole de l'Etat, comme cela a été évoqué plus haut, a incité d'autres acteurs à intervenir en ses lieux et places. Ainsi, les principaux scientifiques ayant consacré des travaux sur les champs électromagnétiques ont déjà été amenés à intervenir dans des débats, des réunions publiques, des colloques, des journées scientifiques, tant en France qu'à l'étranger. Ils sont donc au fait des contestations et des mouvements hostiles suscités par les antennes. Quelques uns parmi eux ont considéré de leur devoir de chercheurs d'énoncer leurs résultats et leurs conclusions sur ces thèmes. Partant, au sein du groupe, une majorité a fini par se dégager pour énoncer une recommandation qui permettait selon eux de prendre en compte les inquiétudes des riverains.

La recommandation contestée énonce :

⁹⁵ Il semblerait même que des versions intermédiaires du rapport aient circulé dans les différents ministères concernés par le dossier.

« le groupe d'experts recommande que les bâtiments 'sensibles' (hôpitaux, crèches et écoles) situés à moins de 100 mètres d'une station de base macrocellulaire, ne soient pas atteints directement par le faisceau de l'antenne. Cette recommandation n'est pas incompatible avec l'installation d'une antenne de station de base sur le toit de tels bâtiments, car le faisceau incident n'affecte pas, ou de manière tout à fait marginale, l'aire située au-dessous (effet 'jet d'eau'). Le groupe d'experts pense que le respect de ces mesures par les opérateurs est de nature à atténuer les craintes du public, tout spécialement de parents préoccupés par l'exposition de leurs enfants dans les établissements scolaires » (p. 289-290)

Cette proposition suscite un grand nombre de difficultés.

Tout d'abord, elle ne s'appuie sur aucun critère d'évaluation du risque : son souci est d'atténuer les craintes du public, dans la mesure où ces craintes sont susceptibles de contribuer à un problème de santé publique. En effet, il n'est pas nécessaire que des pathologies ou même des symptômes soient observés pour que l'on ait affaire à un problème de santé publique : le simple fait que des individus ou groupes d'individus expriment une inquiétude d'ordre sanitaire suffit à constituer un problème qui appelle une réponse des autorités sanitaires. Mais il s'agit d'un principe difficile à manier car il peut tout aussi bien faire l'objet d'une lecture psychologisante de la part des populations concernées (qui y verront une analyse psychosomatique) que d'un déni de la part des pouvoirs publics (qui pourront considérer qu'il s'agit d'une maladie sociogénique de masse).

Ensuite, elle entre en contradiction avec d'autres éléments du rapport. Ainsi est-il rappelé que l'OMS met « en garde les autorités sanitaires contre l'adoption de mesures, inspirées par le souci légitime de rassurer une opinion publique et de prévenir d'hypothétiques conséquences sanitaires, qui ne seraient pas scientifiquement fondées. » (p. 27) Or, la préconisation des 100 mètres relève d'une telle posture, bien que la position de l'OMS ait visé les pays qui incorporaient dans leurs droits nationaux des normes plus basses que celles préconisées par l'ICNIRP.

En outre, la recommandation repose sur un non-dit important, à savoir que le groupe ne souhaite pas que les élus locaux adoptent sur ce sujet des règles divergentes. Le rapport Stewart avait proposé de laisser aux acteurs locaux le soin d'instaurer des instances territoriales de médiation qui énonceraient leurs propres règles, concernant notamment des distances de sécurité. Une telle situation, qui a l'avantage de mettre les parties locales en relation et de négocier à partir d'éléments territoriaux spécifiques, peut avoir l'inconvénient d'ouvrir des voies d'accord différentes ; le groupe présidé par D. Zmirou a craint qu'une concurrence entre les collectivités ne s'instaure. Le contexte français privilégie en effet l'égalité de tous devant la loi, d'où le fait qu'ait été retenue la valeur intermédiaire de 100 mètres. Cette distance est retenue parce que les mesures montrent qu'à cette distance, il n'est plus possible de distinguer les rayonnements émis par les antennes du bruit de fond électromagnétique. Etablir un référentiel commun paraît donc préférable au fait de s'en remettre à des décisions locales pour établir des distances de sécurité. L'objectif du groupe est bien de fixer une norme d'inspiration scientifique qui dans son esprit, ne saurait être débattue ou questionnée par des profanes.

Enfin, elle relève d'un raisonnement épidémiologique complexe et difficilement compréhensible par le non initié. Outre le fait qu'une partie de la démonstration qui conduit à cette recommandation n'est pas présentée (celle qui touche à la définition d'un problème de santé

publique), la distance de 100 mètres tend à l'emporter sur la notion de faisceau. Ainsi, deux propositions de loi déposées quelques mois après la remise du rapport contribuent à entretenir la confusion autour de cette règle. Le groupe santé-environnement dépose en juin 2001 une proposition de loi à l'Assemblée Nationale qui prévoit que « des zones de protection excluant toute implantation d'antennes-relais de téléphonie mobile à proximité des établissements scolaires, des crèches et des établissements hospitaliers et de retraite sont définies par décret. » (art. 3) Simultanément, une proposition de loi est déposée devant le Sénat, à l'initiative d'un groupe dans lequel figure notamment Roger Karoutchi (RPR) avec la disposition suivante : « Il est interdit d'installer une station de radiofréquences de téléphonie mobile sur le toit ou à moins de 100 mètres d'une zone d'habitation ou d'un bâtiment sensible lorsque son faisceau est dirigé dans la direction de ces mêmes bâtiments. » (art. 4)⁹⁶.

Rapidement, aussi, les opposants au déploiement intensif des antennes trouvent dans cette préconisation une confirmation de leurs suspicions et, soit font fi de la remarque des experts qui ne retiennent pas l'hypothèse d'un risque, soit considèrent qu'il y a là une contradiction qui témoigne de l'existence ... d'un risque (sinon, pourquoi les experts auraient-ils fait cette proposition ?). Interrogés, les services déconcentrés de l'Etat (en particulier les DDASS) ont du mal à expliquer et défendre cette proposition contradictoire.

Isolée de son contexte et simplifiée, la recommandation déconstruit toute la démonstration du groupe d'experts sur l'innocuité des antennes. Elle est impossible à communiquer simplement, ce qui en fait une recommandation contre-productive pour les gestionnaires. Elle sera néanmoins reprise dans la circulaire du 16 septembre 2001. Mais elle pose de redoutables problèmes dans le contexte des grandes villes caractérisées par un habitat vertical dense : elle y devient inapplicable et peut s'opposer aux exigences de qualité définies dans les licences.

Cette recommandation va pourtant constituer l'un des principaux éléments que l'on retient du « rapport Zmirou », au détriment du reste. Elle constitue pour de nombreux observateurs une contradiction apparente qui ne contribue pas à clarifier le débat mais au contraire l'alimente. Mais elle résulte directement de la pression exercée par la DGS sur le groupe d'expert pour aboutir à des recommandations, tant sur les portables que sur les antennes.

L'inhibition de l'Etat entraîne d'autres acteurs à prendre la parole

Par la suite, la DGS interdit de parole le chargé du dossier dans l'administration, ce qui rend la parole de D. Zmirou et B. Veyret indispensable. A ces derniers incombe la responsabilité de présenter les résultats de l'expertise dans différents forums et rencontres publiques – alors qu'il appartient habituellement au commanditaire d'assurer ce travail, pour justifier les mesures prises ensuite. Cette attitude témoigne à nouveau d'une volonté de demeurer en retrait – à quelques exceptions près, comme lors du colloque organisé au Sénat par l'OPECST en 2002 auquel participaient Lucien Abenhaïm et Thierry Michelon⁹⁷ de la DGS.

⁹⁶ Plus récemment, alors même que la majorité a changé et que Jean-François Mattéi est devenu ministre de la Santé, le 15 octobre 2002, Lionel Luca (UMP) dépose une nouvelle proposition de loi devant l'Assemblée Nationale. Figure notamment dans ce texte un seuil d'exposition de 6 V/M ainsi que la définition de zones excluant toute implantation d'antennes à proximité des établissements scolaires, des crèches et des établissements hospitaliers et de retraite (art. 1).

⁹⁷ Directeur adjoint à la DGS.

Or, la parole des experts est rationnelle, froide et affirmative. Elle est, en outre, peu à peu délégitimée à la fois par le décalage entre les propos tenus et l'inquiétude des populations à laquelle ils ne répondent pas, par l'amalgame progressif qui s'opère entre Etat, scientifiques et opérateurs et surtout parce que les experts remplissent un rôle qui n'est pas le leur. Enfin, elle n'est pas retraduite en fonction des contextes locaux dans lesquels les interrogations naissent : cette traduction est une opération politique. Des élus locaux s'y emploient. En revanche, elle est impossible pour les acteurs centraux et plus encore par des scientifiques.

Publié en janvier 2001, le rapport est rapidement suivi d'effet, notamment sur le plan réglementaire (circulaires et arrêtés). Il donne aussi lieu à une communication de la part de la DGS comprenant une plaquette, qui concerne uniquement les portables et insiste surtout sur le comportement des utilisateurs de manière à réduire l'exposition. Il est enfin repris et commenté, tant par les opérateurs que par les associations d'opposants et leurs experts.

Aussi, lorsque la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) est créée en 2002 (à l'initiative, notamment, d'André Aschieri), le thème de la téléphonie mobile fait partie de ceux qui devront rapidement faire l'objet d'un avis et d'un rapport qui actualise les données présentées dans le « rapport Zmirou ».

Mais le rapport ne clôt pas la controverse, au contraire il l'alimente. Il est utilisé tant par les associations d'opposants que par les parlementaires. L'Etat est interpellé : la DGS et l'InVS sont même saisis pour étudier un éventuel effet « cluster » autour de plusieurs antennes ; SFR demande à l'Etat de se prononcer sur les effets sanitaires des antennes pour la santé.

La gestion du risque

Le nouveau ministre de la Santé, Jean-François Mattéi, qui, député, avait soulevé les conséquences sanitaires potentielles des ondes électromagnétique, choisit d'affirmer par écrit l'inexistence d'effets sanitaires liés aux antennes de téléphonie mobile. Cette action n'est toutefois pas crédible aux yeux des opposants au déploiement et ne rassure plus. Le problème posé relève donc d'autres scènes que celles de la science ou du positionnement de l'Etat. Il appartient au domaine de la gestion des risques en situation d'incertitude. Celle-ci exige des moyens de débats et de concertation qui sont aujourd'hui inexistantes et soulève donc l'inexistence d'un cadre institutionnalisé qui pourrait prendre en charge d'une façon spécifique des débats sur ces sujets controversés.

Un nouveau groupe d'expert est constitué en novembre 2002 à la demande de l'AFSSE. Denis Zmirou, devenu directeur scientifique de l'Agence, en confie la présidence à Bernard Veyret. Ce dernier est, avec R. de Sèze et G. Dixsaut (qui a rejoint l'AFSSE et siège donc en tant que secrétaire scientifique), le seul autre membre du groupe d'expert constitué par la DGS deux ans plus tôt ; les cinq autres membres sont nouveaux. Le groupe remet son rapport en mars 2003, lequel donne lieu à un avis de l'AFSSE en avril.

Le commencement des travaux du groupe coïncide avec la publication de trois nouveaux rapports, qui sont cités dans le rapport remis à l'AFSSE. Or, plusieurs des membres du groupe constitué à la demande de l'Agence ont collaboré à ces différents documents. Le premier est l'œuvre de l'OPECST (novembre 2002) : deux des membres figurent dans le comité de pilotage de ce rapport et en ont été d'importants contributeurs, il s'agit de B. Veyret et de R. de Sèze. Le second rapport est remis à l'ART par l'INERIS (toujours en novembre 2002) : trois de

ses quatre auteurs figurent aussi dans le groupe d'experts de l'AFSSE (R. de Sèze, B. Veyret et I. Lagroye). Seul le troisième rapport, un avis de la Commission de Sécurité des Consommateurs (après un premier avis rendu en 1997), fait appel à d'autres auteurs. Néanmoins, cette omniprésence des deux principaux experts reconnus dans le domaine est tout à fait révélatrice d'un champ restreint dans lequel circule un nombre limité d'individus. Elle constitue l'un des reproches formulés régulièrement à l'encontre des procédures d'expertise par les opposants et un argument pour délégitimer leurs conclusions.

Le rapport remis à l'AFSSE comprend un volet « estimation des risques » qui correspond à la définition proposée plus haut : il s'agit d'une « procédure systématique d'analyse des éléments scientifiques disponibles » afin de « caractériser le risque ou même de le quantifier quand c'est possible » (p. 63). Tant pour les portables que pour les antennes, les experts concluent à l'impossibilité de quantifier le risque sanitaire, « car les dangers n'ont pas été établis et car la relation dose-réponse n'est pas connue pour les niveaux d'exposition actuels situés au-dessous des seuils d'échauffement. » (p. 65)

Le rapport comprend ensuite une partie sur la gestion du risque. Mais gestion et évaluation sont confondues puisque le rapport cite la démarche d'évaluation utilisée par l'ICNIRP pour définir des limites d'exposition. B. Veyret et R. de Sèze appartiennent tous deux à l'ICNIRP. Evaluation et gestion sont donc amalgamées en un processus de fixation de seuils limites, à partir des données scientifiques. Une fois de plus, les données sanitaires ne sont pas comparées entre elles ni rapportées aux autres dimensions du dossier téléphonie mobile.

Enfin, le rapport énonce des recommandations, essentiellement en matière de recherche. Toutefois, dans la partie consacrée à la gestion des risques, le texte revient sur la règle des 100 mètres dont il juge la plupart des interprétations « erronées » (p. 74) – tout en reconnaissant que le fait d'associer « un traitement de la préoccupation avec l'affirmation de l'absence d'effet sanitaire » pouvait prêter à confusion. Il conclue de la manière suivante :

« Il n'apparaît pas de justification sanitaire à cette spécificité des sites dits sensibles, la 'sensibilité' étant liée à la perception du risque et non à un risque sanitaire identifié. Or, la recommandation du rapport de 2001 qui visait à rassurer a abouti à un effet inverse. Le groupe d'experts ne retient donc pas la nécessité de cette notion de 'site sensible' en rapport avec les stations de base. Cette conclusion s'applique tout particulièrement aux écoles pour lesquelles la perception d'un risque a été la plus aiguë. » (p. 75)

Ce faisant, le groupe d'experts revient sur l'une des recommandations phares du rapport remis à la DGS. Il est permis de penser que ses auteurs étaient opposés à la précédente formulation mais en avaient accepté le principe dans une dynamique de groupe soumis à une saisine demandant explicitement des recommandations. Cette fois-ci, profitant d'une plus grande liberté par rapport aux commanditaires du rapport, les auteurs reviennent sur la notion de site sensible et proposent de ne retenir aucune recommandation en la matière.

Plus fondamentalement, la tonalité de l'ensemble du rapport est beaucoup plus tranchante et les conclusions sur l'absence de risque, tant en ce qui concerne les portables que les antennes, s'apparente à un durcissement des positions : tant qu'un risque n'est pas observable ou quantifiable, il n'existe pas. Cette position est en parfaite harmonie avec

les positions relevées au niveau européen et qui ont notamment servi à élaborer la Recommandation de juillet 1999.

Le groupe revient aussi sur la conception et l'utilisation du principe de précaution, au profit du seul « évitement prudent » qui consiste à éviter « toute exposition inutile ou superflue » afin de réduire l'exposition moyenne de la population. Autrement dit, il s'agit de renvoyer aux personnes privées le soin de prendre des dispositions volontaires pour limiter les expositions inutiles ou facilement évitables.

Ce durcissement sur des positions scientifiques au sens étroit du terme est rendu possible à la fois par l'indépendance dont jouit le groupe d'experts par rapport à l'AFSSE ainsi que par le fait qu'il revient à l'agence, dans son avis, de formuler des recommandations qui tiennent compte d'autres dimensions du dossier que les seuls enjeux sanitaires. Mais ce durcissement peut aussi être relié à la montée de la controverse ainsi qu'aux mises en cause qui se multiplient et qui incitent les experts à adopter une position tranchée, sans ambiguïté.

L'avis de l'AFSSE

L'avis de l'AFSSE est rendu public moins d'un mois après la remise du rapport. Il comprend l'avis proprement dit et un communiqué de presse. A cette occasion, l'agence signale qu'à la différence des experts, elle doit prendre aussi en compte « d'autres aspects utiles à l'éclairage de la prise de décision, appelée 'gestion des risques', et en particulier les données sociales du risque, qu'elle analyse en faisant appel à d'autres champs scientifiques relevant des sciences humaines. » Elle s'appuie donc sur d'autres données que le seul rapport d'experts (notamment d'autres rapports, des auditions et des entretiens, des courriers).

Pour éviter les difficultés rencontrées lors du rapport remis à la DGS, l'AFSSE fait preuve d'innovation : à côté des principes de prévention, de vulnérabilité et de précaution, elle énonce un « principe d'attention » dans les termes suivants :

« dans certaines situations, alors même qu'il n'existe aucun argument scientifique justifiant des préoccupations sanitaires, il est un fait que certaines personnes se sentent menacées dans leur santé ; lorsque ce phénomène affecte un nombre important de personnes, cela devient une véritable question de santé publique à laquelle il importe de répondre par des mesures adaptées, notamment en manifestant une écoute des souffrances et des craintes et en y apportant des réponses dans la mesure du possible. » (p. 5)

Ainsi est-elle en mesure ensuite de justifier des recommandations qui portent sur les antennes, en reconnaissant que les préoccupations et actions collectives qui se multiplient « constituent une véritable question de santé publique ». Cet argument, qui figurait implicitement dans le rapport remis à la DGS, est ici explicitement énoncé et développé.

Par la dissociation opérée entre le rapport d'expert remis à l'AFSSE et l'avis de celle-ci, les auteurs du rapport remis à la DGS en 2001 sont en mesure d'exprimer chacun leurs priorités. Pour B. Veyret et R. de Sèze, il s'agit d'insister sur l'absence de risque quantifié et de renoncer à toute mesure prise au nom d'un principe de précaution qu'ils rejettent. Pour l'AFSSE, chargée de faire des recommandations en matière de gestion du risque, il s'agit d'intégrer les préoccupations sociales dans la démarche d'évaluation, en tant que problème de santé publique. C'est ainsi que l'avis recommande l'application du principe de précaution en ce qui concerne les mobiles, ce qui nécessite des actions en direction des

utilisateurs, des constructeurs et des opérateurs. En revanche, s'agissant des stations de base, il recommande l'application du principe d'attention, ce qui se traduit par des propositions sur l'organisation d'une conférence de citoyens, la systématisation des instances de concertation locales, la signature de chartes d'information et de concertation, des campagnes de mesure des champs électromagnétiques, des concertations dans les écoles et une meilleure intégration des antennes dans le paysage. Néanmoins, et parce qu'elle n'en a pas reçu le mandat explicite, l'AFSSE n'engage pas une réflexion plus large en termes de bénéfice/risque, car cela aurait supposé une capacité à mettre en relation les données sanitaires avec les autres données du problème (économiques, techniques, sociales, politiques). Une fois de plus, la réponse donnée se situe strictement sur le plan sanitaire.

Cet avis, le premier remis par l'AFSSE, constitue un échec. Celui-ci ne tient pas tant au contenu de l'avis qu'aux conditions de sa présentation. Tout d'abord, l'agence fait le choix d'accompagner son avis d'un communiqué de presse pour faciliter le travail des journalistes, avec pour conséquence que ni les journalistes, ni les opposants, ni même les ministères concernés par ce sujet ne lisent l'avis. Les réactions reposent donc uniquement sur ce communiqué, qui est par définition incomplet et surtout résume de manière abrupte un raisonnement complexe – ce qui autorise ensuite de multiples interprétations et relectures.

Ensuite, la conférence de presse est perturbée par la révélation d'une publication quelques mois plus tôt d'une plaquette publicitaire *Impact Médecine* destinée aux médecins et financée par Orange. Celle-ci publie les interviews des principaux experts sur le sujet (B. Veyret, R. de Sèze) mais aussi de D. Zmirou. Leurs avis, sans surprise, sont conformes à ce qu'ils répètent depuis 2001 dans de multiples réunions et rapports. Mais l'annonce de cette plaquette en public, devant des journalistes, jette un doute sur le travail accompli par les experts : une publicité n'est pas un support scientifique, elle mobilise de l'argent privé et l'ambiguïté s'insinue entre l'argent donné aux journaux pour l'encart et celui qui pourrait être donné aux scientifiques pour s'exprimer. En outre, cela fait apparaître les résultats de l'expertise avant que le rapport des experts n'ait été remis à l'AFSSE.

En réalité, cette information permet aux journalistes présents et aux opposants au déploiement intensif des antennes d'illustrer les liens qui unissent experts, pouvoirs publics et opérateurs et ce faisant de disqualifier le travail de l'AFSSE (aucune distinction n'est faite par les uns et les autres, dans leur dénonciation, entre le rapport et l'avis). Plus fondamentalement, la nouvelle agence se trouve immédiatement affaiblie et sa légitimité atteinte.

Ainsi, le seul acteur chargé de la gestion des risques sanitaires, l'AFSSE, se trouve délégitimée. Son avis, ses propositions ne débouchent sur aucune action du côté des autorités : l'AFSSE ne dispose pas de moyens propres, et aucune des entités de tutelle ne reprend à son compte les idées développées.

Du côté des associations, leur stratégie de délégitimation des experts et d'opposition systématique au groupe des acteurs institutionnels l'emporte sur les préconisations qui pourtant ont constitué en leur temps des revendications de leur part, comme par exemple l'organisation d'une conférence de citoyens. La perte de confiance ne permet pas d'identifier un acteur qui serait considéré par les deux groupes comme indépendant et ce faisant, légitime pour organiser une telle manifestation.

Pourtant, l'AFSSE, par son principe d'attention, affirme que la préoccupation des populations constitue en soi un problème de santé publique qui appelle des mesures. Elle se positionne donc très clairement dans le champ de la gestion du risque et prône la mise en place de mesures de dialogue nationale et locale qui restent sans écho.

Ce coup d'épée dans l'eau contribue au *statu quo*. Les seuls espoirs résident dans la conclusion de chartes locales qui seront évoquées plus loin. Mais si celles-ci sont capables d'organiser des formes de concertation ou d'accord locaux, elles ne peuvent statuer sur le fond, c'est-à-dire sur la réalité des effets des ondes électromagnétiques sur la santé ou sur les modalités permettant d'appréhender cette question. Ce sujet reste non traité, au sens où les deux groupes d'experts opposés continuent, chacun dans leur sphère d'appartenance, d'affirmer des résultats opposés sans que leur soit imposé une forme de dialogue scientifique.

*

Deux éléments caractérisent, pour conclure, la gestion des possibles effets sanitaires de la téléphonie mobile, et notamment des antennes, par l'Etat : une position en retrait parce qu'inhibée ; un isolement de la question sanitaire des autres dimensions du dossier. Le premier conduit à rechercher une réponse scientifique et dépolitisée aux questions soulevées par la multiplication des antennes et aux inquiétudes qu'elles suscitent, avec pour conséquence la production de messages contradictoires. Le deuxième contribue à l'idée qu'il y a bien une question sanitaire liée aux portables et aux antennes, qui peut être traitée indépendamment des autres aspects du dossier.

Plus fondamentalement, l'Etat, qu'il s'agisse de la DGS ou ensuite de l'AFSSE, mésestime l'importance des mobilisations et de l'opposition au déploiement des antennes, en les réduisant uniquement à leur dimension sanitaire. Il ne perçoit pas de surcroît le risque que représente le faible nombre d'experts reconnus dans ce domaine en France, joint aux liens que ceux-ci entretiennent avec les opérateurs susceptibles de jeter le soupçon sur leur indépendance. La DGS comme l'AFSSE insistent sur l'importance des procédures d'expertise comme garanties d'indépendance ; à aucun moment, néanmoins, n'envisagent-elles des procédures contradictoires malgré des propositions qui leur sont faites. D'une certaine manière, elles contribuent à exposer les experts et ce faisant à décrédibiliser l'action de l'Etat.

2.2. Des experts exposés

Nous avons eu l'occasion, dans la première partie de ce rapport, de présenter le rôle de certains experts dans l'émergence du thème de la téléphonie mobile durant la décennie 1990. Dans la deuxième, nous avons vu la participation de ces experts à des groupes et leur contribution aux réponses apportées par l'Etat, et notamment le ministère de la Santé. Il nous faut maintenant revenir sur la position qu'ils occupent dans le champ de la controverse.

Le financement de la recherche

Il convient tout d'abord de signaler une différence importante entre les Etats-Unis et la France (et plus généralement l'Europe) : à l'image d'autres sujets controversés, les procès jouent aux Etats-Unis un rôle important dans la production de données. Ainsi voit-on les constructeurs financer un programme de recherche dès les premières alertes contre Motorola ; tandis que les parties plaignantes mobilisent des moyens pour

financer des travaux de recherche et d'expertise afin d'appuyer leurs plaintes. Cette situation contribue par conséquent au développement de controverses scientifiques et d'expertises contradictoires.

La situation est différente en France puisque les travaux scientifiques sont financés par les opérateurs (qui ont obligation, dans leur licence, de financer des recherches et du développement à hauteur de 5 % de leur chiffre d'affaire⁹⁸) ou par l'Etat (par le biais de programmes de recherche type COMOBIO ou par le CNET⁹⁹). Néanmoins, et sans qu'il ne nous soit possible d'évaluer avec précision les montants en jeu, les sommes consacrées, en France, aux effets sanitaires des radiofréquences demeurent limitées.

