

L'INFORMATION EN CONTEXTE D'INCERTITUDE : LE CAS DE LA TELEPHONIE MOBILE *

Danielle Salomon ¹

RESUME : *En santé environnement un grand nombre de sujets et d'activités suscitent interrogations, doutes ou inquiétudes. L'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile constitue un exemple remarquable de cas où les processus institutionnels n'ont pas répondu aux questionnements ou apaisé les inquiétudes. Des mobilisations sociales se sont engagées dans une dynamique conflictuelle. Celle-ci a notamment eu pour vocation de déqualifier l'opposant. L'analyse détaillée de cette dynamique et des stratégies des groupes antagonistes montre que chacun engendre un système social et cognitif concurrent, ou encore un système d'information autonome, visant non seulement à recruter des alliés mais également à produire des références alternatives. Plus la radicalisation est intense, moins il y a de chance que les données et informations produites par l'un ou l'autre des groupes, et en particulier celles des scientifiques ou des groupes d'experts mobilisés dans le cadre institutionnel, puissent circuler et remplir leur vocation de référence commune.*

Mots-clés : Information, téléphonie mobile, système cognitif et social, système d'information.

SUMMARY : *In the field of environmental health, a number of subjects and activities raise questions, and generate doubts and anxieties. The expansion of mobile phones antennas sets a remarkable example of a situation where institutional processes were not able to respond properly to public concerns. Social movements have led to conflicting dynamics designed to disqualify the opponents. A detailed analysis of such dynamics and of the strategies of opposing groups demonstrates that each party develops a social and cognitive system of its own, or an autonomous information system, designed to recruit allies and to generate alternative cognitive references. The more acute the conflict is, the less chances there are that data and information produced by either group, - especially scientific and institutional expert reports - can spread and fulfill their mission of serving as a common reference.*

Keywords : Information, mobile phone antennas, cognitive and social system, information system.



Les référentiels européens concernant les risques distinguent trois étapes dont la communication figure en dernière place après l'estimation (ou l'évaluation) et la gestion (incluant ou non l'évaluation). Ces deux premières phases font l'objet d'un grand nombre de débats et de controverses dont il ne s'agit pas ici. En France, la communication fait figure de parent pauvre dans les développements et les conceptualisations. Il serait même possible d'affirmer que la

communication est considérée comme l'étape dont les acteurs chargés des précédentes aimeraient ne pas avoir à se préoccuper. Toutefois, les agences sanitaires incorporent dans leur action, selon des modalités différentes, une communication sur les rapports ou avis qu'elles produisent. La sémantique n'est pas stabilisée et chaque acteur, voire chaque individu, lui confère un contenu distinct dont l'amplitude elle-même varie.

* Texte de la conférence présentée lors de la Journée AEEMA, 31 mai 2007

¹ Chercheure associée au Centre de Sociologie des Organisations, 19 Rue Amélie, 75007 Paris ; Directrice de Risques & Intelligence, 33 Bis Rue Henri Barbusse, 75005 Paris, France

L'objectif de cet article est de démontrer qu'en situation d'incertitude, le plus souvent controversée, le système et la dynamique qui se forment autour de l'activité en débat constituent en soi un système d'information et de communication concurrent de celui formé par les représentants de l'Etat, dont les Agences font partie. La dynamique d'opposition dans laquelle ces systèmes se construisent, du fait de leur contenu cognitif, renforce les convictions des parties prenantes et aboutissent à des systèmes disjoints.

L'exemple de la téléphonie mobile est à ce titre illustratif. Bien que sujet relevant de la santé environnementale et non animale, il permet d'énoncer un certain nombre de résultats transposables dans d'autres domaines, dès lors que la santé est en jeu, et avec elle, la mise en cause potentielle des responsables administratifs ou politiques de niveau local ou national.

Il est particulièrement remarquable de constater que 76% des personnes interrogées dans un cadre européen ² pensent que les ondes électromagnétiques provenant des antennes-relais affectent leur santé, alors même que la plupart des pays conduisent des études depuis plusieurs années indiquant le contraire et que les instances de recherche européennes et mondiales (OMS), aboutissent aux mêmes conclusions. L'étude montre également que deux tiers des européens interrogés se disent insatisfaits de l'information reçue ³.

