

**Quel sort pour les déchets moyennement
et hautement radioactifs belges ?**

**Controverses et traitements médiatiques
entourant le choix de l'option**

Céline PAROTTE et Grégoire LITS

En Belgique, depuis la création par le législateur de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) au début des années 1980, la gestion des déchets radioactifs est reconnue officiellement comme un problème public, c'est-à-dire nécessitant une action de l'autorité publique – de l'État et de son administration – pour sa résolution. Cette prise en compte institutionnelle, loin de clôturer une fois pour toutes les débats et controverses entourant les choix relatifs aux meilleures options techniques de gestion, a enclenché un processus décisionnel qui, en raison de la très longue durée de vie des déchets à gérer, s'étendra sur plusieurs générations et évoluera au même rythme que la conception donnée au problème des déchets en tant que tel.

En septembre 2011 et après une trentaine d'années de recherche scientifique, l'ONDRAF a soumis au Gouvernement, conformément à ses missions légales (Arrêté royal de 1981), un programme de gestion nommé *Plan Déchets*. Dans ce programme, il préconise le dépôt géologique comme solution de gestion à long terme pour les déchets de haute activité et/ou de longue durée de vie – aussi appelés déchets de catégorie B&C¹.

En raison de l'importance de la phase de « formulation d'un programme d'action »² dans le processus de gestion publique du problème, c'est ce plan et plus précisément sa mise en débat sur la scène médiatique qui retient notre attention dans cet article. Pour ce faire, nous faisons le choix d'analyser le traitement médiatique du *Plan Déchets*, en le situant dans un processus plus large, c'est-à-dire incluant une pluralité d'acteurs intéressés, de construction du problème des déchets radioactifs en Belgique. Cette analyse repose sur une « conception relationnelle »³ de la définition des problèmes publics – ou sociaux. Il s'agit de comprendre les problèmes publics, et plus généralement la construction de politiques publiques destinées à les résoudre, à partir des relations liant différents types d'acteurs, ou, comme l'assemblage « des pratiques qui les produisent et les transforment sans cesse »⁴. Nous nous intéresserons ici précisément aux actions et interactions liant plusieurs groupes d'acteurs participant à ce processus dynamique de construction du problème public : l'organisme d'intérêt public – l'ONDRAF –, les médias, le public, certaines associations environnementales ainsi que les représentants politiques à tous niveaux de pouvoir.

¹ Ils se distinguent pour leur gestion technique, selon une recommandation internationale de l'AIEA, des déchets dits « déchets A », ou déchets de faible et moyenne activité et de courte durée de vie pour lesquels une solution de gestion a été adoptée par le Gouvernement belge en 2006. Notons qu'en décembre 2013, le Gouvernement ne s'était toujours pas positionné face au *Plan Déchets* de l'ONDRAF.

² JONES Charles, *An introduction to the study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

³ BLUMER Herbert, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, vol. 17, n° 67, 2004 [1971], pp. 185-199.

⁴ LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 12.

L'Approche relationnelle des problèmes publics – sociaux

Les problèmes sociaux comme comportement collectif

L'étude de la constitution des problèmes sociaux, c'est-à-dire de ce qui est identifié par une société comme un problème devant être résolu pour améliorer son propre fonctionnement, est une thématique ancienne de la Sociologie et des Sciences politiques qui trouve une de ses premières formulations opératoires dans les travaux d'Herbert Blumer, représentant du courant de l'interactionnisme symbolique⁵. Il défend la thèse que les problèmes sociaux n'existent pas en eux-mêmes mais sont uniquement le produit d'un processus de définition collective. Le rôle du chercheur est alors non pas de désigner les problèmes sociaux, ni d'identifier leur cause ou leur solution, mais bien d'étudier « le processus par lequel une société en vient à reconnaître, définir et traiter ses problèmes sociaux »⁶. Il s'agit alors d'identifier la « carrière » du problème afin de comprendre comment il apparaît, évolue et se maintient comme problème. Cette identification permet de comprendre les mécanismes du changement à l'œuvre dans la société. Blumer propose alors un modèle-type de la carrière d'un problème social découpé en cinq étapes. Ce découpage en cinq étapes idéales-typiques permet de situer clairement l'analyse du problème des déchets radioactifs belges que nous allons réaliser en la positionnant face à d'autres types d'analyse qui pourraient être – ou ont été – réalisés.