Cette faiblesse a mécaniquement des conséquences sur le petit nombre de chercheurs et d'équipes susceptibles de s'intéresser au sujet en France. Elle illustre la faible importance qu'accordent les autorités publiques à ce thème, convaincues sur le fond que le risque est, soit très faible, soit inexistant. Les rapports d'experts contribuent d'une certaine manière à cette situation, car bien qu'ils consacrent à chaque fois de longs développements aux recherches qu'il conviendrait de mener, ils insistent aussi beaucoup sur le fait que le risque, s'il existait, serait de toute manière très faible (et inexistant dans le cas des antennes). Les scientifiques travaillant sur le sujet, lorsqu'ils prennent leur casquette d'expert, ne cherchent donc pas à exagérer le risque afin de convaincre les pouvoirs publics de consacrer plus d'argent aux recherches dans ce domaine, comme cela a pu se faire sur d'autres sujets. Mais cela aboutit à une situation de relative faiblesse des recherches menées sur la téléphonie mobile en France. Les récents déboires du programme COMOBIO Plus illustrent une situation qui contraste avec celle des pays voisins de la France. Il faut ajouter qu'il est difficile d'attirer (ou de maintenir) des équipes de recherche sur des thèmes dont les recherches n'ont abouti jusqu'alors qu'à des résultats négatifs ou non-conclusifs. En outre, dans un contexte d'extrême sensibilité autour d'un sujet comme la téléphonie mobile, ne rien observer constitue en soi un résultat scientifique important dans la mesure où cela permet d'affirmer l'absence de risque : mais cette position est difficilement tenable face à des lanceurs d'alerte qui présentent des résultats positifs.

La structure du financement constitue donc une variable importante pour cerner les modalités d'émergence et de développement d'une expertise. France Télécom joue de ce point de vue un rôle charnière puisque l'opérateur réalise et finance de nombreux programmes de recherche via l'ancien CNET. Les travaux engagés dès le début des années 1990, et la vocation de recherche du Centre, ont, d'une part, engendré des relations entre les chercheurs de ce centre de recherche public national et les chercheurs des autres institutions publiques françaises. D'autre part, ces travaux étaient principalement tournés vers les questions scientifiques, à l'exclusion des autres volets de la téléphonie mobile. Le CNET est devenu France Télécom R&D. Cette structure continue de jouer un rôle important en matière de financement de la recherche dans le domaine de la santé mais elle incite parallèlement SFR et Bouygues Telecom à se joindre à elle. Seul ce dernier opérateur entreprend, un peu plus tard, de financer à son tour des programmes. SFR, en revanche, se distingue en affichant son souhait de ne pas participer directement au financement de la recherche – afin de ne pas entretenir de confusion autour de travaux scientifiques financés par des

⁹⁸ En réalité, ces sommes ne sont pas dépensées mais le régulateur ne cherche pas à le vérifier.

⁹⁹ Devenu France Télécom R & D.

opérateurs industriels¹⁰⁰. Ses dirigeants privilégient une solution de type « fondation », c'est-à-dire une structure institutionnelle neutre dotée d'un comité scientifique et dédiée à la gestion de tels financements. Néanmoins, SFR, comme ses concurrents, souhaite l'élargissement des travaux et entend contribuer, par le biais d'une telle fondation, au financement de recherches complémentaires.

Dans de nombreux autres secteurs, en dehors de celui de la téléphonie mobile, les industriels participent au financement de la recherche. Outre le fait que cela permet de pallier la faiblesse structurelle des financements publics en France, cela donne aussi l'occasion aux équipes de recherche d'avoir accès à des données privées et plus fondamentalement à une connaissance des activités industrielles. Le bénéfice est donc double pour les chercheurs. En outre, dans de nombreux domaines, les industriels ont intégré le fait que la maîtrise du risque relevait de leur responsabilité voire contribuerait à leur pérennité. La mise à disposition de moyens de recherche traduit cette stratégie et les collaborations entre équipes publiques et privées s'opèrent au bénéfice de toutes les parties. Ces collaborations ne font pas l'objet de contestation ou de défiance, ni d'une détérioration de la qualité des productions.

Mais ce phénomène reste mal compris dans le contexte des crises sanitaires qui agitent la France depuis une vingtaine d'année : tout financement privé de la recherche est perçu comme une inféodation des activités scientifiques à des intérêts privés, qui sauront obtenir des résultats qui les arrangent ou étouffer ceux qui ne les arrangent pas.

C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics ont entrepris depuis la décennie 1990 d'organiser l'expertise de manière à la rendre plus transparente et indépendante. Des réformes ont cherché à rendre plus visibles les liens éventuels entre chercheurs et intérêts industriels, à éviter des mises sous influence par l'instauration d'instances collectives qui favorisent le débat, à inciter à la publication et à la diffusion des résultats, à organiser sur certains thèmes des conférences de citoyen ou des conférences de consensus. Ainsi, par exemple, les déclarations d'intérêts sont devenues obligatoires dans les agences de sécurité sanitaire, tandis que les chercheurs issus des entreprises privées ont été exclus des comités de l'AFSSA et qu'une grande vigilance est exercée durant tout le processus pour éviter que le résultat final soit entaché d'un doute (AFSSA et AFSSAPS sont particulièrement vigilantes, ce qui n'a pas empêché des dysfonctionnements ponctuels).

S'agissant de la téléphonie mobile, la constitution du groupe d'expert par la DGS a veillé à assurer une forme d'indépendance en confiant la présidence à un épidémiologiste n'ayant jamais travaillé dans le domaine des radiofréquences, donc n'ayant jamais été financé par des industriels. En revanche, la plupart des autres rapports dans le domaine ont été confiés à deux chercheurs dont les activités de recherche sont en partie financées par les opérateurs. Ces deux chercheurs n'en ont jamais fait mystère, mais n'en font pas non plus état dans les différents rapports qu'ils signent ou auxquels ils contribuent. Ainsi, lors de la conférence de presse qui a accompagné la présentation de l'avis de l'AFSSE, le président du groupe a reconnu recevoir des financements des opérateurs pour les recherches menées dans son laboratoire.

¹⁰⁰ Ainsi peut-on lire dans une brochure Santé, sécurité et environnement éditée par SFR en 2002 : « SFR considère de son devoir de contribuer aux travaux scientifiques engagés pour apprécier la réalité des risques aujourd'hui hypothétiques. Elle ne souhaite pas, pour autant, être à la fois juge et partie dans des études dont l'objectivité pourrait être mise en cause. Ainsi, SFR contribue uniquement aux programmes de recherche ayant fait l'objet d'une validation par un organisme institutionnel. »

Il semble donc qu'au-delà d'une situation générale de défiance vis-à-vis de toute activité de recherche financée sur fonds privés, il existe dans le cas de la téléphonie mobile des traits particuliers qui rendent les conflits d'intérêt particulièrement visibles et problématiques. Pour analyser cette situation, il convient d'adopter une approche dynamique de la manière dont l'expertise s'est organisée.

La constitution d'un monopole de la parole experte¹⁰¹

Le cas de B. Veyret est exemplaire d'un chercheur de métier, appartenant à une institution publique, devenu expert institutionnel par l'invitation à participer à des groupes internationaux ou sa nomination dans différentes instances nationales. Le grand nombre de structures auxquelles il appartient l'amène progressivement, de fait, à occuper une position de monopole de la parole experte dans le domaine de la téléphonie mobile. Cette position l'expose à de nombreuses mises en cause. Pour lui, comme pour ses collègues d'autres pays confrontés aux mêmes réactions de la part des opposants, cette situation constitue un paradoxe et un enjeu. Un paradoxe, parce que convaincus de l'absence de risque au regard des très nombreuses études convergentes (le très faible nombre d'études suggérant un risque comportant souvent des faiblesses méthodologiques), leur parole est pourtant mise en doute et ils font l'objet d'attaques personnelles. Un enjeu, puisque cette situation comporte non seulement un risque professionnel et un inconfort manifeste mais soulève également les questions de la crédibilité de la parole scientifique et des conditions pertinentes de discrimination, accessibles par tout un chacun, entre des résultats validés et non validés scientifiquement. L'importance de ces enjeux incite ces individus à affirmer leur volonté de continuer à porter la parole scientifique, renforçant encore leur visibilité et les conduisant à dépasser leur rôle habituel, mais ne s'accompagne pas nécessairement d'une modification dans la posture même du savant.

Entré au CNRS en 1979, les premières recherches de B. Veyret le conduisent à étudier les effets biologiques des champs électromagnétiques. Il s'agit alors d'un domaine qui suscite d'importantes controverses, notamment autour des lignes à haute tension, mais l'équipe de B. Veyret s'intéresse surtout aux effets potentiellement bénéfiques des ondes électromagnétiques. Ses premiers travaux sur les téléphones mobiles débutent en 1994, suite aux premières alertes aux Etats-Unis et à l'instigation du CNET qui décide de lancer un ambitieux programme sur ce sujet de manière à disposer de connaissances scientifiques. Les recherches sur cet objet prennent rapidement de l'ampleur et les financements privés viennent compléter les subventions publiques (françaises et européennes).

Son passage au statut d'expert date de 1996, lorsqu'il est invité à rejoindre le groupe que constitue la Commission Européenne et que préside Alasdair Mc Kinlay. L'objectif de ce groupe est de faire le point sur les effets biologiques liés aux radiofréquences, afin de formuler des recommandations en matière de recherche ; ses travaux vont servir de base aux expertises ultérieures.

En 1998, après avoir participé au programme COST 244, il se retrouve à la tête d'un groupe de travail dans le cadre de COST 244bis. Il ne s'agit

¹⁰¹ Bernard Veyret nous a rencontrés à plusieurs reprises et a longuement décrit son parcours. En revanche, les contre-experts ont pour la plupart refusé un entretien. Cela génère un déséquilibre entre les données recueillies et entre les développements qui ont pu en être tirés. Nous tenons à remercier Bernard Veyret du temps consacré à cette étude, car sa centralité sur le sujet est un des facteurs explicatifs, malgré lui, de la radicalisation des camps.

pas à proprement parler d'un groupe d'experts mais au fur et à mesure que la controverse enfle, la Commission Européenne s'appuie sur les membres de ce programme pour répondre aux données qui tendent à montrer l'existence d'un risque sanitaire. En 1998, elle demande à COST 244bis de remettre un rapport qui actualise les données du rapport Mc Kinlay. Ainsi, ce qui constitue au départ un programme de recherche est-il amené progressivement à évoluer vers une fonction d'expertise auprès de la Commission Européenne qui entend répondre aux alertes relayées notamment par le Parlement européen. Toujours en 1998, B. Veyret prend la responsabilité en France du programme de recherche COMOBIO (1999-2001).

En 2000, B. Veyret rejoint le conseil scientifique d'Elettra 2000, une fondation italienne, le conseil central de l'ICNIRP, la commission internationale en charge de la normalisation (dans laquelle il préside le comité biologie), et le groupe d'experts que constitue la DGS et que préside D. Zmirou. L'année suivante il intègre le conseil scientifique de Bouygues Telecom et en 2002 participe au rapport de l'OPECST ainsi qu'au rapport remis par l'INERIS à l'ART et il préside le groupe d'experts qui préside le rapport remis en 2003 à l'AFSSE. Toujours en 2002, il rejoint le groupe d'experts suédois (Agence de Radioprotection Suédoise, SSI) fondé par le gouvernement de ce pays. Durant cette période, il répond également aux sollicitations du ministère belge de la santé. Il est amené à participer à de nombreuses réunions publiques, à accorder des interviews et à participer à des émissions. Enfin, il est consulté par des autorités locales confrontées à des mobilisations ou désireuses d'élaborer une charte.

Il poursuit par ailleurs ses recherches, assure une activité de veille scientifique pour différents organismes au niveau mondial et appartient à des sociétés savantes.

B. Veyret est devenu, de par le faible nombre de chercheurs sur le sujet et son appartenance à ces différents groupes, omniprésent et il incarne à lui seul l'expertise en France dans le domaine de la téléphonie mobile. Il s'est progressivement fait le porte-parole des positions défendues au plan international par les experts reconnus institutionnellement, pour lesquels l'innocuité des stations de base et la faiblesse du risque potentiel lié aux portables ne font pas débat. Cette conviction se nourrit de ses propres recherches, de sa connaissance des nombreux travaux internationaux menés sur le sujet et des différentes missions qu'il a remplies. Cette conviction s'est également affirmée face aux messages d'alerte qui se sont multipliés et qu'il estime, comme de nombreux membres de la communauté scientifique, infondés scientifiquement. Se situant uniquement sur le plan scientifique, B. Veyret entreprend de répondre à ces arguments sur le fond (en critiquant les méthodes employées ou l'interprétation des résultats) mais aussi sur la forme, reproduisant en cela les pratiques communément admises de la communauté scientifique internationale : le fait que les travaux mobilisés par les contre-experts n'aient pas fait l'objet de publications dans des revues internationales à comité de lecture constitue en soi un motif d'invalidation.

Les contre-experts, eux, outre le fait qu'ils récusent cette méthode de sélection, entreprennent de publier dans des revues reconnues puis de rédiger un rapport qui reproduit le format des rapports publiés ces dernières années par les experts reconnus. Les associations d'opposants au déploiement intensif des antennes, quant à elles, récusent les travaux et l'expertise que représente B. Veyret au motif qu'ils ne retiendraient que les résultats qui abondent dans le sens d'une innocuité et qu'ils entretiendraient des liens étroits avec les opérateurs.

Le peu d'experts dans ce domaine, en France comme dans d'autres pays contribue ainsi à une omniprésence et une multipositionnalité de quelques-uns. Scientifique, expert, B. Veyret est aussi conduit à remplir, de facto, des fonctions plus politiques. L'appartenance à l'ICNIRP, de ce point de vue, est tout à fait révélatrice.

L'ICNIRP

Ce comité propose des normes d'exposition aux champs électromagnétiques, en se fondant uniquement sur les effets avérés. Organisme reconnu par l'OMS, il bénéficie en quelque sorte d'une délégation de la part de cette institution dans le domaine des rayonnements non-ionisants. Au titre de l'OMS, B. Veyret est ainsi conduit à parcourir le monde pour présenter la manière dont l'ICNIRP a fixé ses normes d'exposition, l'objectif étant d'aboutir à une norme internationale, du moins couvrant les principaux pays utilisateurs de téléphones portables. Parallèlement, c'est sur la base des propositions de normes définies par l'ICNIRP que la Recommandation Européenne de juillet 1999 a fixé les seuils d'exposition, lesquels ont ensuite été transposés en droit français par le décret du 3 mai 2002 (suivant la recommandation en ce sens du « rapport Zmirou »). La Commission Européenne fait pression sur les pays qui ont adopté des seuils plus bas pour qu'ils reviennent à une norme commune.

L'ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection*) constitue la pierre angulaire des normes actuellement appliquées. Il s'agit d'un organisme créé par l'IRPA (*International Radiation Protection Association*) en 1992 (avec une forme embryonnaire dès 1977) qui était présidé jusqu'en 2003 par A. Mc Kinlay (et depuis 2004 par P. Vecchia). Cette commission présente plusieurs caractéristiques : ses membres sont tous des scientifiques de métier et reconnus institutionnellement ; ils sont cooptés entre eux ; l'ICNIRP ne connaît aucun réel contre-pouvoir ni même organisme de tutelle. Autrement dit, il s'agit d'un organisme souverain, dont la légitimité repose sur son indépendance et le rôle qu'il entend faire jouer à la science dans la fixation des normes.

What are ICNIRP's aims?

ICNIRP's principal aim is to disseminate information and advice on the potential health hazards of exposure to non-ionizing radiation to everyone with an interest in the subject.

ICNIRP's information and advice covers all of the non-ionizing radiations including, the optical radiations (ultraviolet, visible and infrared - and lasers), static and time-varying electric and magnetic fields and radiofrequency (including microwave) radiation, and ultrasound.

Much of the information that ICNIRP provides is published in the form of scientific reviews and reports and the proceedings of scientific meetings. The results of these reviews combined with risk assessments carried out in collaboration with the World Health Organization, WHO, result in the publication by ICNIRP of Exposure Guidelines. Examples of these are guidelines limiting exposure to electromagnetic fields, to laser radiation, to ultraviolet radiation, to incoherent optical radiation and to ultrasound.¹⁰²

¹⁰² Textes repris de la présentation de l'organisme sur son site Internet (<http://www.icnirp.org/>).

L'ICNIRP s'apparente à une sorte de modèle parfait d'une instance scientifique qui est parvenue à écarter toute influence politique (elle n'a de compte à rendre à aucune autorité nationale ou internationale ; ses membres ne représentent pas un pays) et économique (ses membres ne sont pas salariés par les industries et ils doivent faire état de leurs intérêts à échéance régulière). En cooptant ses membres, elle préserve un contrôle sur les procédures de recrutement en évitant que des considérations autres que la qualité scientifique entrent en ligne de compte. En s'appuyant sur des données scientifiques, elle entend écarter tout enjeu de nature politique ou économique.

Une telle situation soulève deux interrogations. D'une part, ce mode de fonctionnement est en décalage avec la manière dont fonctionnent les agences et comités chargés de produire une expertise ou de fixer des normes : la procédure de recrutement présente le risque d'un enfermement autour d'une certaine conception du travail d'expert et d'évaluation des risques, mais aussi autour de certaines convictions quant aux risques que représenteraient les rayonnements non-ionisants. Pour le dire autrement, elle n'offre aucune garantie de pluralisme ni *a fortiori* n'encourage à rechercher des points de vue contradictoires. D'autre part, bien que mue uniquement par des éléments scientifiques, la démarche de l'ICNIRP est éminemment politique : de façon affichée ou non, son but est de faire valoir ses propositions de normes dans le monde entier, du moins les principaux pays utilisateurs de téléphones mobiles : c'est chose faite en Europe, et ses recommandations sont en passe d'être adoptées aux Etats-Unis et en Chine.

Une expertise contestée

La multipositionnalité de scientifiques experts tels que B. Veyret, ainsi que leur implication dans des organismes nationaux et internationaux, induit le double sentiment d'un cercle fermé et d'une absence de lieux de débat. Cela tient en grande partie au fait que les experts qui occupent ces positions ne reconnaissent pas la validité scientifique des travaux que leur opposent les contre-experts, élus et associations qui sont convaincus que les portables mais aussi les antennes présentent des risques pour la santé. Il en résulte un phénomène d'exclusion de la discussion, renforcé par le refus des contre-experts d'être associés aux travaux des groupes d'experts lorsqu'ils y sont invités. Cette exclusion raidit la détermination de ceux qui souhaitent que les autorités nationales et européennes adoptent une approche plus précautionneuse, et notamment des seuils d'exposition plus bas, et en même temps contribue à la perception d'un cercle fermé. Dans la mesure où un expert comme B. Veyret entretient aussi des liens avec des opérateurs, il est aisé pour les opposants d'en déduire une proximité entre les différentes instances dans lesquelles il gravite, donc des liens entre autorités publiques (nationale et européenne), opérateurs et experts officiels.

Les réunions publiques auxquelles experts et contre-experts participent sont révélatrices d'une incapacité des deux groupes d'experts à communiquer entre eux. Elles sont aussi révélatrices de postures différentes. Tandis que la parole des experts reconnus se veut autonome, distincte de toute autre considération, qui se suffit à elle-même, la parole des contre-experts est indissociable d'autres considérations, voire dans certaines circonstances d'une mise en scène qui contribue à lui donner du sens. Alors que l'on demande aux experts reconnus de se prononcer sur le fond et de faire état des connaissances, les contre-experts vont contester ces propos en se référant à des travaux qui auraient été oubliés, en technicisant leur propre intervention pour en démontrer la rigueur, mais aussi en accompagnant leurs propos de témoignages : personnes dont les enfants sont malades, atteintes de cancer ou souffrantes.

Ainsi se trouve confrontée une science distante, froide et impersonnelle et une science quasi-clinique, qui parle de (et aux) cas réels, qui propose une interprétation scientifique de situations vécues. D'une certaine manière, en refusant d'intégrer ou de reconnaître la parole des contre-experts dans les différents processus engagés depuis 2000 pour parvenir à un état des connaissances, donc en excluant les avis divergents, les experts reconnus comme les autorités publiques ont favorisé l'émergence d'une contestation qui inscrit une démarche scientifique dans une approche globale et sociale du phénomène des antennes-relais. Cette démarche scientifique est aussi bien celle des contre-experts que les différentes actions « d'épidémiologie profane » (ou « enquêtes sanitaires citoyennes ») par lesquelles des questionnaires circulent parmi les populations vivant à proximité des antennes afin de déceler les différentes pathologies et plaintes.

Cette forme d'intervention épidémiologique n'est pas propre aux antennes-relais, mais elle acquiert ici une portée supérieure pour deux raisons. D'une part, parce qu'elle peut être relayée localement par des médecins, qui accordent donc, pour certains, du crédit à cette démarche. D'autre part, parce qu'elle entre en résonance avec les travaux menés dans le cadre du CSIF-CEM. Or, face à une inscription sociale de la science et de la médecine de cette nature, la parole experte officielle est d'une portée réduite. En n'inscrivant pas cette parole dans un cadre plus large qui réintègre à la fois l'Etat, les opérateurs, les équipementiers, les utilisateurs de portables, ..., elle est réduite à ne répondre que sur un registre limité à des attaques qui épousent des formes beaucoup plus larges mais qui reflètent bien la nature du problème, qui n'est pas à la base de nature scientifique ou technique.

Exposée, la parole experte en vient à produire l'effet inverse de celui qui est recherché. Loin d'apporter des connaissances rassurantes, de clore la controverse et de faire taire les critiques, elle contribue au contraire à alimenter la dynamique contestataire. Cela tient aux conditions de production et d'énonciation de cette parole, au fait qu'il s'agit toujours des mêmes experts qui sont appelés à se prononcer, enfin à la délégation du problème par l'Etat aux experts. Les experts scientifiques ne sont pas armés, dans ce type de controverse, pour répondre seuls à une contestation qui va bien au-delà des seules données scientifiques. A l'isolement d'une parole experte déconnectée de toute considération sociale répond une parole contre-experte portée par une dynamique sociale. Dans ces conditions, la moindre erreur, la moindre confusion des genres, suffit à discréditer une parole qui ne bénéficie plus d'emblée d'une légitimité incontestable. Elle autorise les opposants à réinscrire la parole experte dans le contexte d'un cadre économique dominé par les opérateurs. Refusant l'idée d'une parole scientifique autonome, qui pourrait dire le vrai tout en demeurant au-dessus des intérêts, les opposants au déploiement intensif resituent cette parole dans un cadre qui lui donne un autre sens, celui des intérêts des opérateurs. Ils sont doublement aidés dans leur tâche, d'une part par la position en retrait de l'Etat, d'autre part par les liens entretenus avec les opérateurs et les erreurs commises par les experts. Au final, ce sont deux ensembles sociaux qui s'affrontent, sans qu'il ne soit possible aux experts reconnus de s'en extraire pour demeurer des intervenants neutres et objectifs et ainsi, de retrouver le rôle qu'ils revendiquent pourtant.

2. 3. Les opérateurs et la question sanitaire

La situation des opérateurs présente certaines similitudes avec celle des experts, en particulier dans la délégation à leur profit de la question sanitaire qu'opèrent les services de l'Etat. Elle présente aussi des spécificités, qui tiennent à la manière dont les opérateurs ont, en interne,

pris en charge cette question. Nous examinerons successivement la construction du problème santé par les opérateurs puis les réponses apportées.

La santé, un problème pas comme les autres

Chez chacun des opérateurs, il revient au service déploiement dans les directions régionales de résoudre les problèmes qui interfèrent avec la construction du réseau. Comme cela a été signalé, ces problèmes se sont multipliés ces dernières années. Ils sont pour l'essentiel de nature technique ou réglementaire et donnent lieu plus ou moins rapidement à la mise au point de solutions standardisées, voire codifiées. Parmi ces problèmes, toutefois, certains ne se laissent pas appréhender aussi aisément. C'est le cas des mobilisations ou des contestations qui prennent pour motifs l'existence de risques sanitaires. Les réponses éprouvées jusqu'alors semblent moins opérantes.

La santé est donc rapidement identifiée par les directions centrales comme un sujet à risque, notamment au regard du retentissement médiatique de certaines mobilisations de riverains anti-antennes. Face à l'émergence de cette préoccupation et du frein qu'elle représente pour le déploiement des sites, les opérateurs se dotent de structures légères (une ou quelques personnes) spécialisées dans la prise en charge de ces questions et de procédures spécifiques.

On assiste donc à une labellisation du « problème santé » par les opérateurs, pour lequel ils vont élaborer un traitement spécifique, susceptible de prendre en charge les éléments contrastés mobilisés dans des oppositions qui réclament le retrait d'une antenne ou une négociation. Cette labellisation soulève toutefois plusieurs difficultés.

Tout d'abord, les arguments sanitaires, du moins durant les premières années, ne sont qu'un argument parmi d'autres soulevés par les riverains ou les associations pour s'opposer à l'implantation ou au maintien d'une antenne. Contribuant à isoler ce thème des autres en tentant de lui apporter des réponses spécifiques, les représentants locaux des opérateurs s'empêchent de gérer les blocages dans leur multidimensionnalité (constitué autant, par exemple, de difficultés diverses de conduite de chantier que de doutes de la part de certains riverains). Ce faisant, ils reconnaissent qu'il y a débat autour des risques sanitaires, donc indirectement qu'il y a bien un problème santé.

Ensuite, la constitution de structures consacrées exclusivement au traitement des problèmes santé incite les intervenants locaux ou leurs sous-traitants, dès lors qu'ils rencontrent des difficultés, à labelliser le blocage comme étant un problème santé afin de le transmettre aux services compétents. Généralement, ce transfert intervient alors que le dossier est déjà bien avancé et que le mécontentement n'a cessé de croître du côté des riverains ou des associations en raison de l'absence de réponses à leurs interrogations. Le blocage devient alors tel qu'il n'est plus gérable localement.

Enfin, les structures qui sont alors appelées à intervenir connaissent rarement les différentes facettes du dossier, et notamment l'accumulation d'interrogations, de doutes et d'inquiétudes qui ont conduit les riverains à se mobiliser pour obtenir des réponses – qu'ils n'ont généralement pas obtenues ou alors dans des termes qui ne les satisfont pas – ou l'accumulation d'erreurs commises par elles-mêmes ou leurs sous-traitants. Elles entreprennent donc d'apporter des garanties sur le plan scientifique et réglementaire et se retrouvent rapidement en décalage

avec une situation locale conflictuelle. Ce décalage alimente à son tour l'opposition des riverains et de leurs associations.

