

Congrès AFSP 2009

Section thématique 41

De la protection de la nature au développement durable : les mutations de l'enjeu environnemental

Axe 3 enjeux et limites de l'action publique environnementale

Deblander Caroline (FUCaM Belgique, caroline.deblander@fucam.ac.be), **Dagnies Jérémy** (FUCaM Belgique, dagnies@fucam.ac.be), **Schiffino Nathalie** (FUCaM Belgique, schiffino@fucam.ac.be)

Multiplicité des échelles de cadrage dans les politiques publiques environnementales. Le cas de la téléphonie mobile en Belgique

Introduction

Révélatrice de préoccupations contemporaines relatives à la qualité de vie, la gestion des risques liés à la téléphonie mobile apparaît comme un marqueur de la mutation de l'enjeu environnemental. Fonctionnant par propagation d'ondes électromagnétiques (OEM), cette technologie s'inscrit dans le cadre d'une politique publique du risque car certains des effets potentiels liés aux radiations non ionisantes ne sont pas établis scientifiquement¹. Le risque, en tant qu'objet non stabilisé et profondément ambivalent (tantôt valorisé en tant que valeur, corollaire d'une capacité à faire des choix et d'une éthique de la responsabilité, tantôt perçu comme menace ou danger à conjurer, Cartuyvels 2008 :7), atteste des défis auxquels les pouvoirs publics sont confrontés et de la façon dont ceux-ci gèrent les incertitudes et les contestations émanant de la société civile. En outre, la téléphonie mobile, en tant qu'enjeu hybride, montre que les questions environnementales sont transversales (registres économiques, sanitaires et environnementaux), faisant l'objet d'une définition à différents niveaux de pouvoir et initiant un élargissement de la palette des instruments d'action publique pour légitimer cette politique publique.

Afin d'attester de cette mutation de l'enjeu environnemental, nous nous inscrivons dans une optique d'analyse de politique publique. Dans la première partie de cet article, il s'agira d'exposer la méthodologie retenue, de décliner notre hypothèse macro de la mutation de l'enjeu environnemental en trois pistes exploratoires (inscrites dans une recherche à plus long terme) et de développer le corpus théorique. Dans la deuxième partie, les résultats du champ empirique seront présentés au travers du prisme théorique développé précédemment. Enfin, la troisième partie conclusive revient sur les hypothèses posées en début d'article.

Méthodologie et corpus théorique

Au niveau méthodologique, nous optons pour une démarche hypothético-déductive et, dans cette optique, formulons trois hypothèses qui seront ensuite traduites en questions opérationnelles. Avant d'aborder celles-ci et le corpus théorique dans lequel elles sont ancrées, quelques considérations méthodologiques sont utiles.

Au niveau heuristique, à ce stade du travail, les données empiriques ont principalement été collectées par recherche et analyse documentaire, qu'il s'agisse de sources primaires (lois, recommandations, etc.) ou secondaires (Borraz 2005 par exemple), et par une observation participante limitée (processus namurois et liégeois 2008). Ces données ont été traitées par une analyse socio-historique diachronique et par la construction d'une grille d'analyse du policy design. Ultérieurement, l'étude du champ empirique devra

¹ Il faut différencier deux types d'effets produits par les ondes électromagnétiques : les effets thermiques (effets avérés de la technologie) et les effets athermiques (effets potentiels). Seuls les effets thermiques sont établis scientifiquement à ce jour.

être complétée par des entretiens avec les différents acteurs impliqués dans la gestion de la problématique. Au niveau de la démarche, nous formulons ici trois hypothèses qui permettent d'éclairer la mutation de l'enjeu environnemental, chacune de ces trois hypothèses seront par la suite traduites en questions opérationnelles.

Notre première hypothèse, relative à la mise à l'agenda et à la perception du problème, pose que *les appareils portables -et plus particulièrement les antennes émettrices- ont été perçus et définis différemment dans le temps en tant que problème politique, cette évolution dans le cadrage du problème s'expliquant par un changement dans les acteurs (en ce compris les arènes décisionnelles) et les images de politique publique*. Les questions opérationnelles qui sont investiguées dans la partie suivante de l'article sont : quels acteurs interviennent et où ? Dans quel but ? Avec quelles images de la technologie ? Notre seconde hypothèse relative aux niveaux de pouvoir compétents et au rôle des acteurs pose que *les appareils portables et les antennes émettrices ont été régulés par différents niveaux de pouvoir dans le temps, ce changement d'échelles s'expliquant par la domination variable de coalitions de cause*. L'articulation entre théorie et empirie est focalisée sur un triptyque interrogatif : quels niveaux de pouvoir interviennent et compte tenu de quelles compétences, quelles sont les coalitions d'acteurs présentes à ces niveaux de pouvoir et quelles sont leurs stratégies ?

Notre troisième hypothèse, relative aux instruments d'action publique, pose que *les appareils portables et les antennes émettrices ont été régulés par différents instruments dans le temps, cette évolution s'accompagnant de l'ouverture croissante des arènes décisionnelles et de conflictualité entre les acteurs*. On peut traduire cette hypothèse en un triptyque interrogatif : quels sont les instruments d'action publique mobilisés, à quels moments et quels sont les acteurs impliqués ?

Afin de tester ces hypothèses, nous avons mobilisé un cadre théorique déterminé : le modèle de l'équilibre ponctué et le *venue shopping* (Baumgartner et Jones, Pralle), la littérature relative aux échelles de cadrage (Faure), et enfin, la littérature relative aux instruments d'action publique (Lascoumes). Ces théories, enchâssées au prisme des acteurs (Muller, Princen, Sabatier), sont précieuses pour nous aider à éclairer la mutation de l'enjeu environnemental.

Tout d'abord, selon le modèle de l'équilibre ponctué développé par Baumgartner et Jones (1993; 2005), nous sommes amenés à considérer une politique publique comme la réponse à un problème. Cette perspective n'exclut pas pour autant l'approche cognitive des politiques publiques (Muller 1999 ; 2005). Tout en invoquant les avantages d'une approche séquentielle des politiques publiques, nous reconnaissons que ces dernières ne consistent pas purement et simplement à résoudre un problème, mais construisent également des représentations dudit problème qui vont en influencer la régulation publique (Muller et Surel 1998 : 31). Notre perspective vise à concilier les idées (les images) et les intérêts des acteurs autour des problèmes qui retiennent leur attention et appellent, à leurs yeux, une régulation publique. Elle tient également compte des structures (les arènes décisionnelles) qui contraignent dans une certaine mesure l'action publique, de façon à articuler la marge de manœuvre des acteurs aux structures qui la limitent (Muller 2005 : 158, 163-169).

Le modèle de l'équilibre ponctué postule que des changements brusques de politiques publiques (les ponctuations) peuvent alterner avec de longues périodes de stabilité. En d'autres termes, les politiques publiques sont généralement stables, mais elles peuvent être ponctuées de changements lorsque l'équilibre entre les acteurs qui définissent le problème et les lieux où ils interviennent se trouvent modifiés.