La première période identifiée par le sociologue est celle de « l'émergence du problème » qui peut être causée par exemple par « l'agitation sociale »⁷, l'action de groupes d'intérêt, la mise en évidence du problème par la presse ou par des lanceurs d'alerte⁸. La deuxième étape est celle de la « légitimation du problème ». Pour que le problème ne disparaisse pas, il doit gagner en respectabilité et se maintenir dans les discussions. Il doit également se diffuser et intéresser une part importante de la société afin d'être reconnu comme

⁵ L'interactionnisme symbolique est un courant sociologique qui apparaît dans les années 1940 à Chicago qui fait de l'interaction entre les individus le fondement du sens des actions sociales et donc de l'organisation des systèmes sociaux. Des racines plus anciennes de cette conception de l'analyse des problèmes sociaux peuvent être trouvées dans la sociologie formelle de George Simmel (notamment dans ses études sur le traitement de la pauvreté (SIMMEL Georg, *Le pauvre*, Paris, Allia, 2009 [1906]) ou dans l'approche pragmatiste de l'État, développée par Dewey et très proche de l'approche simmelienne en termes d'associations dynamiques et de formes sociales (DEWEY John, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, 2005 [1925]).

⁶ BLUMER Herbert, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *op. cit.*, p. 192.

⁷ *Ibid.*, p. 194.

⁸ Voir par exemple CHATEAURAYNAUD Francis et TORNAY Didier, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'École des Hautes études en Sciences sociales, 1999.

problème nécessitant un traitement par l'ensemble de la société. La troisième phase est celle de « la mobilisation de l'action ». Le problème devient « un objet de discussion, de controverse, de descriptions divergentes et de revendications diverses »⁹. Différentes identités se constituent et déploient des points de vue sur les meilleures options de résolution. Cette étape a été le sujet de très nombreuses études ces dernières années portant sur l'évolution et le « mapping » des controverses¹⁰, mais aussi d'études au sein de la Sociologie des mouvements sociaux¹¹. La quatrième étape est celle de la « formation d'un plan officiel d'action ». C'est le moment où le problème social devient véritablement un problème public – nous entendons par là : pris en charge par l'autorité publique. Un plan d'action officiel est créé par l'État ou ses délégués et est proposé pour résoudre le problème¹². La dernière étape est celle de la mise en œuvre effective du plan d'action qui est susceptible de transformer fortement la décision de principe.

Comme l'indiquent les quelques études mentionnées dans le paragraphe précédent, il est possible, pour étudier la carrière du problème, de centrer l'analyse sur une de ces cinq étapes en particulier. On oppose d'ailleurs généralement¹³ dans l'analyse des politiques publiques les travaux s'intéressant aux étapes préalables à la prise de décision publique – étapes 1 à 4 – à celles de la mise en œuvre des décisions prises – étape 5. Dans cet article, nous nous intéresserons uniquement à la quatrième étape de la carrière du problème des déchets hautement radioactifs belges et/ou de longue durée de vie, c'est-à-dire la production par la société d'un « plan d'action officiel », au travers de l'analyse de l'épisode du *Plan Déchets* de l'ONDRAF.

Action administrative, presse et action associative

Pour mener cette analyse à bien, il est nécessaire d'identifier les différents acteurs qui prennent part à ce processus de définition collective. Une fois ces acteurs identifiés, l'objectif sera de rendre compte de la pluralité des repré-

⁹ BLUMER Herbert, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *op. cit.*, p. 196.

¹⁰ Pour un exemple de « mapping » de la controverse sur l'enfouissement des déchets radioactifs en Suisse, disponible à l'adresse suivante : <http://nucleaire.urbadtk.org/index.html> (consultée le 18 décembre 2013).

¹¹ Voir par exemple, pour une analyse fouillée de la contestation antinucléaire dans le monde, RUDIG Wolfgang, *Anti-Nuclear Movements. A World Survey of Opposition to Nuclear Energy*, Harlow, Longman Current Affairs, 1990.

¹² Pour une analyse éclairante de cette étape précise à propos de la gestion des déchets radioactifs français, voir BARTHE Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, 2006.

¹³ LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 7.

sentations du problème ainsi que des modalités d'action de certains acteurs pour participer au processus de définition du problème public. Cette identification permet de mettre au jour certains aspects interactifs et cognitifs qui vont influencer la vision du problème et la production du plan d'action.

Dans un premier temps, il est possible de montrer, à partir d'un état de l'art portant sur l'ensemble des études s'intéressant aux relations société-environnement¹⁴, que quatre groupes d'acteurs sont la plupart du temps impliqués dans la gestion des problèmes environnementaux : la société civile, la sphère économique, la sphère scientifique et l'État. À nouveau, comme c'est le cas pour les cinq étapes de la carrière d'un problème social, les études qui prennent pour objet l'ensemble des relations possibles entre ces quatre types d'acteur sont très rares. Chaque courant de recherche privilégiant généralement la relation de deux, voire trois, de ces quatre types d'acteur. À titre d'exemple, la Sociologie des sciences s'intéressera principalement à la relation liant la sphère scientifique à l'État, ou la sphère scientifique à la société civile.