La labellisation du problème santé traduit donc une méconnaissance des multiples sources de blocage locales tout en contribuant à étayer l'idée qu'il existe une interrogation autour des risques sanitaires. Nous avons vu plus haut que l'inadéquation des réponses alimente à son tour la perception d'un risque. Remarquons simplement que cet isolement du problème santé des autres aspects du déploiement est identique au traitement réservé aux inquiétudes autour des antennes au niveau interministériel. Dans les deux cas, les oppositions sont prises au sérieux en raison des risques politiques et économiques qu'elles représentent, non du risque sanitaire. Dans les deux cas, le volet santé est dissocié des autres volets et fait l'objet d'un traitement spécifique (experts, plaquettes, recherches). Dans les deux cas, le résultat observé est à l'opposé de ce qui était espéré. Cela nous fait dire que la constitution d'un problème sanitaire autour des antennes-relais est très largement le fait de l'Etat et des opérateurs. Ils ont tout à la fois contribué à reconnaître l'existence d'un problème sur ce thème et rendu sa gestion difficile en l'isolant des autres dimensions du dossier.

Des dispositifs spécifiques

Les structures nouvellement créées aident les acteurs du déploiement au sein des directions régionales à mettre en place des modalités de réponses particulières aux préoccupations liées à la santé. Sont instaurés des postes spécifiques (qu'il s'agisse de création de poste ou d'extension de postes existants) en charge des problèmes liés à la question santé ainsi qu'une position officielle (relayée par différents documents types).

En fonction des opérateurs, la mise en place des structures et l'élaboration des discours est plus ou moins rapide.

Bouygues Telecom est l'opérateur qui a le plus rapidement pris position et il en a fait un élément de sa communication. Les deux autres opérateurs considèrent que leur direction a été plus hésitante et lente à afficher une position. Ainsi, au niveau central, la Direction Fréquence et Santé de Bouygues Telecom existe depuis 1996 et prend en charge la question dès ses premières manifestations dans le courant 1999, notamment avec la notion du « devoir de transparence ». SFR se dote de la Direction Programme Santé et Environnement en début 2001, tandis que Orange crée la Direction de l'Environnement et de la Responsabilité Sociale au début 2002.

S'agissant des structures régionales, Orange et SFR ont opté pour une organisation décentralisée alors que Bouygues a préféré une centralisation des procédures. Au sein d'Orange, le poste de Responsable Territorial de Négociation (RTN) est créé à la mi-2001. Les RTN au sein d'une direction régionale travaillent avec les chefs de projet (spécialisés par zones géographiques) et en collaboration plus ou moins proche avec les responsables des relations extérieures. Au sein de SFR, les responsables environnement (un par direction régionale) prennent leur poste dans le courant 2001 également¹⁰³. En 2002, le service patrimoine

¹⁰³ Le rapport d'activité 2001 du groupe Cegetel présente ainsi leur rôle : « informer et expliquer, dans le contexte d'interrogation, voire d'inquiétude, suscité par le déploiement des réseaux GSM et leurs effets potentiels sur la santé et l'environnement. Au plan national, le dispositif s'appuie sur un programme 'environnement et santé' animé par Catherine Moulin. 'Nos responsables environnement sont à la fois nos ambassadeurs et nos médiateurs pour tout ce qui relève de notre activité au regard de la santé publique et de l'environnement', précise-t-elle. Pédagogues et négociateurs, ils se distinguent par leur capacité d'écoute, leur connaissance des problématiques locales et leur réactivité. »

s'étoffe de chargés de relations patrimoine et de chargés de gestion patrimoine dans le but de gérer spécifiquement la « relation bailleur ». Au sein de Bouygues Telecom, et en fonction des directions régionales, le responsable des relations extérieures et le responsable patrimoine prennent en charge la question santé, celle-ci constituant une nouvelle facette de leur fonction respective, les deux postes étant dédiés aux relations avec les publics institutionnels divers et les bailleurs. Cependant, au sein de Bouygues Telecom, la prise de parole sur la question santé est dans un premier temps fortement centralisée et dépend directement de la Direction Fréquence et Santé – avant que ne se mette en place une délégation en faveur du directeur de région, du responsable des relations extérieurs ou du responsable patrimoine fin 2001.

Plus généralement, face à l'émergence de contestations sur les territoires, les opérateurs mettent rapidement en place des moyens humains, des « plaquettes santé », des guides de réponses et des courriers ou encore des présentations publiques afin d'organiser la prise en charge spécialisée de cette question. Il s'agit de structurer et d'harmoniser les interventions des acteurs confrontés à ces questions au sein des directions régionales, tant dans leur forme que dans leur contenu.

S'agissant des comportements sur le terrain, les différents acteurs et plus particulièrement les « responsables santé¹⁰⁴ », se trouvent confrontés à deux problèmes spécifiques : prendre la parole sur un sujet complexe, tant en termes scientifiques que techniques et réglementaires ; être en situation « curative » et non anticipée des problèmes. Ces difficultés sont rencontrées et ressenties de manière identique dans les trois sociétés.

La complexité et la diversité des dimensions scientifiques, techniques et réglementaires de la téléphonie mobile rendent les relations des acteurs de terrain avec les publics locaux particulièrement périlleuses. Les dimensions techniques sont complexes et ne sont pas forcément comprises par les riverains ; la réglementation est également difficile à appréhender et les personnes inquiètes font plutôt référence à des situations où l'opérateur est supposé ne pas l'avoir respecté ; énoncer des résultats scientifiques face aux demandes, aux questions, aux contestations et aux craintes des publics, constitue une réponse décalée : les responsables santé estiment que leur discours est souvent mal perçu, la légitimité à faire état de recherches scientifiques ne leur étant pas reconnue. De ce fait, ils sont régulièrement confrontés à des personnes qui contestent les positions prises sans qu'ils puissent véritablement leur répondre, les réunions publiques menées se transformant en confrontations directes virulentes.

Bien qu'une part de leur mission doive être consacrée aux relations publiques pour anticiper et désamorcer des conflits, l'essentiel de leur travail consiste à « traiter les incendies ». Les mobilisations donnent lieu à l'organisation de réunions publiques au cours desquelles ils s'efforcent de faire la démonstration des faibles fondements des inquiétudes formulées par les riverains. Mais la difficulté d'une intervention publique est d'autant plus aiguë qu'elle intervient au milieu d'une contestation ayant pris de l'ampleur sous forme de pétition au maire, de manifestation publique ou d'article de presse dans des quotidiens régionaux. Leur intervention tardive contribue en général à ce que la contestation se durcisse. La difficulté est accentuée par le fait qu'ils ne disposent la

¹⁰⁴ Chaque opérateur a choisi une dénomination distincte pour ces responsabilités. Le mot « santé » n'apparaît pas dans la désignation officielle des postes des responsables régionaux, pourtant les personnes qui occupent ces postes le reprennent d'autant plus à leur compte qu'elles estiment que l'essentiel de leur activité est dédiée à cette question, et plus particulièrement à son traitement curatif. C'est la raison pour laquelle nous évoquerons ces postes sous l'intitulé générique de « responsable santé ».

plupart du temps que de peu d'informations de la part de leurs propres services sur le cas à traiter.

Le traitement ambigu de la question sanitaire

D'emblée, les trois opérateurs entreprennent de se doter d'outils pour répondre aux situations de blocage. Ils mettent notamment au point des plaquettes, CD-Rom, présentations PowerPoint et documents d'aide à la rédaction de courriers. Les premiers documents datent de 2001, certains sont ensuite réactualisés, mais ils gardent souvent les mêmes trame et contenu.

Tous les documents traitent à la fois des mobiles et des antennes. Ils se placent d'emblée sur un registre pédagogique : en présentant le fonctionnement d'un réseau de téléphonie mobile, puis des données sur les rayonnements et les ondes électromagnétiques. Ce registre est ensuite complété par une assimilation des antennes-relais et portables à d'autres sources de rayonnement, par des données scientifiques sur les risques biologiques et sanitaires, enfin par un rappel des données réglementaires.

La principale différence entre les trois opérateurs concerne le traitement des informations produites par les opposants à un déploiement intensif des antennes : seul Bouygues Telecom y fait clairement allusion et entreprend d'y répondre ; France Télécom et Orange n'y répondent qu'indirectement, SFR n'en dit rien et se borne à affirmer son « devoir de vigilance et de transparence ».

Les plaquettes commencent souvent par une justification par l'opérateur du choix de recourir à un document explicatif. Ce faisant, elles entreprennent de resituer la question sanitaire dans le contexte plus général de développement de la téléphonie mobile – et d'une certaine manière de mettre en balance les risques sanitaires potentiels avec les bénéfices réels et reconnus.

Orange : « Le téléphone mobile doit son fabuleux succès à la liberté qu'il procure : il permet d'appeler et d'être appelé partout, à tout instant et de n'importe quel endroit. Le téléphone mobile fonctionne grâce à un réseau composé de relais. L'installation de ces relais soulève aujourd'hui des inquiétudes dans l'opinion publique quant aux éventuels effets des ondes électromagnétiques sur la santé. »

SFR : « Les ondes électromagnétiques servent de support à de nombreuses applications (radio, TV, etc.) qui font partie depuis longtemps de notre quotidien. [...] A ce jour, aucune étude scientifique n'a démontré l'existence d'un risque pour la santé de l'homme dû aux ondes électromagnétiques émises par des équipements de téléphonie mobile respectant les limites d'exposition en vigueur. [...] S'il existe un risque, en revanche, c'est bien celui dû à l'usage du téléphone mobile au volant et il est impératif de le combattre. Vous trouverez ainsi dans ce guide quelques recommandations pour penser à vous et aux autres, comme des informations sur l'état actuel des connaissances scientifiques, ... »

En 2002, le message évolue et met en avant les efforts entrepris par la société :

« SFR a mis en place une organisation dédiée avec des interlocuteurs privilégiés, au niveau national comme au niveau régional. Objectifs : suivre attentivement les travaux de la communauté scientifique et soutenir ses efforts, respecter scrupuleusement les réglementations en vigueur et collaborer étroitement avec les autorités publiques dans une logique de dialogue et de concertation. »

Bouygues Telecom : « Ni sourd, ni muet. Nous savons tous ce que la téléphonie mobile apporte à la société : la fin de l'isolement pour tous, la possibilité

de communiquer partout à tout instant en préservant sa tranquillité, des centaines de milliers d'emplois nouveaux, des perspectives de développement économique et industriel aux horizons toujours repoussés. Et parfois même des vies sauvées. Pourtant, il ne se passe pas une semaine sans que la presse ou les médias ne se fassent l'écho d'une véritable interrogation du public : 'le téléphone portable ou les relais radio, ont-ils des effets nocifs sur la santé' ? En sa qualité d'opérateur de téléphonie mobile, Bouygues Telecom ne pouvait pas demeurer sourd face aux interrogations engendrées par son activité. [...] Bouygues Telecom se devait également de ne pas rester muet. Nous avons donc décidé de permettre à chacun et mieux comprendre les éléments de ce débat. C'est la raison d'être de cette brochure qui se veut à la fois pédagogique (tout le monde n'est pas expert en radiofréquences ou en biologie) et transparente. [...] Ainsi, chacun pourra forger ses propres convictions comme nous nous sommes forgé les nôtres, car pour nous, la première étape du devoir de précaution est le devoir de transparence. »

Trois différences sont à souligner.

- Bouygues Telecom s'inscrit d'emblée dans un espace controversé : il prend acte de la contestation autour des mobiles et des antennes et entend y répondre en fournissant des informations. Orange demeure plus vague et n'évoque que les antennes. SFR ne fait allusion qu'en creux à des inquiétudes ou contestations et évoque surtout les portables.

- Si les trois veulent informer, c'est dans une optique différente. Orange considère le récepteur de l'information dans une attitude passive : elle veut l'informer pour le rassurer et démontrer qu'elle adopte une attitude vigilante. SFR opère un transfert de responsabilité : elle veut protéger les usagers en les informant des risques qu'ils courent, tout en indiquant qu'elle respecte la réglementation basée sur les données scientifiques. Bouygues Telecom veut permettre à chacun de se faire une opinion dans le débat.

- Bouygues Telecom et Orange insistent sur les bénéfices de la téléphonie mobile, en mettant en avant des valeurs, soit de liberté (Orange), soit de lutte contre l'isolement, d'intérêt économique et de vies sauvées (BT). SFR préfère fondre les ondes électromagnétiques émises par les portables dans un ensemble d'applications familières (télévision, radio) dont on a eu tout le temps de mesurer l'impact sanitaire.

Tous précisent bien que les données scientifiques n'ont « à ce jour » démontré l'existence d'aucun risque, SFR évoque « de nouvelles interrogations » à propos des effets à long terme ou des effets non thermiques ; Orange, la nécessité de poursuivre les recherches bien qu'il n'existe pas de risque zéro ; Bouygues Telecom, le fait que « *le sujet est complexe et controversé, de nombreuses études ont été réalisées et d'autres sont en cours. Les premières conclusions n'ont pas apporté la preuve de l'existence d'effets nocifs sur la santé de la téléphonie mobile, ni de certitude contraire.* » Bouygues Telecom demeure donc dans cet espace controversé, dans lequel il ne saurait y avoir des certitudes mais seulement des « convictions ».

La brochure de Bouygues Telecom comporte aussi une introduction. Outre un retour sur les divers bénéfices de la téléphonie mobile et un rappel du fait que nous sommes entourés de champs électromagnétiques, elle propose une explication des contestations : « *Les craintes exprimées par le public lors de l'installation des antennes des relais ou par l'utilisation des téléphones portables sont parfois davantage fondées sur des rumeurs que sur les connaissances réelles et des faits scientifiquement établis. L'incertitude et le doute sont encore renforcés par la diffusion de résultats d'expériences avant que ceux-ci aient pu être confirmés au plan scientifique.* » Sa posture ne consiste donc pas seulement à mettre à disposition des informations mais aussi à donner aux individus la capacité d'en évaluer le bien-fondé. Plus loin, la brochure ajoute : « *il est*

vrai que certaines études ont mis en évidence des effets biologiques. Mais elles ne concordent pas forcément entre elles et les conséquences sur la santé ne sont pas faciles à établir. Les experts recommandent de procéder à des études plus poussées.» Autrement dit, Bouygues Telecom ne nie pas en bloc les données avancées par les opposants, ce qui pourrait de facto leur accorder un certain crédit, mais se place dans cet espace controversé.

Les trois opérateurs insistent sur les ondes électromagnétiques, en présentant le spectre électromagnétique (du non-ionisant au ionisant) et en plaçant en différents points des appareils qui illustrent les fréquences. Cette présentation a pour objectif de resituer les portables (les antennes n'apparaissent jamais) dans un ensemble d'appareils familiers. « Les ondes sont partout » insiste Orange. Cet effort de rendre les ondes familières contraste avec les efforts des opposants au déploiement des antennes pour extraire celles-ci de leur contexte (et de leur rôle) et les rendre menaçantes.

Vient ensuite une présentation des connaissances sur les effets sanitaires. Les trois distinguent systématiquement effets thermiques, à propos desquels il existe un risque sur la base duquel ont été définis des seuils, et effets non-thermiques, à propos desquels il n'existe pour l'instant que des interrogations. La présentation de l'effet thermique a, là aussi, pour objectif de rendre le phénomène familier : Orange fait la comparaison avec le four à micro-ondes ; Bouygues Telecom prend un individu hypothétique qui habite à proximité d'une antenne ou qui fait du sport pour illustrer les mécanismes de hausse de température. Il permet de faire référence à l'ICNIRP : mais les trois opérateurs prennent bien soin d'insister sur le fait qu'ils ont respecté les seuils retenus par l'ICNIRP avant que ceux-ci n'aient été rendus obligatoires.

L'ICNIRP occupe donc une place centrale dans les documents des trois opérateurs, du moins pour les seuils visant à protéger contre les effets thermiques des portables. Sous l'égide de l'OMS, elle constitue la référence de base à partir de laquelle se déclinent ensuite d'autres références qui viennent appuyer l'argumentation des opérateurs. Cela conforte le rôle de l'ICNIRP évoqué plus haut mais aussi l'ambiguïté autour de son statut.

S'agissant des effets non thermiques, Bouygues Telecom est la seule à faire référence à des travaux mettant en avant des risques, pour mieux les discuter et les écarter en douceur. Elle prend notamment le soin d'en décrire brièvement le contenu et les résultats. Ce faisant, on ne peut pas l'accuser d'avoir négligé ces travaux ni d'écarter de manière abrupte l'existence d'un risque. Orange et SFR se contentent d'évoquer les doutes ou interrogations qui demeurent pour ensuite enchaîner sur les programmes de recherche en cours. Tous trois citent l'étude du CIRC et COMOBIO, ce qui leur permet aussi d'évoquer leur propre soutien (direct ou indirect) à la recherche.

Les trois opérateurs proposent, en outre, des compléments d'information concernant la production de ces résultats. C'est ainsi qu'Orange avance une définition de ce qu'est une « information fiable » en insistant sur la nécessité de répliquer les expériences, sur la différence entre les effets biologiques observés et l'existence d'un risque sanitaire et sur l'importance de la validation par la communauté scientifique ; à défaut, lorsque les résultats sont interprétés avant d'avoir été validés, cela provoque « l'inquiétude de l'opinion publique ; seule une démarche scientifique peut apporter des réponses objectives et fiables. » Bouygues Telecom propose un texte de R. de Sèze qui donne les critères de validation d'une étude scientifique en lien avec la santé : « pour qu'une étude soit validée, la première étape est donc que le travail soit publié dans une revue

référéncée [...] La description de l'expérimentation doit être suffisamment précise pour qu'elle puisse être reproduite dans un laboratoire indépendant. Si ce n'est pas le cas, c'est que certains paramètres mal contrôlés échappent à la maîtrise des auteurs. A défaut de reproductibilité stricte, une cohérence satisfaisante avec un ensemble d'autres travaux proches peut être acceptée. » Le texte explicite ensuite la manière d'évaluer l'existence d'un risque.

Il est toutefois important de signaler qu'aucun des trois évoque, en 2001, des risques liés aux antennes¹⁰⁵. Soit il s'agit des ondes en général, soit des portables. A partir de 2002, des affirmations insistent sur le fait que les antennes ne présentent aucun risque, en renvoyant aux conclusions du « rapport Zmirou » mais aussi aux autres rapports publiés à travers le monde (SFR en dénombre 15 et cite aussi l'OMS). SFR précise que les études et les interrogations scientifiques se concentrent sur les téléphones mobiles, l'hypothèse d'un risque lié aux antennes n'ayant pas été retenu par les experts : « Cette position repose notamment sur le recul qu'ils ont de l'observation des populations vivant à proximité d'émetteurs beaucoup plus puissants (TV, FM, etc.) depuis plusieurs décennies. » Orange insiste même sur le fait qu'il n'y a « pas d'étude en cours car les niveaux d'expositions sont jugés trop faibles pour générer un problème sanitaire. Il n'y a donc pas d'incertitude ! [...] Il est donc inutile d'attendre des résultats d'étude pour implanter des antennes car il n'y a plus d'étude en cours. »

Une fois explicitées les données scientifiques, voire la démarche qui doit conduire à leur production, il devient alors possible d'évoquer la réglementation en soulignant bien que celle-ci s'appuie sur les résultats des recherches, médiatisés par l'ICNIRP. Tous insistent sur le fait que les limites d'exposition sont bien en-dessous des seuils à partir desquels on a pu observer des effets nocifs. Pour Bouygues Telecom, ces marges de sécurité constitueraient « une partie essentielle des mesures de précaution ». Ces normes concernent les portables et les antennes.

Orange est la seule à évoquer les limites plus basses adoptées en Italie et en Suisse « pour des raisons plus politiques que scientifiques. Or, aucune étude scientifique ne démontre à ce jour que l'abaissement de ces seuils garantit un niveau de protection plus élevé. »

Orange et Bouygues Telecom ajoutent à cette présentation des questions/réponses, dans lesquelles les risques liés aux antennes sont évoqués. La brochure de Bouygues Telecom est à cet égard instructive, les questions sont assez réalistes et les réponses précises. On peut toutefois relever une contradiction : à une question portant sur la règle des 100 mètres, la réponse insiste sur le fait que « une telle contrainte est sans fondement scientifique. Elle n'apporterait aucune protection supplémentaire et pourrait même conduire au contraire de l'objectif recherché. C'est un exemple type de ce que les Pr. Philippe Kourilsky et Geneviève Viney appellent le traitement de la perception du risque, et non pas le traitement du risque. » Plus loin, une autre question concerne le risque pour les enfants d'écoles situées à proximité d'une antenne : dans le document réactualisé en 2002, Bouygues Telecom rappelle la recommandation du « rapport Zmirou », en insistant sur le fait que le groupe n'a pas retenu l'hypothèse d'un risque pour la santé des populations vivant à proximité des stations de base, puis ajoute : « Bien que ces installations ne présentent pas de danger, Bouygues Telecom a souhaité prendre en compte la perception [en 2001, le terme employé était celui de sensibilité] particulière du public pour tout ce qui concerne les enfants en décidant dès 1998 [cette précision de date ne figurait pas dans la précédente version] de ne plus installer de stations de base en toiture d'écoles et d'hôpitaux [en 2001, seules étaient évoquées les

¹⁰⁵ Le rapport Orange sur la responsabilité sociale d'entreprise de 2002 évoque la question des antennes-relais, en insistant sur le fait qu'elles respectent les normes en vigueur (p. 34-35 du rapport disponible sur le site Internet de l'opérateur).

écoles]. » Autrement dit, Bouygues Telecom traite aussi la perception du risque.

On peut remarquer que cette apparente contradiction chez Bouygues Telecom rejoint une contradiction similaire déjà relevée dans le « rapport Zmirou » : après avoir mis en garde contre des mesures politiques qui ne viseraient qu'à répondre à la perception du risque, des recommandations sont émises ou des mesures prises qui concernent explicitement la gestion de cette perception.

Ces documents, ainsi que les prestations publiques qu'assurent les opérateurs, sont révélateurs d'un positionnement ambigu. Il leur revient en effet de diffuser et de faire connaître, tant l'état de la science que les données réglementaires. *A priori*, cela n'est pas surprenant dans la mesure où cela leur permet d'insister sur le fait qu'ils sont en parfait accord, tant avec les connaissances scientifiques que la réglementation, dans le cadre de leur activité. Mais dans un contexte où l'Etat se tient en retrait tandis que les mobilisations se multiplient, cette position contribue à brouiller les frontières entre les différentes composantes du groupe Etat-experts-opérateurs. Cette situation est surtout évidente dans le cadre des réunions publiques mais on la retrouve dans les plaquettes et documents mentionnés ci-dessus.

Consciente de ce risque, SFR entreprend par la suite de distinguer clairement ce qui ressort de sa responsabilité, et fait donc l'objet de mesures internes, de ce qui appartient au champ scientifique et réglementaire. Elle insiste aussi, plus qu'Orange et Bouygues Telecom, sur ses efforts en matière d'intégration paysagère des antennes et mobilise à cette occasion des arguments qui renvoient pour partie aux motifs d'émergence des mobilisations locales : « *Les antennes-relais ont un impact visuel important sur l'environnement. Convaincue que chaque paysage porte en lui la marque de ses habitants et influe sur la vie de l'ensemble de la communauté, SFR s'efforce de préserver le cadre de vie des sites où elle implante son réseau.* » Cela l'amène à prêter une plus grande attention aux différentes formes de contestation et à chercher à mettre en œuvre des solutions localisées.

Néanmoins, tous les opérateurs restent en difficulté dès lors que sont évoquées des données scientifiques. Dans le cadre des réunions publiques, il est relativement facile pour des personnes qui ont eu le temps de prendre connaissance des données publiées par PRIARTÉM, Agir Pour L'Environnement, le CSIF-CEM ou d'autres sources présentes sur Internet, de mettre en difficulté des représentants des opérateurs qui, après s'être référés aux rapports d'experts et avis scientifiques, ne savent pas répondre à des questions plus précises portant sur les résultats d'une étude spécifique, un appel de médecins à Fribourg ou des rapports mettant en évidence des risques. Autrement dit, les représentants des opérateurs se trouvent régulièrement amenés, dans le cadre des réunions publiques, à sortir de leur registre pour s'aventurer sur le terrain scientifique, sur lequel ils n'ont aucune légitimité à intervenir ni capacité à répondre aux éléments qui leur sont opposés.

De la même manière, la position en retrait des services de l'Etat, y compris au niveau local, amène les opérateurs à présenter eux-mêmes la réglementation en insistant sur le fait qu'elle s'appuie sur des résultats scientifiques et le travail de l'ICNIRP. Outre le fait qu'il est rarement opportun pour le régulé de parler au nom du régulateur, sauf à vouloir donner l'impression d'une proximité qui est vite perçue comme de la connivence, la démonstration d'une parfaite concordance entre données scientifiques, réglementation et pratiques des opérateurs conforte plutôt le sentiment d'une collusion. Ce sentiment est conforté par les prestations publiques des uns ou des autres, dans lesquelles il apparaît

que les différents intervenants se connaissent bien, citent les mêmes références, partagent un même point de vue et sont finalement interchangeables (à l'exception de leurs personnalités).

Cette interchangeabilité concerne tant le fond que la forme. Autrement dit, elle porte autant sur les références et éléments que mobilisent les différents intervenants, que sur une posture qui, en reposant sur des données scientifiques, techniques et réglementaires, exprime une distance vis-à-vis de situations et de cas particuliers. Dans le cas particulier des opérateurs, cette distance est d'autant plus grande que les responsables santé n'ont qu'une connaissance limitée de la situation locale : ils se centrent donc sur les éléments objectifs à leur disposition et se trouvent en décalage avec des perceptions forcément subjectives d'une situation locale dans laquelle l'antenne n'a de sens que rapportée à un ensemble d'autres éléments.

La constitution d'une voix commune : la création de l'AFOM

Les trois opérateurs créent, en février 2002, une association Loi 1901 dénommée l'AFOM pour Association Française des Opérateurs Mobiles. Il s'agit pour eux de disposer d'une plate-forme commune leur permettant de prendre position sur des sujets touchant leur activité et ne concernant pas leur positionnement concurrentiel. L'association a ainsi pour but à la fois d'assurer une veille législative et réglementaire, d'être une force de proposition en la matière et de gérer des projets communs dans lesquels entrent par exemple la lutte contre le vol de téléphones portables ou l'annuaire universel, et aussi bien sûr, la veille concernant la question des effets éventuels sur la santé des ondes électromagnétiques. L'AFOM est également en charge des relations avec la presse.