Le fondement de ce modèle réside dans le fait que des changements profonds peuvent affecter les sous-systèmes de politiques publiques. Par sous-systèmes, Baumgartner et Jones (2005: 5) désignent des réseaux composés de groupes d'intérêt spécialisés, de commissions parlementaires, d'agences administratives chargés de la mise en œuvre de la politique publique et devant, dans ce cadre, concilier les intérêts en présence. Leur équilibre est perturbé lorsqu'ils sont soumis à des restructurations par les

membres de sous-systèmes dont les intérêts sont lésés, ou par les acteurs extérieurs aux sous-systèmes. La mobilisation d'autres acteurs politico-administratifs, de partis politiques, de la société civile amène les sous-systèmes à s'ouvrir à davantage d'acteurs, à intégrer de nouveaux experts ou *stakeholders*, avant de revenir à une nouvelle situation de monopole (de domination selon Muller). Une des causes du changement de politique publique est dès lors la présence d'entrepreneurs politiques (Kingdon 1984; 1993: 5, 11; 2005: 5). Ces acteurs se saisissent d'une fenêtre d'opportunité pour défendre l'intérêt d'un objet, « intérêt » dans les deux sens du terme : le fait qu'il mérite de l'attention et qu'il relève d'enjeux à défendre même au prix de conflits.

Baumgartner et Jones montrent qu'en réalité, ces recompositions de sous-systèmes ou de réseaux sont continues et liées à un (regain d') intérêt pour un problème. Dans cette optique, l'attention portée au problème joue le rôle de catalyseur du changement de politique publique. En effet, les décideurs politiques se souciant du problème, ce dernier étant placé à l'agenda politique, les sous-systèmes politiques voient leur marge de manœuvre (leur capacité d'auto-régulation) se réduire.

Le processus implique l'existence de plusieurs arènes décisionnelles (*policy venues*) au sein desquelles des images concurrentes de la politique publique (et du problème que celle-ci doit prendre en charge) sont mobilisées. Ces arènes sont conçues comme des lieux institutionnels au sein desquels sont prises les décisions autoritaires concernant le problème à résoudre (1993 : 32). Les images de politique publique, quant à elles, sont définies comme les idées que les acteurs politiques développent au sujet du problème et de sa résolution : comment la politique chargée de prendre en charge ce problème est comprise et débattue (1993 : 25). En termes de design de politique publique, il s'agit de déterminer, pour les acteurs, quels objectifs doit poursuivre la politique publique, quels instruments elle doit mobiliser. Dégager les images de politiques publiques mobilisées par les acteurs permet d'expliquer les enjeux du problème à résoudre, comment il est perçu par les acteurs, quelles solutions leur semblent appropriées.

En vertu du modèle de l'équilibre ponctué, les arènes décisionnelles et les images de politique publique sont intimement liées. Certaines images pourront être défendues dans des arènes spécifiques, pas dans d'autres. En effet, les acteurs au sein des arènes décisionnelles privilégient certaines solutions en fonction de partis pris (Pralle 2006 :6 ; 2003 : 240). En outre, Princen (2009:2) constate que l'entité qui est amenée à prendre une décision sur un problème détermine largement la décision qui sera prise.

Tant les arènes décisionnelles que les images de politique publique peuvent changer, bouleversant les monopoles précédents, ce qui correspond, dans le cadre d'une approche cognitive des politiques publiques, au glissement d'un référentiel (global) à un autre en vertu d'un rapport de domination. La remise en question de ces monopoles peut être engendrée par le *venue shopping* d'acteurs marginalisés (1993 :34) : ces derniers identifient une arène favorable à leurs intérêts et présentent de nouvelles images auprès de cette arène décisionnelle, leur objectif étant de se soustraire à leur condition d'assujettissement. Le changement d'échelle, s'il a lieu, rendra la compétition plus égale (Pralle 2003 : 236) ou permettra aux acteurs, jusque-là dominés, de s'imposer auprès de la nouvelle arène décisionnelle. Pralle (2003 : 254) complète la théorie du *venue shopping* en dégageant des facteurs déterminants externes (opportunités politiques et institutionnelles) et internes (système de croyance des coalitions d'acteurs et adéquation avec l'arène décisionnelle).

Dans la perspective d'entrer en adéquation avec l'arène décisionnelle, les acteurs développent une stratégie de formatage (*framing*), défini comme la sélection de certains aspects de la réalité, rendant certains éléments plus saillants, de manière à promouvoir une définition particulière d'un problème, une interprétation causale, un jugement de valeur et des solutions à apporter au dit problème (Entman 1993 : 52). Ce processus de *framing* est facilité par la complexité inhérente aux problèmes (Jacoby 2000: 764). Cette complexité s'explique partiellement par l'enchevêtrement des échelles de cadrage (Faure *et al.* 2007 ; Balme 1996) : les niveaux supranationaux, européens, nationaux et locaux peuvent prendre part à la gestion d'un problème public. Aujourd'hui, une problématique est difficilement circonscrite à un seul niveau de gouvernement (Cox 1998 :3), surtout dans une démocratie technique où toute réponse à un

problème semble être multidimensionnelle et multi-niveaux, avec un découpage croissant des problèmes et des secteurs. Les niveaux internationaux et européens sont considérés comme les espaces idoines pour réguler une économie mondialisée, tandis que l'échelle du quartier, plus proche du citoyen, rend l'expression de la démocratie concevable (Jouve 2007 :48). Le processus de changement d'échelle revêt une double dimension (Faure *et al.* 2007 :12, 322) : fonctionnelle (c'est-à-dire un changement de périmètre de l'action publique) et cognitive (évoquant le changement de regard par rapport à un problème).

Ces changements d'échelle induisent un transfert de compétence et un formatage de la politique publique. Et ce d'autant plus que les espaces de régulation ne sont pas des substrats neutres. Les échelles spatiales résultent de luttes d'influence entre les individus avec la domination de certains d'entre eux. Dans cette optique, les coalitions de cause² (Sabatier 1988 : 133) sont déployées à tous les niveaux de gouvernement, du local à l'international, même si certaines sont mieux représentées à tel ou tel niveau (Bergeron *et al.* 1998 : 207). Face à cette multiplicité de points d'entrées possibles, les acteurs pratiquent le *venue shopping* et reformulent leurs argumentaires, adaptent leurs objectifs et stratégies (Costa *et al.* 2007 : 216) en perpétuant leurs valeurs fondamentales, mais en soulignant certains éléments du kaléidoscope qu'est la réalité sociale afin de satisfaire aux partis pris des arènes décisionnelles. Ce *venue shopping* n'est pas uniquement pratiqué dans le but d'obtenir des changements substantiels de la politique publique, il peut aussi avoir pour finalité de s'élargir à des acteurs non impliqués (*issue expansion*) et de créer, maintenir ou recréer des identités organisationnelles.

L'évolution d'une politique, avec ses moments de stabilité et de rupture, d'expansion et de fermeture, peut aussi être saisie par l'étude des instruments d'action publique (Lascombes, Le Galès 2004, 2007a, 2007b) . Selon ces auteurs, l'instrument peut être considéré comme le ferment de la transformation d'une politique publique. L'apparition de nouveaux modes de régulation publique peut attester d'un changement dans la définition du problème public, dans la nature des réseaux d'acteurs impliqués dans le processus politique et dans les actions de mises en œuvre. L'attention portée sur l'instrument permet d'envisager aussi bien l'historicité de l'instrument, que ses contenus cognitifs et normatifs, les réseaux d'acteurs qu'il tisse (qui l'enrichissent et le critiquent) et les effets qu'il produit (2004 : 363-364).