Dans cet article, nous suivrons le constat réalisé par Pierre Lascoumes¹⁵ de la centralité de certaines interactions dans ce processus de définition des problèmes environnementaux et nous décidons de centrer l'analyse sur la relation liant l'État et la société civile, et plus spécialement, à partir d'une analyse de la médiatisation du *Plan Déchets* de l'ONDRAF, d'étudier la relation liant l'administration publique aux médias, à certaines associations environnementales¹⁶ et au public.

Dans un premier temps, l'analyse de ces interactions sera contextualisée par une évocation rapide des principales évolutions qu'a connues la carrière du problème des déchets en Belgique au cours des trente dernières années. Cette mise en contexte permettra de mettre en évidence le passage d'une approche technocratique de la décision à une approche davantage participative. Elle permettra aussi d'expliquer pourquoi il est important aujourd'hui d'analyser le traitement médiatique du *Plan Déchets*.

Dans un second temps, l'analyse de la médiatisation de l'épisode du *Plan Déchets* révélera l'existence de cadrages¹⁷ divergents du problème des déchets B&C en Belgique. Plus précisément, nous mettrons en évidence l'existence d'un traitement journalistique différencié dans les deux commu-

¹⁴ FISHER Dana, *National governance and the global climate change regime*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.

¹⁵ LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, op. cit.

¹⁶ Ce choix est motivé également par l'absence d'analyse du traitement médiatique des controverses entourant la gestion des déchets radioactifs en Belgique.

¹⁷ Lascoumes parlerait de « transcodage » plutôt que de cadrage, c'est-à-dire, d'un « ensemble d'activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratiques dans un code différent » (LASCOUMES, Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, op. cit.,

nautés du pays ainsi qu'en corrélait la capacité du secteur médiatique de sortir des cadrages – notamment temporels – envisagés par l'ONDRAF dans ses contacts avec le public.

Mise en contexte : vers une problématisation « sociétale » des déchets B&C

Avant de passer à l'analyse de la médiatisation du *Plan Déchets* en tant que telle, il est important de replacer la production de ce plan et de sa médiatisation dans le contexte plus large de l'histoire de la prise en compte de ce problème par l'autorité publique. Cela nous permettra de mettre en évidence certaines caractéristiques de l'épisode du *Plan Déchets* dans la carrière du problème de la gestion des déchets radioactifs belges et justifiera l'importance d'étudier précisément la médiatisation de ce plan aujourd'hui.

Trois étapes peuvent être distinguées dans l'histoire belge de la prise en compte du problème des déchets radioactifs en Belgique¹⁸.

L'origine de l'industrialisation des technologies nucléaires remonte à la fondation en 1954 d'un centre de recherche entièrement dédié à l'étude de l'énergie atomique, le CEAEN, qui deviendra l'actuel Centre d'étude nucléaire de Mol – SCK-CEN. Pionnière en Europe dans la conception de réacteur nucléaire commercial, la Belgique construit rapidement, dès la fin des années 1960, des réacteurs destinés à la production d'électricité sur son territoire¹⁹. Cette industrialisation des technologies nucléaires s'opère dans un climat de forte confiance en la science et les scientifiques. Ce développement important des technologies nucléaires va de pair avec la production de déchets radioactifs à gérer.

Dans un premier temps, de la fin des années 1950 au début des années 1980, la gestion des déchets radioactifs n'est pas encore véritablement reconnue comme un problème. La responsabilité d'isoler ces déchets de l'environnement revient au producteur. Dans les faits, vu la difficulté de la tâche pour

p. 22). Nous préférons, même si l'idée est très proche, la notion de « cadrage » pour indiquer, dans une perspective sociologique institutionnaliste (voir DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 6-9), que ces reformulations du problème par les différents acteurs peuvent imposer un cadre interactionnel aux actions futures des acteurs actifs dans le processus de production d'un plan d'action.

¹⁸ Pour une analyse plus détaillée du contexte historique du processus décisionnel relatif à la gestion des déchets B&C voir LITS Grégoire, « La mise en politique des déchets radioactifs belges. Histoire des modes de gouvernance locale d'un problème environnemental », in BRÉDA Charlotte, CHAPLIER Mélanie, HERMESSE Julie et PICCOLI Emmanuelle, *Terres (dés)humanisées : ressources et climat*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2014.

¹⁹ Aujourd'hui, sept réacteurs produisent en temps normal environ 50 % de notre électricité.

les déchets très dangereux, le SCK-CEN propose de traiter volontairement les déchets pour l'ensemble des producteurs belges. Les déchets B&C sont conservés, stockés ou retraités, tandis que des déchets A et certains déchets B sont rejetés en mer. C'est au cours de cette période que la question des déchets radioactifs va petit à petit émerger comme un problème social. Plusieurs éléments, comme l'émergence d'une contestation organisée, ou la prise de position de scientifiques influents, vont contribuer au niveau international à légitimer ce problème et à le transformer en problème public.