Les opérateurs ont longtemps hésité à se regrouper, craignant de donner l'image d'un oligopole, alors même que ce type de structure est fréquent dans d'autres secteurs professionnels. Ce retard s'explique pour partie dans la relative jeunesse des trois entreprises et d'un secteur marqué par une forte concurrence. Mais confrontés à une opposition grandissante, ils décident de s'unir pour coordonner leurs actions. Les opérateurs souhaitent en effet organiser une prise de parole cohérente et similaire, pour faire face aux associations qui ont su rapidement trouver un discours propre et homogène.

L'AFOM met ainsi en place un site Internet avec de nombreux documents officiels, répliquant le site de PRIARTÉM qui propose des liens avec les documents mettant en évidence les risques sanitaires. De fait, l'AFOM ne représente qu'une toute petite structure (de trois à quatre personnes), encadrée par un conseil d'administration comprenant deux représentants de chaque opérateur et un délégué général. La présidence est tournante et assurée par un des opérateurs. Outre la gestion du site Internet, l'association est également un lieu où les personnes en charge des questions environnement-santé chez les opérateurs se rencontrent et définissent, avec le délégué général de l'association, les projets et prises de paroles. Ce faisant, l'association officialise et structure des pratiques d'ores et déjà établies d'échanges entre ces personnes, pratiques qui avaient pu naître quand les mobilisations ont pris de l'ampleur en 1999-2000 et au fur et à mesure que chacun des opérateurs se dotait de structures dédiées. Cela favorise l'information réciproque et les actions communes avec des partenaires.

Plate-forme commune de prise de parole, l'association nourrit également les actions et prises de parole des personnes qui, au sein des directions régionales techniques des opérateurs, ont pour mission d'intervenir lorsque des interrogations concernant l'effet sur la santé des antennes-

relais se font jour dans le cadre du déploiement d'un site. C'est ainsi qu'un responsable de cette question chez l'un des opérateurs pourra intervenir lors d'une réunion publique en se présentant comme prenant la parole au nom de l'AFOM. Si, localement, il est peu probable qu'une telle position ait un impact quelconque aux yeux des riverains mécontents qui, dans la grande majorité des cas, mettent déjà tous les opérateurs « dans le même sac », elle permet néanmoins aux personnes devant porter ce message d'être assurées d'une prise de parole cohérente entre les différents intervenants des opérateurs en région, limitant ainsi, pour eux, les confusions.

En outre, les efforts de communication de l'AFOM se dirigent largement vers les élus au niveau national mais aussi au niveau local, comme en témoignent les documents produits sur l'intégration paysagère et les bonnes pratiques entre maires et opérateurs¹⁰⁶. Le guide des bonnes pratiques, réalisé avec l'Association des Maires de France (AMF) en avril 2004, définit les engagements réciproques des deux acteurs par rapport à l'installation ou la modification d'antennes-relais. Il fait notamment le point sur les documents que l'opérateur s'engage à fournir à la mairie, celle-ci devenant le dépositaire de toutes les informations qu'il lui appartient ensuite de mettre à la disposition de ses administrés. Le guide vise ainsi à favoriser l'échange le plus large possible d'informations entre opérateurs et mairies afin de s'assurer que le déploiement suscite le moins de difficultés possibles pour chacun de ces deux acteurs, et plus encore qu'ils sauront l'un et l'autre coopérer pour répondre aux demandes qui peuvent leur être faites. De fait, ce document représente une forme d'engagement de la part des opérateurs de procéder à un déploiement qui associe le plus possible les élus afin que ceux-ci ne se trouvent pas pris en défaut sur leur propre territoire et mis dans une position où l'arbitrage qu'ils peuvent produire, en cas de difficultés avec des riverains, ne soit pas systématiquement défavorable à leur position d'élus comme aux opérateurs. Ils donnent également aux opérateurs les moyens d'impliquer les élus, conscients des enjeux potentiels soulevés par le déploiement du réseau, afin d'éviter des postures de retrait ou de conformité réglementaire qui n'assurent pas une prise en charge des mobilisations locales.

Plus récemment, l'AFOM a engagé une démarche pour inciter les trois opérateurs à revoir leurs relations avec leurs sous-traitants, en sensibilisant ces derniers à l'impact de leur intervention sur le voisinage de l'antenne et en les formant à répondre aux questions qui pourraient leur être adressées.

De tels documents constituent des signes de bonne volonté des opérateurs et ils traduisent une forme d'apprentissage face aux mobilisations auxquelles ils ont été confrontés. Ils témoignent également de leur volonté de donner les moyens aux élus locaux de se positionner en tant que partie incontournable et primordiale du déploiement, chose qui n'a pas toujours été le cas au cours de la courte histoire du déploiement. Il reste néanmoins que la valeur de ces documents, et avec elle le rôle de l'AFOM, dépendent avant tout de la façon dont les relations concrètes sur le terrain pourront effectivement se nouer entre

¹⁰⁶ AFOM, *Politique commune aux trois opérateurs pour l'intégration paysagère des antennes-relais de téléphonie mobile. Des antennes en harmonie avec leur environnement*, avril 2004 ; AFOM & AMF, *Guide des bonnes pratiques entre maires et opérateurs*, avril 2004. Dans le courant de l'année 2003, l'AFOM a fait parvenir à tous les maires de France différents documents d'information (en juin : document AMF « Le maire et les antennes de téléphonie mobile » ; en novembre, dépliant AFOM « Une antenne près de chez moi » ; en décembre, les dépliants « Mon mobile et ma santé » et « Lutte contre le vol de mobiles ») et a participé à diverses manifestations visant à informer (salon des Maires en novembre, diverses réunions régionales). Parlementaires et élus ont également fait l'objet de démarches d'information.

les différentes parties toujours en présence dans le cadre du déploiement d'un site (riverains, bailleur, mairie, sous-traitant, les différents services des directions régionales, etc.) ; car se sont bien ces relations, la façon dont elles se nouent, la crédibilité dont les dotent les différents acteurs, qui valideront ou invalideront les principes affichés. Cette question des pratiques précises et concrètes des modes de conduite du déploiement sur le terrain est d'autant plus cruciale que les enjeux du déploiement pour l'ensemble des acteurs en présence restent pour l'essentiel inchangés (rythme de déploiement pour les opérateurs, couverture du territoire pour les élus sans occasionner des mobilisations trop importantes, maintien de la qualité de l'environnement de vie pour les riverains etc.).

2. 4. L'isolement du risque sanitaire

La position en retrait de l'Etat et sa gestion du dossier, la multipositionnalité des experts reconnus et l'omniprésence des opérateurs qui cherchent à répondre aux sollicitations et aux situations de blocage tout en palliant le silence des autorités publiques, contribuent à forger l'image d'un ensemble d'acteurs relativement cohérent, partageant sinon les mêmes intérêts, du moins les mêmes points de vue.

Un certain nombre d'éléments objectifs viennent donner une consistance à cette image : la présence d'un expert au sein du conseil scientifique de Bouygues Telecom, la formation des personnels d'un opérateur par un laboratoire de recherche public, la participation de plusieurs experts à une plaquette d'information financée par un autre opérateur, leur présence commune dans de nombreuses réunions.

On relève aussi des éléments plus subjectifs. Les différents protagonistes partagent un certain degré de confiance, qui facilite la mise en commun d'informations. Ils se répartissent les rôles mais sont capables, le cas échéant, de se substituer les uns aux autres.

Mais il existe aussi des liens entre une autre catégorie d'acteurs, des liens plus discrets mais qui ont aussi joué un rôle important dans la gestion par l'Etat de ce dossier. Nous pensons aux proximités intellectuelles entre membres de cabinet, responsables administratifs et cadres dirigeants d'opérateurs, proximités qui résultent d'une même formation, voire parfois d'une même promotion dans une école d'ingénieur. Ces liens jouent un rôle dans la conviction qu'acquièrent rapidement les différents services de l'Etat d'une absence de risque sanitaire dans ce dossier, mais de l'existence d'un risque politique. En isolant la question sanitaire pour la confier à la DGS et à des experts, il s'agit de répondre aux inquiétudes naissantes sans remettre en cause la politique d'ensemble. Cette attitude contribue, paradoxalement, à reconnaître l'existence d'un problème sanitaire sans se donner les moyens d'y répondre. Néanmoins, l'attitude des principaux responsables publics et privés qui suivent ce dossier consiste à le cantonner dans la seule sphère sanitaire. Qu'il s'agisse de l'Etat ou des opérateurs, la gestion du volet santé ne déborde pas sur les autres dimensions du dossier, afin de ne pas entraver le développement de la téléphonie mobile. En outre, du côté de l'Etat, la gestion du problème santé ne constitue pas une priorité – alors que les opérateurs ont compris plus rapidement les implications d'un blocage prolongé sur ce dossier pour leur activité.

Ainsi, un nombre limité d'acteurs se trouve-t-il conduit à gérer le volet santé de la téléphonie mobile, sans être en mesure d'élargir son champ d'action aux autres volets de ce dossier (par exemple, en discutant des modalités d'implantation des futures antennes ou de déploiement de l'UMTS). Experts, représentants de l'Etat ou représentants des

opérateurs, ils sont amenés à intervenir régulièrement pour répondre aux inquiétudes, contestations et oppositions. Mais cantonnés aux seules questions sanitaires, ils sont rapidement débordés par des argumentations qui sont à la fois scientifiques, politiques et sociales ; sans pouvoir eux-mêmes déborder leurs institutions respectives. Ce petit nombre d'acteurs finit par nouer des liens d'interconnaissance qui participent ensuite de l'image de leur substituabilité, mais aussi de leur relatif isolement.

Cette situation permet à son tour de mieux cerner la place qu'occupe la question sanitaire dans le dossier de la téléphonie mobile. Construite comme un problème indépendant par les autorités publiques et les opérateurs, elle cristallise des oppositions multiples qui, au départ, ne portaient pas toutes sur les effets des ondes sur la santé. Outre le fait qu'elle semble accréditer, par le simple fait qu'elles lui accordent des moyens, l'existence d'un problème santé, cette stratégie offre en même temps un formidable point de crispation et finalement de blocage. En refusant de mettre à plat l'ensemble de la politique de déploiement pour n'accepter de discuter que sur le volet sanitaire (et encore s'agit-il surtout de couper court aux contestations), les autorités publiques et les opérateurs lient leur sort à leur capacité de résorber ce point de crispation, auquel ils ne concèdent, par leurs actes, que le statut de point mineur. Les opposants au déploiement concentrent alors tous leurs efforts sur ce seul point et par leur présence à la fois au plan local, au niveau national et dans le champ de l'expertise, parviennent à faire de ce point un problème politique. En réponse, services de l'Etat, experts et opérateurs décident d'engager un bras de fer avec ces opposants, dont ils estiment la résistance faible en raison de l'inconsistance de leurs positions scientifiques. Mais c'est méconnaître la portée plus large de ces mobilisations, dont le volet sanitaire n'est qu'une des dimensions, une dimension qui devient pourtant progressivement leur principe organisateur.

3. Les médiations

La controverse autour des risques sanitaires associés à la téléphonie mobile se caractérise par un effet de polarisation qui rend difficile toute intermédiation. La dynamique contestataire aboutit en effet à la formation d'un affrontement binaire et de sphères d'action distinctes et tout événement n'est pris en compte que s'il peut s'intégrer dans la stratégie d'opposition et y contribuer. Etablir des passerelles entre ces mondes antagonistes exige des ressources singulières dont peu d'acteurs disposent. De telles postures sont en effet difficilement tenables face aux pressions exercées par les deux groupes pour enrôler des alliés ou inciter les différents acteurs à prendre partie. La question des effets des ondes sur la santé devient une ligne de clivage entre des convictions antagonistes et irréductibles : la neutralité et l'objectivité ne sont pas des positions faciles à tenir.

Ce phénomène est particulièrement net en ce qui concerne les élus locaux. Il ressort des différentes mobilisations étudiées que le maire est amené, soit à rejoindre le camp des riverains, soit à défendre la position des opérateurs, plus rarement à jouer un rôle d'intercesseur. Ce dernier rôle n'est envisageable qu'en refusant l'affrontement bipolaire pour se positionner en interlocuteur incontournable des deux parties, ce qui peut signifier d'engager un rapport de force afin de les en convaincre. On observe une stratégie similaire de la part des bailleurs sociaux. Dans les deux cas, la solution passe par une démarche conventionnelle qui repose

sur des engagements réciproques et maintient à l'écart le groupe des opposants au déploiement des antennes. Il arrive néanmoins que des collectivités choisissent la passivité. Cela revient à laisser les opérateurs développer leur réseau ; par là-même, ces collectivités se trouvent assimilées au groupe des opérateurs.

La situation des médias est différente mais illustre aussi le souci de ne pas prendre partie. Dans le compte-rendu que réalisent les médias nationaux de la controverse, les différentes positions sont présentées dans les mêmes termes. Les médias accomplissent une fonction de mise en scène de la controverse, éventuellement d'amplification, bien plus qu'ils ne participent directement à sa production. La complexité du sujet et l'absence de certitudes ou de démonstration d'effets avérés rendent difficile une prise de position claire. Les médias locaux relatent plus aisément les positions des opposants, leurs histoires et leurs actions.

Avant d'aborder ces deux ensembles de médiations, il convient d'insister sur le fait que le niveau national ne constitue pas un espace de médiation pertinent. Cette situation résulte à la fois de la manière dont certains parlementaires se sont emparés du dossier (notamment à travers des propositions de loi et des questions), des effets des différents rapports publiés entre 2001 et 2003 et de la mise en cause des autorités par les associations d'opposants au déploiement intensif des antennes. D'une certaine manière, la situation nationale est bloquée et la recherche de solutions se déplace vers le niveau local où les mouvements de contestation prennent naissance et toute leur signification.

3.1 Les scènes locales du risque et de la prise en charge

Les élus locaux sont en première ligne sur le dossier de la téléphonie mobile, soit parce qu'il leur revient d'accorder une autorisation d'installation, l'antenne étant implantée sur le territoire communal, soit parce qu'il s'agit d'un dossier de sécurité sanitaire sur lequel les élus sont aujourd'hui couramment interpellés. Ce point est important : il arrive, dans certains cas, que les seuls acteurs identifiés comme pouvant agir sur l'implantation d'une antenne dans une situation tendue soient les élus locaux ; les seuls qu'il est possible de rallier, dans la mesure où les intérêts des opérateurs les situent d'entrée comme des interlocuteurs peu enclins à écouter des inquiétudes diverses. Une telle situation a d'autant plus de chance de se produire que le propriétaire de l'antenne est mal identifié.

La médiation par les élus locaux est toutefois rendue difficile par deux facteurs.

Premièrement, les parties en présence tentent d'allier ces élus à leur cause, y compris, si nécessaire, par la contrainte ou la menace. Dans un affrontement fortement clivé, il devient extrêmement difficile pour un élu de préserver une attitude neutre. En outre, il s'agit d'un dossier éminemment politique : un maire peut être mis en cause pour sa gestion de ce dossier, soit sur le plan judiciaire, soit sur un plan politique.

Deuxièmement, il existe une ambiguïté à propos des revendications formulées par les opposants. Nous avons vu qu'au niveau national, tant la dynamique contestataire que l'alliance qui se nouait entre les associations et les contre-experts, aboutissaient à la revendication d'un seuil d'exposition fixé à 0,6 V/m. Or, localement, s'il ressort que les riverains ne sont pas opposés en soi à la téléphonie mobile, et reprennent ainsi les argumentaires et revendications nationales concernant les seuils d'exposition et les campagnes de mesure, en réalité leur objectif devient, plus le conflit avance et plus la situation se détériore, le démontage de

l'antenne existante (ou le retrait du projet de nouvelle antenne). Cette décision demeure pourtant du seul ressort de l'opérateur, qui dans quelques rares cas a accepté le démontage. Le plus souvent, l'opérateur refuse de démonter le relais ou de revenir sur son projet, en mettant en avant la légalité du dossier. Dans ces conditions, le blocage est inévitable et la position du maire inconfortable. Ce dernier se trouve alors au centre de deux positions diamétralement opposées, par rapport auxquelles il ne peut agir qu'à la marge. La négociation constitue donc une porte de sortie à cette impasse, pour autant que les chances de succès et d'attribution de ce succès au maire soient envisageables.

Des stratégies contrastées

Plusieurs stratégies sont observables de la part des collectivités locales.

La première est de nature formelle et réglementaire : la collectivité se contente de respecter les textes, ce qui aboutit de fait aux yeux des opposants à soutenir les opérateurs. Cette stratégie découle de l'absence de disposition dans le code de l'urbanisme permettant à un maire de refuser l'implantation d'une antenne au nom du principe de précaution (le risque sanitaire n'ayant pas été démontré). Elle résulte aussi des échecs enregistrés par les communes qui ont pris des arrêtés interdisant ou restreignant l'implantation des antennes sur leur territoire, arrêtés parfois confirmés par les tribunaux administratifs mais cassés par le Conseil d'Etat en août 2002 dont la jurisprudence s'impose désormais aux autres juridictions administratives. Le recours à cette stratégie legaliste est dans certains cas contraint, les opérateurs exerçant une pression sur la collectivité pour démontrer l'absence de fondement à toute décision autre que l'autorisation d'implantation.

Une deuxième stratégie consiste à prendre position contre les opérateurs et à apporter son soutien aux populations : cela peut prendre la forme d'arrêtés municipaux interdisant ou restreignant l'installation d'antennes, d'appels au gouvernement, de prises de position dans les médias, d'organisation de manifestations. Cette stratégie peut présenter un coût, celui de l'illégalité, ainsi qu'une difficulté, un maire devant aussi veiller à assurer la couverture de son territoire par les réseaux de téléphonie mobile. Il arrive que des maires signent des arrêtés en sachant qu'ils seront cassés ou en poursuivant des négociations avec les opérateurs dans l'espoir de trouver une solution acceptable localement (notamment pour trouver des sites alternatifs). Ce choix est plus confortable politiquement car il permet de maintenir une relation positive avec toutes les parties et de se positionner plus favorablement pour initier une médiation. Le cas de Beynes, en région parisienne, s'inscrit dans ce cadre, au moins dans le premier temps de la mobilisation. Le maire demande en effet, sous la pression des riverains, des parents d'élèves et du corps enseignant, à l'opérateur de démonter ses antennes situées sur un immeuble appartenant à la mairie et situées à proximité d'écoles primaires et maternelles. Le cas de Rognac (près de Marseille) peut également être évoqué : dans cette commune, le premier mouvement de la mairie a été de prendre un arrêté contre l'implantation.

Une troisième stratégie consiste à essayer de tenir une position de neutralité : les élus organisent des réunions publiques, envoient des courriers aux services locaux ou centraux de l'Etat pour leur demander une position, demandent des informations et des engagements aux opérateurs, ou demeurent silencieux. Cette stratégie est courante dans les premiers temps de la mobilisation, mais elle devient difficile à tenir dès lors que l'on assiste à une radicalisation. Le maire doit alors prendre partie et adopter l'une ou l'autre des stratégies précédentes. Deux cas peuvent être évoqués ici : celui de Villennes-sur-Seine, où dans un

premier temps, le maire essaie de temporiser et essaie d'organiser les réunions et de rechercher des solutions alternatives (notamment en proposant d'autres sites) ; celui de Chevreuse, où le maire après avoir accordé l'autorisation de travaux, la voit contester et favorise alors des réunions et des mesures. Dans les deux cas, sous la poursuite de la mobilisation, les mairies se rallieront aux riverains et s'opposeront plus frontalement aux opérateurs.

Enfin, une dernière stratégie qui tend à se développer, repose sur l'élaboration de nouvelles règles du jeu par la rédaction de chartes.

Un exemple précurseur en la matière est fourni par le maire de Nogent-sur-Marne. Le maire, nouvellement élu, a eu l'occasion de vivre et gérer une situation conflictuelle sur un tout autre sujet. Cette expérience, alliée à ses fonctions et son intérêt pour les sujets à risque, a forgé chez lui la conviction que l'intervention très en amont comportait un double avantage : celui de désamorcer de possibles conflits, souvent insolubles une fois engagés, et celui de pouvoir imposer ses règles aux parties prenantes, pour autant qu'elles soient indépendants du conflit lui-même et plutôt d'ordre procédural. L'un des premières communes à signer une charte, la ville n'a pas connu de mobilisation jusqu'ici. Des éléments ont pourtant été contestés par des habitants, mais leur demande a fait l'objet d'un dialogue bilatéral entre les parties, la ville veillant ce qu'une solution finisse par émerger à leur satisfaction réciproque.

En 2003, on compte déjà une trentaine de chartes, nombre en augmentation en 2004 – et qui explique aussi pour partie la signature de l'accord mentionné plus haut entre l'AFOM et l'AMF et destiné à guider les communes dans l'élaboration de leurs propres chartes.

Les chartes sont l'occasion de tenter de définir à la fois les conditions d'implantation de nouvelles antennes et d'information des riverains, des règles de résolution des différends, voire les seuils maximum d'exposition aux ondes émises. C'est une stratégie que tendent à adopter plus particulièrement des grandes villes. Elle peut être l'occasion pour un acteur, élu ou administratif, de prendre en charge très personnellement la question et d'acquérir une forte visibilité sur le dossier, sans d'ailleurs bénéficier du soutien de ses pairs (on peut citer les exemples du Dr Ritter à Lyon, de Mme Gaunet à Marseille ou de M. Contassot à Paris). Bien qu'il soit trop tôt encore pour évaluer leur impact, il semble néanmoins que le succès rencontré par cette formule contribue à l'apaisement observé à partir de 2004.

Les différentes stratégies évoquées ne sont pas stables mais évoluent au contraire dans le temps, en fonction du comportement des différents acteurs : une collectivité neutre peut être amenée (voire contrainte) à un moment donné à prendre partie ; une collectivité plutôt favorable initialement à l'implantation d'une antenne peut revoir sa position en fonction de l'importance de la mobilisation ; une collectivité engagée dans une démarche de négociation avec les opérateurs peut estimer que ceux-ci n'ont pas joué le jeu et durcir sa position.

De fait, les collectivités se montrent pour l'essentiel opportunistes et souhaitent avant tout ne pas faire la preuve d'un défaut d'écoute par rapport à leurs concitoyens et ne pas laisser trop apparente la fragilité de leurs moyens par rapport aux opérateurs. Etant dans une position délicate, et même lorsqu'elles n'entendent pas satisfaire sans conditions aux demandes des riverains qu'elles ne partagent pas forcément, elles sont sensibles à des actes souvent non délibérés de l'opérateur (ou de ses sous-traitants) pouvant laisser entendre que les engagements pris ne sont pas tenus. Dans de telles situations, la mairie a toutes les chances, si ce

n'est de soutenir les riverains, au moins de prendre clairement position contre l'opérateur. Dans le cas de Villennes-sur-Seine, par exemple, l'opérateur commence les travaux alors que la mairie était restée sur une position de recherche de sites alternatifs. C'est également le cas à Chevreuse, où le maire, constatant la reprise des travaux après une longue période d'attente, décide de s'opposer à l'implantation. Le cas de Pessac est un autre exemple, encore : les services de la mairie, recevant l'avis d'une reprise imminente des travaux quelques jours avant la signature d'une charte, ne comprennent pas l'attitude de l'opérateur et laisse filtrer l'information aux riverains qui organisent immédiatement un blocage du chantier.

Outre des difficultés propres à l'organisation du déploiement et une éventuelle « mauvaise volonté » des opérateurs dans certaines circonstances, il faut surtout retenir de ces différents cas deux points essentiels. D'une part, la mairie a des objectifs propres et peut profiter des actions des uns et des autres pour « tirer son épingle du jeu », d'autant plus quand celui-ci est compliqué, en prenant son temps et en laissant à d'autres acteurs l'initiative d'une action (c'est par exemple ce qui se passe quand la mairie annonce la recherche d'une autre solution et ne le fait finalement pas, laissant l'opérateur seul avec toutes les chances de commettre une erreur). D'autre part, les contraintes auxquelles les acteurs font face sont extrêmement diverses, notamment dans leur rapport au temps : alors que les mairies peuvent marquer un faible empressement par rapport à aux questions soulevées par les antennes-relais (elles ont beaucoup d'autres problèmes à traiter, souvent autrement plus pressants), les opérateurs ont à répondre à des contraintes (qu'ils contribuent largement à produire) plus dures qui leur font apprécier d'un mauvais œil des implantations longues à négocier et à construire (car cela signifie la mobilisation de nombreuses compétences sur un seul dossier).

Des services de l'Etat inhibés

Dans le choix d'une stratégie, les collectivités ne peuvent pas s'appuyer sur les services déconcentrés de l'Etat. Ces services se trouvent en effet, la plupart du temps, désemparés. Cette situation n'est pas propre aux services déconcentrés, elle touche aussi les autres segments de l'Etat ainsi que les collectivités territoriales, mais elle s'exprime de manière particulièrement aiguë dans leur cas. L'inhibition des représentants de l'Etat au niveau central est donc déclinée au niveau local. Plusieurs éléments permettent d'en rendre compte.

Il s'agit, tout d'abord, de services construits pour traiter l'urgence ou pour prendre en charge des dossiers prioritaires (par leur importance, leurs retombées, le nombre de personnes concernées, etc.). Or, l'installation d'une antenne-relais relève rarement de l'une ou l'autre de ces situations – sauf lorsque le dossier se politise.

Ensuite, les services ne disposent pas d'emblée d'un niveau d'information suffisant et n'ont pas le temps d'investir dans une connaissance plus approfondie du dossier au milieu d'un agenda bousculé. Les informations dont ils disposent sont, en outre, décalées par rapport aux questions qui leur sont adressées puisqu'elles étaient des réponses apportées sur les aspects réglementaires ou techniques dont on a pu souligner les insuffisances et le caractère contre-productif. Enfin, il leur est le plus souvent difficile d'argumenter les choix réglementaires et les recommandations des experts (règle des 100 mètres), et ce d'autant plus face à des opposants qui connaissent bien le dossier. De surcroît, les textes disponibles étaient jusqu'à il y a peu de temps d'abord destinés à favoriser le déploiement de la téléphonie mobile.

Il leur est, en outre, difficile d'aller contre une réglementation qu'ils sont censés faire respecter. Or, le plus souvent, les dossiers des opérateurs ou de leurs sous-traitants sont conformes aux textes en vigueur et rien dans la réglementation ne permet, au titre de l'opportunité, de refuser l'implantation d'une antenne.