Afin de saisir les innovations instrumentales, les auteurs proposent une taxonomie déclinée en cinq modèles d'instruments (2004 : 361). Les deux premiers relèvent de ce qu'ils appellent les instruments traditionnels de type *command and control*, les trois derniers, de nature moins dirigiste, sont quant à eux qualifiés de nouveaux instruments d'action publique.

L'instrument législatif et réglementaire (lois, arrêtés, contrôle administratif, sanctions...) constitue le mode d'intervention le plus classique des pouvoirs publics. Cette première catégorie d'instrument poursuit trois fonctions (2004 : 361): une fonction symbolique (le droit restant l'expression la plus visible de la puissance publique et de la légitimité émanant du respect des procédures décisionnelles), une fonction axiologique (énonçant les valeurs et l'intérêt général défendu par le législateur), et une fonction pragmatique (prescrivant les comportements souhaités).

La deuxième catégorie d'instrument, économique et fiscal, remplit une fonction redistributive, selon un raisonnement économique (recherche de l'efficacité économique ou de l'équité, meilleure allocation des ressources, prise en compte des externalités, équilibres budgétaires...), et recourt à des outils et des techniques monétaires (2004 : 362) comme les taxes et impôts directs et indirects, les déductions fiscales, les subventions ou encore certains investissements publics.

² Les coalitions de cause sont définies comme une agrégation d'individus partageant un système de croyance. Les travaux de Sabatier sont comparables aux travaux de Muller sur le référentiel. Dans ces deux approches, les idées jouent un rôle prépondérant, cependant, l'approche cognitive accorde davantage d'importance aux intérêts, les idées n'existant pas sans les intérêts (Muller 2005 : 170). De même, les coalitions de cause peuvent être assimilées aux sous-systèmes de Baumgartner et Jones.

Les instruments conventionnels et incitatifs (contrats de gestion, de partenariat, de territoire, actions coordonnées...) confèrent un rôle de mobilisation, d'animation ou encore de coordination à l'action publique. Ce ne sont plus des contraintes énoncées par les gouvernants envers les gouvernés qui prévalent, mais des engagements mutuels entre partenaires supposés égaux en droit. Les comportements sont alors régulés dans le cadre de conventions ou contrats plus ou moins formalisés. Ces actes conventionnels sont élaborés de manière consensuelle ou négociée, idéalement dans le respect de l'autonomie des volontés, même si cette condition semble rarement atteinte.

Les instruments communicationnels et informatifs (forums hybrides, rapports d'activité, publications, études, enquêtes, statistiques, tableaux de bord, campagnes de communication, débats publics...) sont caractéristiques des rapports politiques qui se tissent dans les démocraties « du public » (Manin 1995). Les politiques se définissent au sein d'espaces publics qui s'autonomisent par rapport à la sphère politique. Les décisions se prennent à la suite de délibérations. L'accès à l'information, sa maîtrise ainsi que la manière dont elle se construit (composition des commissions, fonctionnement des agences, type d'indicateurs, couverture géographique, échantillonnage...) deviennent des enjeux stratégiques centraux car ils déterminent considérablement la politique finalement adoptée. En développant ce type d'instruments les pouvoirs publics souhaitent produire des politiques plus facilement explicites et responsabiliser les acteurs.

La dernière catégorie d'instruments porte sur les normes (ISO, AFNOR, EN...) et standards (Microsoft Word, PDF...). Ceux-ci définissent des bonnes pratiques en matière de procédures et de production de produits et services. Les standards sont définis par Lelong et Mallard (2000 :11 ; 2004 : 124) comme le résultat d'un acte unilatéral et s'imposent par les mécanismes du marché, parce que les consommateurs optent en masse pour une alternative technologique donnée. Une norme est un document écrit, résultant d'un consensus, que les acteurs appliquent sur une base volontaire à moins qu'une réglementation ne rende son application obligatoire. La norme remplit une fonction de coordination au niveau de la production (recommandations aux producteurs) et de l'échange (informations aux consommateurs concernant les propriétés du bien ou du service normalisé). La normalisation se fonde sur une rationalité technico-scientifique. Elle est élaborée par des organismes dépolitisés et par des spécialistes choisis pour leur expertise technique et démocratique, l'élaboration de la norme résultant de la négociation entre les secteurs concernés. Afin qu'un plus grand nombre d'acteurs se conforme à une norme, celle-ci peut être renforcée par un cadre réglementaire donné (directives européennes « nouvelle approche », nouvelles réglementations dont le contenu se base sur lesdites normes), ou encore assortie de techniques et d'outils lui permettant d'être opérationnalisée (marquage CE, certification...).

Résultats et discussion

Dans le cadre de cette contribution, il ne s'agit pas de présenter un inventaire exhaustif de la régulation publique des OEM en Belgique mais plutôt de montrer comment le référentiel de la téléphonie mobile évolue, quelles sont les images véhiculées par les acteurs auprès des arènes décisionnelles – nombreuses, compte tenu du fédéralisme belge³ – et quels sont les principaux instruments que nous pouvons identifier afin de montrer *in fine* comment, fondamentalement, la mutation de l'enjeu environnemental se manifeste dans les politiques publiques y liées. Pour attester de cette transformation et faciliter la lecture, il est opportun de séquencer notre analyse en trois périodes : l'entame de notre analyse, de 1979 à 1999, correspond à la valorisation de la technologie, à la mise en place d'instruments de normalisation et à la formation de la coalition de cause économique. La seconde phase, de 1999 à 2007, correspond à une focale sanitaire accrue, à une présence prépondérante de l'Etat fédéral et à l'affirmation de la coalition de

³ L'Etat fédéral belge est composé de trois Régions : la Région Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne. Depuis la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Régions bénéficient de compétences et de ressources croissantes. Les Régions flamande et wallonne peuvent édicter des décrets, la Région Bruxelles-Capitale adopte quant à elle des ordonnances, dont la force contraignante équivaut aux lois fédérales. En plus des lois, décrets et ordonnances adoptés par le législateur belge, les gouvernements des entités fédérales et fédérées peuvent adopter des normes réglementaires, dénommés arrêtés et règlements, destinées à exécuter des normes législatives existantes.

cause environnementale. Enfin, la troisième phase de notre analyse, s'étendant de 2007 à nos jours, correspond à une focale environnementale élargie, à davantage de controverse et à l'instauration de nouveaux instruments.

Technologie, normalisation et coalition de cause économique

La première période correspond au lancement de la technologie de la téléphonie mobile et à la mise en place d'instruments déterminants pour son fonctionnement et son développement futur. La focale économique prévaut, même si, à la fin de cette période, les OEM commencent à être considérées par certains comme un problème sanitaire.

Les premiers téléphones cellulaires ont été développés à la fin des années 1970 et, à cette époque, étaient réservés à une clientèle privilégiée compte tenu du coût de la technologie. A l'époque, la régulation de la téléphonie mobile, encore balbutiante, se concentre essentiellement sur les appareils portables, nécessitant des équipements de base et des normes pour leur commercialisation. Dans cette optique, le modèle d'instrumentation est la normalisation non contraignante qui assure les conditions techniques pour le fonctionnement de la téléphonie mobile. Au niveau européen, afin de poser les bases d'une homogénéisation, le « Groupe Spécial Mobile » (GSM⁴), constitué en 1982, conduit la Commission européenne à adopter en 1985 la norme GSM 900. Cette norme sera opérationnalisée par un accord de principe signé entre quatorze opérateurs réseau (MoU⁵ de 1987) ainsi que par l'adoption d'une recommandation⁶ et d'une directive⁷ GSM par le Conseil de l'Union européenne le 25 juin 1987. La norme GSM 900 entrera en application en 1991, sera actualisée en 1995 afin d'unifier le système européen avec le système anglais (DCS 1800). Enfin, en 1998, la norme UMTS sera adoptée au niveau mondial.

