

Radiofréquences, santé, environnement : un processus en quête de méthode

Jean-François Girard
Stéphane Le Bouler

Respectivement président et rapporteur de la table ronde « Radiofréquences, santé, environnement » (23 avril - 25 mai 2009)

Les animateurs du « Grenelle des ondes » présentent la méthodologie et les enseignements de cette table ronde.

La table ronde « Radiofréquences, santé, environnement ¹ » ressortit a priori d'une gamme de processus délibératifs relativement normés, mis en œuvre dans la ligne du Grenelle de l'environnement. N'a-t-on pas parlé de « Grenelle des ondes » ? Différence essentielle cependant : ce Grenelle-ci est né d'une crise ou, à tout le moins, d'une contestation forte et multiforme (associative, médiatique, politique, juridique), sur fond de controverse à propos des effets sur la santé des champs électromagnétiques générés par les terminaux ou les installations fixes de téléphonie mobile.

Cette caractéristique fournit une grille de lecture quant à la portée de l'événement : fondateur au sens où il entame un processus de débat public et s'articule nécessairement avec d'autres scènes, scientifique et démocratique.

L'origine du trouble

Le principe de tenir une table ronde sur les radiofréquences a été arrêté par le Premier ministre suite à plusieurs décisions de justice enjoignant aux opérateurs de téléphonie de démonter des antennes ou de ne pas les installer. Ces décisions de justice ont ajouté au trouble global des politiques publiques sur ce dossier, et invité à reprendre en main ce problème sur le terrain politique. La commande a été passée à la ministre de la Santé et des

1. Voir le rapport à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000240/index.shtml>.

Sports, en lien avec la secrétaire d'État en charge du Développement de l'économie numérique et son homologue en charge de l'Écologie.

Cette circonstance est importante : il ne s'agit pas tant d'instituer une concertation sur la durée, ou de préparer un plan d'action gouvernemental à froid, que de mettre le débat public au service de la gestion d'un problème de politique publique en période de crise.

La table ronde n'avait évidemment pas pour objet de traiter les questions pendantes en justice, pas même de les éclairer. Il n'empêche : chacun des interlocuteurs a été particulièrement sensible à la teneur des propos de restitution, eu égard en particulier à l'interprétation que pourraient en faire demain les juges.

La controverse

Combien de fois avons-nous dû répondre à la question de la dangerosité des champs électromagnétiques liés à la téléphonie ? La réponse a toujours été la même, au grand désarroi de la plupart des interlocuteurs : il ne nous revenait pas de trancher la controverse sur le terrain de l'expertise scientifique. D'autres enceintes sont faites pour cela et s'en donnent les moyens, telle l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset).

Cette réponse faite devant la table ronde n'a pas évité les critiques, tant de ceux qui attendaient l'affirmation d'une vérité officielle que de ceux qui entendaient offrir une large tribune à la controverse. Même

réponse devant les médias, au risque de les dissuader de s'intéresser à nos travaux.

Soyons clairs : on ne peut pas revenir sur les principes d'une évaluation indépendante et robuste des risques, avec l'ensemble des garanties construites au fil des ans, au gré des crises, et piétiner ces principes à la première occasion en instituant un simulacre d'expertise au sein d'une assemblée constituée comme un reflet de la société globale.

En revanche, pour assurer la restitution des débats tenus dans les enceintes scientifiques, les représentants de l'Organisation mondiale de la santé et de l'Afsset ont été invités à présenter une synthèse.

Dès lors, nous dira-t-on, de quoi la table ronde a-t-elle traité ?

La création d'une scène autonome

La formation de la table ronde, son périmètre, la méthode qui allait être suivie, etc. ont été l'occasion d'un dialogue avec les parties prenantes, dans des réunions de concertation rassemblant plusieurs collègues, sous l'égide des cabinets des ministres en charge. Peu de choses, dira-t-on. Le démarrage d'une concertation, la mise à l'agenda d'un problème de politique publique commencent pourtant toujours comme ça : reconnaître un problème et se mettre d'accord, ou du moins se concerter sur la façon de le traiter. La table ronde « *Radiofréquences, santé, environnement* » a constitué une scène, une arène diront certains, marquée par une unité de temps, de lieu et d'action.