Enfin, les nombreuses sollicitations dont ces services font l'objet, notamment pour participer à des réunions publiques, tournent vite à une confrontation dure. Il leur est difficile de s'y faire entendre sur un dossier qu'ils maîtrisent mal et pour lesquels ils ont vite perçus l'inadéquation de leurs ressources. D'où le choix fréquent de ne pas ou plus participer à ces réunions dites « tomates ».

Ces éléments, lorsqu'ils sont réunis, incitent ces services à demeurer en retrait et, ce faisant, viennent corroborer le sentiment que l'Etat est silencieux, absent ou que des questions sont cachées ou tues. Dans certaines circonstances, les services de l'Etat peuvent même être tentés de se défaire sur les bailleurs ou les collectivités, en invoquant le principe de précaution. C'est le cas de l'Inspection Académique pour Lauzerte ou de la DDASS à Albi. Dans ce dernier cas, la DDASS du Tarn demande au bailleur social et à la mairie d'appliquer le principe de précaution et d'interdire la présence de toute antenne dans un rayon de 100 mètres de tout bâtiment sensible. Prenant appui sur le décret du 3 mai 2002 qui « *précise qu'il faut s'assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins qui sont situés dans un rayon de 100 mètres autour de l'équipement ou de l'installation, l'exposition du public est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu.* **Je souhaite donc que ce principe de précaution soit appliqué pour toutes les installations nouvelles.** »¹⁰⁷ Furieuse, la mairie demande dorénavant systématiquement à la DDASS de vérifier « *que [les] antennes ne sont pas susceptibles de mettre en danger la santé des personnes* » lorsqu'elle reçoit des demandes de personnes inquiètes.

Enfin, ces éléments favorisent corollairement l'apparition d'acteurs de substitution : experts et contre-experts, opérateurs, collectivités, associations, bailleurs, etc. qui vont être amenés à s'exprimer en lieu et place de l'Etat contribuant ainsi, comme au niveau central, à donner une image de collusion entre les participants.

Le recours aux chartes

Parmi les stratégies évoquées plus haut, une d'entre elles mérite d'être développée : il s'agit de la signature de chartes entre une collectivité locale et les opérateurs. Cette formule tend à se transformer en solution publique standard.

Les chartes permettent aux collectivités d'engager une discussion avec les parties, en substituant à l'affrontement de deux camps irréductibles une configuration dans laquelle les élus peuvent engager une négociation. Les stratégies diffèrent selon la taille de la collectivité, son organisation et les instances locales existantes. Les élus choisissent souvent d'écarter de la table officielle les associations nationales, PRIARTÉM et Agir, tout en les tenant informées et en leur demandant des arguments de négociation. En revanche, peuvent être associées les associations locales, mais le plus souvent, dans les grandes et les moyennes villes, les collectivités s'appuient sur des instances locales préexistantes (CIQ à Marseille, CICA à Paris, syndicats de quartier à Pessac), soit parce qu'elles ont été déjà impliquées dans la montée en puissance de la contestation, soit parce

¹⁰⁷ Courrier du DDASS du 24 décembre 2002 adressé au maire d'Albi et au président de l'OPHLM.

qu'elles constituent des relais traditionnels auprès des quartiers ou arrondissements.

Les opérateurs sont à la fois réticents et favorables aux chartes. Réticents, parce que chacune implique une négociation particulière, du temps et le risque de variations d'un territoire à l'autre, créant des conditions de gestion trop complexe (rappelons que leur réseau est composé de milliers d'antennes et qu'ils cherchent à standardiser les opérations). Il peut arriver, en outre, que les villes imposent des conditions inacceptables de leur point de vue, comme cela a été longtemps le cas à Paris autour de la fixation d'un seuil d'exposition distinct de celui de la réglementation et risquant de créer un précédent. La taille de la ville de Paris, sa visibilité et sa centralité justifient éventuellement des conditions dérogatoires mais présentent un risque de précédent. En général, néanmoins, les opérateurs sont favorables aux chartes, lorsque cela permet d'impliquer la collectivité de façon active dans la volonté de résoudre le conflit et parce que cela offre une solution de sortie des affrontements, qui plus est légitime.

Les chartes offrent l'occasion de redéfinir les termes de l'affrontement : l'enjeu n'est plus de déplacer ou démonter une antenne mais de définir des règles concernant l'implantation de futures antennes, la réalisation de mesures et dans le cas de Paris, le respect de seuils d'exposition inférieurs à la réglementation. Ce faisant, elles offrent une solution localement acceptable qui tient compte des spécificités et des demandes locales. Cette solution répond à une définition du problème politique qui entend dépasser la question du risque sanitaire. Ainsi peut-on lire en préambule de la Charte de Paris :

« Cette technologie apporte des services utiles à ses usagers et contribue de manière significative au développement économique global.

Des efforts d'intégration esthétique et environnementale ont pu s'appuyer sur des dispositions législatives ou réglementaires, et seront amplifiés.

Toutefois, le Maire de Paris, ses adjoints concernés et les Maires d'arrondissements ont été saisis à plusieurs reprises par des habitants ou des acteurs locaux qui s'interrogent sur la multiplication des antennes relais de téléphonie mobile, sur les effets éventuels sur l'organisme d'une exposition prolongée aux rayonnements électromagnétiques émis, et demandent l'application d'impératifs de précaution.

L'hypothèse d'un risque sanitaire pour les populations vivant au voisinage des stations de base de téléphonie mobile n'est pas à ce jour retenue par la Direction Générale de la Santé, étant donné la faiblesse des expositions, confirmée notamment par les mesures réalisées sous le contrôle de l'Agence Nationale des Fréquences (ANFR).

Aujourd'hui, le décret n° 2002-775 du 3 mai 2002, qui intègre le principe de précaution, fixe les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques, et oblige les opérateurs à communiquer les "documents justifiant du respect des valeurs limites d'exposition."

De surcroît ce même décret prévoit que les opérateurs feront part des actions qu'ils auront " engagées pour assurer qu'au sein des établissements scolaires, crèches ou établissements de soins situés dans un rayon de cent mètres " d'une antenne relais, " l'exposition du public au champ électromagnétique émis est aussi faible que possible tout en préservant la qualité du service rendu. "

Néanmoins, les interrogations des Parisiennes et des Parisiens conduisent la Ville de Paris à prendre des dispositions permettant de prendre en compte leurs préoccupations, la qualité de service rendu et la préservation de l'environnement.

De plus l'implantation de nouvelles antennes relais (notamment passage à la norme UMTS) ou la modification d'antennes existantes doivent faire l'objet d'une gestion concertée répondant à des critères de transparence et d'information.

En conséquence, soucieux d'inscrire la politique de la Ville de Paris dans une démarche de développement durable intégrant les enjeux socio-économiques, le Maire de Paris a convenu de signer la présente Charte avec les opérateurs. »

Les chartes de Marseille et de Lyon présentent de nombreuses similitudes avec celle-ci. Elles commencent par mettre en avant les bénéfices de la téléphonie mobile, la charte de Marseille soulignant son importance pour le développement économique et l'aménagement du territoire. Elles poursuivent ensuite en évoquant les inquiétudes au sein de la population et l'absence d'effet rassurant du rapport commandé par la DGS et de la réglementation nationale. Dès lors, les chartes justifient la nécessité d'une action localisée, basée sur la transparence, en concertation avec les riverains et avec le souci de trouver un équilibre entre le développement de la téléphonie mobile ainsi que la qualité du service rendu, et la protection de la santé et de l'environnement. Suivent ensuite des mesures concernant les modalités d'implantation des antennes, des niveaux de seuil à ne pas dépasser, les mesures de champs à réaliser, la cartographie des installations, l'organisation d'une concertation entre la ville et les opérateurs.

L'absence d'implication officielle de PRIARTÉM et d'Agir permet à ces associations de critiquer le contenu de ces chartes ainsi que leur mise en œuvre ; ce qu'elles ne se privent pas de faire, au risque de se brouiller avec les alliés dont elles disposent dans les collectivités.

« C'est ainsi que malgré leur demande répétée, les associations se sont vues refuser l'accès à la Commission de Concertation, instance parisienne réunissant la plupart des institutions locales et nationales et les opérateurs. Censée mettre un terme aux blocages d'installations, la Charte parisienne échoue faute d'une réelle concertation. En fixant des seuils psychosomatiques de 2 volts par mètre en moyenne sur 24 heures ne modifiant aucune installation, la Mairie de Paris a raté une occasion historique d'encadrer localement les implantations de téléphonie mobile »¹⁰⁸.

On peut remarquer que certains bailleurs sociaux ont adopté une solution similaire aux communes en élaborant des cahiers des charges ou en imposant des conditions de signature qui protègent les intérêts des différentes parties.

Ainsi, ce qu'avait craint le premier groupe d'experts se développe : des chartes se multiplient, fondées sur des principes et des accords locaux distincts. Pour autant, ces accords locaux ont plus de chance d'être respectés que des principes désincarnés et coupés de la réalité micro-territoriale où ont pris naissance les oppositions. Les collectivités disposent, en outre, de moyens de conviction vis-à-vis des opérateurs qui forcent leur attention et leur disposition à négocier. Les chartes énoncent souvent des règles quant à l'information des publics, au règlement des différends, aux différentes solutions à envisager. Elles intègrent donc au fond ce qui constitue le plus souvent la base des interrogations sans réponse des riverains. Les chartes sont, en outre, le signe qu'un groupe

¹⁰⁸ Texte co-signé par Agir et PRIARTÉM, disponible sur le site d'Agir.

d'acteurs, les élus, qui s'était vu assez largement écarté du déploiement de la téléphonie mobile, se réintroduit dans le jeu au moyen d'un outil qui a des chances de lui donner une position d'arbitre. Cependant, en dépit des opportunités de négociation que les chartes représentent, elles s'inscrivent dans un processus de discussion dans lequel chacun des acteurs reste relativement libre de faire valoir ses propres enjeux.

3.2. Une mise en scène médiatique

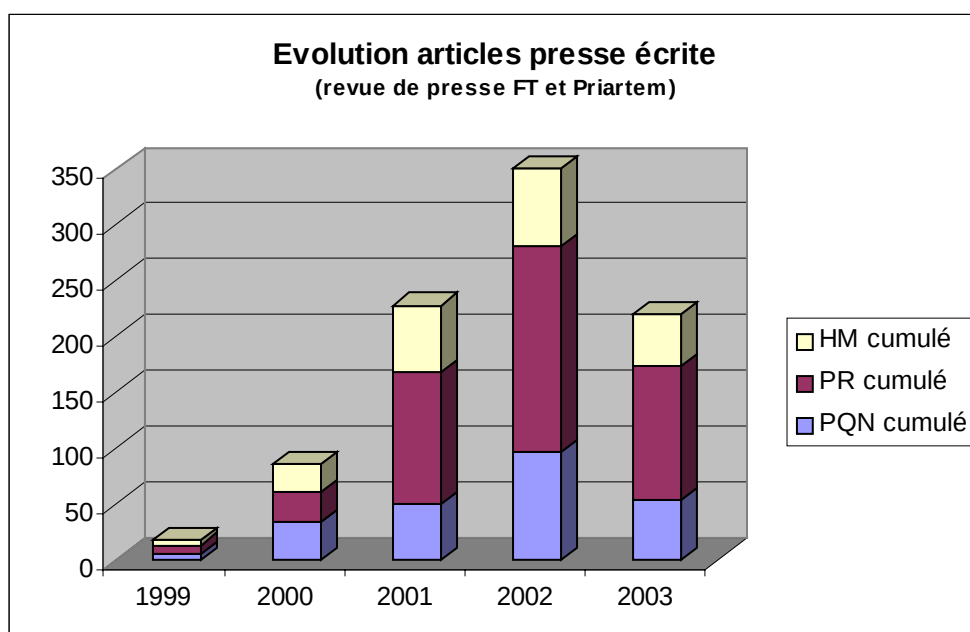
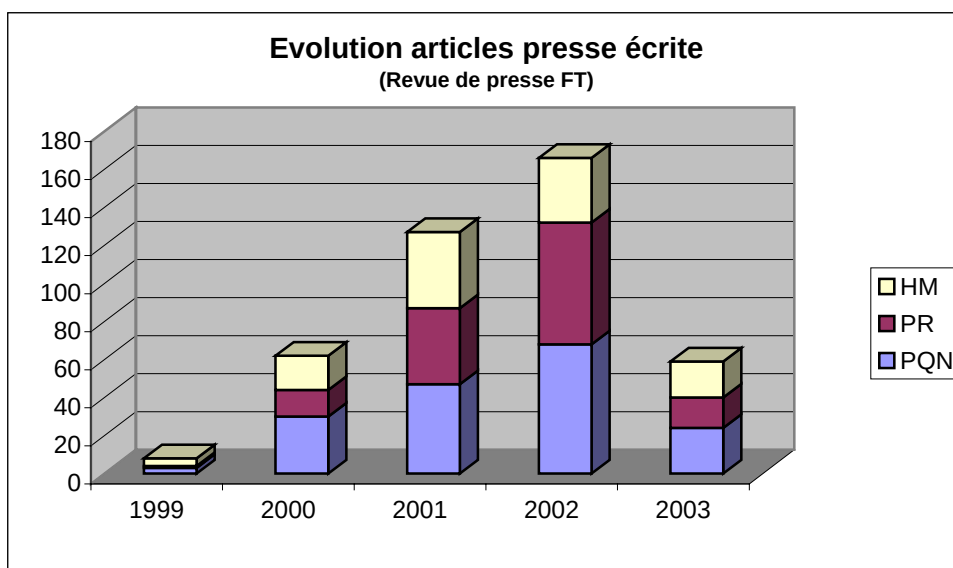
Le décalage entre institutions et populations (qui peut s'exprimer sous la forme d'un manque de confiance, de demandes et d'attentes insatisfaites, de logiques et priorités distinctes, de carence d'instances d'information et de concertation) est devenu un phénomène social : des acteurs se positionnent sur ce thème, soit pour le nourrir et réclamer de nouvelles modalités de prise de décision et de prise en compte des populations et parties intéressées, soit pour le mettre en scène. C'est le cas des médias (presse écrite ou audiovisuelle) qui tendent généralement à schématiser l'opposition entre deux blocs qui s'affrontent, l'un impersonnel, institutionnel, puissant, l'autre au contraire fortement personnalisé, individuel et ordinaire.

Tout risque en contexte d'incertitude s'insère potentiellement dans ce décalage et offre l'occasion aux médias de le mettre en scène. La téléphonie mobile offre un cas exemplaire d'une activité qui offre peu de prise à une position sur le fond du risque sanitaire : pas de certitude scientifique, des doutes ténus, portant en outre sur des effets de faible gravité (à l'exception des suspicions de cancers). Il se peut que le risque soit démontré, plus tard, ou à l'opposé que les suspicions retombent. Prendre position est donc risqué et les journaux n'ont donc pas intérêt à le faire. En revanche, les figures des protagonistes offrent des sujets intéressants : les opérateurs dont les comportements peuvent faire l'objet de critiques ; l'Etat qui a du mal à formater le problème ; les riverains et les associations qui fournissent des récits ou des actions spectaculaires que la presse apprécie de traiter. La situation même du décalage croissant entre les mouvements locaux et les discours des acteurs institutionnels fournit également un sujet de société accrocheur.

La couverture de la « question santé » autour de la téléphonie mobile par la presse écrite a connu une évolution très importante entre 1999 et 2003. Le nombre d'article croît très fortement de 1999 à 2002, pour se réduire ensuite en 2003. Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, un traitement de la revue de presse à laquelle nous avons accédé *via* France Télécom, simplement en terme d'articles parus (voir tableau page suivante), permet de se faire une idée de la répartition des articles entre types de presse écrite (PQN : Presse quotidienne nationale ; PR : presse régionale ; HM : hebdomadaires et magazines).

Le détail des revues de presse fournies par un opérateur et celle que PRIARTÉM (celle-ci présente les dates des articles et leur titre) a rendu accessible sur son site, permet de produire des données cumulées, sans doublon. Ce rapprochement est intéressant pour le fait suivant : le poids très important de la presse régionale dans le traitement des inquiétudes autour de la téléphonie mobile.

Encore une fois, si les données fournies ne sauraient prétendre à une quelconque exhaustivité, elles dessinent cependant une image de la « configuration » des questions autour de la téléphonie mobile, à savoir une multiplication de scènes locales, avec une résonance plus ou moins forte au niveau national.



Un regard un peu plus fin sur les articles de presse écrite apporte également quelques enseignements complémentaires. On observe, tout d'abord, dans la presse populaire dont *Le Parisien* serait un exemple, une volonté de coller au plus près des populations qui se mobilisent, sans prendre partie mais en présentant les différents arguments. S'opère ainsi une sorte de « mise à niveau » dans les deux sens du terme : dans un sens pédagogique et en même temps dans une mise en équivalence qui équivaut à une égalisation des données produites par les différentes parties. A cette occasion, la presse populaire tend à grossir les effets d'information déjà soulignés : tandis que les données fournies par les opérateurs s'apparentent à une communication soignée qui peut donner l'impression d'une manipulation ou d'une propagande, les éléments mis à disposition par les associations ou les populations reposent sur

l'impression d'une plus grande accessibilité, sans pré-traitement, et l'illusion que les journalistes peuvent faire leur métier – contrairement aux dossiers de presse tout faits qui placent les journalistes en position de simple relais.

La lecture des articles de la presse écrite révèle en outre que, si la mise à niveau de l'ensemble des arguments est courant dans nombre de journaux, très peu prennent ouvertement partie (seuls le *Canard enchaîné* et, sur un autre registre, *Sciences & Avenir*, prennent régulièrement des positions tranchées et favorables aux contestations). En ce sens précis, les articles sont plutôt neutres, bien que les titres puissent parfois, par leurs accroches agressives, donner une tonalité qui ne se retrouve pas dans le corps du texte. Une ligne essentielle de fracture se dessine en fait entre la presse quotidienne nationale et la presse régionale en ce qui concerne la part donnée aux mobilisations : la presse nationale traite des grands moments qui marquent les interrogations sur la téléphonie mobile (texte de loi, rapports, chartes, etc.) alors que la presse régionale laisse une place très importante aux comptes-rendus ou aux récits d'expériences locales, en donnant la parole très largement aux riverains. Là encore, la presse régionale tend à se faire l'écho des mobilisations locales sans prendre partie, mais en relayant largement les inquiétudes manifestées par les riverains.

Les grands organes de presse nationaux comme *Le Figaro*, *Le Monde*, *Les Echos* (et à un moindre titre *Libération*), ont adopté des positions modérées. Ils tendent à coller aux positions officielles des pouvoirs publics mais présentent aussi les travaux des scientifiques convaincus de l'existence d'un risque sanitaire – sans toutefois trancher. Ces organes ne se privent pas de rendre également compte des maladroites commises par les acteurs institutionnels, comme cela a été le cas avec la présentation de l'avis de l'AFSSE.

Quant aux journaux télévisés, ils puisent leurs sujets dans la presse et tendent, à l'image de la presse populaire, à présenter différents éléments sans se prononcer sur le fond.

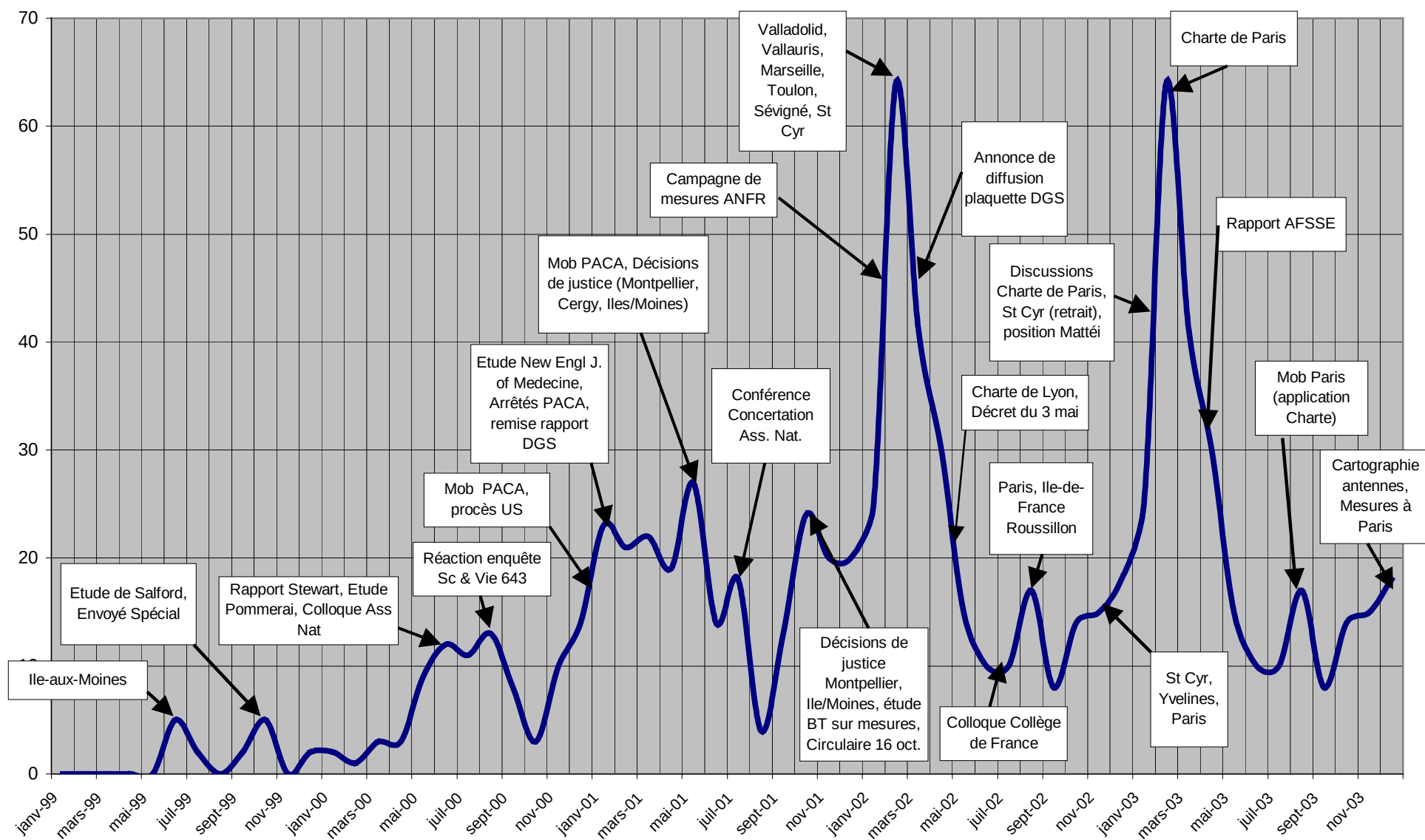
Si l'on essaie de retracer sur 4 ans l'évolution du traitement de sujet par la presse écrite, telle que nous avons tenté de le faire dans le tableau ci-joint¹⁰⁹, on s'aperçoit que les articles se font l'écho essentiellement de quelques événements légaux et scientifiques (rapport Stewart, rapport Zmirou, campagne de mesures ANFR, plaquette de la DGS, rapport AFSSE, charte de Paris) mais également des mobilisations. Parmi celles-ci, celles de la région PACA retiennent l'attention, avec les arrêtés pris dans le cours de l'année 2001, mais on peut noter que le cas de Valladolid suscite aussi un grand intérêt, dans la mesure où il se conjugue avec la poursuite des mobilisations en PACA et une progression des cas en région parisienne. D'une certaine manière, ce tableau confirme que le cas de Valladolid constitue un tournant dans le mouvement d'opposition aux antennes, puisqu'il présente pour la première fois des cas d'atteintes graves attribuées aux antennes et permet d'y associer plusieurs autres mobilisations en France autour d'antennes situées sur le toit d'une école (Saint-Cyr-l'Ecole, Sévigné, Eoures). Un autre tournant, au vu de ce tableau, semble être atteint avec les négociations autour de la charte de Paris et l'émergence d'une solution politique.

¹⁰⁹ Ce tableau est établi à partir de la revue de presse France Télécom uniquement. Il ne prétend pas non plus à l'exhaustivité, mais simplement à fournir une évolution du traitement de la téléphonie mobile par la presse écrite et à en repérer les différents moments.

Le traitement de ce sujet par la presse traduit néanmoins une forme d'embarras, contrairement à d'autres crises où les médias ont d'emblée adopté des positions tranchées. Coexistent dans le traitement réservé à cette question une volonté de ne pas méconnaître la potentialité du sujet comme possible crise sanitaire et la difficulté de se faire une idée précise au vu des éléments présentés de part et d'autre. En revanche, tout événement connexe à cette question, et en particulier toute « erreur » commise par l'une des parties, offrira la possibilité d'en faire état et ce faisant, d'influencer la position du lecteur.

*

Les médiations ne concourent donc pas à rétablir le dialogue ou à instaurer des échanges entre les deux groupes antagonistes. Lorsqu'elles parviennent à une solution, comme dans le cas des chartes parfois, c'est en refusant d'entrer dans l'affrontement pour déplacer et redéfinir les termes du débat. Nous verrons dans la partie suivante que les élus locaux comme les médias constituent plutôt des acteurs que les différentes parties vont tenter d'enrôler à leurs côtés.



Conclusion

La présentation de la logique binaire qui caractérise l'affrontement des deux groupes nous a permis, à la fois de mettre en évidence la dynamique derrière leur formation et de contraster leurs modalités d'organisation.

Au processus de consolidation qui caractérise le groupe composé des mobilisations locales, des associations et des contre-experts « lanceurs d'alerte », répond un processus de substitution dans lequel un petit nombre d'individus en vient à monopoliser la parole, quitte à se substituer les uns aux autres dans certaines circonstances. Cette distinction est certes relative, dans la mesure où du côté des opposants le nombre de porte-parole est aussi limité et peut donner l'impression d'une substituabilité. Mais elle permet d'insister sur la logique qui anime les deux groupes et, partant, de souligner la nature centralisée du groupe des acteurs institutionnels. D'autant que ces logiques se traduisent par des « styles » différents dans la forme et le contenu des interventions. A une information froide, distanciée et impersonnelle, car fondée sur la rigueur scientifique, répond une information inscrite dans des affects et une mise en scène des souffrances et des plaintes.

