
Caroline Deblander et Nathalie Schiffino

Santé environnementale et État fédéral. Quelles stratégies d'acteurs sur l'action publique belge en matière d'ondes électromagnétiques ?

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Caroline Deblander et Nathalie Schiffino, « Santé environnementale et État fédéral. Quelles stratégies d'acteurs sur l'action publique belge en matière d'ondes électromagnétiques ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n°2 | Juillet 2013, mis en ligne le 16 juillet 2013, consulté le 15 août 2013. URL : <http://developpementdurable.revues.org/9807> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9807

Éditeur : Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

<http://developpementdurable.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://developpementdurable.revues.org/9807>

Document généré automatiquement le 15 août 2013.

© Développement durable et territoires

Caroline Deblander et Nathalie Schiffino

Santé environnementale et État fédéral. Quelles stratégies d'acteurs sur l'action publique belge en matière d'ondes électromagnétiques ?

- 1 La « santé environnementale » (OMS, 1989 ; ONU, 1992) opère un décloisonnement entre deux notions aux frontières floues que sont « la santé » et « l'environnement ». Dans un tel contexte, la « santé environnementale » devient un argument pour le secteur associatif¹, mais aussi un levier d'action publique à part entière, en France et plus largement au sein de l'Union européenne. Un exemple est fourni par la problématique d'une utilisation sécurisée des produits chimiques dans le cadre de la directive européenne dite REACH. Néanmoins, malgré des incitations internationales, cette notion percole peu dans les politiques publiques menées en Belgique. Dans cet article, nous mobilisons une approche constructiviste et la théorie relative au cadrage des politiques publiques comme grille d'analyse explicative.
- 2 Cela implique de considérer, d'une part, que les arguments de « bonne santé » influencée par un « environnement sain » font aujourd'hui partie de la façon dont les citoyens et les décideurs publics formulent les problématiques relatives à la santé et à l'environnement. Et de constater d'autre part que, selon le cadrage d'une problématique en termes de santé publique ou d'environnement, différents acteurs publics belges pourront participer à la fabrique de l'action publique. En effet, en Belgique, la répartition des compétences permet à la fois à l'État fédéral et aux Régions d'intervenir dans les deux secteurs. Dans le périmètre actuel du transfert des compétences entre État et Régions, les politiques sanitaires et environnementales restent à géométrie variable. À partir d'une étude de cas portant sur la régulation des ondes électromagnétiques (OEM), nous démontrons une réappropriation par des acteurs publics et associatifs de la dimension sanitaire et environnementale des OEM pour défendre leurs intérêts ; pour autant, nous montrons que ces acteurs ne s'approprient pas la notion de « santé environnementale » en tant que telle.
- 3 Pour comprendre pourquoi la santé environnementale ne s'impose pas en Belgique, la question de départ est donc formulée de la façon suivante : comment la mise à l'agenda des OEM évolue-t-elle d'un cadrage sanitaire à un cadrage environnemental (sans consister en une problématisation en termes de « santé environnementale »), et quelles sont les conséquences du nouveau cadre d'interprétation forgé par les acteurs ? Pour répondre à cette question, nous mobilisons la littérature scientifique sur le cadrage des politiques publiques (framing en anglais) qui s'attache à l'étude de la représentation des problèmes publics (Stone, 1989 ; Rein et Schön, 1991 ; Birkland, 1997). Elle investigate la manière dont divers acteurs sélectionnent certains aspects de la réalité pour parvenir à une mise à l'agenda d'un problème public (Hilgartner et Bosk, 1988 ; Gamson, 2000).
- 4 Les travaux de Tversky et Kahneman (1981), Gamson (1992), Benford et Snow (2000), ou encore Iannantuono et Eyles (2000) démontrent que la réalité sociale est un kaléidoscope dont les acteurs s'approprient certaines facettes pour construire les problèmes publics et l'action publique qui en découle. Dans cette perspective, notre analyse se focalise sur trois catégories d'acteurs, dont le travail de construction des problèmes publics peut être direct ou indirect. Il s'agit des groupes d'intérêts (que nous dénommons associations), des élus et des experts scientifiques qui assument traditionnellement un rôle dans le cadrage de problématiques complexes impliquant risque et incertitude (Jacoby, 2000). Ces trois catégories d'acteurs ont été sélectionnées à partir de l'étude de terrain, et sur base de leur « crédibilité » dont Benford et Snow (2000) et Druckman (2001) montrent qu'elle est une notion déterminante pour permettre l'imposition d'un nouveau cadre d'interprétation du monde.
- 5 Dans le cas des OEM, la nouvelle définition environnementale du problème public relève d'une stratégie de frame bridging, telle que définie par Benford et Snow (2000). En effet,

des acteurs (associatifs et publics, que nous allons détailler ci-dessous) connectent les OEM à une problématique de pollution environnementale. Ils ne nient pas la dimension sanitaire de ce qu'ils présentent comme un problème public, mais ils l'englobent dans la dimension environnementale. L'imposition de ce nouveau cadre d'interprétation est rendue possible par le fait que l'environnement s'impose, de manière transversale, par rapport aux secteurs traditionnels d'action publique (Borraz et Guirandon, 2010). Cette nouvelle définition s'inscrit dans un référentiel global durabiliste (Deblander, 2010 ; Nahrath, 2010), succédant au référentiel de marché (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2000).

- 6 Sur le plan méthodologique, notre article repose sur l'articulation de techniques qualitatives et quantitatives. Une analyse documentaire des communiqués de presse produits par les associations a permis de dégager leurs discours et leurs cadrages du problème public. Une analyse documentaire des programmes des principaux partis politiques belges (démocrates-chrétiens, écologistes, libéraux et socialistes) a permis de dégager des discours et des cadrages développés par les acteurs politiques. Une analyse de contenu a concerné spécifiquement les stratégies de cadrage de ces deux catégories d'acteurs. Des entretiens semi-dirigés ont confirmé les données extraites de l'analyse documentaire et de l'analyse de contenu. Enfin, dans une logique confirmatoire, une analyse de lexicométrie a fourni des informations quantifiées sur les discours de ces acteurs. Le travail de cadrage par les experts a été analysé au travers de sources secondaires issus des travaux de Stilgoe.
- 7 Sur base de l'étude de terrain et du cadrage théorique annoncés, les développements de l'article s'organisent en trois sections. La première présente la littérature scientifique sur les cadres cognitifs de politique publique. La deuxième enchâsse cette théorie aux stratégies des acteurs qui permettent d'expliquer la problématisation des OEM, d'abord sous un angle sanitaire, et ensuite sous un angle environnemental. Elle développe les conséquences du nouveau cadre d'interprétation forgé par les acteurs. La troisième section conclut l'analyse en énonçant les apprentissages de notre étude de cas au regard du concept de santé environnementale.