Unité de temps tout d'abord : nous-mêmes n'y croyions guère quand nous avons annoncé, à la suite des ministres, le calendrier prévisionnel de sortie : le 25 mai 2009, pour une table ronde installée le 23 avril. Ce calendrier contraint a eu une vertu : proscrire la dispersion et obliger à sérier les questions, même si le temps consacré à chacun des problèmes identifiés n'avait que peu de rapport avec la hiérarchie implicite ou explicite que nous pouvions en avoir. Évidemment, une telle rapidité, d'aucuns diront précipitation, a empêché de développer certains moments importants (notamment l'accueil d'experts étrangers, dont l'audition était souhaitée par plusieurs associations) et certaines problématiques (dont celle de l'assurabilité). Le temps de rédaction du rapport de restitution a lui-même été pour le moins bref et la concertation réduite.

Table ronde « Radiofréquences, santé, environnement » 23 avril - 25 mai 2009

Résumé opérationnel du rapport de restitution¹.

La table ronde « Radiofréquences, santé, environnement » est née d'une situation de blocage, d'une crispation autour des installations de téléphonie mobile. Il n'appartenait pas à la table ronde de trancher la controverse en toile de fond de cette contestation. Ce débat-là sera éclairé, avec les garanties nécessaires, par les travaux de l'Afsset. L'avis en question, attendu en septembre 2009, fournira les fondements scientifiques nécessaires à la conduite des politiques publiques et à l'information de nos concitoyens au plus près des connaissances scientifiques présentes.

Sans attendre cependant, une analyse précise des ressorts de la crise permet de dégager des principes d'action publique et des recommandations opérationnelles.

Le premier principe est la transparence.

Cela concerne les informations à donner aux consommateurs et aux riverains, mais aussi au grand public et aux parties prenantes en première ligne, notamment les élus et les personnels de santé. Cela concerne aussi le financement des dispositifs de contrôle et de recherche.

Le deuxième principe est l'attention.

Toutes les plaintes doivent être entendues et prises en charge. C'est la noblesse de l'art médical. La diffusion généralisée des technologies de la mobilité a largement bouleversé nos vies en l'espace d'une décennie. Dans ce contexte, l'attention aux populations fragiles est une exigence politique.

Le troisième principe est la précaution.

Nous avons à définir, à la faveur de cette crise, une pratique rénovée de la gestion des risques en situation d'incertitude :

1. Rédigé par Pr Jean-François Girard (président), Stéphane le Bouler (rapporteur), Camille Février (rapporteur adjoint) et remis le 25 mai 2009 à Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la Santé et des Sports, Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'économie numérique, Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie.

dialogue, pluralisme de l'expertise, recherche, action proportionnée et évolutive en sont les maîtres mots. Compte tenu de l'état des connaissances, le principe de précaution justifie des restrictions d'usage du téléphone mobile, en particulier pour les enfants et les femmes enceintes ; en revanche, pour ce qui est des antennes, d'autres logiques d'action permettent de limiter l'exposition des populations au mieux des possibilités technologiques et de renforcer l'effort de constitution de connaissances.

Le quatrième principe revendique l'importance de la délibération démocratique.

Le débat public ne participe pas du problème, comme certains pourraient le penser, mais de la solution. Au nom de la transparence, tout doit être « mis sur la table » et délibéré, à tous les échelons. L'information, la concertation ne suffisent pas cependant. Les élus doivent disposer d'un pouvoir de négociation pour gérer, non pas la sécurité sanitaire, mais la régulation territoriale des installations.

Le cinquième principe est la cohérence de l'action publique.

Le pilotage de l'action publique au niveau central doit progresser pour assumer une gouvernance d'ensemble de qualité : cela concerne la prospective, l'expertise, l'organisation de la recherche, l'exercice des missions de contrôle et la qualité de la réglementation.

Sur ces fondements, dix orientations sont proposées à l'issue de la table ronde.

● Une information accessible pour le grand public :

- Ouvrir un portail Internet « Radiofréquences, santé, environnement », qui permettrait d'accéder à l'ensemble des ressources documentaires disponibles ;
- Organiser une campagne d'information sur les effets sanitaires de la téléphonie après la remise de l'avis de l'Afsset.

● Un effort de communication auprès des élus locaux et des professionnels de santé :

- Mettre à disposition des élus locaux l'ensemble des informations utiles (réglementations, informations

disponibles et accessibles sur les effets sanitaires). Les supports de cette communication seraient diversifiés : notices, personnes ressources au sein des services déconcentrés, site Internet, ligne téléphonique dédiée ;

- Délivrer aux professionnels de santé une information adaptée, aussi bien pour répondre aux questions des patients sur les effets pour la santé que pour prendre en charge les personnes hypersensibles.