Mais il est aussi apparu que la logique de consolidation puisait sa force dans la capacité qu'elle offrait à tout un chacun de se réapproprier ce mouvement, par opposition avec le principe de délégation aux experts ou aux autorités publiques qui sous-tend les discours officiels. Cette distinction est caractéristique d'une situation plus générale qui voit des profanes dénier aux experts ou aux représentants élus le droit de décider seuls dans des domaines qu'ils jugent sensibles pour la santé ou l'environnement. D'autant que le groupe des acteurs institutionnels est conduit à produire un discours essentiellement figé, du moins qui évolue lentement dans la mesure où toute nouvelle information ou donnée doit d'abord faire l'objet d'un examen serré avant de pouvoir être rendu public. Cette procédure, qui entend garantir le sérieux des démarches adoptées, se fait au détriment de la souplesse et de l'adaptabilité. Toutefois, on peut remarquer qu'un processus d'apprentissage permet aux opérateurs, individuellement et collectivement, d'apprendre progressivement à faire face, en adaptant leurs messages, en se dotant de capacités d'intervention au plus près du terrain, en organisant des actions collectives – autrement dit en gagnant en réactivité.

Pour conclure, il faut souligner l'importance du décalage qui caractérise en apparence les deux groupes. A la force, la stabilité et le sentiment de permanence que dégage le groupe des acteurs institutionnels, s'opposent la fragilité, l'instabilité voire le caractère éphémère des opposants aux antennes. Mais ce décalage est trompeur. Car, en réalité, le mouvement d'opposition fait preuve d'une très grande efficacité, qui tient à la fois aux traits mentionnés ci-dessus mais aussi à sa capacité à déborder en permanence les représentants institutionnels. Par son caractère protéiforme, par le fait qu'il est en évolution permanente dans sa forme comme dans son contenu, le groupe des opposants est insaisissable et parvient souvent à mettre les représentants de l'Etat ou des opérateurs en difficulté, voire à les pousser à la faute. Les efforts entrepris par les opérateurs pour décentraliser leurs capacités d'intervention ont permis de réduire ces risques – sans toutefois parvenir à les supprimer entièrement. Le mouvement d'opposition aux antennes pose aussi des difficultés aux acteurs de la médiation que sont les élus locaux et les médias, qui éprouvent du mal à le cerner, à en rendre compte voire à le gérer.

Ce mouvement protéiforme puise en partie sa force dans Internet et le courrier électronique. Il repose sur un mélange de rapports de face-à-face et de relations médiatisées par l'informatique : il s'agit dans les deux cas de rapports interpersonnels, mais dans lequel l'échange n'a pas la même signification. Autant le face-à-face repose sur le partage d'une expérience commune, autant les rapports via le courrier électronique encouragent d'abord ceux qui se ressemblent ou partagent les mêmes convictions à se rapprocher. La force du mouvement d'opposition tient à sa capacité à articuler les deux. Ces rapports interpersonnels contrastent ensuite fortement avec la violence des affrontements verbaux lors des réunions ou des manifestations publiques qui mettent en présence riverains et opérateurs. Mais ils permettent l'articulation de situations très localisées avec des revendications plus globales, contribuant ainsi à déplacer sans cesse le centre du débat, à modifier régulièrement les termes de celui-ci en y ajoutant de nouveaux cas, références et études. Dès lors, l'enjeu pour les acteurs institutionnels consiste à stabiliser le cadre et les termes de la controverse : ils sont aidés, en cela, par les opposants eux-mêmes.

Partie 3

Du parallélisme au mimétisme

Les parties précédentes ont permis de détailler les modalités et les mécanismes de l'assimilation progressive de différents acteurs en deux groupes qui s'opposent autour de l'existence de risques sanitaires liés à la téléphonie mobile. Ces modalités et mécanismes s'inscrivent dans un processus dynamique qui permet d'expliquer les stratégies et la consolidation de chacun des groupes. C'est ainsi que l'on peut observer un parallélisme dans leurs stratégies, qui évolue ensuite progressivement vers des formes de mimétisme. Bien que les différentes parties en présence ne dialoguent que très rarement entre elles et adoptent des registres argumentaires incompatibles, elles s'observent, répondent aux actions de l'autre bord, imitent certains comportements pour renforcer la légitimité de leur intervention. Seul le contenu qui est donné à cette intervention demeure marqué par de profondes divergences.

Le parallélisme résulte directement de la logique binaire de l'affrontement. Celle-ci impose à chacun des groupes de répondre aux coups portés par l'autre, dans une escalade verbale qui va au-delà de la simple construction de l'ennemi. Les contacts directs sont réduits à leur plus simple expression, l'essentiel des échanges étant médiatisé par voie de presse, dans des rapports et ouvrages ou sur Internet. La difficulté tient cependant au caractère protéiforme de l'opposition aux antennes, qui rend difficile l'ajustement des représentants de l'Etat et des opérateurs aux multiples sollicitations, interpellations et pressions auxquelles ils sont soumis. En cela, le parallélisme est une stratégie coûteuse pour de grandes organisations centralisées.

Le mimétisme est plus surprenant. Il conduit en effet un groupe à reproduire des modalités d'action employées par l'autre, à mimer les formes et les registres d'intervention, dans un souci de légitimité mais aussi d'efficacité. Cette stratégie peut sembler surprenante dans la mesure où elle revient à adopter des outils qui ont pu être dénoncés antérieurement. Mais elle contribue, notamment en ce qui concerne les opposants au déploiement des antennes, à construire une représentation équivalente des deux bords. Ce faisant, le mimétisme présente l'avantage de faire ressortir plus clairement encore les éléments de différenciation.

Ces deux stratégies complémentaires présentent, paradoxalement pour les différentes parties, la caractéristique de souligner très clairement la nature éminemment politique et sociale de la controverse autour des antennes-relais de téléphonie mobile. Ce n'est en effet pas sur des éléments scientifiques que les citoyens sont amenés à se prononcer, mais sur leurs conditions de production, d'énonciation et de diffusion.

1. Des stratégies parallèles

Les différentes parties adoptent des stratégies parallèles dans plusieurs domaines : la recherche d'alliés, l'ouverture internationale et la construction de l'ennemi. Par stratégies parallèles nous entendons des comportements qui visent à répondre à des actions entreprises par le groupe adverse, suivant un processus dynamique qui encourage à la fois une surenchère ainsi qu'un durcissement dans les positions.

1.1. La recherche d'alliés

Du côté des associations comme des acteurs institutionnels, la recherche d'alliés est déterminante. L'objectif est d'intéresser ou d'enrôler des acteurs qui, de par leur statut, leurs ressources ou leur visibilité, fourniront un soutien ou une caution à l'un ou l'autre groupe.

Les associations ont en effet besoin d'élargir leur mouvement pour se faire entendre, relayer leurs mots d'ordre, multiplier les mobilisations et augmenter la pression exercée sur les opérateurs et les pouvoirs publics. Les contre-experts qui les accompagnent doivent, quant à eux, parvenir à établir leur légitimité, ce qui suppose que leurs alertes soient reprises et diffusées.

Les opérateurs ont d'emblée des alliés au sein de l'Etat, des agences chargées des télécommunications et des fréquences, des experts officiels, mais ces liens doivent se consolider pour pouvoir affronter un mouvement protéiforme. L'Etat et les experts reconnus ont en outre le souci de préserver leur propre légitimité face à des mises en cause profondes, ce qui suppose qu'ils parviennent aussi à diffuser leurs analyses.

La recherche d'alliés s'organise principalement en direction des élus. Cette stratégie, qui peut aller jusqu'à l'enrôlement, a pour effet de réduire autant les possibilités de médiation au profit d'un affrontement frontal. D'une certaine manière, tout acteur susceptible ou désireux d'entreprendre une médiation fait l'objet de pressions qui visent à l'enrôler, à le neutraliser ou à le rejeter dans le camp adverse.

La neutralisation de la scène nationale

La première partie du rapport a permis de mettre en évidence le rôle joué par le parlement dans l'ouverture d'un espace de controverse politique à propos des antennes-relais et des téléphones portables. On observe toutefois qu'à partir de 2003, le sujet ne suscite plus le même intérêt. Il y a à cela trois raisons.

Tout d'abord, le rapport remis par l'OPECST en 2002 engage d'une certaine manière les deux chambres du parlement : sans être ouvertement favorable aux intérêts industriels et à la position de l'Etat, ce rapport rejette toute idée de risque sanitaire et considère que les mobilisations sont d'abord le reflet d'un problème social (en reprenant une analyse proposée par l'OMS).¹¹⁰

Ensuite, le changement de majorité à l'Assemblée Nationale soustrait ce sujet des thèmes politisables. En particulier, la nomination comme ministre de la Santé de Jean-François Mattéi, précédemment membre du groupe santé-environnement, et les courriers dans lesquels il affirme

¹¹⁰ Et en s'appuyant sur ce qui n'étaient alors que des hypothèses s'agissant du présent programme de recherche.

l'innocuité des antennes-relais, rendent difficile la reprise polémique de ce thème, tant par les autres membres du groupe santé-environnement que par les élus du groupe UMP. Les anciens membres du gouvernement ayant également défendu l'inexistence de risque ne peuvent pas s'emparer du sujet, qui se trouve en partie neutralisé sur cette scène.

Enfin, certains membres du groupe santé-environnement ont pris conscience de ce que la téléphonie mobile, si elle contribuait à révéler des problèmes de gouvernance dans le domaine scientifique et technologique, ne constituait pas une priorité de santé publique au regard d'autres sujets plus urgents.

Toujours à l'échelle nationale, les différents services de l'Etat n'ont pas dévié dans leur attitude consistant à déléguer aux représentants de la Santé et à leurs experts le soin de répondre aux alertes et de faire un état des connaissances.

Plus fondamentalement, le groupe constitué des différents ministères, opérateurs et experts bénéficie d'éléments favorables à une alliance : la communauté des instruments cognitifs avec lesquels chacun pense le problème conduit à une communauté de vue. En outre, les ministères techniques et les opérateurs partagent la volonté de développer les NTIC.

L'espace politique national est donc pour partie enrôlé, pour une autre partie neutralisé. Dès lors, demeurent ouverts deux autres grands champs dans lesquels rechercher des alliés : les scènes locales et les médias.

L'enrôlement dans les scènes locales

Nous avons vu que les élus locaux pouvaient adopter différentes stratégies lorsqu'ils étaient confrontés à une mobilisation : neutralité légaliste, soutien aux opposants, attitude de retrait ou production d'une charte. Nous voudrions insister ici plus spécifiquement sur les pressions dont ils font l'objet. Les élus locaux, qu'ils prennent partie ou préfèrent rester neutres, n'en sont pas moins sollicités selon des registres distincts.

Du côté des riverains puis des associations, l'accent est d'emblée mis sur la responsabilité politique, mais aussi éventuellement pénale, des élus face à ce qui constitue un risque sanitaire. En prenant appui sur les exemples récents d'inaction ou d'action tardive des pouvoirs publics confrontés à des risques sanitaires, en se référant aussi aux procès et mises en cause dont ont pu faire l'objet des responsables politiques et administratifs, l'objectif est de présenter à l'élu, non pas tant le risque d'une mise en cause *a posteriori* de sa responsabilité si des pathologies ou décès venaient à survenir, que la perspective d'une mise en cause de sa responsabilité politique *a priori* pour ne pas avoir fait usage du principe de précaution. En outre, certains élus sont sensibles à l'image de l'industriel tout puissant aux pressions duquel il convient de résister, au-delà de toute question de légalité ou de conformité des dossiers.

Les opérateurs, quant à eux, exercent une pression soutenue sur le plan juridique afin de montrer aux élus qu'ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour refuser l'implantation d'une antenne, et encore moins obtenir le démontage d'une antenne existante. L'enrôlement peut parfois se faire à l'aide de menaces d'engager des procédures judiciaires. Ayant le droit pour eux, les opérateurs disposent en l'espèce d'un avantage conséquent pour obtenir le soutien, du moins la neutralité, des élus.

Le choix de céder à l'une ou l'autre pression résultera ensuite d'une multiplicité de facteurs. En outre, comme nous l'avons signalé, ce choix peut évoluer.

Ainsi à Albi, la mobilisation suscite dans un premier temps une réaction plutôt favorable de la part des élus locaux (municipaux et départementaux) mais aussi du bailleur social. Il semble alors envisageable d'obtenir un démontage de l'antenne, l'opérateur se montrant soucieux de ne pas entrer publiquement en conflit avec les principaux édiles du département. Mais le choix de PRIARTÉM de publiciser ce dossier, en réalisant une « enquête sanitaire citoyenne » puis des mesures, raidit les positions : l'opérateur refuse de démonter l'antenne par crainte de créer un précédent, les élus se sentent mis en cause et prennent leurs distances, le bailleur juge que les enjeux sont désormais ailleurs et engage une bataille judiciaire contre les opposants.

Comme nous l'avons signalé, les mobilisations prennent souvent sens dans un contexte local déjà dégradé, du moins conflictuel. L'attitude du maire peut être déterminée par ce contexte, soit qu'il estime que l'antenne n'est qu'un prétexte à un règlement de compte politique (c'est le cas à Lauzerte, par exemple), soit au contraire qu'il trouve là l'occasion de gérer un différend d'ordre territorial (c'est le cas à Marseille). Mais le plus souvent, le maire doit adopter une stratégie sous la pression des différentes parties.

Il convient enfin de souligner que l'engagement du maire aux côtés des opposants peut constituer un atout de taille dans le démontage des antennes. Inversement, son enrôlement par les opérateurs permet à ces derniers d'espérer une victoire par abandon des opposants. Les élus constituent donc des alliés précieux. Le fait pour eux d'opter pour une charte constitue une stratégie qui exige des ressources, tant elle remet en cause la logique de l'affrontement.

1.2. L'ouverture internationale

Les deux groupes entreprennent d'élargir leurs alliances à l'échelle internationale, en mobilisant des soutiens parmi des scientifiques ou contre-experts étrangers, en prenant exemple sur des rapports ou des réglementations, en se plaçant sous l'égide de comités d'experts ou d'associations scientifiques.

Dès le début, de multiples liens sont établis avec des scientifiques et des contre-experts étrangers. Rappelons qu'au départ, l'alerte lancée par le Pr Carlo vient étayer le soupçon d'un risque lié aux portables. Rapidement, d'autres travaux menés dans différents pays viennent corroborer ce soupçon en l'étendant aux antennes : c'est ainsi que sont régulièrement cités les travaux de H. Lai (Université de Washington), de G. Hyland (Université de Warwick) et de N. Cherry (Université Lincoln en Nouvelle-Zélande). Puis vient l'appel de Fribourg en octobre 2002, signé par 150 praticiens allemands en médecine environnementale qui établissent un lien entre des pathologies observées chez leurs patients et la présence d'antennes-relais.

Il convient aussi de rappeler que la prise de parole des contre-experts s'inscrit au départ dans un cadre européen, à partir des débats autour des champs électromagnétiques. Cette dimension européenne reste présente lorsque sont évoqués les risques liés à la téléphonie mobile, qu'il s'agisse de tisser des réseaux entre experts dans différents pays, de souligner les écarts de réglementation entre pays ou de s'appuyer sur des crises qui viennent corroborer l'existence d'un risque sanitaire. Dans ce dernier cas, la crise de Valladolid en 2001 fournit une référence qui se diffuse très

rapidement. Dans une controverse qui manquait jusqu'alors de cas avérés, le soupçon de cancers liés à la présence d'antennes-relais sur une école vient confirmer les craintes des opposants – alors même qu'une étude épidémiologique révélera en 2002 l'absence d'excès de cancer dans cette école et l'absence de relation causale entre les antennes et les cas de cancers infantiles (les antennes incriminées n'étant, en outre, pas destinées au GSM). Par la suite, les situations à Saint-Cyr-l'Ecole et Albi se référeront au cas de Valladolid, devenu emblématique de l'existence de risques sanitaires.

La stratégie d'ouverture internationale est aussi présente du côté des industriels, des opérateurs et des experts officiels. Rappelons ainsi la constitution d'associations professionnelles internationales, qui visent à coordonner les efforts des différentes sociétés. Le « rapport Zmirou » s'inscrit dans le prolongement d'une série d'autres rapports nationaux et européens, dont il ne contredit aucunement les résultats. La plupart des scientifiques participent à des comités de normalisation, des conseils scientifiques et des commissions d'expertise au niveau européen ou mondial qui les mettent en relation avec des collègues étrangers. Les experts officiels mettent ainsi en avant leurs multiples liens et participations à des instances internationales, comme gages de reconnaissance. En retour, les contre-experts citent d'autres appartenances qui témoignent d'une ouverture comparable.

Derrière cette volonté de s'inscrire dans un espace élargi, on peut toutefois relever deux stratégies contradictoires.

S'agissant des associations d'opposants et des experts qui mettent en avant des risques sanitaires, l'objectif est de réunir le plus grand nombre possible d'éléments de manière à poursuivre le processus de consolidation. Mais leur objectif consiste prioritairement à contraster la situation dans d'autres pays avec celle observable en France, de manière à construire une « exception française ». Celle-ci se déclinerait de deux manières : des experts qui monopolisent la parole experte officielle, qui nient les risques et qui entretiennent des liens étroits avec les opérateurs¹¹¹ ; une réglementation laxiste (au regard des seuils fixés dans des pays voisins). Autrement dit, leur objectif est de mettre en avant une situation extraordinaire, qui ne saurait se justifier étant données les inquiétudes manifestées à l'étranger par des experts et les réglementations adoptées en Italie, Belgique, Suisse et Russie, pour ne prendre que ces quatre exemples.

Opérateurs, représentants de l'Etat et experts officiels tentent au contraire de souligner la très grande cohérence entre la position française, la Recommandation Européenne, les rapports d'experts à l'étranger et les positions de l'OMS. Rejetant les réglementations plus rigoureuses au motif qu'elles seraient purement politiques, ils mettent au contraire en avant le fait que la majorité des pays européens ont transposé la Recommandation Européenne de juillet 1999 sans en modifier les valeurs. Citant les travaux scientifiques, ils entendent démontrer que la norme au niveau international repose sur des seuils fixés à partir des connaissances scientifiques, et notamment des effets biologiques ou sanitaires avérés, et qu'en cela la position de la France est conforme à cette norme apolitique. L'objectif est donc d'établir la conformité de la situation française avec celle des autres pays – quitte parfois à écarter les controverses scientifiques à l'étranger pour proposer une vision cohérente d'ensemble.

¹¹¹ Tant bien même la controverse existe dans d'autres pays, des rapports d'experts concluant identiquement à l'absence de risques s'agissant des rayonnements provenant des antennes.

1.3. La construction de l'ennemi

Les deux groupes s'affrontent dans une dynamique qui s'organise autour de la construction de l'ennemi. Au point de tenir de façon symétrique des propos très virulents à propos de l'adversaire. Chacun construit une figure de l'ennemi qui facilite la concentration des affects résultant de la frustration, de l'humiliation et explique la force de l'autre groupe par le recours à des intentions, des motivations ou des ressources secrètes, inavouées ou illégitimes.

La construction de l'ennemi par les associations d'opposants repose sur la figure, maintenant classique en matière de sécurité sanitaire, des intérêts économiques qui priment sur la santé, de l'indifférence ou du mépris des grandes entreprises pour ceux qui expriment une souffrance ou sont atteints de pathologies. Cette construction se nourrit de différents épisodes ou événements qui confirment une attitude cynique : interventions sur site la nuit, le week-end ou pendant l'été ; mesure de l'exposition en ayant préalablement baissé la puissance d'émission de l'antenne ; connivence ou liens de dépendance financière avec les sociétés qui effectuent les mesures ; paiement de sommes d'argent au bailleur, et diversité des montants suivant les lieux et les capacités de négociation des bailleurs. Se greffe parfois à cette construction la vision d'un complot, par exemple lorsque les affiches demandant le démontage d'une antenne ou sa non-installation disparaissent pendant la nuit, signe selon les opposants d'une volonté d'étouffer toute contestation.

La construction de l'ennemi s'étend rapidement à l'Etat mais surtout aux experts officiels. Au premier il est reproché de défendre les intérêts des opérateurs et de faire preuve de laxisme. Mais ce sont surtout les seconds qui sont visés par des attaques qui mettent en cause leur indépendance et soulignent leur trop grande proximité avec les opérateurs. Cette proximité fait soupçonner aux associations que les chercheurs taisent des résultats ou des convictions qui vont à l'encontre des intérêts des opérateurs ; ils en viennent à être convaincus que les experts peuvent aller jusqu'à falsifier leurs expériences et mentir.

Cette extension de la vindicte se nourrit de multiples indices : passage d'un membre de cabinet ministériel en charge du dossier à un poste de direction chez l'un des opérateurs ; publication d'interviews d'experts dans une plaquette financée par un autre opérateur ; adoption d'un décret le week-end qui précède le départ de Lionel Jospin de Matignon.

La construction de l'ennemi adopte des formes légèrement différentes du côté des représentants de l'Etat, des opérateurs et des experts officiels, mais elle constitue une stratégie analogue. Dans la mesure où l'argument de l'absence de rigueur scientifique des raisonnements employés ne suffit pas à réduire l'opposition aux antennes, il convient de chercher d'autres arguments. Rapidement dépassés par une contestation protéiforme, les acteurs institutionnels émettent l'hypothèse d'une action organisée, disposant de moyens importants. C'est ainsi qu'est avancée l'hypothèse d'une secte qui financerait en sous-main PRIARTÉM, hypothèse qui serait corroborée par le comportement employé par les représentants de cette association vis-à-vis des opérateurs et des experts officiels (lettres de menace, menaces de poursuites judiciaires, etc.). Cette hypothèse offre le triple avantage, tout d'abord, de proposer une explication aux motivations d'individus dont les acteurs institutionnels peinent à reconstituer la rationalité ; ensuite, de rendre compte d'un mouvement efficace malgré son faible nombre de représentants qui les déborde en permanence et dont ils ne comprennent pas non plus la rationalité d'ensemble ; enfin, de disqualifier ce mouvement. Mais cette hypothèse ne reçoit aucun élément de preuve et conduit à méconnaître la nature

profondément originale du mouvement d'opposition dans ses modalités d'organisation (en particulier, la mise en réseau des données et des mouvements) et à sous-estimer le caractère plus général des revendications qui dépassent le seul cas de la téléphonie mobile pour englober les processus de décision publique en matière scientifique et technologique. Elle incite certains acteurs à démontrer la véracité de leurs accusations : il est question à un moment d'un rapport qui aurait été demandé aux renseignements généraux, rapport cité par quelques-uns mais dont personne ne dispose ; PRIARTÉM et Agir Pour L'Environnement entreprennent immédiatement des procédures pour se procurer le document. Cette hypothèse renforce certains acteurs dans leur conviction d'engager une stratégie d'affrontement frontal et justifie leur cause puisque les véritables intentions de leurs adversaires ont été démasquées. Stratégie qui, comme nous l'avons indiqué, renforce la position et la crédibilité des opposants.

D'autres motivations sont avancées, plus prosaïques, pour rendre compte des motivations des contre-experts ou des associations. Il s'agit alors de présumer des intentions financières, présomption qui prend appui sur des indices : tel contre-expert commercialise par ailleurs des dispositifs de protection contre les ondes ou propose des formations payantes ; tel autre commercialise des appareils de mesure ou effectue lui-même des mesures onéreuses ; telle association renvoie les riverains vers des avocats aux honoraires élevés et qui ne semblent pas disposer d'une compétence particulière ; les sites web des contre-experts proposent souvent des appareils ou prestations, voire établissent des liens avec des sites qui en proposent.

Enfin, certains acteurs institutionnels prêtent aux opposants des motivations plus politiques ou idéologiques, qu'il s'agisse de semer le désordre ou de combattre le progrès. D'autres dénie aux contre-experts la moindre compétence scientifique, les accusant au contraire de s'inventer des titres, de manquer de rigueur, de faire preuve d'un total amateurisme.

Dans cette construction de l'ennemi, on observe un durcissement dans les positions à partir de 2002, qu'illustrent les créations à quelques mois d'intervalle de deux associations.

En février 2002, les trois opérateurs décident de se regrouper au sein d'une structure commune, l'AFOM, présentée comme une plate-forme de rencontre officielle. Si la controverse et les mobilisations autour des antennes et des portables ne sont pas la seule raison d'être de cette création, elles sont pour beaucoup dans la décision des opérateurs de se rapprocher afin d'engager des actions communes (plutôt que de poursuivre des stratégies distinctes). Rapidement, Agir Pour L'Environnement réagit en créant une contre-association, l'AVOM (Association des Victimes des Opérateurs Mobiles), qui se résume pour l'essentiel à un site Internet. On peut y lire :

Bienvenue sur le contre-site des victimes des opérateurs de téléphonie mobile. L'information dispensée par l'[AFOM](#) (Association des opérateurs de téléphonie mobile) nous obligeant à réagir par l'intermédiaire de ce site !

L'AVOM propose des liens, des informations, une mise en ligne de rapports et de documents, des tracts et affiches prêts à imprimer. Elle rassemble les données d'Agir, de PRIARTÉM et du CSIF-CEM. Mais son site retient surtout l'attention en raison de sa ressemblance avec celui de l'AFOM. On touche là à la seconde dimension de la dynamique contestataire, la stratégie de mimétisme.

2. Le mimétisme

Le mimétisme prend plusieurs formes. Il s'agit tout d'abord, pour les opposants, de faire appel à des contre-experts capables d'argumenter en faveur de l'existence d'un danger sanitaire et de contredire les résultats des rapports officiels. La communauté scientifique est organisée et formelle ; ils entreprennent donc d'adopter les formes nécessaires pour se voir reconnaître, dans ce cadre, une légitimité puis de produire un rapport. La même concurrence est entreprise autour des mesures de champs qui impliquent, pour être valides, de se conformer à des protocoles standardisés et agréés.

2.1. Le recours aux experts

Comme nous l'avons observé, dès 2000 l'Etat délègue la question des effets sanitaires à des experts, reprenant en cela une solution déjà employée sur le même sujet en Grande-Bretagne et au niveau européen, mais devenue aussi courante en matière de gestion des risques.