1. Les cadres cognitifs (frames) de politique publique

- 8 En analyse de politique publique, la notion de framing (Goffman, 1974) se réfère aux stratégies que les acteurs peuvent adopter pour définir et conceptualiser les problèmes publics et les politiques publiques (Della Porta et Keating, 2008 : 35). Inscrit dans le paradigme constructiviste et développé dans le cadre de la littérature sur la mobilisation et l'action collective (Schön et Rein, 1994 ; Benford et Snow, 2000), le framing postule que les problèmes publics et leurs définitions n'existent pas de manière objective et incontestée (Pralle, 2009 : 785).
- 9 Considérant le monde social comme un kaléidoscope de réalités potentielles (Iannantuono et Eyles, 2000 : 386), le processus de cadrage initié par certains acteurs désigne une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner sens à la réalité complexe et protéiforme. Cela permet aux acteurs de (se) donner un point de référence pour analyser, persuader et agir. Le processus de framing désigne donc à la fois la sélection de certains aspects de la réalité et la mise en exergue de certains éléments constitutifs (Entman, 1993 : 52). Cette rhétorique particulière permet de suggérer des indications au public quant à la manière dont il doit concevoir un problème (Morris, 2007 : 839).
- 10 Cette ossature interprétative, une fois imposée, donne de la cohérence à un ensemble d'images, de symboles et d'arguments (Benford et Snow, 2000 : 614). Elle balise les arguments autour de la définition du problème, autour de l'identification de la causalité, et comprend des jugements moraux et des solutions aux problèmes (Entman, 1993 : 52). Dans ce contexte, les réponses au problème public, formulées au travers de politiques publiques et de leurs instruments d'action publique, font elles-mêmes l'objet d'un travail sur le sens (Tversky et Kahneman, 1981 ; Faure et al., 1995).
- 11 De manière générale, l'imposition d'un cadre de référence, sa résonance, dépend de trois facteurs interdépendants que sont la saillance du problème, la crédibilité de la source (Druckman, 2001 : 1041) ainsi que la crédibilité intrinsèque du cadrage (Benford et Snow, 2000 : 619). De plus, l'inscription des problèmes publics dans les clivages partisans constitue

une ressource importante permettant d'initier une représentation des intérêts des acteurs par certains partis politiques (Jacoby, 2000 : 751). Le régime politique en Belgique étant caractérisé par la partitocratie (De Winter et Dumont, 2000), cet élément analytique est particulièrement intéressant.

- 12 Les cadres d'interprétation ne sont pas immuables (Iannantuono et Eyles, 2000 : 387) mais aucun acteur ne peut, seul, déterminer comment un problème est cadré (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005 : 138 ; Baumgartner et Mahoney, 2008 : 436). Tout au plus, les acteurs peuvent en présenter des éléments partiels qui entrent en concurrence avec d'autres cadrages présentés par des opposants et par les médias (Benford et Snow 2000 : 625). Les médias diffusent le cadrage du problème public auprès de l'opinion publique et jouent un rôle important dans la mise à l'agenda des problèmes (Birkland 1997 : 12). Lorsque le nouveau cadre est véhiculé de façon convergente par les médias, les associations et les acteurs publics (Baumgartner et al., 2009 : 173), il a de grandes chances de s'imposer. La section suivante montre comment des acteurs opposés argumentent sur des cadrages différents dont certains s'imposent, notamment dans les médias.
- 13 Une fois dominant, il permet aux acteurs de recruter de nouveaux membres, de mobiliser de nouveaux adhérents et, dès lors, d'acquérir des ressources supplémentaires (Benford et Snow, 2000 : 624). D'une importance capitale, le cadre cognitif dominant constitue donc une ressource de pouvoir non négligeable (Baumgartner et al., 2009 : 49). Il reflète les intérêts des acteurs (Schön et Rein, 1994 : 29) et favorise la plupart du temps une catégorie d'opposants par rapport au problème (Entman, 2007 : 165). Il distribue les rôles sociaux des acteurs, permettant l'inclusion ou l'exclusion de certains d'entre eux, et consolidant l'usage de certains instruments d'action publique (Gilbert et Henry, 2009 : 21).
- 14 La théorie en analyse des politiques publiques décline le processus en différentes dimensions que sont le frame bridging, le frame amplification, le frame extension, et le frame transformation (Benford et Snow 2000 : 624). Le frame bridging (Snow et al. 1986 : 467 ; Benford et Snow 2000 : 624) – traduit en français par la connexion de cadres (Dormagen et Mouchard, 2009 : 219) – constitue la stratégie la plus couramment utilisée par les acteurs (Benford et Snow 2000 : 624). Elle désigne l'unification de deux types de problèmes (par les acteurs) de façon à finalement mobiliser un cadrage unique. Ce cadrage commun permet à davantage d'individus, partageant des revendications unies par un dénominateur commun, de se fédérer, de constituer une base organisationnelle, et d'exprimer avec plus de poids leur mécontentement (Snow et al. 1986 : 467).