1. DES REACTIONS LOCALES NON ANTICIPÉES

La téléphonie mobile est une nouvelle technologie, au départ encouragée par l'Union européenne, d'une part, au titre des innovations technologiques dans le domaine de l'information et, d'autre part, comme vecteur

d'une activité d'emblée construite au travers de la concurrence et non de monopoles nationaux comme le téléphone fixe. En France, trois opérateurs se lancent rapidement dans cette activité, encadrée par voie réglementaire, puisque les licences d'exploitation délivrées font l'objet d'arrêtés au début des années 1990. Ces derniers prévoient des délais de déploiement et des taux de couverture du territoire national.

Pour autant, les premières réactions de riverains sont observées à la fin des années 1990 (97-98) quand l'essentiel du réseau est installé et qu'explose l'usage massif du portable. L'essentiel des contestations se développe autour des années 2000 ; sans d'ailleurs que les mobilisations locales et les doutes ne soient apaisés en 2007.

Comment expliquer un tel décalage dans le temps entre le déploiement et l'explosion des contestations ? Pourquoi les mobilisations s'organisent-elles autour des antennes-relais et non autour des portables qui font pourtant l'objet de recommandations restrictives d'usage tandis que les rapports d'experts français mais également l'essentiel des travaux dans le monde, confirment que, s'agissant des antennes-relais, aucune conséquence sanitaire n'a encore été démontrée à ces niveaux de puissance ? [Borraz, Devigne, Salomon, 2004].

Les opérateurs de téléphonie mobile confrontés à la nécessité de déployer rapidement un réseau important, industrialisent ces opérations en les confiant à des intermédiaires sous-traitants. L'installation des antennes est un processus lourd, encombrant et ce faisant visible (grues, câbles à passer, trous dans les murs, etc.). Les antennes elles-mêmes ne deviennent visibles que lorsqu'elles peuvent être rapportées à un usage (le téléphone).

² Special Erobarometer, Electromagnetic Field, Report, June 2007. L'enquête a été conduite en octobre et novembre 2006 à la demande de la DG Sanco. Elle a consisté à interroger environ 30 000 citoyens européens dans le cadre d'interviews de face-à-face.

³ En France 86% des personnes interrogées considèrent que l'information n'est pas suffisante et 48% considèrent ne pas être informés du tout.

2. LA DIFFICILE QUÊTE DE L'INFORMATION INSTITUTIONNELLE

Les antennes deviennent donc une source d'interrogations. Or, qui cherche à s'informer se trouve confronté à une construction de l'information institutionnelle déficiente. L'information en France est définie par un cadre réglementaire qui prévoit des procédures plus ou moins contraignantes et poussées en fonction de l'activité, de son amplitude et de ses effets sur l'environnement. Les données à produire sont d'ordre technique, administratif et éventuellement scientifique. Elles sont constituées à destination des services instructeurs et non élaborées pour les publics : les données sont complexes, déshumanisées, désincarnées et éclatées en différentes catégories. L'information fait l'objet de dossiers, administratifs, lourds, procéduraux et ne prévoient pas, à l'exception des enquêtes publiques ou de situations spécifiques, d'être consultée ou diffusée. Même dans ces cas précis, d'une part, le cadrage initial de la procédure ou des saisines influence fortement ce qui transite et, d'autre part, les processus sont décalés dans le temps et dans l'espace par rapport aux situations concrètes. Ne s'y intéressent ou ne s'y impliquent que les individus déjà informés.

Qui s'interroge a donc du mal à identifier ce dont il s'agit, donc à s'adresser aux bons services, à trouver quelle organisation est concernée. L'accès aux informations est malaisé, il suppose de pouvoir se déplacer, la compréhension est délicate. Interrogés, les services déconcentrés ne répondent pas faute de temps ou d'urgence. Lorsqu'ils le font, le contenu est administratif, affirme que le dossier est conforme au cadre réglementaire. Chaque service répond pour lui-même et aucun n'englobe l'ensemble des données produites. En bref les données et les messages sont inadéquats au regard des questions soulevées par les habitants, dérangés ou inquiets de cette perturbation dans leur cadre de vie. Ces décalages font l'objet d'incompréhension et génèrent doutes ou colère. L'émotion contient en soi une énergie pour l'action, pour autant que d'autres ressources viennent la compléter : temps, expérience de la mobilisation, compétences complémentaires ou alternatives.