La composition du groupe d'experts créé par la DGS confirme un processus de sélection de la parole experte. Ce processus contribue à distinguer les scientifiques légitimes des « lanceurs d'alerte » auxquels est nié non le droit d'avoir un avis mais celui de figurer au nombre des experts reconnus. Par la suite, comme nous l'avons souligné, cette sélection ne va cesser de se resserrer autour d'un nombre réduit d'individus.

Dès lors, les contre-experts n'ont d'autre solution que de nouer des alliances pour parvenir à se faire entendre et attirer l'attention sur les risques de la téléphonie mobile. Rapidement, plusieurs d'entre eux entrent en contact avec PRIARTÉM, à laquelle ils fournissent des arguments scientifiques pour étayer les revendications de l'association.

En 2003, PRIARTÉM et Agir Pour L'Environnement demandent aux contre-experts de se prononcer officiellement en établissant un état des connaissances. Ceux-ci s'organisent en un comité scientifique qui reproduit les traits et formes légitimes d'un comité d'expert. Le site de ce comité ne précise toutefois ni les règles de nomination des experts, ni les modalités de fonctionnement du comité. A l'image des comités d'experts officiels, il ne prévoit aucun pluralisme parmi ses membres, puisque tous sont d'emblée convaincus de l'existence de risques sanitaires liés à la téléphonie mobile.

Après avoir remis son rapport en 2003, ce comité publie en 2004 un Livre Blanc, qui se veut la contrepartie des rapports officiels publiés depuis 2001 en France. A nouveau, le mimétisme est poussé jusqu'à ne retenir que les travaux qui confortent l'existence d'un risque – là où les rapports officiels, selon les opposants, ne retenaient que les travaux écartant ou réduisant l'existence d'un risque.

Autrement dit, tant les contre-experts que les associations d'opposants reproduisent un mode d'intervention devenu traditionnel, mimant respectivement les experts officiels et les représentants de l'Etat. Leur action et le contenu de leurs travaux se veulent le miroir de l'action et des rapports officiels. Dans la symétrie ainsi installée, les contre-experts construisent l'image d'une controverse scientifique, dont la partie qu'ils défendent serait facilement accessible au public. Mais l'effet de neutralisation des stratégies respectives de mimétisme et l'exclusion des deux camps rendent impossible la réalité de la controverse.

De part et d'autre, les experts mentionnent les titres et les références qui permettent d'asseoir d'habitude la légitimité scientifique. Ainsi rappelleront-ils leurs titres universitaires, leurs fonctions, leurs champs de travaux et leurs appartenances à des instances administratives ou comités de recherche. Ils citeront parfois leur appartenance à des associations spécialisées dans un domaine scientifique ou à des associations ou organismes dont ils sont les fondateurs. En revanche, les professions ne sont pas toujours affichées : c'est le cas notamment de plusieurs scientifiques du CSIF-CEM.

On doit noter, enfin, que l'ART demande à l'INERIS un rapport, alors qu'il existe déjà sur les questions sanitaires le « rapport Zmirou » et qu'une actualisation est prévue dans le cadre de l'AFSSE.

On assiste donc à une multiplication de rapports d'expert, avec deux conséquences.

La première est que le statut de la connaissance scientifique apparaît ambigu. Son importance est à la fois déterminante et dérisoire. Déterminante, car les incertitudes sur les effets des ondes imposent de connaître et de comprendre, tout d'abord le fonctionnement des champs électromagnétiques, ensuite le fonctionnement biologique, enfin la rencontre des deux disciplines. Seuls des scientifiques peuvent prétendre apporter des connaissances, produire des résultats et débattre sur le fond. Dérisoire, car le sujet est tellement complexe que le profane ne peut s'introduire dans un tel débat et se faire son propre jugement. En outre, la présentation en miroir des rapports ne permet pas d'engager un débat.

La deuxième conséquence, qui découle de la précédente, est qu'à part quelques spécialistes, la plupart des individus vont se déterminer selon des croyances organisées à partir du camp auquel ils appartiennent ou en fonction des éléments qui accompagnent les données scientifiques. Ce n'est pas tant la pertinence d'un raisonnement que l'effet de conviction qui sera significatif des choix opérés. Ces derniers dépendent des relations interpersonnelles qui s'établissent, des éléments de confiance cumulés, de la légitimité accordée à l'un ou l'autre groupe ou aux méthodologies employées, aux publications émises, aux formes de discours ou la communauté de vue sur les dangers et leur caractère acceptable ou inacceptable.

Par conséquent, le mimétisme conduit à départager les positions des uns et des autres sur des arguments autres que scientifiques reléguant toujours plus loin la réalité du danger sanitaire.

C'est ainsi que la démarche des contre-experts regroupés au sein du CSIF-CEM consiste à dénoncer d'entrée dans leur Livre Blanc les pressions dont ils ont été l'objet, pour ensuite contester les rapports officiels et mettre en avant les résultats qui, selon eux, démontrent l'existence d'un risque sanitaire lié aux portables et aux antennes. En se plaçant d'emblée comme des « lanceurs d'alerte » ayant été sanctionnés pour leurs prises de position et déclarations, ils mobilisent une référence qui fait immédiatement sens, en particulier pour les chercheurs, dans le contexte actuel de sensibilité aux questions de sécurité sanitaire et de non prise en compte d'alertes passées qui se sont révélées justes.

Ce Livre Blanc est publié chez un éditeur belge, Marco Pietteur, et dans une collection, Résurgence, spécialisés dans les médecines douces ou alternatives. Ce faisant, il s'adresse aussi à un lectorat qui, familier avec ces thèmes, sera prêt à accorder sa confiance à des travaux mettant en avant l'existence de risques sanitaires liés aux nouvelles technologies.

Dans d'autres circonstances, l'indépendance des membres du CSIF-CEM sera contrastée avec la dépendance des experts officiels, dont plusieurs bénéficient de financements des opérateurs pour mener leurs recherches. Sans que l'indépendance des premiers ne soit étayée autrement que par autoproclamation, la dépendance des seconds se trouvera étayée par les liens qu'ils entretiennent avec les opérateurs.

De leur côté, les experts officiels mettront en avant, outre leurs titres et fonctions universitaires, leurs laboratoires de recherche et les résultats qui y sont produits, les méthodes qu'ils appliquent pour évaluer la rigueur d'un travail scientifique : publication dans une revue à comité de lecture, reproduction de l'expérience, énoncé précis du protocole. Ils n'hésiteront pas le cas échéant à dénoncer le manque de sérieux des travaux mis en avant par le CSIF-CEM, voire leur absence de rigueur ou l'impossibilité d'en tirer des conclusions¹¹². Ce faisant, ils s'adresseront en priorité à un public qui continue de faire confiance à une certaine conception du travail scientifique et forme de parole experte.

Ces clés de lecture de la connaissance scientifique produite par les différents experts sont d'autant plus déterminantes que les experts des deux groupes n'engagent aucune dialogue. La forme conflictuelle interdit la mise en place d'un échange autour des conditions acceptables et contradictoires des méthodologies, des résultats, du caractère inacceptable ou acceptable selon la nature du résultat, du caractère irrécyclable des données et des approches choisies. Les contre-experts ont été invités aux auditions préparant les différents rapports mais ont souvent décliné ces invitations, pour privilégier une confrontation lors de réunions publiques dans laquelle les arguments scientifiques passent rapidement au second plan derrière d'autres objets de controverse.

Au-delà, ce sont bien deux formes contrastées de production et d'énonciation de la connaissance scientifique qui s'opposent. A un discours positiviste, affirmatif et impersonnel s'oppose un discours qui s'appuie sur des pathologies et des symptômes, la souffrance des personnes atteintes de maladies bénignes ou malignes attribuées aux ondes. A la volonté de dissocier les portables des antennes répond le souci de les rapprocher dans leurs effets sanitaires et biologiques. En outre, dans l'accès à la connaissance, on peut distinguer une lecture ardue des rapports officiels, difficilement compréhensible car ne donnant pas d'emblée de clés de lecture, à la lecture des rapports du CSIF-CEM dont le style, le ton et la mise en scène facilitent l'accès (et que l'on retrouve par ailleurs sur les différents sites des opposants).

2.2. Les mesures de champs

La question des effets sur la santé a été construite par les experts de l'ICNIRP sur la base d'un modèle classique dose-réponse et exposition des populations. En fonction des travaux disponibles et des résultats constatant des effets positifs, des seuils de puissance ont été déterminés, en-deçà desquels il est avéré qu'aucun effet n'a été observé, puis en leur appliquant un facteur de sécurité supplémentaire de 50. La Recommandation Européenne a repris ces valeurs et la réglementation française les a incorporées par le décret du 3 mai 2002. Ces seuils s'appliquent à toutes les gammes de fréquence et pas seulement à la

¹¹² Le questionnaire, dit « questionnaire Santini », utilisé pour sonder la présence de symptômes « micro-ondes » chez les riverains des alentours de l'antenne et qui se réclame d'une démarche épidémiologique, est contesté dans sa construction même par les spécialistes car permettant d'aboutir aux conclusions voulues. Pour être valide, il faudrait que le questionnaire soit réalisé dans un lieu où les personnes n'ont pas leur attention attirée vers les antennes.

téléphonie mobile. Il s'agit donc d'un texte de portée générale qui permet d'intégrer les différentes sources sans obérer leur fonctionnement, pour autant que les valeurs soient cantonnées en-dessous du seuil. Cela signifie *a contrario* que ces valeurs ne sont pas des objectifs mais que les chiffres relevés peuvent être largement inférieurs aux seuils.

Les associations appréhendent les champs électromagnétiques comme une pollution dont on ne connaît pas encore tous les effets. Leur objectif est d'en limiter au maximum les conséquences en fixant des valeurs basses, avec à l'esprit l'idée qu'aucun effet même bénin n'est acceptable. La qualité de vie constitue un objectif des pays développés, affirmé par l'OMS et l'Union Européenne, et une dégradation des conditions de sommeil ou de l'attention constituent des atteintes inacceptables à cet objectif. Les associations s'inscrivent dans une logique qui se rapproche de celle des déchets ou plus généralement de la protection de l'environnement et qui consiste à abaisser dans une tendance lourde les seuils au fur et à mesure que les connaissances et les technologies d'observation progressent, en incitant toutes les parties à contribuer en amont et en aval à la disparition des substances indésirables ou à améliorer à la source la libération des pollutions. Les associations nationales ont donc d'abord revendiqué l'abaissement du seuil à 1 V/m, sur la base du principe de précaution. De leur côté, les contre-experts ont construit des valeurs en contrepoint de ceux des experts et sont parvenus à identifier un nouveau seuil en-deçà duquel aucun effet n'est pour le moment constaté : 0,6 V/m. PRIARTÉM et Agir Pour L'Environnement se sont ralliés à ce seuil et en font dorénavant leur revendication.

Toutefois, le désaccord porte autant sur ces seuils que sur les mesures effectuées. Il s'avère en effet que les mesures de champs réalisées par les opérateurs, ou des organismes indépendants, révèlent souvent des niveaux très largement inférieurs à ceux définis par la réglementation et finalement très proches des seuils retenus par les opposants au déploiement des antennes. Ces derniers contestent ces mesures et entreprennent alors de procéder à leurs propres investigations, afin de montrer que l'exposition demeure bien plus élevée – bien que toujours en deçà des seuils réglementaires. Ces mesures sont à leur tour contestées par les opérateurs ou les experts, au motif que les équipements utilisés ne seraient que des appareils grossiers avec une telle marge d'erreur que les résultats ne peuvent être significatifs. Tandis que les uns se concentrent sur l'exposition générale, indépendamment de la source, les autres analysent l'origine des fréquences pour imputer une exposition aux antennes-relais de téléphonie mobile. Les écarts entre les valeurs revendiquées et les valeurs constatées, bien qu'inférieures aux valeurs réglementaires, aboutissent dès lors le plus souvent à une impasse.

En l'espèce, la stratégie du mimétisme comprend deux volets.

D'une part, elle consiste à établir un seuil dont on pose que le dépassement serait synonyme d'effets biologiques ou sanitaires : 41 V/m pour les uns, 0,6 V/m pour les autres. Dans les deux cas, il s'agit de seuils qui reposent sur des effets avérés – toute la difficulté étant que les experts de part et d'autre ne sont pas d'accord sur la signification des travaux qui conduisent à cette définition. Tout autre seuil est qualifié, soit de laxiste, soit de politique, soit encore de psychosomatique. Pour le CSIF-CEM, le seuil fixé par la Recommandation Européenne et repris en droit français est laxiste, à la fois au regard des travaux scientifiques qui démontreraient des effets bien en-deçà de ce seuil, ainsi que par comparaison avec des pays qui ont retenu des seuils plus bas. Seuils qui sont considérés, par les experts officiels, comme étant purement politiques. Politique, le seuil de 1 V/m l'était, d'où les efforts des contre-experts pour convaincre PRIARTÉM et Agir d'adopter le seuil de 0,6

V/m, qui lui repose sur des données scientifiques. Quant aux seuils retenus dans la Charte de Paris (2 V/m en moyenne sur 24 heures), Agir et PRIARTÉM les qualifient de psychosomatiques, jugeant qu'il s'agit plus de rassurer la population (en retenant un seuil facilement respecté par les opérateurs) que de la protéger.

D'autre part, la stratégie du mimétisme conduit à focaliser l'attention sur les mesures de champs, chacune des parties revendiquant la rigueur de ses mesures, chacune faisant appel à « ses » sociétés ou experts en mesures. L'appareil de mesure rend visible le champ, il traduit une exposition, donc pour les riverains un danger. Dans la mesure où les résultats ne concordent pas, les mesures servent à illustrer le désaccord tout en appuyant l'argumentaire qui consiste à dénoncer les méthodes de l'adversaire : pour les uns, les appareils de mesure sont défectueux et les mesures non conformes aux protocoles de l'ANFR, pour les autres, les sociétés qui procèdent aux mesures sont mandatées par les opérateurs, ce qui décrédibilise leurs résultats (et s'il est difficile de contester lesdites sociétés, les opérateurs seront accusés d'avoir préalablement baissé le niveau d'émission de leurs antennes). En outre, cette stratégie présente l'avantage d'écarter la question des seuils, puisque les mesures sont en général nettement inférieures aux seuils réglementaires, et parfois proches voire inférieures au seuil des 0,6 V/m, à quelques exceptions près qui sont suffisantes pour douter des opérateurs.

La stratégie du mimétisme vise donc à cristalliser les désaccords, à figer les positions, à durcir les termes de l'affrontement. Elle ne recherche pas la résolution de la controverse, autrement que par l'anéantissement de l'adversaire. Elle n'entreprend en effet de bâtir aucun compromis, puisque la vérité scientifique ne saurait être négociée.

Cette stratégie du mimétisme a conduit l'ANFR à entreprendre une série d'actions pour introduire une plus grande objectivité. L'agence a ainsi élaboré un protocole standardisé de mesures afin de résoudre, de façon concrète et objective, les désaccords et les mobilisations, tout en concentrant l'attention sur l'exposition réelle des personnes. Cela permet de ramener le sujet à une question de dosimétrie que les physiciens et les industriels maîtrisent et ainsi de disqualifier l'usage des matériels et des protocoles inadaptés. Un arrêté du 3 novembre 2003 indique que le protocole de mesure *in situ* de l'ANFR peut être utilisé afin de justifier du respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Suite à l'élaboration de ce protocole, une centaine de mesures a été réalisée sur tout le territoire français fin 2001. Leurs résultats, disponibles sur le site de l'ANFR, ont permis de resituer la puissance émise par les antennes dans l'ensemble des émissions radioélectriques. Un seul cas, indépendant de la téléphonie mobile et de source espagnole, est apparu au-dessus du seuil officiel. Cette base de données accueille régulièrement de nouvelles mesures réalisées par l'agence ou des laboratoires indépendants. En outre, depuis 2003, l'ANFR offre sur son site le moyen de visualiser l'ensemble des antennes sur le territoire français (www.cartoradio.fr), avec leurs données techniques, ainsi que les résultats de mesures lorsque celles-ci ont été effectuées. Enfin, à partir du protocole de mesures, des laboratoires reçoivent une accréditation COFRAC. *« Cela signifie notamment [qu'ils] doivent adresser à l'Agence leurs rapports de mesures, ce qui permet à celle-ci de vérifier la cohérence des résultats obtenus, voire le cas échéant de faire réaliser par ses propres services techniques des mesures de contre-expertise. Autrement dit, la mention « selon la ligne directrice du protocole de l'Agence nationale des fréquences » (ou toute autre formulation semblable) ne peut être prise en considération que si la société a rédigé un courrier d'engagement vis-à-vis de l'Agence et, par suite, figure sur notre site. »*

Parallèlement, les opérateurs réalisent, à la demande, des mesures de champs autour de leurs antennes, en confiant leur réalisation à des organismes indépendants agréés par l'ANFR.

La Ville de Paris, quant à elle, a procédé, dans le cadre de la charte signée en 2003, à une campagne de contre-mesures, réalisée aussi par des laboratoires agréés, qui a permis de révéler l'absence d'écart significatif avec les mesures réalisées par les opérateurs.

Dans ces conditions, l'accord des parties sur l'importance des chiffres est important, parce que les valeurs se substituent à la distance proposée par le « rapport Zmirou » et reprise par la circulaire de 2001. Elle permet, en particulier dans les espaces à forte concentration urbaine, de sortir du casse-tête de zones mal couvertes autour de sites sensibles et de recentrer le débat sur l'exposition des populations, laquelle entre dans les catégories de la santé publique.

3. Les conséquences de l'affrontement : sanitarisation et politisation

Avant d'aborder les conséquences des stratégies étudiées, il convient de revenir sur la forme et le contenu des discours pour terminer de caractériser ce qui oppose les deux groupes.

3.1. Les discours et argumentaires utilisés

On a décrit plus haut l'importance de la parole et des confrontations physiques dans ce mouvement. Or, l'efficacité des affrontements sur une scène publique ne requiert pas les mêmes formes d'argument ni les mêmes postures que dans un débat d'idées qui se tient sous forme écrite. Les formes de discours utilisées et les argumentaires sont adaptés à un usage parlé et à une confrontation physique et publique. Ils sont importants à analyser pour comprendre l'affrontement et les raisons pour lesquelles les échanges tournent souvent à l'avantage du mouvement associatif.

Du côté institutionnel, les acteurs se répartissent les rôles mais leur style est analogue : les discours sont d'ordre rationnel (causalité, analyse), légal (importance des éléments réglementaires et de la conformité de ce point de vue des implantations), scientifique (se fondant sur des travaux validés, publiés, reproduits). Le style est souvent aride et désincarné ; il est indépendant des situations locales et de l'intégration de ces antennes dans un territoire. C'est seulement à la marge que l'on assiste à des effets d'apprentissage : les opérateurs entreprennent d'être plus réactifs localement, l'ANFR développe des outils de mesure incontestés, l'AFSSE invente son principe d'attention. Néanmoins, dans l'ensemble et jusqu'en 2003, tout se passe comme si le mouvement de contestation ne pouvait pas être pris en compte.

Ce discours au caractère rigoureux est éloigné de la façon dont les populations saisies de doutes ou de craintes se représentent cette question. Il leur est difficile de s'approprier ces arguments, d'autant que les conflits naissent dans un contexte territorial porteur de spécificités souvent complémentaires aux questions de la téléphonie mobile et ancrées dans le quotidien.

Du côté associatif, les éléments de discours sont construits sur les affects. Ils mettent en scène la frustration, la colère, les injonctions, la lutte. Les éléments scientifiques sont utilisés mais de façon plus souple

ou pour décontenancer les adversaires qui méconnaissent les productions scientifiques alternatives. Seuls quelques experts maîtrisent les résultats dont il est fait état, mais ils ne peuvent assister à toutes les réunions. Quant aux rapports officiels, ils ne reconnaissent pas les travaux cités par les contre-experts et partant ne les font pas figurer dans les rapports ni ne les discutent (à quelques exceptions près). Leur absence ne permet pas aux représentants des DDASS, des autres services de l'Etat, des opérateurs d'initier un dialogue. Ils sont au contraire déstabilisés et ne peuvent répondre aux objections qui leur sont faites.

Les riverains sont frustrés par l'absence de réponse lors de la réunion publique et leurs demandes sont souvent formulées de façon virulente. Les représentants institutionnels sont soumis à un feu roulant de questions ou d'exigences de divers ordres, qui mêlent des considérations de santé, la réalisation des chantiers, les courriers sans réponse, les données alternatives, des données prises dans la presse et parfois erronées pour lesquelles ils n'ont pas toutes les réponses. En effet, peu nombreux sont ceux qui maîtrisent toutes les facettes du sujet et le temps de la réflexion ne leur est pas laissé. Ainsi, les associations n'adressent pas leurs questions par écrit à l'avance, elles énoncent les souffrances, la dégradation de la qualité de vie, elles viennent accompagnées de personnes malades, elles exigent des explications, elles attaquent pour elles-mêmes et pour les autres. L'émotion et le récit sont opposés au raisonnement et à des données désincarnées : les représentants des acteurs institutionnels sont souvent conduits au silence par ce décalage. La réponse publique ne sait pas intégrer ces revendications, à l'image d'une organisation politico-administrative qui n'est pas construite pour les situations d'incertitudes et de risques non avérés.

Le mouvement associatif voudrait faire reconnaître le doute et avec lui obtenir l'application du principe de précaution. Mais ce dernier est un principe d'action publique, qui s'adresse donc aux seuls représentants de l'Etat ; il est cadré par la loi et sa définition masque, sous un terme identique, des concepts très différents. Pour les riverains et les élus locaux, le doute s'impose pour suspendre une action ; pour la loi et les juges chargés de la faire appliquer, le principe de précaution est une mesure dérogatoire à l'ordre commun, notamment européen. Ce faisant, il doit être fondé par des doutes sérieux, des dommages irréversibles et il associe l'idée d'un coût proportionné aux dangers soupçonnés. La santé publique traite d'épidémies, de morts ou de morbidité lourde, elle est embarrassée face à des symptômes de qualité de vie mis en avant par des populations, sans que soit démontrée une prévalence supérieure aux données de la population générale. Il est difficile de nier la préoccupation des populations mais les catégories de santé publique ne savent pas intégrer ces phénomènes.

Ainsi, la nature du discours, sa portée, les arguments utilisés de part et d'autre sont parfaitement étrangers : ils ne se rencontrent jamais, leurs registres sont distincts. Les échanges naissant de cette absence de dialogue ne peuvent que se durcir. L'incompréhension n'apporte pas l'apaisement. Chaque groupe continue de fourbir ses arguments dans une sphère étrangère et en réalité les rencontres n'ont jamais lieu.

3.2. Le risque pour la santé : un problème politique

La dynamique contestataire qui s'organise aboutit à deux résultats : la téléphonie mobile devient un sujet de risque sanitaire ; sa résolution relève d'une gestion politique.

Tant la constitution des deux groupes et les comportements adoptés par chacun des acteurs dans sa sphère de compétence, que les stratégies de

parallélisme et de mimétisme, concourent à faire de la téléphonie mobile un problème de santé. Plus précisément, elles concourent à faire des antennes-relais des sources de risque sanitaire. Un certain accord se dessine en effet autour des portables : non pas tant sur l'existence d'un risque à proprement parler, puisque les rapports officiels mettent en avant un « doute raisonnable » là où le livre blanc du CSIF-CEM parle d'un risque avéré, que sur les solutions à mettre en œuvre, et qui reposent pour l'essentiel sur des recommandations en direction des utilisateurs. En revanche, sur les antennes, le désaccord persiste tant en ce qui concerne l'existence d'un risque (nié dans les rapports officiels, il est affirmé dans le Livre Blanc qui établit un parallèle avec les portables, l'exposition étant permanente bien que plus faible) que sur les solutions à mettre en œuvre.

Tant les réponses apportées par les rapports et les opérateurs, chacun dans sa sphère, que les actions entreprises par les opposants et les contre-experts, concourent en effet à donner corps à l'idée d'un problème de santé. En labellisant les blocages rencontrés comme relevant d'une question sanitaire, puis en en dissociant la gestion des autres volets de la téléphonie mobile, les représentants de l'Etat et les opérateurs reconnaissent l'existence d'un problème spécifique. En se rapprochant des contre-experts mettant en garde contre les dangers des ondes électromagnétiques, les associations donnent un contenu scientifique à leur opposition tout en ciblant la santé comme un thème de mobilisation privilégié. Localement, les mobilisations émergent pour de multiples raisons mais trouvent en la question du risque sanitaire un point d'appui décisif pour étayer leurs revendications, car il est à la fois étayé par des publications relayées par PRIARTÉM, source de difficultés pour les opérateurs et difficile à écarter pour les élus et les représentants locaux de l'Etat. C'est ainsi que progressivement, le risque sanitaire en vient à cristalliser l'ensemble des oppositions, il devient le point focal autour duquel se rencontrent les différentes parties.

Ainsi qualifiées de risque sanitaire, les antennes-relais deviennent un problème politique. Mais pour cela, encore faut-il neutraliser la dimension scientifique et bloquer toute tentative de compromis.

La neutralisation des arguments scientifiques résulte des stratégies de parallélisme et de mimétisme décrites plus haut. Avec la sortie du Livre Blanc, toute prétention de la part des pouvoirs publics à asseoir une action sur la base des rapports officiels et des travaux scientifiques se trouve bloquée. De la même manière qu'il est difficile pour les opérateurs de ne se référer qu'aux seuls experts qui confirment l'innocuité des antennes. La stratégie du miroir contribue en effet à empêcher toute controverse scientifique. En répondant terme à terme, les deux groupes se neutralisent.

Cette situation est renforcée par le souci des deux groupes de ne rechercher aucun compromis.

Pour les experts officiels, il est impossible sur le plan cognitif d'envisager des seuils ou des mesures qui ne reposent pas sur une base scientifique solide et répondent plus à des considérations politiques ou sociales. Dans le rapport de l'OPECST, comme dans l'avis de l'AFSSE, les éléments scientifiques sont clairement dissociés des considérations sociales, ces dernières servant à expliquer les motifs de désaccord plus qu'à justifier des solutions. Les représentants de l'Etat comme les opérateurs sont peu enclins à rechercher un compromis qui pourrait sonner comme un aveu et constituerait un dangereux précédent.