2. L'action publique belge en matière d'ondes électromagnétiques en Belgique

- 15 Pour analyser les argumentaires que les acteurs emploient au sujet des OEM en Belgique, pour déterminer leurs stratégies de frame bridging, et observer le glissement d'un cadre d'interprétation à un autre, il est utile de distinguer deux périodes. La première – qui s'étend de 1990 à 2001 – correspond à une première stratégie des acteurs, principalement associatifs, cherchant à mettre fin au vide juridique qui caractérise le secteur des OEM, en les formatant en termes de santé publique. La deuxième phase – qui s'étend de 2001 à 2009 – permet d'expliquer comment des élus, s'alliant aux contestations initiées par les associations, reformulent le problème public autour d'une dimension environnementale.
- 16 Ces deux catégories d'acteurs, associations et élus, développent des stratégies directes sur le cadrage de la problématique. En filigrane, les experts scientifiques exercent une activité semblable de cadrage. À cet égard, Stilgoe montre particulièrement comment s'est construit le discours scientifique dominant autour des effets thermiques des OEM (Stilgoe 2005 : 7). Les associations, leurs opposants et les décideurs publics mobilisent ce cadrage scientifique pour affiner leur travail de formatage du problème public.

2. 1. Cadrage initial du problème public par des acteurs différents (1990-2001)

- 17 À la fin des années 1990, la téléphonie mobile est à ses balbutiements. Au niveau international, européen et belge, elle est principalement cadrée comme relevant des télécommunications. Borraz (et al. 2004 ; Borraz 2008) constate que les antennes-relais font alors l'objet de peu de familiarité et d'un processus d'extraction. C'est à partir de 2000 que les antennes-relais deviennent un problème public en Belgique découlant d'une mise en risque de ces dispositifs (Borraz 2009). Le problème public émerge de la multiplication des antennes-relais suite à la diffusion de la technologie (la téléphone mobile devient une technologie de grand public²), la libéralisation du secteur et l'apparition de trois opérateurs (Base, Mobistar et Proximus) développant chacun leurs réseaux d'antennes.
- 18 L'analyse documentaire démontre que l'implantation peu coordonnée (à l'époque) de ces antennes, le manque d'information et de préparation des citoyens à l'égard de ces dispositifs techniques, déclenchent des questionnements sur la dévalorisation des habitations environnantes, notamment pour des raisons esthétiques³. On l'a compris, ce premier cadrage du problème public, présenté en termes paysagers et urbanistiques, se focalise sur un élément visible : les antennes-relais. Les arguments esthétiques sont principalement mis en évidence au sein de comités de quartier et sont mobilisés, auprès du Conseil d'État⁴, afin de bloquer les permis d'urbanisme dont la compétence relève des trois Régions⁵.
- 19 L'analyse documentaire et les entretiens attestent par ailleurs qu'il existe un second cadrage qui questionne les effets que la technologie peut avoir sur la santé et le bien-être de la population. Ce second cadrage, sanitaire, provient en réalité de questionnements formulés à l'encontre de la technologie aux États-Unis. C'est le cas, par exemple, lors du procès Reynard qui a fait l'objet de comptes-rendus journalistiques partout dans le monde⁶. Ces questionnements sanitaires s'appuient également sur les nombreuses mobilisations à l'encontre de la technologie observées à partir de 1994 en Australie, 1996 en Irlande ou 1998 en Grande-Bretagne (Burgess 2004).
- 20 La connexion (frame bridging) entre les deux aspects de la problématique est principalement réalisée en Belgique par une association environnementale créée en 1996, Teslabel. Cette dernière connecte les revendications locales et des déterminants plus globaux (Edwards 1993 : 169). L'association – qui s'était déjà mobilisée à l'encontre des lignes à haute tension – porte cette assignation de signification concernant les OEM auprès des parlementaires européens⁷ et auprès des ministres belges⁸. Elle leur demande une régulation sanitaire des OEM, elle insiste sur la nécessité d'appliquer les principes de précaution et ALARA (as low as reasonably achievable). Elle argumente sur base de l'appui dont elle bénéficie au niveau local et souligne la légitimité de sa cause en faveur d'un haut degré de protection sanitaire de la population.
- 21 Dans un premier temps, cette association environnementale dispose de peu de ressources, notamment en termes d'alliés, pour faire valoir son point de vue par rapport à la technologie. Par la suite, elle développe des analogies entre le secteur du tabac et celui de la téléphonie mobile, afin de dénoncer les dérives du « business as usual » et la prévalence des intérêts des lobbys économiques sur la santé des citoyens⁹. Elle mobilise par ailleurs l'exemple du tabac pour dénoncer les accointances entre l'OMS et les industriels¹⁰. Selon cette association, l'adoption de la technologie sans tests préalables constituerait un indice que l'histoire est un éternel recommencement et que les décideurs publics ne tireraient pas de leçons des erreurs commises dans le passé. Dénonçant les défaillances de l'État, l'association pointe également les analogies qui existent entre la téléphonie mobile et les scandales sanitaires qui ont marqué le continent européen, dont l'amiante, la vache folle et la dioxine. L'association dénonce encore l'irréversibilité des dommages causés par les ondes pour les adultes et pour les enfants.
- 22 Ce cadrage est relayé dans les médias, principalement francophones¹¹, qui légitiment les arguments, urbanistiques et sanitaires, développés par cette association. En réaction à ce cadrage orienté spécifiquement sur les antennes-relais, les industriels, les opérateurs et les équipementiers (formant une coalition économique), présentent une version alternative de

la réalité. Pour la coalition économique, le nombre sans cesse croissant d'utilisateurs de la technologie atteste de son utilité sociale¹².

- 23 La coalition économique considère que les réactions à l'encontre des antennes-relais sont symptomatiques d'un syndrome NIMBY (Not In My BackYard) et restreignent donc la portée du problème à une dimension individuelle et égoïste. Reconnaisant la défiguration paysagère résultant de la prolifération des antennes-relais, la coalition économique propose des pratiques destinées à réduire cet impact paysager en intégrant les dispositifs à des structures (clochers des Églises, fausses cheminées, faux arbres, par exemple). Elle utilise également des mâts élevés aux abords des autoroutes afin de réduire les nuisances visuelles pour les citoyens.
- 24 Par contre, l'analyse documentaire et les entretiens montrent que la coalition économique rejette la dimension sanitaire du problème public. Elle avance que les réactions des opposants aux antennes-relais, en termes sanitaires, sont irrationnelles. Elle argumente que, si effet sanitaire il y a, le téléphone portable constitue une source de danger plus importante que les antennes-relais puisqu'ils exposent directement le cerveau à une puissance de 2 W/kg alors que la puissance des antennes-relais s'élève à 0,08 W/kg. Aux yeux de la coalition économique, la focale des opposants sur les antennes de télécommunication mobile est donc infondée. De surcroît, selon la coalition économique, les impacts sanitaires de la technologie sont des effets thermiques résultant de l'échauffement des tissus. Or, argumente-t-elle, ces effets ont été identifiés et font l'objet de normes, définies par des instances scientifiques internationales, dont l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (ICNIRP). Son cadrage vise donc à démontrer qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause tant que d'autres effets, athermiques, n'ont pas été prouvés scientifiquement.