De leur côté, les associations offrent, grâce à l'usage devenu familier d'Internet, ces ressources, mais également un cadre d'information directement adapté. Leur registre

intègre les préoccupations sociales, sanitaires, économiques, affectives qui sont véhiculées par les habitants. En outre, les données sont faciles d'accès, sont globales mais incorporent également un volet de données construites selon le même modèle que les articles scientifiques (raisonnement, démonstration, bibliographie). Enfin, elles s'accompagnent d'outils pour l'action (modèles de lettres, de pétition) et d'une mise en réseau qui construit l'idée d'un mouvement collectif. L'information se trouve directement associée à une suggestion d'action et introduit le doute quant aux affirmations véhiculées par le groupe institutionnel. La matière est trop complexe pour qu'un non spécialiste puisse entrer dans les explications scientifiques ou les controverses.

3. LA CONSTITUTION DE DEUX SYSTEMES D'INFORMATION

Déjà dans cette première étape, se profile une dynamique conflictuelle. Tout d'abord ces deux configurations dessinent une opposition plus qu'une complémentarité en fonction de types de rationalités distinctes. Peuvent alors s'agréger des individus qui se reconnaissent soit, dans l'une ou l'autre de ces rationalités, soit, dans un mode de fonctionnement interrelationnel. De ce choix émerge une incompréhension d'ordre conflictuel. Ceux qui se reconnaissent dans une logique scientifique, collective, technique, administrative, considèrent que le résultat isolé, la panne ou le manque d'une pièce s'expliquent, doivent être répliqués ou se réparent. De l'autre côté, les personnes engagées dans leur lieu de vie et leurs affects, attendent une prise en compte globale de leurs interrogations et se focalisent sur le résultat isolé dissonant, sur la panne ou le dysfonctionnement technique qui peut contaminer leur environnement et considérer un dossier non conforme comme une brèche réglementaire.

Les premiers considèrent que les seconds sont irrationnels, émotionnels et manquent d'information. Les seconds voient une possible collusion des intérêts, un manque d'attention ou d'intérêt pour leur santé, leur vie ou leur existence.

Le conflit n'émerge pas forcément de ces premières esquisses, mais la confrontation de positions sème le doute. Trancher, savoir, exige un investissement souvent trop important au regard de l'enjeu, des capacités ou du

temps que les habitants peuvent y consacrer, surtout au regard de la complexité du sujet.

Face au doute, on observe le plus couramment pour se former une opinion, un processus de délégation à des personnes ou des acteurs choisis ou le recours à l'expérience concrète passée. Les échanges entre voisins, avec les médecins de ville, les élus, parmi d'autres, forment un tissu disponible, de proximité. Les médias grand public sont également une source importante d'information qui s'inscrit dans ce système de proximité puisqu'il peut y être évoqué ou discuté. Ce tissu de proximité est d'abord un système de relations, un système social. Autrement dit, le choix que les individus peuvent faire de confier cette délégation à l'un ou à l'autre des groupes, dépend de leur insertion, des références qui y circulent, de la confiance qui s'est tissée.

Cette délégation ressemble fort à celle que Giddens [1994] décrit à propos de ce qu'il nomme les systèmes experts. Comprendre une voiture, un système financier, ou une fusée est trop complexe et coûteux en capacités, temps et ressources pour chacun d'entre nous, à titre individuel. La stratégie la plus évidente consiste à faire confiance à un acteur (le garagiste, l'expert financier, la NASA), même si cette délégation est attentive et mise sous surveillance. Elle se teste régulièrement. L'analogie est plus que parlante, s'agissant de sujets complexes et caractérisés par des incertitudes. Tout manquement aux règles considérées comme « normales »⁴ par un individu, peut le faire basculer d'un groupe à un autre groupe.