L'image de la téléphonie mobile qui prévaut alors est une image peu conflictuelle et positive : progrès, réussite sociale (les appareils sont d'abord réservés à des hommes d'affaires prospères), flexibilité et liberté grâce à une émancipation des contraintes liées à la téléphonie fixe.

L'objectif des pouvoirs publics est néanmoins de démocratiser l'accès à la technologie en miniaturisant les composants, en augmentant l'autonomie du dispositif et surtout, en diminuant progressivement son coût. Cela sera rendu possible dans le courant des années 1990 et nécessitera l'établissement de nouvelles normes visant cette fois à protéger les consommateurs des OEM émises par les appareils portables et les antennes émettrices. Au niveau international, afin de protéger la santé humaine contre les effets thermiques des OEM, des normes sont établies dès 1988 par l'OMS (IRPA⁸) préconisant une norme d'exposition de 41,2 V/m pour la bande de fréquence 900 MHz. Ces normes seront par la suite réaffirmées à plusieurs reprises : en 1995 par le CENELEC⁹, en 1998 par l'ICNIRP, en 1999 par la recommandation du Conseil de l'Union européenne.

Ces normes d'exposition du corps humain ne sont pas contraignantes. Les motivations des pouvoirs publics sont essentiellement économiques, et les instruments économiques et fiscaux établis au cours des

⁴ Dans un premier temps l'acronyme GSM signifiait Groupe Spécial Mobile. Il désignait alors le groupe concerné par le développement d'un standard à l'échelle européenne. Plus tard, l'acronyme GSM signifiera Global System for Mobile communications.

⁵ European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research (1987), *The Memorandum of Understanding Agreement*, Copenhagen.

⁶ Conseil de l'Union européenne, Recommandation 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, 17 juillet 1987.

⁷ Conseil de l'Union européenne, Directive du 25 juin 1987 concernant les bandes de fréquence à réserver pour l'introduction coordonnée de communications mobiles, terrestre publiques cellulaires numériques paneuropéennes dans la Communauté, 87/372/CEE, JO L196/85, 17 juillet 1987.

⁸ Jusqu'en 1992, l'ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) était un sous comité de l'IRPA (International Radio Protection Association).

⁹ Comité européen de la normalisation électrotechnique.

années 1980 et 1990 en attestent. Au niveau européen, l'acte unique européen (1986) pose les balises d'un marché unique. Le secteur des télécommunications est alors perçu comme une activité économique à part entière, libéralisée (fin du monopole étatique), et soumis aux politiques européennes de la concurrence et de la protection du consommateur. En Belgique, la mobilophonie est soumise au droit de la protection de la concurrence (lois de 1991, 1999 et 2006) et du consommateur (1991). De plus, en 1991, l'entreprise publique Belgacom succède à l'ancienne RTT (loi du 21 mars 1991) et fait l'objet d'un contrat de gestion négocié avec l'Etat belge qui définit les prérogatives et devoirs de chacun. En 1993, le parastatal IBPT¹⁰ voit le jour et est chargé de la régulation du marché libéralisé des télécommunications ainsi que de l'exercice d'un pouvoir régalien sur des domaines techniques comme le spectre électromagnétique. Les années 1990 correspondent aussi à la densification du réseau de téléphonie mobile et à l'augmentation du nombre d'antennes émettrices. Le premier opérateur de téléphonie mobile (Proximus), créé à partir de l'opérateur public Belgacom, apparaît sur le marché en 1994. En 1996, la libéralisation des télécommunications impulsée par la Commission européenne entrainera l'apparition de nouveaux opérateurs dont Mobistar la même année et KPN-Orange en 1998 (devenu Base en 2002).

La coalition d'acteurs s'étend avec l'apparition de ces nouveaux opérateurs et l'investissement croissant d'acteurs internationaux et nationaux. L'image de la technologie évolue vers davantage de conflictualité et les OEM sont perçues par certains comme un problème public, ce qui va amorcer la deuxième phase de régulation. Ce n'est pas l'appareil portable qui pose problème, dont le développement exponentiel¹¹ atteste de l'utilité sociale non contestée, mais plutôt les dispositifs nécessaires à cette technologie, et singulièrement les antennes-relais. L'OMS avait déjà commandité des recherches sur l'impact sanitaire potentiel des OEM en 1993¹² et elle poursuit, de manière plus aboutie, avec le projet international CEM en 1996. De plus, au niveau européen, l'étude Interphone est lancée en 1998 et, au niveau belge, des universités entament des études à partir de 1999. Cependant le lancement de ces recherches n'est pas tout car du temps est nécessaire pour la production de résultats exploitables.

Santé, Etat et coalition de cause environnementale

L'année 1999, clôturant notre première période, est marquée par une ponctuation dans la stabilité de la politique. Un évènement marquant vient rompre l'équilibre du sous-système, avec pour la première fois l'arrivée des écologistes au pouvoir fédéral (1999-2003). Ces derniers jouent un rôle d'entrepreneur politique de manière générale dans le domaine environnemental et bio(éthique). Le contexte de crise de la dioxine et de sortie de l'affaire Dutroux y est favorable. En matière de téléphonie mobile, la période de 1999 à 2007 correspond à la mise à l'agenda de la problématique des OEM sous l'impulsion des écologistes, à la mobilisation de certains acteurs et à la diffusion des recommandations prises au niveau supranational qui percolent au niveau national. Le référentiel évolue alors vers une définition sanitaire accrue du problème (OMS 2000, 2006, 2007).

En 2001, la mise à l'agenda de la problématique est effective au niveau fédéral avec l'adoption d'un arrêté royal qui s'applique aux impacts potentiels des OEM sur la santé humaine¹³. L'adoption d'un tel instrument législatif et réglementaire témoigne d'une appropriation à part entière de la problématique de

¹⁰ Institut belge des services postaux et des télécommunications.

¹¹ Au niveau européen, en 2008, le taux de pénétration de la téléphonie mobile était de 80% dans les ménages des 25 Etats-Membres. Au niveau belge, en 2000, 3 belges sur 10 possédaient un téléphone portable ; en 2001, ils étaient 5 sur 10 ; en 2002, cette proportion s'élevait à 7 belges sur 10.

¹² World Health Organization (1993), *Environmental Health Criteria 137: Electromagnetic Fields (300 Hz - 300 GHz)*, WHO, Geneva.

¹³ Malgré que le législateur fédéral ait adopté une loi en 1985, l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz constitue la véritable mise à l'agenda du problème public. Cet arrêté établit que le problème qui se pose en matière d'antennes GSM est que, pour le moment, les effets à long terme ne peuvent pas être déterminés avec certitude. En ayant recours au principe de précaution, on pare à cette incertitude. Le principe de précaution et les normes y afférentes doivent être pris en compte et être réexaminés lorsque les recherches scientifiques auront livré des informations scientifiques supplémentaires. Cet arrêté royal, cassé pour vice de forme, sera remplacé par l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz.

la part de l'exécutif fédéral puisque les normes d'exposition du corps humain préconisées sont plus faibles (20,6 V/m) que les recommandations supranationales (41,2 V/m). De plus, l'exécutif fédéral innove en adoptant des dispositions contraignantes obligeant les opérateurs à limiter la fréquence des émissions d'OEM sous peine de sanctions. L'adoption de l'arrêté royal de 2001, son annulation ultérieure et son remplacement en 2005 par une nouvelle norme (cf. infra) dénote l'opposition entre les deux coalitions de cause majeures que nous dénommerons « coalition environnementale » et « coalition économique ».