2.2. En 2001, la charnière entre deux cadres d'interprétation et le rôle des décideurs publics fédéraux

- 25 Étant donné la saillance du problème des antennes-relais et étant donné la crédibilité du cadrage sanitaire présenté par les acteurs associatifs, également mis en évidence au sein d'une recommandation européenne en 1999¹³, le gouvernement fédéral décide, dès 2000, de mettre le problème des OEM à son agenda. Cette prérogative lui revient en vertu des compétences qui lui sont attribuées.
- 26 Suite à de longues négociations entre les ministres fédéraux sur la norme à adopter, la ministre fédérale de la Santé publique adopte une norme d'exposition de la population à 20,6 V/m¹⁴, en application du principe de précaution¹⁵. Ce choix s'explique par la mobilisation des citoyens à l'encontre des antennes-relais et la résonance du cadrage du problème public présenté par les opposants environnementaux. Il s'explique encore par le contexte de régulation : les scandales sanitaires, dont particulièrement l'affaire de la dioxine en Belgique en 1999, ont rendu les décideurs publics plus sourcilleux lorsqu'ils doivent adopter des décisions publiques dans des matières à risque. Dès lors, le rappel des erreurs commises dans le passé, incorporé au cadrage présenté par l'association Teslabel, constitue un élément particulièrement vecteur. En outre, le gouvernement fédéral s'aligne sur l'Union européenne qui adopte une recommandation définissant un niveau de protection sanitaire des citoyens européens. Enfin, le parti écologiste, partenaire du gouvernement fédéral de coalition de 1999 à 2003, s'affirme en entrepreneur de politique publique dans les matières liées aux OEM. Il exploite donc une fenêtre d'opportunité pour une régulation restrictive du problème public.
- 27 Dans ce contexte, en 2001, un changement intervient dans la régulation publique menée en matière d'OEM. Elle n'est plus uniquement considérée, par les décideurs publics, comme inscrite dans le secteur des télécommunications, mais comme impliquant également une dimension sanitaire. En termes de régulation publique belge des OEM, c'est inédit. En raison de la connexion des deux dimensions, le cadre d'interprétation dans lequel s'inscrit la politique publique mute, particulièrement dans la phase de régulation suivante.

2.3. La montée en puissance du nouveau cadre d'interprétation (2001-2009)

- 28 Contestant la norme de 20,6 V/m adoptée par le gouvernement fédéral, plusieurs acteurs se fédèrent et forment une coalition environnementale. En effet, de nouveaux acteurs associatifs font leur apparition en Belgique, dont le Groupe de réflexion et d'action pour une politique écologique (GRAPPE) en 2001, le Collectif de lutte antennes GSM (Clag) en 2007, les groupements réunis des Habitants de Lambermont en 2008, Beperk de straling et Démobilisation en 2009.
- 29 Ces acteurs s'expriment d'une seule voix pour demander l'application du principe de précaution et dénoncer l'adoption de normes qu'ils présentent comme laxistes par le gouvernement fédéral. Ils contestent par ailleurs l'expertise scientifique produite par des instances scientifiques telles que l'ICNIRP et l'OMS, considérant qu'elles ne prennent que les effets thermiques en considération et que ceux-ci ne sont mesurés que sur des périodes courtes. Dès lors, la coalition environnementale entend se référer à une expertise scientifique indépendante, dont le rapport Bioinitiative¹⁶.
- 30 Cette phase est particulièrement intéressante car elle montre que l'augmentation du nombre d'acteurs associatifs est concomitante d'un élargissement du cadrage des OEM. Celui-ci intègre des éléments de plus en plus composites. Ainsi, les acteurs recourent à la notion de principe de précaution et au droit de l'environnement. Par ailleurs, le GRAPPE établit une connexion (frame bridging) entre le problème des OEM et la notion de pollution environnementale¹⁷. Enfin, ce cadrage élargi s'inscrit dans le clivage postmatérialiste (Inglehart, 1993) sur lequel s'ancre le parti écologiste qui promeut également un nouveau cadre d'interprétation (axé, selon Inglehart, sur le bien-être, la qualité de l'environnement, etc.). Ce cadrage renouvelé dynamise alors la controverse autour des OEM, dont il est fait état dans de nombreux articles de presse de l'époque.
- 31 Réagissant par rapport à ce cadrage de la problématique, la coalition économique restreint quant à elle la portée du débat en axant ses arguments sur des éléments techniques et scientifiques. Elle mentionne la validité des normes préconisées par des instances internationales reconnues comme l'ICNIRP, l'OMS et le SCENIHR (Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks). Par ailleurs, les opérateurs mentionnent que la téléphonie mobile est une technologie utile et ils appuient leur argumentation par le taux de pénétration de la technologie, de plus de 100 %.