Pour les tenants de la connaissance collective, ce sont les relations qui sont visibles plus que ce qui y circule. Autrement dit, ce système cognitif, ancré dans le social, a toute l'apparence d'une chaîne de croyances qui se diffusent, ce qui alimente l'idée de l'irrationalité en méconnaissant les savoirs qui y sont encastés.

Dès cette première phase, s'organisent deux systèmes de logique radicalement différents qui deviennent des grilles de lecture et

amènent chacun à des interprétations erronées et des hypothèses fausses sur l'autre. Or, de ces hypothèses sont inférées des actions, des choix, des décisions, voire des politiques. Reposant sur des conclusions fausses, ces derniers ont toutes les chances de renforcer l'autonomisation des groupes jusqu'au conflit.

Du côté des riverains et des associations, le retrait est interprété comme un évitement ou un déni, ce qui rend une stratégie de radicalisation parfaitement compréhensible. Tandis que de l'autre côté, cette radicalisation, qui s'accompagne en général d'une recherche d'alliances avec les journalistes, des élus, trouvent les ressources d'une action pré-construite, ce qui donne toute l'apparence d'une agression ou d'une volonté de nuire et amplifie l'idée d'une irrationalité. Le terrain est idéal pour la circulation de rumeurs.

4. LA CRISTALLISATION SUR LA SANTE

Dans la dynamique de la radicalisation, l'argument sanitaire est difficile à éviter en l'absence de certitudes. Il se trouve que les différents acteurs, pour des raisons distinctes ont isolé la question des effets sur la santé du reste de la téléphonie mobile et en particulier des bénéfices qu'elle apporte.

Les opérateurs dans leur logique industrielle ont préféré mettre de côté les sites difficiles en les confiant à des responsables identifiables. La santé est une compétence de l'Etat central, et ce dernier a été confronté à un mouvement se répandant massivement sur le territoire. Selon le modèle devenu standard, de recours à des experts (qui est une forme de délégation) sur des sujets comportant des incertitudes, la santé a également été dissociée du reste. Enfin, les associations et les contre-experts y ont trouvé une ressource capable de leur amener des alliés et de susciter les blocages des riverains, qui sont dans leur rôle de refuser d'exposer leur famille à quelque chose qui suscite leur doute.

⁴ Définir et démontrer ce que chaque groupe social produit comme règles explicites et implicites est l'objet central de la sociologie. Chaque groupe et chaque niveau de groupe en produit, elles sont donc interdépendantes, imbriquées, quelque fois contradictoires. Mais préciser ce terme n'est pas l'objet de l'article. L'acception retenue ici consiste à prendre la normalité comme une donnée et à ne pas en interroger le contenu. L'observation porte sur le fait qu'il suffit qu'une personne considère qu'un équilibre est rompu, selon l'investissement qui est le sien, pour modifier son comportement ou tenter une action.

La prise en charge par les experts nommés par l'Etat, et depuis, l'AFSSET, ressemble aux informations désincarnées et d'ordre collectif de la première phase. De plus, peu nombreux mais impliqués dans leur sphère et convaincus de l'innocuité des antennes, les experts sont intervenus publiquement. Ces interventions se sont faites selon des logiques (les citoyens manquent de connaissance ; la connaissance convainc, on va donc expliquer ; un risque non démontré n'existe pas) qui amplifient le rejet puisqu'elles s'opposent à celles des habitants (le doute suffit à refuser de poursuivre une activité et à exposer des personnes). Dans le premier cas, les référents mobilisent des résultats et un bénéfice collectifs, de l'autre, les habitants raisonnent selon un risque individuel et en intégrant l'installation de l'antenne dans une histoire personnelle et locale.

Les scientifiques et les experts sont alors assimilés aux acteurs du groupe institutionnel et la référence scientifique étant indispensable, s'organise d'un côté, leur déqualification et de l'autre, des données de contre-experts qui contredisent celles des premiers. Apparaît l'idée d'une controverse entre des experts officiels et institutionnels qui dénie et écartent un doute, opposés à des experts citoyens qui soulignent les doutes et les symptômes attribués par les riverains aux antennes.