- **Une prise en charge adaptée pour les personnes hypersensibles :**

- Mettre en place une collaboration avec les équipes de l'hôpital Cochin pour élaborer un protocole d'accueil et de prise en charge de ces patients ;

- Faire de l'analyse de ces symptômes une des priorités assignées aux organismes qui auront en charge la programmation de la recherche ;

- Mieux encadrer les pratiques de commercialisation des dispositifs « anti-ondes ». Les autorités en charge de la répression des fraudes ou de la vérification de la publicité devraient être en mesure de proposer des solutions adaptées.

- **Une démarche de précaution proportionnée auprès des consommateurs et des salariés :**

- Faire en sorte qu'une notice émanant des autorités sanitaires accompagne l'achat des téléphones mobiles ;

- Sur les points de vente, rendre obligatoire l'affichage accessible et lisible du débit d'absorption spécifique des téléphones mobiles ;

- Étudier un ensemble de mesures complémentaires aux dispositions d'ores et déjà inscrites dans le projet de loi Grenelle 2 afin de renforcer les précautions concernant les usages jugés problématiques (encadrement de la publicité notamment), de garantir la sécurité des travailleurs (notamment en confortant le rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – CHSCT) et de favoriser les pratiques qui diminuent notablement l'exposition aux ondes (oreillettes, SMS plutôt que voix).

- **Une évolution raisonnée des seuils d'exposition :**

- Compléter le seuil d'exposition réglementaire par un objectif cible de

qualité dans les lieux de vie, au mieux des possibilités techniques ;

- Engager sans attendre un travail avec les meilleurs experts, pour définir les exercices de modélisation et les expérimentations possibles de ces évolutions.

- **Un dispositif de contrôle des expositions rénové :**

- Modifier le protocole de mesure conformément aux évolutions européennes : l'Agence nationale des fréquences pourrait mettre en place sans attendre une concertation avec l'ensemble des parties ;

- Modifier l'organisation des contrôles d'exposition : les opérateurs pourraient acquitter une redevance et ne financeraient plus ainsi directement les contrôles ; le marché des organismes en charge du contrôle pourrait être ouvert dans le cadre d'un mécanisme d'accréditation rénové ; la maîtrise d'ouvrage de l'ANFR serait renforcée.

- **Un droit au contrôle individuel des expositions :**

Les citoyens doivent avoir la possibilité de faire mesurer le niveau d'exposition au sein des lieux de vie ou de travail : une concertation pourrait être organisée en vue de permettre aux municipalités (ou aux établissements intercommunaux) de diligenter des contrôles à la demande ; il en irait de même pour l'installation de bornes de mesure fixes sur les sites publics, notamment les établissements sensibles.

- **Des prérogatives renforcées pour les élus locaux :**

- Sans préjudice des prérogatives des autorités en charge de la santé publique (services déconcentrés de l'État), du contrôle des fréquences (ANFR) et de la régulation du secteur (ARCEP), renforcer les compétences du maire (ou, selon les contextes, du président de l'établissement intercommunal, voire du président du conseil général) dans la planification des équipements : un schéma prévisionnel de déploiement serait institué au niveau territorial pertinent. Il permettrait d'organiser un dialogue périodique sur les besoins et les projets locaux d'implantation des antennes ; il permettrait également une évaluation périodique des niveaux d'ex-

position et du respect des engagements souscrits par les parties ;

- Renforcer significativement les informations mises à disposition des habitants (dans le cas d'immeubles collectifs accueillant des antennes) et des riverains *via* les autorités locales : motivation, localisation précise des installations, dispositions d'intégration paysagère, mesures d'impact, mesures avant-après.

- **Une organisation de la recherche rénovée :**

- Compte tenu de l'importance des besoins de connaissance et de l'évolution globale du paysage de la recherche, conforter le dispositif de programmation des travaux sur les radiofréquences et engager de nouvelles initiatives, notamment sur les questions posées par la situation des personnes hypersensibles et sur les études à conduire en vue de compléter l'approche des seuils d'exposition (travaux d'expérimentation et de modélisation) ;

- Rationaliser le financement de la recherche : une redevance permettrait de maintenir l'effort de financement assumé par les opérateurs, tout en mettant un terme aux controverses liées au mode de financement actuel.

- **Une organisation pour le débat public :**

- Organiser un débat avec l'ensemble des parties prenantes à la faveur de la sortie du rapport de l'Afsset au mois de septembre 2009 ;

- Au vu de cette expérience et en lien avec le Plan national santé environnement 2, pérenniser un dispositif de dialogue qui permette de préciser les questions à soumettre à l'expertise publique au fur et à mesure que les connaissances progressent sur ces « risques émergents ».