2.4. Le rôle des décideurs publics régionaux dans l'imposition du nouveau cadrage

- 32 En réalité, les associations présentent uniquement une interprétation partielle du problème (Rein et Schön 1991 : 280). En l'occurrence, dans le cas des OEM, elles cadrent le problème de manière large, incorporant à la fois des éléments esthétiques, des éléments sanitaires et mentionnent une certaine pollution environnementale. Elles puisent donc dans les composantes d'un référentiel global « durabiliste » afin de mettre à jour leurs argumentaires.
- 33 Ce cadre renouvelé, à la fois doté – en vertu des notions exposées dans la section théorique – d'une crédibilité et d'une saillance¹⁸, entre dès lors en résonance avec les intérêts de certains acteurs régionaux dont singulièrement le parti écologiste, présent dans la coalition gouvernementale bruxelloise. Présent au gouvernement et au parlement bruxellois, le parti écologiste joue le rôle d'entrepreneur régional de politique publique en matière d'OEM. Les parlementaires écologistes décident notamment d'adopter un instrument réglementaire en la matière¹⁹. Une ordonnance est adoptée en 2007 afin de définir de nouvelles normes, d'immission environnementales, pour les champs électromagnétiques. Ce cadrage environnemental par des décideurs publics régionaux est innovant, Borraz (2009) pointant que le discours et la perception des OEM à cette époque sont liés à une dimension sanitaire.
- 34 En réalité, prenant appui sur le cadrage composite des OEM, les parlementaires poursuivent un double objectif : (1) changer le cadre d'interprétation afin (2) d'initier un changement d'échelle et capturer la compétence – définie sous un angle paradigmatique environnemental plutôt que

sanitaire – à l'échelon fédéral. L'analyse des travaux parlementaires bruxellois ainsi que par les entretiens semi-dirigés réalisés auprès des acteurs de terrain confirment cette stratégie.

35 En effet, l'analyse du processus de formulation du texte réglementaire bruxellois montre que les élus ont initié une régulation sur les OEM non seulement en raison d'une image environnementale prépondérante du problème, mais aussi en raison de leur volonté de s'approprier la compétence en matière d'OEM, sous le couvert de la compétence environnementale des Régions, comme en atteste, à titre purement exemplatif, l'extrait suivant : « À Bruxelles on a voulu avancer et alors on l'a justifié d'une manière un peu tordue en disant on agit pour la protection de l'environnement... on a joué un petit peu les innocents... en fait, non, on n'a pas joué les innocents parce qu'on a très mal joué les innocents puisque quand on lit les travaux parlementaires il ressort très clairement que l'objectif qui est poursuivi par le législateur, c'est de protéger les Bruxellois et pas les animaux bruxellois. Bon maintenant le juge constitutionnel... après quand il a validé, il a dit l'environnement ça protège notamment les êtres humains donc moi je n'ai pas de souci par rapport à ça » (entretien avec un parlementaire bruxellois).

36 Par ailleurs, l'analyse lexicométrique des travaux parlementaires bruxellois²⁰ fait ressortir la prévalence des arguments sanitaires par rapport aux arguments environnementaux. À titre exemplatif à nouveau, dans les auditions préalables à l'adoption de l'ordonnance de 2007, la notion d'environnement est mentionnée à 56 reprises, alors que le terme de santé est mentionné à 114 reprises. Ceci s'explique par le fait que les parlementaires bruxellois, même s'ils mentionnent la santé, entendent réguler largement la pollution électromagnétique, en ce qu'elle impacte non seulement les êtres humains, mais également la faune et la flore. Ils s'inscrivent ainsi en phase avec les textes fondateurs européens et internationaux en vertu desquels les actions environnementales visent à protéger la santé humaine tout comme la faune, la flore et la biodiversité.

37 Étant donné l'adoption de ce nouvel instrument réglementaire et l'empiètement sur les compétences du gouvernement fédéral, le Conseil des Ministres fédéraux attaque la Région bruxelloise auprès de la juridiction chargée de régler les conflits de compétence, la Cour Constitutionnelle. Les requérants, composés du Conseil des Ministres et des opérateurs de télécommunications mobiles, arguent de sept moyens pour faire annuler l'ordonnance bruxelloise.

38 Principalement, c'est le cadrage environnemental défini par la Région qui est décrié : « À titre principal, il est soutenu que la Région de Bruxelles-Capitale ne serait pas compétente pour adopter la norme attaquée, dès lors que l'objectif principal de celle-ci concerne la protection de la santé de l'homme et que la santé publique relève, à l'exception des compétences attribuées aux communautés, de la compétence fédérale (...) Sous couvert de protéger l'environnement, l'ordonnance attaquée légiférerait en réalité sur l'exposition humaine aux radiations visées et sur la protection de la population contre celles-ci : à aucun endroit des travaux préparatoires concernés - exposé des motifs, commentaire des articles, rapport de la commission ou auditions devant cette commission -, il n'a été question d'une dégradation de l'environnement, de la faune ou de la flore ; seule a été examinée la question de santé publique relative aux conséquences de l'exposition humaine aux radiations non ionisantes. Or, la protection de l'homme n'est pas comprise dans les compétences des Régions en matière de protection de l'environnement ; l'ordonnance attaquée empiète sur la compétence de l'État fédéral et interfère avec le champ d'application de l'arrêté royal du 10 août 2005²¹ ».

39 Contre cet argument, la Région de Bruxelles-Capitale argumente, quant à elle, que : « Pour déterminer l'objet d'un texte, son intitulé et son libellé devraient prévaloir sur les déclarations formulées au cours des travaux préparatoires, a fortiori lorsqu'une norme, comme c'est le cas en l'espèce, est le résultat d'une initiative parlementaire et que la proposition émane de plusieurs députés, de telle manière que la proposition s'appuie sur des déclarations individuelles et non sur un exposé des motifs global²² ».

40 De manière générale, au regard des coulisses du processus de formulation de l'ordonnance, ce premier moyen constitue la pièce maîtresse de l'argumentaire des requérants. Néanmoins, la Cour ne retient pas cet argument et consacre la compétence environnementale des Régions

dans la régulation des OEM. Dès lors, les Régions flamande et wallonne emboîtent le pas de cette régionalisation en adoptant également des instruments réglementaires afin de pallier le vide juridique dans le secteur des OEM. De manière générale, cette nouvelle définition environnementale correspond au profilage des acteurs associatifs dont les causes, et autres revendications, sont environnementales, ce qui légitime par rétroaction leur intervention.