5. LE RETRAIT DE L'ETAT DECONCENTRE

Le groupe d'experts saisi par la Direction générale de la santé remet un rapport faisant l'état de l'art et assorti de recommandations. Si les conclusions prennent au sérieux un danger en énonçant des précautions sur l'usage du portable, ils affirment qu'il ne peut y en avoir pour les antennes. Pourtant, en prenant en compte l'inquiétude des riverains, le rapport propose une recommandation : ne pas installer une antenne à moins de 100 m d'un site exposé à son faisceau.

Cette recommandation rend impossible la parole officielle car la mesure concrète contredit le résultat. Ainsi, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ne pouvant choisir entre les deux registres, refusent de porter la parole publique. Cette absence est interprétée et renforce l'idée soit, d'un danger caché, soit d'un refus de l'Etat de prendre en charge la question.

6. L'AUTONOMISATION DES SPHERES

A la mise en réseau des mouvements contestataires s'aggrave l'intervention des élus locaux. Soit des maires de communes qui prennent des arrêtés d'interdiction d'implantation des antennes (rapidement cassés devant les tribunaux, un arrêté de cette sorte ne pouvant tenir dans le cadre de la loi sur l'urbanisme si un dossier est conforme aux règles administratives). Soit des parlementaires relayant des questions voire des propositions de lois au Parlement sur ces thèmes. Devant la multiplication de ces différentes interventions, le sujet se porte sur l'agenda public. Mais la réponse politique et réglementaire qui est faite entérine la position des experts internationaux et nationaux. En ce sens, elle ne résout rien des contestations locales, voire aggrave le clivage.

Deux groupes dans cette dynamique se sont ainsi formés qui ont tout pour s'opposer. Chacun présente une cohérence forte en terme d'objectifs, de représentations du risque, de références mobilisées pour se le représenter, d'actions, de réseaux, de stratégies : (enrôler) des alliés (surtout les élus locaux), inscrire le débat dans un contexte international (spécificité française ou situation comparable à celle des pays voisins), recourir aux experts (pour se donner une base scientifique), etc. La virulence des affrontements contraste avec le parallélisme, voire le mimétisme, des stratégies. Ces groupes deviennent de plus en plus autonomes, se construisent dans leur différenciation même. Dans le recrutement d'alliés, l'opposition au groupe d'en face devient un argument. Il devient l'ennemi qui justifie le combat.

Cet affrontement les rend incapables de dialoguer et affute les arguments. En bref, s'enclenche une spirale infernale, rendant de moins en moins réversible la situation. Cette dynamique débouche sur une situation bloquée, qui exclue toute position médiane ; au fur et à mesure que la controverse s'emballe, la cohérence des deux groupes se confirme, confortant du même coup leurs adversaires dans leurs choix.

La cohérence propre et la différenciation aboutit à deux groupes disjoints qui se sont constitués en système. Dans chacun circulent des règles sociales, politiques, des éléments cognitifs et des formes d'action. Ces dimensions sont toutes imbriquées et interdépendantes. On ne peut dissocier l'information qui y est produite ou qui circule,

des autres facteurs qui tissent le système social dans lequel elle s'insère. Ce sont donc des systèmes d'information construits pour s'opposer. Cela permet d'expliquer pourquoi malgré tant de travaux, de colloques et d'actions de communication élaborées par l'Etat ou les experts, une écrasante majorité de personnes continuent de se dire mal informées. Ce qui est produit au niveau institutionnel ne peut pas pénétrer les espaces sociaux et cognitifs infra-locaux.

7. GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ET INNOVATIONS POLITIQUES

Pour autant, quelques acteurs sont en situation d'articuler ces deux camps. Les élus locaux sont particulièrement interpellés parce que l'implantation des antennes est par définition territorialisée et que les parties ont cherché à les associer comme alliés. Des enjeux électoraux, des actions de démocratie participative, des crises passées, différents facteurs ont conduit des collectivités à s'engager dans des innovations politiques. Elles ont en général pris la forme de chartes. Ce sont des accords politiques sous seing privé qui énoncent des contraintes que le cadre réglementaire ne prévoit pas. Elles s'axent le plus souvent vers les modalités d'information et de résolution de conflit et s'extraient du débat sur la santé, celle-ci n'étant pas de la compétence des collectivités mais de l'Etat central.