La coalition environnementale est composée de plusieurs acteurs individuels et collectifs : personnes électro sensibles, associations de riverains d'antennes, associations environnementales composées de lanceurs d'alerte (Clag¹⁴, Teslabel¹⁵, GRAPPE¹⁶ et Beperk de straling¹⁷), fédérations d'associations environnementales (IEW et IEB¹⁸), agences administratives comme le Conseil Supérieur de la Santé (CSS), médecins et experts lançant des pétitions¹⁹ relayées par ailleurs par les associations, centres d'études (Etopia 2005), groupe réalisant un rapport d'étude international (BioInitiative 2007),... L'association Teslabel introduit un recours contre l'arrêté royal de 2001 estimant que les limites préconisées sont insuffisantes²⁰ pour garantir la protection de l'être humain. Mettant en exergue une théorie du complot entre les industriels et les pouvoirs publics²¹, la coalition de cause demande l'application du principe de précaution et l'adoption d'une norme de 0,6 V/m. Ces acteurs font progressivement évoluer le référentiel de la politique dans le sens d'une complexification et d'un enchevêtrement des controverses, les effets potentiellement négatifs des OEM sur la santé se combinant à la dénonciation de pollution électromagnétique dans l'environnement. En 2004, le Conseil d'Etat casse l'arrêté royal, mais uniquement pour vice de forme. Cette décision²² est présentée par la coalition environnementale comme un « succès pour les associations et les riverains qui luttent contre les nuisances électromagnétiques »²³.

Cependant, ce « succès » est limité et le nouvel arrêté royal adopté en 2005 n'intègre aucune modification substantielle. Deux explications sont possibles. Premièrement, la coalition environnementale est marginalisée au niveau fédéral, qui n'organise par ailleurs aucun forum hybride, et plus ancrée au niveau local. Dans le cadre des procédures de délivrance de permis d'urbanisme, les communes (équivalent des mairies françaises) organisent une procédure d'information aux citoyens sous forme d'enquête publique, embryon d'instrument communicationnel et informatif²⁴. En proie au mécontentement de riverains lors de l'implantation d'antennes (syndrome NIMBY), les communes ont invoqué à plusieurs reprises leurs

¹⁴ Le Collectif de Lutttes Antennes GSM a été créé le 10 février 2007.

¹⁵ Teslabel est une association sans but lucratif qui s'est constituée le 24 octobre 1996. L'association s'est dans un premier temps mobilisée contre les dangers des champs électriques générés par les lignes à haute tension et a petit à petit intégré les dangers liés à la téléphonie mobile et au wifi à ses revendications.

¹⁶ Le Groupe de Réflexion et d'Action Pour une Politique Ecologique a été créé le 7 septembre 2004.

¹⁷ Au niveau de la Région flamande, l'association Beperk de Straling se mobilise contre les politiques menées sur les technologies sans fil [<http://www.beperkdestraling.org/Bibliotheek/Wie%20we%20zijn.aspx> ; site consulté le 23 juin 2009].

¹⁸ L'IEW, Inter-Environnement Wallonie, est une fédération d'associations environnementales localisées en Région wallonne ; l'IEB, Inter-Environnement Bruxelles, est une fédération d'associations environnementales localisées en Région bruxelloise.

¹⁹ En 2000 : résolution de Salzburg ; en 2002 : appel de Fribourg ; en 2004 : appel de Bamberg ; en 2005 : appel d'Helsinki et appel de Freienbach ; en 2006 : résolution de Benevento ; en 2007 : appel de Bruxelles ; en 2008 : résolution de Venise [<http://www.geobiologie.be/influences-sur-la-sante/les-sources-dinformations> ; site consulté le 6 mai 2009].

²⁰ Association Teslabel coordination, email de J. Delcoigne à Test-Achats, <http://www.clag.be/Actualite/Test-achat.htm> , [consulté le 5 mai 2009].

²¹ GUILMOT J.-L. (2009), « Antennes GSM : du 7 volts par mètre pour quoi faire ? », *Le Soir*, 26 mars.

²² Arrêt A.S.B.L. « Teslabel coordination » et Vanderhulst, n°138.471, 15 décembre 2004.

²³ Grappe Belgique, conférence de presse : norme fédérale concernant le rayonnement électromagnétique des antennes GSM, 12 mai 2005, <http://www.grappebelgique.be/spip.php?article43> , [consulté le 5 mai 2009].

²⁴ Au niveau fédéral, l'IBPT monopolise le traitement des données relatives aux antennes, compte tenu de ses missions de contrôle de conformité des opérateurs aux réglementations ainsi que d'octroi des licences d'exploitation. Toutes les mesures d'OEM sont effectuées par l'IBPT à la demande écrite d'une commune, d'un riverain ou d'un particulier. Le portail Internet de l'IBPT peut être présenté comme un instrument informatif du fédéral dans la mesure où il permet d'effectuer une recherche sur les sites d'antennes recensés en un point du territoire et les puissances mesurées.

compétences de police générale afin de limiter davantage les normes d'émission des antennes-relais sur leur territoire, mais la plupart de ces normes ont été annulées²⁵. Les lanceurs d'alerte ont agi auprès de ces communes et riverains mais sans que leurs arguments remontent significativement vers le niveau fédéral. On peut y voir, deuxièmement, l'influence de la coalition économique composée industriels de la téléphonie mobile (équipementiers, concepteurs de systèmes d'exploitation, opérateurs réseau et opérateurs virtuels, fabricants,...), des organismes de standardisation et de normalisation, d'agences administratives comme l'IBPT, d'experts scientifiques et académiques. Contrairement à la coalition environnementale, plutôt implantée au niveau local, la coalition économique est bien établie au niveau fédéral. Or, c'est à ce niveau de pouvoir qu'est définie la régulation en matière de télécommunications, et notamment l'impératif de couverture du territoire. L'argument d'extension du réseau d'antennes²⁶, souvent mobilisé par les opérateurs, représente un des obstacles majeurs pour l'établissement d'une norme sanitaire plus restrictive : l'adoption d'une telle norme engendrerait des investissements considérables en termes de matériel et l'implantation de davantage d'antennes, coûts répercutés sur l'utilisateur²⁷. La coalition de cause économique valorise les bénéfices et les rendements économiques et fait valoir qu'il n'y a pas lieu de freiner les innovations technologiques puisqu'il n'existe à ce jour aucune preuve des dangers des OEM sur la santé humaine²⁸. Par ailleurs, ils financent des études²⁹, preuve s'il en faut qu'ils ne se désintéressent pas de la problématique et qu'ils tentent de désamorcer les conflits.

Face à des images véritablement conflictuelles de la politique publique, l'autorité fédérale tente la conciliation³⁰.