Sur le modèle du Grenelle de l'environnement, des « comités opérationnels » pourraient prolonger la démarche de concertation avec l'ensemble des parties. La table ronde serait réunie en plénière à échéance régulière pour suivre l'avancement de travaux. ■

Bonnes pratiques pour la table ronde « Radiofréquences, santé, environnement »

Les principes

- Un dispositif partagé ;
- La déontologie de l'expertise ;
- La mise à disposition de tous des informations disponibles ;
- L'ouverture permanente au dialogue ;
- L'éthique de la discussion, le respect du pluralisme et des avis divergents.

Le dispositif

- Le pluralisme des experts sera garanti par les pouvoirs publics, à travers la possibilité donnée au collège des associations et à celui des opérateurs de convier deux experts de leur choix pour chacune des trois séances thématiques ;
- Les conflits d'intérêts éventuels des intervenants sollicités seront déclarés et rendus publics ;
- Pour la bonne organisation des débats, le président veillera strictement à l'équilibre des temps de parole entre les parties ;

- Au plus tard 48 heures avant chaque séance, les parties seront invitées à communiquer au rapporteur l'ensemble des pièces qu'elles désirent mettre à disposition des autres participants, ainsi que les sujets spécifiques qu'elles souhaitent traiter au cours de la séance ;
- Un relevé de conclusions sera adressé aux membres de la table ronde à l'issue de chaque séance ; un *verbatim* des séances sera également très rapidement diffusé ; les membres de la table ronde seront invités à réagir par écrit dans un délai de 72 heures ; le texte amendé sera alors rendu public ;
- En revanche, la confidentialité devra être garantie sur les documents intermédiaires qui n'auraient pas été discutés en plénière ;
- Le débat devra être permanent, par tout moyen approprié, notamment par mail ou lors de réunions de travail bilatérales (le maximum sera fait pour permettre ces rencontres avec le président et le rapporteur) ; cela vaudra à l'issue de chaque séance plénière ; cela vaudra surtout au moment de préparer les conclusions de la table ronde. ■

Unité de lieu ensuite : le ministère de la Santé a constitué le lieu unique de la table ronde. Symbole important quant à la reconnaissance dans l'espace public du questionnement concernant les effets sur la santé et la nécessaire prise en charge de situations de souffrance, notamment celle ressentie par les personnes dites « électro-hypersensibles ». Mais symbole maladroît aussi pour une table ronde dont le propos ne tenait pas exclusivement sinon essentiellement aux questions des conséquences sur la santé. Difficile d'esquiver la question de la dangerosité quand on tient séance au ministère chargé de la protection de la santé des populations.

Unité d'action et d'acteurs enfin. La question de la participation à la table ronde a été âprement discutée. Nous avons exclu la participation d'experts scientifiques es *qualités* pour les raisons dites plus haut. Nous avons requis en revanche la participation de deux sociologues et d'un juriste, pour suivre et éclairer nos échanges. L'important, en dehors de ces questions, était de constituer de façon équilibrée des collèges stables : élus (parlementaires et représentants des associations d'élus), associations (associations d'usagers, de consommateurs, associations environnementales généralistes ou spécialisées), partenaires sociaux, opérateurs de téléphonie et acteurs publics nationaux. C'est sans

doute là un acquis important du Grenelle de l'environnement, celui dont cette table ronde s'est en tout cas le plus volontiers inspiré : instituer une scène stable pour la négociation autour des principaux collèges représentatifs de la société.

Destinée à produire quoi ?

Assurément, il ne s'est pas agi d'une mise en scène. Le débat au fond a pu avoir lieu, même si tous les approfondissements n'ont évidemment pu être donnés dans le temps court de nos débats.

S'agissait-il de produire du consensus ? Sur le diagnostic de crise et sur les ressorts de cette crise et de la contestation, éventuellement. Certainement pas sur les effets sur la santé, par construction. Le but n'était pas tant de produire un consensus que de se donner les moyens de poser tous les problèmes sur la table. S'agissant d'une problématique trop longtemps négligée en termes de construction du débat public (en dehors des initiatives précoces des parlementaires, de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques en particulier), cet exercice de dévoilement de l'ensemble des problèmes sur une scène nationale était, en soi, un acquis essentiel.

S'agissait-il de produire un plan d'action ? Nous avons classiquement excipé de principes pour l'action publique et d'un ensemble de recommandations, d'effet

immédiat ou à plus long terme, laissant le soin à des comités opérationnels ou à des groupes de travail de trouver les voies les plus pertinentes.