Ces chartes ont ainsi donné des ressources d'action mais ont également permis de faire circuler des informations sur un autre mode : en élargissant les destinataires, en les rendant plus complètes, en instaurant en cas de désaccord des éléments tiers (mesures de champs), etc.

Dans la plupart des cas, les chartes en créant ces espaces de discussion, ces nouvelles règles, ont désamorcé les principaux conflits, bien que des différences puissent être encore notées d'un lieu à un autre, d'un quartier à un autre.

8. CONCLUSION

En conclusion, plusieurs points sont à souligner. Tout d'abord les situations de crise émergent dans une dynamique et ne peuvent en être dissociées, même si au plan national leurs spécificités disparaissent devant la nationalisation de la question. En second lieu, cette dynamique s'initie à partir d'éléments qui

amènent une activité ou un équipement à la conscience de riverains alors qu'ils avaient été jusque-là considérés comme familiers. Ils se transforment en problème dès lors que les réponses ne sont pas apportées de façon pertinente. Les nombreuses incertitudes qui caractérisent la santé environnement favorisent les interrogations, les questionnements et à défaut de considérer que ceux-ci sont normaux, le cadrage de l'information institutionnelle qui ne prévoit pas de s'adresser aux profanes et l'absence de vigilance sur ces interrogations, favorisent la projection dans des contextes de plus en plus radicalisés.

En troisième lieu, et la téléphonie mobile en est une illustration remarquable, ces découplages débouchent alors sur des oppositions. Plus la radicalisation est forte, plus il y a de chances que ces groupes s'organisent autour de données construites sur une logique elle-même opposée. Comme les données scientifiques sont centrales compte tenu des incertitudes qui persistent et que la controverse s'instaure en particulier sur les effets à terme des champs électromagnétiques, chaque groupe se constitue en système dont l'objectif est de déqualifier l'autre et de recruter tous ceux qui formulent des interrogations ou des critiques. Plus la dynamique se cristallise autour de cette opposition, plus son objectif même est de former un groupe distinct de l'autre. Il s'agit de systèmes signifiants autrement dit de systèmes d'information en soi. Ils constituent des espaces autonomes dans lesquels les producteurs de sens, les messages qui sont adressés aux destinataires et ces derniers se reconnaissent dans des règles sociales, des données, des types d'information qui se différencient par leur opposition et débouchent sur des espaces disjoints empêchant la circulation de l'information.

Dans un tel contexte, les conclusions d'un groupe d'experts, l'avis rendu par une agence ne sont pas audibles par ceux du groupe d'opposants parce que ces messages se fondent dans l'ensemble produit par le groupe institutionnel. Ils ne font que renforcer l'idée que la répétition et la convergence des résultats s'inscrivent dans la stratégie du groupe ennemi. L'ensemble des objectifs du dispositif de sécurité sanitaire se trouve alors mis à mal par ce type de situation et d'autant plus que la dynamique d'apprentissage dépasse celle de l'activité des OEM. En santé environnement, le passif est tellement important que l'image de la radicalité l'emporte

sur le contenu. Elle ne fait que renforcer les convictions de ceux qui ont déjà fait l'expérience d'une opposition analogue. En matière de risques en contexte d'incertitude, l'enjeu majeur des différents responsables est de créer ou de recréer des espaces de dialogue qui sont d'abord et surtout des espaces d'intersection dont l'objectif est de recréer une circulation d'information et la

production de règles en commun. A défaut, chaque crise s'inspirant des précédentes, les parties prenantes, selon leur camp, vont aller puiser dans les formes de radicalisation et entretenir ainsi l'idée qu'il ne peut en être autrement. Elle vient renforcer la perte de confiance co-produite par la formation de ces deux groupes.

BIBLIOGRAPHIE

Borraz, O., Devigne, M., Salomon, D., (2004), *Controverses et mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile*, CNRS, Septembre 2004.

Giddens, A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris.