L'année 2007 est marquée par une nouvelle ponctuation, au sens de Baumgartner et Jones, avec l'adoption d'une norme³¹ de 3 V/m en Région bruxelloise qui court-circuite l'autorité fédérale en estimant (Jadot *et al.* 2008 : 20) que « l'arrêté royal n'offre pas une protection suffisante, et qu'il convient donc d'édicter une norme plus sévère, inspirée de divers travaux scientifiques, ainsi que des recommandations du Conseil Supérieur de l'Hygiène³² ». Ce tour de force est l'accomplissement d'un processus d'appropriation des entités fédérées qui, au fil du temps, ont montré leurs volontés d'intervention par rapport à la problématique des OEM compte tenu de leurs compétences en matière d'environnement. Cette ordonnance fera l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, recours introduit par le Conseil des ministres et les trois opérateurs de téléphonie mobile considérant que la Région a empiété sur la compétence sanitaire fédérale.

Environnement, controverse et nouveaux instruments

Suite à l'adoption de cette ordonnance, la troisième période de régulation est caractérisée par un tâtonnement entre les niveaux de pouvoir fédéraux et régionaux. Durant cette période, la coalition de

²⁵ WYNGAARD T., « antennes de téléphonie mobile : législation et développements jurisprudentiels récents », conférence du Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles, 14 mai 2009.

²⁶ DE BOECK P. (2009), « Mobistar redoute 2009 », *Le Soir*, 6 février.

²⁷ JENNOTTE A. (2009), « Des arguments avant tout économiques », *Le Soir*, 18 mars.

²⁸ En 2006, on peut lire sur le site de l'opérateur Proximus : « En conclusion, les recherches les plus récentes n'ont pas permis de démontrer un quelconque danger pour l'être humain des émissions générées par la mobilophonie ».

²⁹ L'association d'industriels, Mobile Manufacturer Forum, contribue au financement de nombreux projets de recherches (Borraz 2005 : 23), dont l'étude européenne Interphone.

³⁰ « Jusqu'à présent il n'a pas été prouvé que le rayonnement des téléphones mobiles est nuisible pour les utilisateurs. Cependant, sur base des connaissances scientifiques actuelles, on ne peut pas totalement exclure les risques pour la santé d'une utilisation prolongée et répétée des GSM. Une attention particulière doit être accordée à l'utilisation du GSM par les enfants » (SPF Santé Publique 2008 : 27).

³¹ Parlement de la Région Bruxelles-Capitale, Proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes de Dominique Braeckman, *Moniteur belge*, 14 mars 2007.

³² Le Conseil Supérieur de l'Hygiène, devenu le Conseil Supérieur de la Santé, est un organe d'expertise fédéral. Il a rendu plusieurs avis encourageant l'autorité fédérale à adopter la norme de 3V/m en application du principe ALARA (As Low As Reasonably Achievable).

cause environnementale se sert de la fenêtre d'opportunité, ouverte par la Région bruxelloise, pour asseoir sa stratégie de *venue shopping* (régionalisation de la compétence en matière d'OEM), par ailleurs déjà entamée avant l'adoption de l'ordonnance bruxelloise. Cette stratégie demandait un formatage de la problématique des OEM (d'une compétence sanitaire – fédérale – à une compétence environnementale – régionale). Le processus de *framing* a été réalisé par la coalition environnementale et par les Verts présents au sein des Parlement et gouvernement bruxellois en considérant que le problème des OEM trouvait sa source dans les antennes-relais. Cette stratégie, très propice pour rallier de nouveaux acteurs à leurs causes (riverains mobilisés contre l'implantation d'antennes-relais), s'est avérée fructueuse, centrant le problème sur une nuisance visuelle, alors que l'on se trouve dans une politique de l'immatériel.

Suite à l'adoption de cette ordonnance, la coalition environnementale se mobilise de nouveau au niveau fédéral avec un recours³³ contre l'arrêté royal de 2005 en arguant notamment de dispositions plus contraignantes prises au niveau régional (ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale de 2007 et proposition de décret au Parlement wallon), mais, de la même manière que pour l'arrêté royal de 2001, leurs griefs ne sont pas entendus.

Le suspens est finalement levé en janvier 2009 avec la régionalisation³⁴ de la compétence en matière d'OEM. L'octroi de cette compétence aux entités fédérées révèle des dissonances entre les trois Régions qui ne s'approprient pas la problématique de la même manière. On peut néanmoins relever un dénominateur commun entre les trois Régions : l'imposition d'une norme pour les antennes de téléphonie mobile (et non plus une norme d'exposition) plus restrictive (3V/m) et l'instauration de davantage d'informations aux citoyens. La position défendue par l'ordonnance bruxelloise est la plus sévère, comparée aux deux autres Régions, ce qui s'explique par la présence d'un parti écologiste au sein du gouvernement et par le degré d'urbanisation de la capitale.

Depuis 2009, le référentiel de la politique publique est devenu environnemental et la coalition environnementale semble favorisée par la régionalisation de la politique publique, même si la valeur qu'il considère comme idéale n'a pas été atteinte. En vue de l'adoption de cette norme, son action se poursuit auprès des trois Régions, en ordre dispersé. Les réactions des pouvoirs régionaux sont différentes. La Région wallonne semble la plus structurée (lancement d'une pétition³⁵) tandis que la Région flamande se place en retrait, attendant probablement de voir l'évolution dans les deux autres Régions et donnant priorité aux intérêts économiques sur les enjeux environnementaux. Les élections régionales de juin 2009 portent à nouveau les Verts dans les exécutifs wallons et bruxellois, avec une assise parlementaire plus forte, davantage qu'en 1999 au niveau fédéral et qu'en 2004 au sein de la Région bruxelloise. Par contre, ils sont absents de la Région flamande, dominés par les partis que nous qualifions de matérialistes en vertu de la terminologie d'Inglehart.

La coalition de cause économique, quant à elle, craint pour les investissements à réaliser en période de crise économique. De plus, elle est confrontée à la disparité de régulation entre les Régions. Dans cette optique, le ministre des Télécommunications a demandé à ce que les Régions harmonisent leurs normes³⁶. Même si le socle des instruments économiques et fiscaux et de normalisation a été posé dès le début de la mobilisation, ils continuent d'être appliqués et complétés aujourd'hui, par exemple, en matière de

³³ Site du GRAPPE, Pollution électromagnétique : le Grappe contre l'Etat belge, 30 novembre 2007, <http://www.grappebelgique.be/spip.php?article598>, [consulté le 5 mai 2009].

³⁴ « Les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement (...). Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale » (Cour constitutionnelle 2009).

³⁵ IEW, Fédération des associations d'environnement, *Ondes électromagnétiques : pour l'égalité des belges devant la loi et l'application du principe de précaution*, <http://www.iewonline.be/spip.php?article2973>, [consulté le 25 mai 2009].

³⁶ Belga (2009), « Ondes GSM : Van Quickenborne veut une norme harmonisée », *Le Soir*, 3 mars.

concurrence, l'Union européenne a légiféré en 2007 et 2009³⁷ en matière de *roaming* afin de plafonner les prix exigés auprès des consommateurs. En mai 2009³⁸, Proximus a été condamné pour abus de position dominante, suite à une plainte déposée par un de ses concurrents. Un mois plus tôt, l'IBPT mettait en ligne un site Internet permettant aux consommateurs de mieux comparer les tarifs entre opérateurs, toujours dans une perspective de meilleure efficacité du marché et de plus grande concurrence. Enfin, depuis l'arrivée de la téléphonie mobile, les pouvoirs publics ont bénéficié de recettes fiscales supplémentaires leur permettant d'équilibrer leur budget annuel. Ces recettes proviennent de la TVA compte tenu du nombre croissant d'appareil vendu, de l'impôt sur les sociétés, des licences d'exploitation (1995, 1996, 2001...): le Gouvernement fédéral a ainsi prévu dans son budget 2009 une recette de plus de 50 millions d'euros pour la vente d'une quatrième licence de mobilophonie.