Conclusion : la faible mobilisation actuelle de la santé environnementale en Belgique

- 41 Sur base de l'étude de cas relative aux OEM, notre article montre que les décideurs publics ont été amenés à se positionner sur des matières qui peuvent être construites par les acteurs comme étant transversales à la santé et à l'environnement. Si le décroisement opéré entre ces deux notions au travers de la santé environnementale rend ce positionnement moins ardu, la santé environnementale n'est pourtant pas mobilisée directement, comme telle, dans les argumentaires des acteurs en Belgique.
- 42 Cela peut s'expliquer tout d'abord selon une approche institutionnaliste. En effet, dans le cadre de la répartition des compétences entre plusieurs échelons de pouvoir, l'architecture belge confie aujourd'hui davantage les compétences sanitaires à l'autorité fédérale, et les compétences environnementales aux entités fédérées, c'est-à-dire aux Régions. Le processus de fédéralisation est encore en cours. A l'issue de la prochaine échéance électorale (au niveau fédéral et régional) de 2014, il sera intéressant d'observer les possibles nouveaux glissements de compétences. D'ores et déjà, la Région wallonne s'est positionnée en créant une « task force environnement-santé » qui annonce prendre en charge des problèmes de « santé environnementale » sans toutefois remplacer explicitement la connexion « environnement-santé » par la notion de « santé environnementale ». Les Régions flamande et bruxelloise optent pour le décroisement mais aussi l'usage différencié des notions « environnement-santé ».
- 43 Cela peut également s'expliquer par une approche constructiviste. C'est cette dernière que notre article a privilégiée. À partir du constat que la représentation dominante d'un problème public évolue, il décrit et explique comment les acteurs, dont les associations et les élus, peuvent développer des stratégies de cadrage en fonction de leurs intérêts et de leurs objectifs, afin d'imposer une nouvelle représentation du problème public dont ils se saisissent.
- 44 L'analyse de la mise à l'agenda du problème des OEM en 2001 a démontré que les acteurs associatifs pratiquent une connexion de cadre entre les aspects paysagers et sanitaires, ce qui capte l'attention des décideurs publics. Dès lors, la définition du problème public évolue. Un cadrage davantage orienté vers la santé publique que vers les télécommunications émerge et s'impose progressivement. En adéquation avec les perceptions des acteurs associatifs et les textes des arènes internationales et européennes, il peut devenir un nouveau cadre d'interprétation pour les acteurs et être présentée par eux comme « s'imposant naturellement ».
- 45 Néanmoins, les acteurs associatifs développant une stratégie pour renforcer davantage la congruence entre la régulation publique des OEM et leurs objectifs, ils initient une mobilisation plus large et présentent un cadrage de plus en plus composite du problème public alliant une image urbanistique, sanitaire, mais aussi environnementale. La connexion entre santé et environnement est établie par les acteurs dans leurs différentes argumentations.
- 46 Ce cadrage hybride offre par ailleurs une fenêtre d'opportunité aux décideurs régionaux, et principalement aux parlementaires bruxellois. Certains élus (appartenant au parti vert) se réapproprient les définitions du problème public afin d'orienter la prise en compte du problème par l'arène décisionnelle régionale. Le centre de gravité de l'argumentation est alors encore davantage déplacé sur la dimension environnementale.
- 47 On le voit, la construction du problème public ne relève pas encore d'une inclination à mobiliser la notion de « santé environnementale » en tant que telle. Elle participe d'une hybridation des arguments permettant aux acteurs de se positionner de façon transversale sur un problème public afin d'en favoriser la mise à l'agenda et le traitement. L'unification d'un cadrage « sanitaire » avec un cadrage « environnemental » a permis à une plus large coalition d'acteurs de se doter d'un dénominateur commun et d'amplifier encore la portée de leurs actions. La stratégie de frame bridging n'opère pourtant pas jusqu'à consacrer la notion

de « santé environnementale ». Des travaux ultérieurs pourraient montrer qu'à ce stade des relations entre acteurs dans le cadre du processus de fédéralisation, c'est parce qu'elle ne cadre pas avec la division des compétences entre acteurs aux niveaux fédéral et régional.

Bibliographie

- Baumgartner F. R. et al., 2009, *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Baumgartner F. R., et Jones B. D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner F. R., et Mahoney C., 2008, "Forum Section : the Two Faces of Framing : Individual-Level Framing in the European Union", *European Union Politics*, vol. 9, n° 3, p. 435–449.
- Benford R. D., et Snow D. A., 2000, "Framing Processes and Social Movements : An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology*, vol. 26, p. 611–639.
- Birkland T. A., 1997, *After Disaster : Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown, Georgetown University Press.
- Borraz O., 2008, *Les politiques du risque*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Borraz O., 2009, « Le cadrage par les risques sanitaires. Le cas des antennes-relais de téléphonie mobile », Dans *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris : La Découverte, p. 91–111.
- Borraz O., Devigne M., et Salomon D., 2004, *Controverses et mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique et Science Po.
- Boudia S., 2009, « Les problèmes de santé publique de longue durée. Les effets des faibles doses de radioactivité », Dans *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, p. 37–53.
- Burger E. J., 1972, "Health as a surrogate for the environment", *Daedalus*, vol. 119, n° 4, p. 133–153.
- Burgess A., 2004, *Cellular Phones, Public Fears, and a Culture of Precaution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Coburn C. E. 2006. "Framing the Problem of Reading Instruction: Using Frame Analysis to Uncover the Microprocesses of Policy Implementation", *American Educational Research Journal*, vol. 43, n° 3, p. 343–379.
- Deblander C., 2010, « La dissonance cognitive d'une politique sectorielle par rapport à un référentiel global écologique ? Le cas de la téléphonie mobile en Belgique », *AURAP*, Louvain-La-Neuve, 27 avril, 18 p.
- Della Porta D., et Keating M., 2008, "How many Approaches in the Social Sciences? An Epistemological Introduction", Dans *Approaches and Methodologies in The Social Science. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 19–39.
- De Winter L., et Dumont P., 2000, "Belgium : Subjects of Partitocratic Dominion", Dans Heidar K. et Koole R. (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London, Routledge, p. 106–30.
- Dormagen J.-Y., et Mouchard D., 2009, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, De Boeck.
- Druckman J. N., 2001, "On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?", *The Journal of Politics*, vol. 63, n° 4, p. 1041–1066.
- Edwards M., 1993, "'Does the Doormat Influence the Boot ?' : Critical Thoughts on UK NGOs and International Advocacy", *Development in Practice*, vol. 3, n° 3, p. 163–175.
- Entman R. M., 1993, "Framing : Towards Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, p. 51–58.
- Entman R. M., 2007, "Framing Bias: Media in the Distribution of Power", *Journal of Communication*, vol. 57, p. 163–173.
- Faure A., Pollet G., et Warin P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques.
- Futrell R., 2003, "Framing Processes, Cognitive Liberation, and NIMBY Protest in the U.S. Chemical-Weapons Disposal Conflict", *Sociological Inquiry*, vol. 73, n° 3, p. 359–386.
- Gamson W. A., 1992, *Talking Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gamson W. A., 2000, "Framing Social Policy", *The Non-Profit Quarterly*, n° 7, p. 40–42.