Il n'y a pas eu de « coup de théâtre ». Aucun acteur n'a quitté la scène. Aucune solution miracle n'a été esquissée. Instituer la scène de la négociation sociale sur les radiofréquences était plus important, en termes d'acte fondateur, que d'esquisser des solutions spectaculaires.

Un corpus de règles

Pour faire pièce aux critiques sur les équilibres et les partis pris éventuels des initiateurs, voire des modérateurs, de la table ronde sur la méthode suivie, nous avons tenu à établir très vite les règles du jeu. Nous les avons inscrites en préambule.

Nous nous y sommes pour l'essentiel tenus. Un petit conseil pour ceux qui auront à gérer ce type de débat à l'avenir : se doter d'un corpus de règles et, pourquoi pas, de celles-ci en particulier pour fonder, dans la pratique, un ensemble de principes reproductibles.

Société (civile) et expertise : à la recherche d'un modèle

On a évoqué d'emblée le contexte particulier de ce « Grenelle des ondes », à savoir la controverse sur la dangerosité d'une part et l'intervention des juges sur le dossier

d'autre part. Autant la table ronde était peu adaptée pour tenir le débat scientifique en son sein ou, pire encore, traiter des décisions de justice et des évolutions de la jurisprudence, autant elle paraissait apte à aller au fond du questionnement relatif aux formes de la concertation locale et aux conditions concrètes d'implantation des antennes : Quelle place pour les élus ? Quelles prérogatives ? Quel rôle pour les riverains ou les habitants ? Quelles modalités d'information des populations ? Sur la base de quelles données de prospective, de mesure et de contrôle ? Comment délivrer l'information sur les risques des terminaux ? Quelles applications raisonnées du principe de précaution en la circonstance ? Comment faire évoluer la réglementation quant aux seuils d'exposition au mieux des possibilités technologiques ? Toutes ces questions ont alimenté les débats – et les propositions – de la table ronde. L'expertise réunie autour de la table était cette fois la plus à même de décrire les problèmes et d'envisager des solutions, dans une logique conforme à l'idée du Grenelle. Les comités opérationnels et les groupes de travail mis en place à l'été 2009 pour poursuivre les travaux de la table ronde permettront de capitaliser ces compétences.

Une dramaturgie immature

Ce qui a sans doute le plus surpris au démarrage des travaux, c'est le niveau d'incompréhension, pour ne pas dire d'hostilité, autour de la table. On a parlé de processus instituant. On peut aussi s'étonner qu'il ait fallu plus de douze ans pour ouvrir un tel dialogue, avec l'ensemble des parties prenantes, laissant à quelques parlementaires valeureux et aux enceintes frustes de la concertation locale (à quelques exceptions près) le soin de gérer le problème... jusqu'à l'impasse.

Une certaine efficacité dans la conduite des débats, un peu de chance, un rapport de restitution surgi pratiquement en temps réel... ont permis au processus d'aboutir, mais disons le tout net : ce n'est pas une façon raisonnable d'accueillir les questions de santé-environnement ou de risques émergents dans le débat public.

Il faut «routiniser» les Grenelle, en extraire un ensemble de règles et de bonnes pratiques, alimenter la réflexion des acteurs, dans les différents collèges, déployer les apprentissages. Nous persistons depuis le Comité opérationnel consacré à la veille

sanitaire et aux risques émergents² : on a besoin d'un dispositif et de procédures stables, pérennes et adaptés pour accueillir dans l'espace public les débats sur les risques émergents ou les « technologies potentiellement porteuses de risques », pour reprendre l'expression de Françoise Weber et d'Alfred Spira.

Plutôt que de faire un jour, tardivement, une table ronde sur un problème, un autre jour un débat public à gros budget sur un autre problème, avant de demander un rapport dans l'urgence sur un troisième et de mettre en place un dispositif de recherche *ad hoc* sur un quatrième, ne serait-il pas temps : 1) d'acter une méthode stable de prise en charge de ce type de problèmes dits « émergents » par le système global de veille et de sécurité sanitaire, 2) d'élaborer des procédures point trop frustes d'appel au débat public, 3) de travailler les procédures de communication publique face aux risques dits « émergents », 4) de disposer d'une organisation de la recherche flexible et adaptée qui permette de développer des programmes aux meilleurs standards européens et en collaboration avec ces partenaires.

Nul doute qu'il faudra une volonté farouche pour aboutir sur ces recommandations de bon sens. ■

2. Voir le rapport à l'adresse suivante : http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/Rapport_Comop_19_-_veille_sanitaire_et_risques_emergents.pdf.