En ce qui concerne les instruments participatifs au processus décisionnel, un changement s'est amorcé en 2008: pour la première fois, une association environnementale (IEW) a organisé un processus de réflexion demandé par une autorité publique. Ce processus, comparable au grenelle des ondes français, s'ouvre à une série d'interlocuteurs (opérateurs, pouvoirs locaux, associations, riverains, scientifiques, commissions d'avis, administrations régionales et fédérales) dont certains n'avaient jamais été jusque là réellement consultés. Les conclusions, rédigées suite à la consultation, sont censées constituer le cadre dans lequel s'inscrira la politique régionale wallonne en matière d'implantation d'antennes de téléphonie mobile (décret adopté en avril 2009³⁹). Ce mode d'instrumentation se rapproche du concept de forum hybride (Callon *et al.*: 2003), dispositif d'élucidation des controverses technologiques et des incertitudes technico-scientifiques, qui réunit experts et profanes. Ce forum permet à chacun d'exprimer ses craintes, ses visions et ses préférences. Il permet la construction d'une représentation partagée du problème, avec des solutions acceptables ou appréhendables par le plus grand nombre.

Dans cette troisième phase, nous constatons également une médiatisation accrue de la politique publique et de la controverse. Comme en attestent les articles de presse cités ici, les médias relayent davantage que pendant les deux autres phases les interrogations voire les oppositions entre les acteurs. Dans la perspective du modèle de Baumgartner et Jones, et en phase avec une dimension informationnelle et communicationnelle plus poussée, cette situation mérite d'être soulignée.

Conclusion

La mutation de l'enjeu environnemental sous l'angle de la téléphonie mobile se manifeste si l'on considère les deux punctuations dans la stabilité de la politique publique que notre article a mis en exergue. Une punctuation dans la stabilité et un changement dans les images de la politique publique est observé en 1999, avec la mise à l'agenda de la problématique des OEM et l'adoption d'instruments règlementaires à la fois contraignants et restrictifs. Le référentiel de la politique publique évolue alors d'une focale économique à une focale sanitaire. Les coalitions de cause n'englobent plus seulement les autorités publiques (OMS, Union européenne et ministres fédéraux) et les acteurs économiques, mais également les associations principalement intégrées au niveau local.

Une deuxième punctuation, initiée par des référentiels divers (technologique, sanitaire et environnemental), est ensuite observée en 2007 avec un changement d'arène décisionnelle (les Parlements régionaux s'emparent de la problématique aux côtés des exécutifs), une régionalisation de la compétence en matière d'OEM et l'adoption d'instruments participatifs plus ouverts, même si l'acte de négocier semble plus important que le résultat même de la négociation (Lascoumes 1994: 287-288). Le référentiel dominant de la politique publique devient un référentiel environnemental: l'environnement

³⁷ X (2009), « GSM moins chers dans l'UE », *Le Soir*, 20 et 21 mai.

³⁸ DE BOECK P. (2009), « Proximus conteste son amende record », *Le Soir*, 28 mai. Belga (2009), « Proximus écope d'une amende record », *La Libre*, 26 mai.

³⁹ Parlement wallon, Décret relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, *Moniteur belge*, 6 mai 2009.

apparaît comme le substitut d'une politique publique sanitaire. Il permet d'englober les questions technologiques, la dangerosité potentielle des ondes, la dimension paysagère et éventuellement nocive des antennes-relais.

Dans le tableau suivant, nous montrons schématiquement comment la mutation de l'enjeu environnemental manifeste.

	1979-1999		1999-2007		2007-...
Arènes décisionnelles	Union européenne , Conseil de l'Union européenne, exécutif fédéral (ministres des Télécommunications et des Finances)		Union européenne, Conseil d'Etat, exécutif fédéral (ministres des Télécommunications, des Finances et de la Santé)		Union européenne, Cour constitutionnelle, exécutif fédéral (ministres des Télécommunications, des Finances et de la Santé), exécutif régional (ministres de l'Environnement), Parlements régionaux
Niveaux de pouvoir	International, européen et fédéral		International, européen, fédéral et communal		International, européen, fédéral, régional et communal
Acteurs et coalitions	Domination de la coalition économique Industriels de la téléphonie mobile, organismes de standardisation et de normalisation, agences administratives (IBPT), expertise scientifique	1 9 9 9	Opposition entre la coalition économique et la coalition environnementale Industriels de la téléphonie mobile, organismes de standardisation et de normalisation, agences administratives (IBPT), expertise scientifique, expertise sanitaire (CSS), associations environnementales et associations locales de riverains d'antennes	2 0 0 7	Opposition croissante entre la coalition économique et la coalition environnementale Industriels de la téléphonie mobile, organismes de standardisation et de normalisation, agences administratives (IBPT), expertise scientifique, expertise sanitaire (CSS), associations environnementales et associations locales de riverains d'antennes, société civile et médiateurs (IEW)
Images ou référentiels	Référentiel technologique dominant : image positive de progrès, réussite sociale, flexibilité et liberté	P O N C T U A T I O N	Référentiel sanitaire dominant enchevêtrement d'images et complexification des controverses	P O N C T U A T I O N	Référentiel environnemental élargi (questions technologiques, dangerosité potentielle des ondes, dimension paysagère et éventuellement nocive des antennes)
Objectifs des acteurs	Démocratiser et améliorer la technique, promouvoir le secteur		Coalition environnementale : réduction des normes et application du principe de précaution Coalition économique : densification du réseau, rendement économique et maintien de la norme		Coalition environnementale : réduction des normes, application du principe de précaution et régionalisation Coalition économique : densification du réseau, rendement économique et maintien de la norme
Instruments	Instruments de normalisation non contraignante Instruments économiques et fiscaux		Instruments de normalisation non contraignante Instruments économiques et fiscaux Réglementation contraignante et instruments informatifs		Instruments de normalisation non contraignante Instruments économiques et fiscaux Réglementation contraignante et instruments informatifs Instruments communicationnels et participatifs (niveau régional et communal)

A la lecture de ce tableau synthétique et afin de revenir sur les hypothèses posées en début d'article, nous constatons tout d'abord qu'il existe une mutation dans la manière dont le problème des OEM est perçu (avec une régulation d'abord économique, ensuite sanitaire et finalement environnementale élargie). Cette

mutation dans le référentiel dominant s'accompagne de l'apparition de nouveaux acteurs qui deviennent de plus en plus nombreux et hétérogènes, accompagnée d'une conflictualité accrue, et ce à différents niveaux de pouvoir. De plus, nous observons une mutation dans les niveaux de pouvoir compétents avec un enchevêtrement et une complexification de ceux-ci (partant d'un niveau supranational vers le local). Enfin, nous constatons une mutation dans les instruments d'action publique mobilisés avec une sédimentation d'instruments plus classiques de *command and control* avec de nouveaux instruments plus ouverts et autorisant la participation de nouveaux acteurs.