- Gilbert C., et Henry E., 2009, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte.
- Goffman E., 1974, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*, New York, Harper Colophon.
- Haider-Markel D. P., et Joslyn M. R., 2001, "Gun Policy, Opinion, Tragedy, and Blame Attribution : The Conditional Influence of Issue Frames", *The Journal of Politics*, vol. 63, n° 2, p. 520–543.
- Hassenteufel P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hilgartner S., et Bosk C. L., 1988, "The Rise and Fall of Social Problems: a Public Arenas Model", *Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53–78.
- Iannantuono A., et Eyles J., 2000, "Environmental Health Policy ": Analytic 'Framing' of the Great Lakes Picture", *Environmental Management*, vol. 26, n° 4, p. 385–392.
- Inglehart R., 1993, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica.
- Jacoby W. G., 2000, "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending", *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 4, p. 750–767.
- Jobert B., et Muller P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jutta J., 2003, "Issues and Seizing Opportunities: the UN, NGOs, and Women's Rights", *International Studies Quarterly*, vol. 47, n° 2, p. 247–274.
- Knoepfel P., Larrue C., et Varone F., 2005, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich, Verlag Ruegger.
- Kuhberger A., 1998, "The Influence of Framing on Risky Decisions: A Meta-analysis", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 75, n° 1, p. 23–55.
- Morris M. H., 2007, The Political Strategies of Winning and Losing Coalitions: Agricultural and Environmental Groups in the Debate over Hypoxia", *Politics and Policy*, vol. 35, n° 4, p. 836–871.
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, p. 89–207.
- Nahrath S. 2010. « Les référentiels de politiques publiques », Dans *Papier introductif à l'atelier "Comparative policy analysis: new trends in cognitive approaches" du groupe politiques publiques de l'ASSP*, Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique, Genève, 7 et 8 janvier, 26 p.
- Neveu E., 2005, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- OMS Europe, 1989, *Charte européenne de l'environnement et de la santé*, Copenhague, OMS.
- Organisations des Nations Unies, 1992, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm> consulté le 26/04/2012.
- Pellow D. N., 1999, "Framing Emerging Environmental Movement Tactics : Mobilizing Consensus, Demobilizing Conflict », *Sociological Forum*, vol. 14, n° 4, p. 659–683.
- Pralle S. B., 2009, « Agenda-Setting and Climate Change", *Environmental Politics*, vol. 18, n° 5, p. 781–799.
- Rein M., et Schön D., 1991, "Frame-Reflective Policy Discourse", Dans *Social Sciences and Modern States*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 262–289.
- Rocheffort D. A., et Cobb R. W., 1994, *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Kansas, University Press of Kansas.
- Schön D. A., et Rein M., 1994, *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.
- Snow D. A. et al., 1986, "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation", *American Sociological Review*, vol. 51, n° 4, p. 464–481.
- Stilgoe J., 2005, "Controlling Mobile Phone Health Risks in the UK: a Fragile Discourse of Compliance", *Science and Public Policy*, vol. 32, n° 1, p. 1–10.
- Stone D. A., 1989, "Causal Stories and the Formation of Policy Agenda", *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, p. 281–300.
- Straus R. M., 2011, "Citizens' Use of Policy Symbols and Frames", *Policy Sciences*, n° 44, p. 13–34.
- Tversky A., et Kahneman D., 1981, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, vol. 211, n° 4481, p. 453–458.

Notes

1 De Lacour G., 2012, « Santé environnementale : alertez les candidats! », *Le Journal de l'Environnement*, 16 avril.

2 Selon les chiffres présentés en 1999 et 2000 par l'Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications, en 1999, le taux de pénétration de la technologie (mesuré à partir du nombre de cartes SIM en activité en Belgique) atteignait 30%. En 2000, ce taux de pénétration a fortement évolué pour atteindre 55%.

3 Par exemple : Vermandere R., 1993, « Belgacom et son réseau de mobilophonie. Pylône controversé à Hélécine », *Le Soir*, 13 janvier ; Chalklin M., Willot I., 1997, « Ondes brouillées à Ohain », *Le Soir*, 25 avril ; Auteur anonyme, 1998, « Carte jaune pour Mobistar », *Le Soir*, 26 novembre.

4 Conseil d'État, Arrêt n°86.243, 24 mars 2000 ; Conseil d'État, Arrêt n° 86722, 7 avril 2000 ; Conseil d'État, Arrêt n°90.730, 9 novembre 2000.

5 L'État fédéral belge est composé de trois Régions : la Région Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne.

6 Mattheiem N., 1993, « Manies américaines : porter plainte et croire les bobards. La folle rumeur du téléphone qui tue », *Le Soir*, 29 janvier.

7 Courrier envoyé à Gianni Tamino, 15 janvier 1999 ; courrier envoyé à Wilfried Martens, Groupe du parti populaire européen, 1^{er} mars 1999 ; courrier envoyé à José-Maria Gil-Robles, 1^{er} mars 1999.

8 Courrier envoyé au ministre de la Santé sur la Recommandation européenne concernant la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques 0Hz-300GHz, 29 septembre 1999 ; courrier envoyé au ministre de la Santé sur l'étude d'une limitation de l'exposition des populations aux champs électromagnétiques en vue de protéger la santé à long terme, 3 juillet 2000 ; courrier envoyé au ministre de la Santé sur les ondes GSM et santé publique, 21 septembre 2000.