Du côté des contre-experts, le compromis est tout aussi inenvisageable car il reviendrait à reconnaître l'absence de fondement scientifique à leurs propositions. Pour les associations, il est exclu de parvenir à un accord qui négligerait le rôle qu'elles entendent jouer dans de futurs processus décisionnels. Quant aux mobilisations locales, elles ont dans la plupart des cas pour seul objectif d'obtenir le démontage de l'antenne (ou sa non-installation).

Dans ces conditions, le problème devient politique, c'est-à-dire qu'il appelle une gestion qui ne relève pas d'une stricte argumentation scientifique ou juridique, mais nécessite au contraire une reformulation en des termes qui mettent en balances les enjeux scientifiques et techniques avec les enjeux économiques, politiques et sociaux. C'est sur cet enjeu de définition que s'opposent les différentes parties.

Notons tout d'abord que des réponses politiques ont déjà été suggérées, mais qu'elles ont échoué en raison du refus de leurs auteurs de redéfinir la nature même du problème.

Ainsi, la règle des 100 mètres dans le « rapport Zmirou » était une réponse de nature politique, mais qui présentait plusieurs inconvénients : elle était en contradiction apparente avec l'affirmation suivant laquelle il n'existait aucun risque lié aux antennes ; elle s'appliquait uniformément à l'ensemble du territoire, de manière à éviter des effets de concurrence d'une collectivité à l'autre ; elle ne prévoyait aucune modalité de concertation autour de sa fixation ou de sa mise en œuvre. Plus fondamentalement, elle attribuait le problème à une inquiétude au sein de la population, ce qui était une définition inacceptable pour les opposants.

La mise en avant d'un principe d'attention dans l'avis de l'AFSSE constitue une autre forme de réponse politique. Elle permet de fonder une série de préconisations au sujet des antennes mais demeure dans une définition du problème qui ne reconnaît aucune responsabilité aux pouvoirs publics ou aux opérateurs. La délégitimation dont a fait l'objet l'avis aussitôt publié a rendu caduque cette tentative.

En revanche, les chartes constituent une réponse politique qui propose une définition alternative du problème, alternative entre l'idée du risque sanitaire et un simple problème de perception du risque. Mais cette prise en charge demeure localisée. Elle est vivement encouragée par le rapport de l'OPECST, qui propose même une charte-type, tandis que l'AFSSE dans son avis de 2003 suggère de rendre ces chartes obligatoires. Elle est soutenue par les opérateurs mais elle est combattue par les associations d'opposants qui, outre le fait qu'elles sont en général exclues des négociations et des instances de concertation prévues par les chartes, entendent maintenir la pression au niveau national.

Dans cette perspective, le durcissement autour du seuil de 0,6 V/m vise à couper court à une multiplication d'accords locaux qui réduiraient progressivement les sources d'opposition, donc les fondements du mouvement dans son ensemble. Cette stratégie présente toutefois des risques, celui d'un enfermement autour d'une disposition qui, outre le fait qu'elle demeure inacceptable pour les pouvoirs publics, ne répond pas à l'ensemble des problèmes soulevés localement dans le cadre des mobilisations (pour lesquelles, rappelons-le, l'objectif est le plus souvent le démontage de l'antenne). Or, si les mobilisations viennent à se réduire, soit du fait de décisions prises par les opérateurs de démonter les antennes sources de conflit, soit en réponse à une multiplication des solutions conventionnelles de type charte, les moyens de pression des opposants se trouveront réduits.

La politisation et la radicalisation du conflit n'ont en effet de sens que dans un ensemble qui réunit les différentes parties et les différents niveaux territoriaux autour d'un problème simple : le risque sanitaire représenté par les antennes. Jusqu'à la signature des premières chartes, l'ensemble des parties se retrouvaient autour de l'idée que la solution ne pouvait être que nationale. C'est tout le paradoxe d'un mouvement profondément décentralisé que de participer d'une centralisation politique.

Depuis, les chartes ont démontré qu'il était possible de trouver des solutions localisées. En outre, ces solutions ne s'adressent pas à un problème sanitaire mais tendent à redéfinir le problème de manière à incorporer des enjeux sanitaires, environnementaux et économiques. Les acteurs institutionnels se sont empressés d'encourager cette évolution, qui réduisait d'autant la pression exercée sur le ministère de la Santé, tandis que les opposants ont perçu le danger d'un tel mouvement descendant. C'est à la lumière de ce dernier qu'il convient d'analyser la sortie du Livre Blanc et la radicalisation autour de la revendication d'un seuil à 0,6 V/m. Avec cependant le risque de se couper des mobilisations locales.

Conclusion générale

Nous avons entamé la présentation de notre recherche avec un certain nombre d'étonnements et sur cette base, formulé en introduction une hypothèse pour en rendre compte.

Nous nous étions demandé pourquoi les mobilisations intervenaient si tardivement dans le processus de déploiement ? Pourquoi les contestations portaient sur les antennes et non sur les terminaux eux-mêmes, alors que les rapports d'expertise reconnaissaient volontiers l'existence d'un doute et émettaient des préconisations sur l'usage des téléphones mobiles ? Enfin, pourquoi le débat atteignait un tel niveau de virulence entre les différents protagonistes et comment expliquer le phénomène de rumeurs circulant de part et d'autres ?

Nous avons fait l'hypothèse que les raisons pour lesquelles les antennes-relais constituaient aujourd'hui un risque sanitaire mais aussi un risque politique étaient à rechercher dans les mécanismes à la fois d'émergence des mobilisations et de gestion publique de ce dossier.

Nous avons montré que l'explication du mouvement de contestation était à rechercher, non pas tant dans une inquiétude sanitaire, que dans la dynamique des relations que nourrissent les différents acteurs, qu'il s'agisse des riverains, des élus, des associations, des lanceurs d'alertes, des opérateurs, des experts officiels ou des services centraux de l'Etat.

Ce faisant, nous avons été amenés à mettre en évidence deux résultats importants.

Premièrement, les contestations organisées autour des antennes relais procèdent d'un phénomène social inédit. Ce phénomène présente en effet les caractéristiques suivantes :

- Il s'agit d'un mouvement de nature réactionnelle qui prend naissance dans des contextes locaux, à partir d'une perturbation d'un environnement intime qui est un lieu de vie, et non un lieu professionnel.
- Ce mouvement conduit à mettre en scène deux groupes, dans un affrontement extrêmement virulent, qui exclue toute position médiane.
- Ce mouvement s'organise de manière décentralisé, grâce notamment aux ressources que procurent les NTIC. Il s'agit d'un mouvement qui s'auto-organise, dans lequel le rôle des associations nationales tient surtout à la mise en réseau qu'elles assurent plus que dans le pilotage de l'ensemble. Chaque nouvelle mobilisation locale vient s'agréger aux précédentes et former un mouvement global qui profite à tous.

Reprenons brièvement ces caractéristiques.

Le mouvement s'organise en réaction à une perturbation dans un environnement territorial où vivent des individus. L'antenne constitue un objet inconnu. Dans un premier temps, elle n'est même pas identifiée comme telle. Il faut ainsi que se combinent des mécanismes de prise en conscience, d'inquiétude, d'absence d'informations et de réponse à des questionnements et de négligence d'acteurs locaux censés réguler et protéger ce lieu de vie intime, pour que l'antenne acquiert une visibilité. La manière même dont s'opère cette mise en visibilité concourt à rendre cette antenne d'emblée inquiétante, voire menaçante. Les informations glanées sur Internet au sujet des antennes renforcent ce sentiment.

Une fois l'antenne identifiée et pour autant qu'elle suscite des interrogations ou des suspicions (rappelons que les mobilisations ne touchent qu'un petit nombre d'antennes), les riverains ont toutes les chances de se heurter à des acteurs professionnels et publics pour qui cet objet technique est à la fois banal et maîtrisé ; au point qu'il ne semble pas nécessaire d'en expliciter le fonctionnement. Ce manque d'attention est alors facilement interprété comme de l'arrogance, identique à celle des « sachants » vis-à-vis des profanes, « sachants » dont il est aisé de se souvenir que les conduites ont par le passé amené des crises. Cet amalgame, qui opère très vite parmi les riverains, demeure incompréhensible pour les représentants de l'Etat et des opérateurs, pour lesquels ce simple objet technique ne soulève aucune difficulté. S'ensuit une incompréhension qui conduit à inscrire les antennes dans deux registres d'interprétation et de représentation totalement disjoints. C'est à partir de ces registres que s'établissent les antagonismes. Les réponses que les uns tentent d'apporter ont toutes les chances d'être en décalage avec les questions que les autres se posent, permettant aux deux parties d'affermir la vision caricaturale d'un adversaire, irrationnel pour les uns, insensible ou qui ment pour les autres.

De là, le mouvement social gagne en autonomie, il se renforce au fur et à mesure que les contestations se multiplient. Toutefois, il demeure consubstantiel à l'existence d'interrogations ou de questionnements naissant – et restées sans réponse – autour de l'intrusion d'une antenne dans le cadre de vie quotidien.

Cela permet d'expliquer pourquoi le mouvement est né si tard : il a fallu une certaine montée en puissance pour faciliter la prise de conscience de l'objet technique qu'est l'antenne-relais et pour permettre aux informations initialement dispersées de s'agglomérer puis de circuler. En effet, l'expérience collective ainsi constituée a contribué à la diffusion de la contestation, en capitalisant les données concernant les conditions dans lesquelles cet objet technique apparaissait dans un environnement précis et les différents moyens utilisés pour s'y opposer.

Dès lors, il est aisé de suivre la construction des antagonismes, et plus particulièrement la construction des figures de l'ennemi évoluant, de part et d'autre, dans des univers disjoints et pourtant mimétiques. Dans un tel mouvement, la virulence et l'hostilité sont les ferments de la dynamique d'opposition. Ce niveau d'hostilité est indépendant de la réalité de dommages sanitaires qui pourraient être subis par des populations. Les dommages sont bien réels mais ils sont surtout d'ordre symbolique : inattention et incompréhension par rapport à des inquiétudes, refus de les prendre au sérieux, qui sont autant de façons de mettre en scène des citoyens soumis au bon vouloir d'acteurs inconscients des conséquences de leur action.

Ce qui est stigmatisé, par les représentants de l'Etat et des opérateurs, comme une irrationalité de la part des riverains est parfaitement légitime du point de vue des populations locales : il est insupportable de constater qu'un lieu de vie, une partie de son confort, de son avenir ou de sa santé, dépendent d'acteurs qui ne se comportent pas, en apparence, en acteurs responsables. Lorsque ce caractère insupportable n'a trouvé aucune scène de négociation, et n'a pu ainsi que se renforcer et s'alimenter, seule une mobilisation dure permet de l'exprimer et de le faire connaître auprès des acteurs qui ont négligé, du moins méconnu, les raisons de ce sentiment. La violence des affrontements résulte de cette incapacité à nouer un dialogue.

La troisième caractéristique tient à la forme même de la contestation.

L'appui apporté par PRIARTÉM et Agir Pour l'Environnement ne suffit pas à expliquer la force de ce mouvement. Seule la compréhension de sa nature décentralisée et protéiforme, continuellement changeante, en perpétuel débordement, peut rendre compte de cette efficacité. Il s'agit d'un mouvement ancré dans des territoires, sur des scènes d'opposition publiques, dans des réunions ou dans la rue. Dans un tel contexte, le mouvement initialement fragile et faible, au regard des ressources dont disposent les représentants de l'Etat, les experts et les opérateurs, trouve une efficacité et une force surprenantes. Organisé pour la réaction et la lutte, ce mouvement est plus performant que les moyens dont disposent les acteurs institutionnels pour asseoir leurs interventions, qu'il s'agisse des résultats scientifiques arides et déconnectés d'une réalité humaine quotidienne, de la réglementation concernant l'installation des antennes ou des éléments techniques d'un réseau. Toutes les ressources des acteurs institutionnels se voient affaiblies, l'argumentation scientifique, réglementaire et opérationnelle ne peut avoir de prise sur un mouvement dont la caractéristique première est celle de l'adaptation. La flexibilité des mouvements permet, au moins dans certains cas précis, de contrebalancer les faibles moyens d'acteurs locaux pour qui se mobiliser est toujours synonyme de coûts importants, en terme de temps passé, d'incertitude et de soucis.

Le deuxième résultat de cette recherche tient à la nature politique d'un mouvement qui vise à faire émerger cette question en tant que problème public.

Tout d'abord, la nature réactionnelle du mouvement social explique mieux pourquoi les citoyens ou les consommateurs ne réagissent pas aux dangers éventuels du portable mais à la présence de l'antenne : le trouble de voisinage combiné à l'absence de prise en compte de leur demande provoquent frustration et suspicion à l'égard de ceux chargés de réguler leur espace. C'est ce trouble, qui n'a pas fait l'objet de débat, puis sa non prise en charge par ceux qui normalement en ont la responsabilité, qui initie le mouvement social – et non directement les effets potentiels ou réels des ondes émises par le terminal ou l'antenne qui étayent le fondement de la mobilisation. Cette explication permet, en passant, d'éviter l'explication rapide par la distinction entre risque subi et choisi. Comme le montrent les travaux sur la perception du risque, ce n'est pas le caractère subi qui déclenche des réactions, mais ce qui lui est associé : dépendance, ignorance, non contrôle. Les contestations sont avant tout le signe d'une non prise en compte des inquiétudes des populations.

Cette carence dans la prise en charge de la demande sociale se poursuit tout au long de la controverse, du moins tant que les élus locaux n'initient pas une démarche de concertation conduisant à la production d'une charte. Les élus locaux sont en première ligne sur ce qui devient un problème politique local aigu suite au retrait de l'Etat. Certains se replient sur une position legaliste et attentiste ne fournissant aucune réponse aux riverains, lesquels en concluent que le maire prend le parti des opérateurs ; d'autres s'associent aux contestations, mais cette position est coûteuse sur le plan réglementaire sans être systématiquement couronnée de succès. En revanche, certains élus, disposant de ressources adéquates pour inciter les opérateurs à négocier, parviennent à créer les conditions et les règles pour sortir de l'affrontement binaire entre des univers disjoints. Les chartes locales constituent des outils qui favorisent ces engagements. Leur multiplication traduit une progressive prise de conscience, chez les élus locaux, de la nécessité d'engager une démarche politique sur un sujet qui a sinon toutes les chances de demeurer bloqué et politiquement coûteux.

Ce recours aux chartes illustre finalement la pertinence des propositions contenues dans le rapport Stewart concernant la mise en place d'instances locales de concertation, que n'a pas voulu reproduire le groupe d'experts de la DGS en 2001. Souhaitant éviter que ne se multiplient des solutions locales susceptibles d'introduire des différences de traitement d'un territoire à l'autre, ce dernier a été conduit à préconiser des mesures qui, en empêchant toute solution politique au niveau national, ont contraint les élus locaux à prendre une position politique au regard des protagonistes et non la gestion de ce problème. Au point que l'AFSSE, dans son avis en 2003, demande que ces chartes soient rendues obligatoires – solution qui par son caractère impératif a toutes les chances d'être difficile à mettre en œuvre.

Mais plus fondamentalement, la spécificité de ce mouvement de contestation est d'être largement indépendant de la question de la téléphonie mobile. Son objet concerne des considérations liées au cadre de vie, pour lesquels des individus et des groupes sont prêts à se mobiliser, ainsi que les modalités de gestion publique, tant nationales que locales, des activités qui présentent des incertitudes sur le plan scientifique ou technique.

C'est en cela que ce cas est remarquable, car la faiblesse des dommages constatés permet de mieux percevoir les autres enjeux. Cette étude, enfin, permet de mieux *appréhender la dynamique de production des risques, d'un point de vue sociologique*.

Un risque n'existe pas d'emblée. Une activité, un équipement ou une substance vient à être associé à un risque au terme d'un processus dynamique qui a notamment pour effet de l'extraire de son environnement, de son cadre de production ou d'utilisation, du contexte dans lequel il prend son sens. Ce qui n'était jusque-là pas visible ou qui demeurait familier devient, au terme de ce processus, à la fois visible et étranger, reconnaissable et inquiétant, identifiable et menaçant. Le cas de la téléphonie mobile nous enseigne que ce processus d'extraction résulte d'une dynamique contestataire. Celle-ci aboutit, à travers l'affrontement que se livrent les différentes parties, à extraire l'antenne du cadre de production initial de la téléphonie mobile, sur un plan technique. L'antenne est alors perçue comme un objet distinct, autonome, sans aucun trait de familiarité pour les riverains. Par contraste, le portable demeure un objet familier, permettant l'acceptation des risques qui lui seraient associés. On identifie rapidement la station de base, on la distingue des autres antennes et sa vue suscite immédiatement un sentiment d'insécurité. Mais il est important de souligner que ce sentiment est le résultat d'un processus d'extraction, non son point de départ. Autrement dit, le problème n'est pas la perception d'un risque à laquelle il conviendrait de répondre par des actions d'information ou de communication. Si perception il y a, elle est le fruit d'un mouvement de contestation qui porte d'abord sur l'intrusion d'une antenne dans un cadre de vie quotidien et l'absence de réponses satisfaisantes apportées à cette occasion par les opérateurs et les pouvoirs publics. A défaut d'un contexte permettant l'apprentissage de données objectives, il n'est pas envisageable de passer d'une situation où la perception prime à une situation dans laquelle une opération cognitive et politique permettrait, même pour le profane, d'évaluer le risque.

Dans ces conditions, le manque de données et de catégories cognitives ne permet pas de se représenter l'antenne autrement que comme une menace. La seule perception (qui est en quelque sorte une cotation immédiate du risque) est particulièrement élevée tant que n'interviennent que des mécanismes d'incertitude et d'anxiété restés sans réponse. Celles-ci sont entretenues par le fait que le démontage de l'antenne devient à

partir d'un certain moment la seule solution acceptable, car traduisant la prise en compte par les opérateurs ou les élus locaux des inquiétudes et des intérêts des populations. Cela se vérifie en particulier dans les quartiers où les populations s'engagent dans une action dure et obtiennent gain de cause. Il s'agit souvent de populations qui disposent de ressources sociales importantes, mais qui ont également la certitude partagée que leur lieu de résidence (ou l'école) doit être protégé, par eux-mêmes, à défaut de l'être par les décideurs locaux. Ils se donnent à cette occasion les moyens de se voir reconnaître une identité collective.

Annexes

Annexe 1 : Tables des sigles utilisés

ABF :	Architecte des Bâtiments de France
AFOM :	Association Française des Opérateurs Mobiles
AFSSA :	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
AFSSAPS :	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
AFSSE :	Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale
AFUTT :	Association Française des Utilisateurs de Télécommunications
ANFR :	Agence Nationale des Fréquences
ART :	Agence de Régulation des Télécommunication
AVOM :	Association des Victimes des Opérateurs de Mobile
BSC :	<i>Base Station Controller</i> ou contrôleur de stations de base
BTS :	<i>Base Transceiver Station</i> ou Station de base
CCR :	Commission Consultative des Radiocommunications
CCRST :	Commission Consultative des Réseaux et Services de Télécommunications
CENELEC :	Commission Européenne de Normalisation Electrotechnique
CEPT :	Conférence Européenne des Postes et Télécommunications
CIADT :	Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
CIRC :	Centre International de Recherche sur le Cancer (en anglais : IARC : <i>International Agency Research on Cancer</i>)
CIRE :	Cellule InterRégionale d'Epidémiologie
CLCV :	Consommation Logement et Cadre de Vie
COMOBIO :	Communications Mobiles et Biologiques
CSIF-CEM :	Comité Scientifique sur les Champs Electromagnétiques
CSSPT :	Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications
CTIA :	<i>Cellular Telecommunications Industry Association</i>
DAS :	Débit d'Absorption Spécifique
DDASS :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DGCCRF :	Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes
DGS :	Direction Générale de la Santé
DiGITIP :	Direction Générale de l'Industrie des Technologies de l'Information et des Postes

DIREN :	Direction Régionale de l'Environnement
DTEPC :	Déclaration de Travaux Exemptée de Permis de Construire
ELF :	<i>Extremely Low Frequency</i>
EMF :	<i>ElectroMagnetic Fields</i>
FCPE :	Fédération des Conseils de Parents d'Elèves
GSM :	Groupe Spécial Mobile puis <i>General System for Mobile Communications</i>
ICNIRP :	<i>International Commission of Non-Ionizing Radiation Protection</i>
IEEE :	<i>Institute of Electrical and Electronics Engineers</i>
INERIS :	Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques
INRETS :	Institut National de Recherche sur les Transports et leurs Risques
INSERM :	Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale
InVS :	Institut de Veille Sanitaire
IRPA :	<i>International Radiation Protection Association</i>
MMF :	<i>Mobile Manufacturer Forum</i>
MSC :	<i>Mobile Service Switching Center</i> ou Centre de commutation mobile sur réseau GSM
NRPB :	<i>National Radio Protection Board</i>
NTIC :	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
OPECST :	Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques
PRIARTéM :	Pour une Réglementation des Implantations d'Antennes Relais de Téléphonie Mobile
RNRT :	Réseau National de Recherche en Télécommunication
RTN :	Responsable Territorial de Négociation
UMTS :	<i>Universal Mobile Telecommunications System</i>
WTR :	<i>Wireless Technology Research</i> (ex – SAG : <i>Scientific Advisory Group</i>)
ZNIEFF :	Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristiques
ZPPAUP :	Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

Annexe 2 : Entretiens, colloques et réunions

Entretiens

Nous avons procédé à des entretiens semi-directifs, lors de rendez-vous qui ont duré entre 1 et 4 heures suivant nos interlocuteurs. Ces entretiens ont été réalisés sous le sceau de la confidentialité et de l'anonymat.

	Nombre de personnes
Riverains	16 + (7)*
Mairies (élus ou administratifs)	19 + (1)*
Ministères & organismes publics centraux et locaux	17
Experts officiels	2
Constructeurs	2
Opérateurs	
Central	8
Régions	80
Sous-traitants	7
Associations nationales	2 + (1)*
Scientifiques lanceurs d'alerte	1
Bailleurs	3
Total	166

* Les chiffres entre parenthèses correspondent à des contacts informels ou téléphoniques qui ont été l'occasion de recueillir des informations mais dans un cadre d'entretien moins approfondi que pour les autres personnes rencontrées.

Colloques et réunions

Nous avons assisté à des réunions ou des colloques, qui ont été l'occasion d'observer les arguments des différentes parties.

Colloque « La téléphonie mobile et la santé » au Sénat, le 18/04/02

Conseil de quartier (3^{ème} ardt Paris), le 23/04/02

Colloque « Téléphonie et santé » au Collège de France, 31/05/02

Journée d'étude de l'AFTIM « Le principe de précaution face aux risques liés à l'exposition aux radiations électromagnétiques non ionisantes » organisée au Sénat, 11/06/02

Réunion de riverains (20^e ardt Paris), le 24/06/02

Réunion de riverains (20^e ardt Paris), le 18/07/02

Manifestation riverains (20^e ardt Paris), le 21/07/02

Réunion de riverains (Triel-sur-Seine), le 16/09/02

Réunion Mairie (20^e ardt Paris) en 09/02

Réunion DDASS, CIRE et InVS à propos de Saint-Cyr-l'Ecole, le 24/02/03

Commission extramunicipale de l'environnement et du développement durable (mairie de Paris), le 15/05/03

Manifestation de riverains (13^e ardt Paris), le 19/09/03

CICA du 11^e ardt Paris, le 10/10/03

Journées FT R&D, les 20/12/01, 19/12/02 et 18/12/03

Conférence de presse « Livre Blanc », le 22/01/04

Annexe 3 : Tableau des sites étudiés et sources de données

Lieu	Dép.	Op .	Type de site	Sources
Albi	81	BYT	Existant LD*	Dossiers** opérateur et riverains Entretiens opérateur, OPDHLM, mairie, riverains
Beynes	78	BYT	Existant R*	Dossier opérateur Entretiens opérateurs, riverains, mairie
Château G. (Marseille)	13	SFR	Existant LD	Entretien opérateur
Chevreuse	78	BYT	Projet	Dossier opérateur Entretiens opérateurs
Eoures (Marseille)	13	O	Existant LD	Dossiers opérateur et riverains Entretiens riverains, mairie
Gignac-la-Nerthe	13	BYT	Projet	Dossiers opérateur et riverains Entretiens opérateurs, mairie
Lauzerte	82	BYT	Projet/construction	Dossier opérateur Entretiens opérateur, riverains, mairie
Lyon	69	SFR	Existant R	Dossier opérateur Entretiens opérateurs, mairie
Manduel	30	O	Existant R	Dossier opérateur
Mons	30	O	Existant R	Dossier opérateur
Narbonne	11	O	Existant R	Dossier opérateur
Nogent-sur-Marne	94	O	Existant	Entretien mairie
Pessac	33	BYT	Projet/construction	Dossier opérateur Entretiens opérateurs, riverains, mairie
Poussan	34	O	Projet / construction	Dossier opérateur
Rognac	13	BYT	Projet	Dossier opérateur Entretiens mairie
Roussillon	84	SFR	Existant R	Entretiens opérateurs
Rue Planchat	75	O	Projet	Dossier opérateur, Réunions Entretiens opérateurs, riverains, mairie
Saclay	91	BYT	Existant R	Dossiers opérateur et riverains Entretiens opérateurs, mairie
Saint-Cyr-l'Ecole	78	SFR	Existant LD	Dossier opérateur Entretiens riverains, mairie, autorités sanitaires locales
Saint-Martin-d'Hères	38	SFR	Existant / extension	Dossier opérateur
Saint-Maur-des-Fossés	94	SFR	Existant R	Dossier riverains Entretiens opérateurs
Triel-sur-Seine	78	O	Projet	Dossier riverains Entretiens riverains Réunions
Vals-les-Bains	07	SFR	Existant LD	Dossier opérateur
Villennes-sur-Seine	78	O	Projet	Dossier opérateur Entretiens opérateurs

* R = récent ; LD = longue durée

** Par « dossiers riverains » ou « dossiers opérateurs », on entend les dossiers que les opérateurs ou les riverains ont constitué à l'occasion d'une mobilisation et qu'ils ont bien voulu mettre à notre disposition. Nous avons étudié ces dossiers (composition, types de documents, etc.) pour établir une chronologie de la mobilisation et analyser la teneur des échanges entre les différentes parties. Nous nous sommes engagés à respecter la confidentialité de leur contenu.