Dans la poursuite de nos recherches, plusieurs éléments pourront venir enrichir notre analyse. Tout d'abord, il serait intéressant de venir greffer le rôle des partis politiques au modèle de l'équilibre ponctué développé par Baumgartner et Jones. Ensuite, en ce qui concerne la poursuite de la recherche empirique, des entretiens devront être réalisés avec les différents acteurs impliqués afin de confirmer les résultats obtenus dans la phase exploratoire. Les réseaux d'acteurs que nous avons identifiés à ce stade pourront être confirmés par une méthode quantitative (approche réputationnelle). La médiatisation de la politique publique et de la controverse devra elle aussi être investiguée et traitée quantitativement, à la manière de Baumgartner et Jones. Finalement, le temps jouera en notre faveur, nous accordant le recul nécessaire par rapport à des événements comme la percée des Verts lors des élections régionales belges de juin 2009, la politique publique en matière de téléphonie mobile restant encore largement en construction.

Bibliographie

Sources primaires

Cour Constitutionnelle, Arrêt n°2/2009 du 15 janvier 2009.

Loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *Moniteur Belge*, 31 mars 1993.

Loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique, *Moniteur belge*, 11 octobre 1991.

Loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 1^{er} juillet 1999, *Moniteur Belge*, 1^{er} septembre 1999.

Loi sur la protection de la concurrence économique coordonnée le 15 septembre 2006, *Moniteur Belge*, 29 septembre 2006.

Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *Moniteur Belge*, 27 mars 1991.

Sources secondaires – publications scientifiques

BALME R., « Pourquoi le gouvernement change t-il d'échelle ? », in : BALME R. (dir.) (1996), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, pp.11-39.

BAUMGARTNER F.R., JONES B.D. (1993), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press, 298 p

BAUMGARTNER F.R., JONES B.D. (2005), *The politics of attention. How government prioritizes attention*, Chicago, University of Chicago Press, 316 p

BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J. (1998), « L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, 11 (41), pp.195-223.

BORRAZ O., DEVIGNE M., SALOMON D. (2005), *Réguler les risques émergents. La gestion des mobilisations dans cinq pays européens : la Belgique, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni, la Suisse*, Paris, Science Po, 136 p

BURGER E.J. (1990), « Health as a surrogate for the environment », *Daedalus*, 119 (4), pp. 133-153.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 360 p

CARTUYVELS Y. (dir.) (2008), *Les ambivalences du risque. Regards croisés en sciences sociales*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 580p

- CHATEAURAYNAUD F., TORNAY D. (1999), *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, EHESS, 476 p
- COSTA O., DE MAILLARD J., SMITH A., « La régulation de l'industrie vitivinicole : un jeu d'échelles très politique », in : FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.205-218.
- COX R.K. (1998), « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, 17 (1), pp.1-23.
- DRUCKMAN J.N. (2001), « On the limits of framing effects: who can frame? », *The Journal of Politics*, 63 (4), pp.1041-1066.
- DUNNEWIJK T., HULTEN S. (2007), « A brief history of mobile communication in Europe », *Telematics and informatics*, 24, pp.164-179.
- ENTMAN R.M. (1993), « Framing : toward clarification of a fractured paradigm », *Journal of Communication*, 43 (4), pp.51-58.
- FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 380 p
- FAURE A., MULLER P., « Objet classique, équations nouvelles », in : FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.9-19.
- IANNANTUONO A., EYLES J. (2000), « Environmental health policy : analytic "framing" of the Great Lakes Picture », *Environmental Management*, 26 (4), pp.385-392.
- JACOBY W.G. (2000), « Issue framing and public opinion on government spending », *American Journal of Political Science*, 44 (4), pp.750-467.
- JOUBE B., « Le political rescaling pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », in : FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.45-55.
- KINGDOM J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Harper Collins, 253 p
- KUHBERGER A. (1998), « The influence of framing on risky decisions: a meta-analysis », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 75 (1), pp.23-55.
- LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 320 p
- LASCOUMES P. (2007b), « Les instruments d'action publique, traceurs de changement. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politiques et Sociétés*, 26 (2-3) pp.73-89.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 370 p
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2007a), « Introduction: understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to sociology of public policy instrumentation », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp.1-21.
- LELONG B., MALLARD A.(2000), « La fabrication des normes », *Réseaux*, 18 (102), pp.10-34.
- LERESCHE J.-P., NAHRATH S., « Les échelles de l'action publique : question classique, objets nouveaux ? », in : FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp.321-332.
- MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 319 p
- MULLER P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), pp. 189-208.
- MULLER P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 155-187.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs Politiques, 156 p
- PASQUIER R. (2004), *La capacité politique des Régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 227 p
- PRALLE S. B. (2003), « Venue shopping, political strategy, and policy change : the internationalization of canadian forest advocacy », *Journal of Public Policy*, 23 (3), pp.233-260.

PRALLE S.B. (2006), « Timing and sequence in agenda setting and policy change : a comparative study of lawn pesticide policy in Canada and the U.S » , Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/5/1/9/2/pages151922/p151922-1.php, [consulté le 24 avril 2009].

PRINCEN S. (2007), « Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research », *Journal of European Public Policy*, 14 (1), pp.21-38.

PRINCEN S.(2009), « Venue shifts and policy change in UE fisheries policy », *Marine Policy*, doi:10.1016/j.marpol.2009.04.006.

RUSSEL A.L. (2006), « Industrial legislatures: The american system of standardization », *International Standardization as a Strategic Tool*, Geneva, International Electrotechnical Commission [Commented Paper, IEC Centenary Challenge].

SABATIER P.A. (1988), « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21 (2-3), pp.129-168.

SCHIFFINO N., RAMJOUÉ C., VARONE F. (2009), Biomedical policies in Belgium and Italy: From regulatory reluctance to policy changes, *West European Politics*, 32 (3), pp.559-585.

TVERSKY A., KAHNEMAN D. (1981), «The framing of decisions and the psychology of choice », *Science*, 211 (4481), pp.453-458.

Sources secondaires – documents des acteurs

BioInitiative Report (2007), *A Rationale for a biologically-based public exposure standard for electromagnetic fields (ELF and RF)*, 610 p., <http://www.bioinitiative.org/report/index.htm>

Commission européenne (2007), *Les champs électromagnétiques*, eurobaromètre spécial, 272a, 73p

European Commission (2008), *E-Communications household survey*, special eurobarometer, 293, 88p

Organisation Mondiale de la Santé (2000), « Champs électromagnétiques et santé publique : téléphones mobiles », *Aide-mémoire*, n°193, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs193/fr> [consulté le 10 septembre 2008].

Organisation Mondiale de la Santé (2007), « Champs électromagnétiques et santé publique : exposition aux champs de fréquence extrêmement basse », *Aide-mémoire*, n°322,

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs322/fr> [consulté le 17 octobre 2008].

Question santé, éducation permanente, Les antennes GSM,

<http://www.questionsante.be/outils/gsmExpo.html>, [consulté le 22 mai 2009].

Service public fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (2008), *Les champs électromagnétiques et la santé. Votre guide dans le paysage électromagnétique*, Bruxelles, Dirk Cuyppers, 40 p

Site de GSM World, history, <http://gsmworld.com/about-us.history.htm> [consulté le 8 mai 2009]

Site du Mobile Manufacturer Forum, programmes de recherches du MMF,

<http://www.mmfai.org/public/MMFresearch.cfm?lang=fr>, [consulté le 26 mai 2009].

Site internet du SCENIHR, Health determinants : electromagnetic fields,

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/environment/EMF/emf_en.htm, [consulté le 17 mai 2009].