9 Courrier envoyé au ministre de la Santé sur les ondes GSM et santé publique : manipulations du principe de précaution, 24 octobre 2000.

10 Courrier envoyé au ministre de la Santé sur les ondes GSM et santé publique : manipulations du principe de précaution, 24 octobre 2000.

11 À partir d'une analyse longitudinale de la presse quotidienne francophone et néerlandophone, nous constatons que, durant la période 1990 à 2001, les médias francophones développent davantage de comptes-rendus sur les antennes-relais que les médias néerlandophones.

12 Selon un rapport de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), la téléphonie mobile est la technologie qui a été le plus rapidement adoptée par les consommateurs au cours de l'histoire. UIT, 2009, The world in 2009 : ICT facts and figures, http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/Telecom09_flyer.pdf, consulté le 20/03/2010.

13 Recommandation du Conseil du 12 juillet 1999 relative à l'exposition relative à l'exposition du public aux champs électromagnétiques, *Journal Officiel*, L 199/55, 30 juillet 1999.

14 Arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Moniteur Belge*, 22 mai 2001.

15 Les recommandations internationales et européennes préconisent quant à elles une norme de 41,2 V/m en champ électrique.

16 Blackman C., *et al.*, 2007, Bioinitiative report: a Rational for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF), <http://www.bioinitiative.org/report/index.htm>, consulté le 15/02/2012.

17 « Il est impératif de se débarrasser de l'illusion technologique qui veut que l'homme grâce aux progrès techniques toujours à venir pourra maîtriser toute chose (...). Les crises écologiques que nous traversons – changements climatiques, pillages des ressources naturelles, *pollutions* généralisées, érosion de la biodiversité ... – constituent des éléments de plus en plus prégnants d'un ensemble plus large qu'on ne traitera pas sans s'attaquer aussi aux rapports sociaux et aux intérêts qui défendent le statu quo. Il est trop tard pour une "soft ecology" permettant de ménager tous les conservatismes » GRAPPE Belgique, 2007, « L'horloge écologique n'accepte plus de tergiversation », http://grappebelgique.be/article.php3?id_article=280, consulté le 23/02/2012.

18 Nous avons déterminé la saillance du problème public grâce à une analyse longitudinale de l'agenda médiatique (Baumgartner et Jones, 1993).

19 Ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, *Moniteur Belge*, 14 mars 2007. Le terme ordonnance renvoie aux textes réglementaires adoptés en Région Bruxelles-Capitale. Celles-ci ont force de loi.

20 Proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, A-289/1, 20 juin 2006 ; Proposition d'ordonnance relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, A-289/2, 30 janvier 2007.

21 Cour Constitutionnelle, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.

22 Cour Constitutionnelle, arrêt 2/2009, 15 janvier 2009.

Pour citer cet article

Référence électronique

Caroline Deblander et Nathalie Schiffino, « Santé environnementale et État fédéral. Quelles stratégies d'acteurs sur l'action publique belge en matière d'ondes électromagnétiques ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n°2 | Juillet 2013, mis en ligne le 16 juillet 2013, consulté le 15 août 2013. URL : <http://developpementdurable.revues.org/9807> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9807

À propos des auteurs

Caroline Deblander

Caroline Deblander est titulaire d'une licence en journalisme et d'un master en science politique. Elle a réalisé une thèse de doctorat en science politique sur la régulation de la téléphonie mobile en Belgique (Université Catholique de Louvain). Elle a publié les résultats de ses recherches dans plusieurs revues : *Fédéralisme et Régionalisme*, *VertigO*, *Politiques et Société Gouvernance*. caroline.deblander@uclouvain.be

Nathalie Schiffino

Nathalie Schiffino est titulaire d'une licence, d'une maîtrise et d'un doctorat en sciences politiques de l'Université Catholique de Louvain. Professeure à l'Université catholique de Louvain, elle dispense des enseignements et développe des recherches sur la démocratie (traitement des crises, représentation et participation) et l'analyse des politiques publiques (secteurs à risque, notamment les biotechnologies). Elle a publié plusieurs articles notamment dans *Revue internationale de politique comparée*, *Journal of Risk Research*, *West European Politics*, *German Policy Studies*, *Archives of Public Health*, *Politique et Sociétés*, *Éthique publique* ainsi que des ouvrages dont *Crises politiques et démocratie en Belgique* dans la collection « Logiques politiques » chez L'Harmattan. Elle a également contribué à plusieurs livres collectifs publiés chez Routledge, Lexington ou Académia par exemple., nathalie.schiffino@uclouvain.be

Droits d'auteur

© Développement durable et territoires

Résumés

Des incitations internationales sont formulées en faveur de la prise en compte de la santé environnementale par les États (OMS, 1989 ; ONU, 1992) sans que cela influence de manière significative l'action publique en Belgique. À partir de l'étude de la régulation publique des ondes électromagnétiques (OEM), nous montrons comment les frontières floues entre santé et environnement peuvent faire l'objet de stratégies de réappropriation et de « framing » de la part d'associations environnementales et de décideurs publics. Partant du constat que la qualification et la labellisation des problèmes publics découlent d'un processus de construction sociale, nous adressons et répondons à la question suivante : comment la mise à l'agenda des OEM évolue-t-elle d'une problématique sanitaire à une problématique environnementale et quelles sont les conséquences de cette nouvelle image de politique publique ?

International organizations encourage national regulation of environmental health (OMS, 1989 ; ONU, 1992). Meanwhile, we notice that environmental health as a concept or as a policy instrument has not been diffused in Belgium. Leaning on a study of the regulation of

electromagnetic fields (EMF), we show that environmental associations and political decision-makers can play on the fuzzy definition of health and environment in order to challenge the framing of some public problems. Given that the definition of these public problems results from a social construction, we address the following research question: how is it possible to explain that the agenda-setting of EMF change from a health definition to an environmental one ? What is the consequences of this new image of the public policy ?

Entrées d'index

Mots-clés : Santé, environnement, politique publique, ondes électromagnétique, acteurs, cadrage des problèmes publics, frame bridging, mise à l'agenda.