Au début des années 1980, nous entrons dans la deuxième phase de la carrière du problème. En Belgique, la gestion de ces déchets devient, sur décision du législateur, la responsabilité d'un organisme d'intérêt public²⁰ : l'ONDRAF²¹. L'organisme est responsable de la gestion, du transport et de l'inventaire des déchets ainsi que du démantèlement des installations hors d'usage, mais le producteur reste responsable du financement. Cette période est également celle de la mise en place en 1983 d'un moratoire international interdisant le rejet en mer pratiqué jusqu'alors.

Au cours de ces premières années d'existence, l'ONDRAF s'attaque, en accord avec les recommandations d'agences internationales – NEA, AIEA –, au développement technique de deux nouvelles solutions distinctes de traitement. Une solution pour les déchets faiblement radioactifs, dits déchets A, – d'une part qui doivent être isolés de l'atmosphère pour une durée de 300 ans – et, d'autre part, pour les déchets moyennement (B) et hautement (C) radioactifs – nécessitant des temps de confinement pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'années.

À cette période, si le problème est devenu un problème nécessitant une action publique, sa gestion est toujours considérée uniquement comme un problème technique²² et, selon cette conception, en 1988 les experts de l'ONDRAF publient une étude scientifique qui identifie les cinq zones géographiques qui seraient les plus adéquates pour entreposer définitivement les déchets A²³. La réaction des communes concernées va être sans appel, les bourgmestres ainsi que les populations vont marquer leur opposition générale au projet, bloquant le plan de gestion proposé. Une nouvelle tentative en 1994 ne sera pas plus fructueuse, obligeant l'ONDRAF et le Gouvernement à changer leur angle d'approche pour traiter la question.

²⁰ Loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 art 179. § 2.2, publiée le 15 août 1980.

²¹ L'organisme public sera pleinement fonctionnel à partir de 1986, lorsqu'il acquiert les installations industrielles de traitement des déchets de BelgoProcess qui devient sa filiale industrielle.

²² ONDRAF, *Le projet cAt à Dessel. Une solution à long terme pour les déchets de catégorie A belges*, NIRON 2010-02 F, mars 2010, ONDRAF, 2010, p. 17.

²³ *Ibid.*

C'est dans ce contexte de blocage de la production d'un plan de gestion par des acteurs de la société civile que, dans les années 2000, l'ONDRAF va transformer sa manière de problématiser la gestion des déchets radioactifs. Nous entrons alors dans une troisième période de la carrière du problème où sa résolution est conçue par le gestionnaire public non plus comme quelque chose de technique, mais comme quelque chose de « sociétal ». La recherche de la meilleure option technique de gestion n'est plus suffisante, il faut avant tout trouver une solution qui soit la plus « acceptable socialement », c'est-à-dire qui ne soit pas rejetée par les populations directement concernées²⁴. Il devient donc primordial pour l'ONDRAF de développer et de maîtriser un dialogue avec le public.

L'ONDRAF va alors adapter les « instruments de décision »²⁵ utilisés pour produire son plan de gestion. Aux instruments scientifiques destinés à démontrer la sûreté de la proposition développée, s'ajoutent des instruments participatifs (panel citoyen, conférence de consensus, « partenariats locaux ») et communicationnels (politique de relations presse, site internet, etc.). L'organisme met en place, tant pour la production d'un plan de gestion des déchets A que pour celui des déchets B&C, des instruments d'action publique destinés à communiquer avec « le public » afin de développer ce que l'organisme appelle « un dialogue sociétal »²⁶. L'objectif étant d'intégrer dans le plan de gestion proposé au Gouvernement « les valeurs et les principes que la société veut mettre en avant pour fonder la stratégie future [de gestion des déchets] »²⁷. Cette re-problématisation et le déploiement d'actions adaptées ont permis à l'ONDRAF de proposer en 2006 au Gouvernement une solution pour la gestion des déchets A qui a été acceptée tant par le Gouvernement que par les communes concernées par l'accueil des installations de gestion et qui est maintenant en cours de mise en œuvre.

Concernant le plan de gestion des déchets B&C, cette nouvelle manière d'aborder le problème révèle la manière dont l'ONDRAF a rédigé son *Plan Déchets* soumis en 2011. Le public se trouve donc, dans ce moment de la carrière du problème, visiblement dans une position centrale au sein du processus de définition collective du problème et de sa résolution. Il importe donc d'étudier les différents canaux permettant à l'ONDRAF de communiquer avec lui. Parmi ceux-ci, le rôle de la presse et le traitement médiatique du plan d'action pro-

²⁴ Ce changement de conception est revendiqué clairement par l'ONDRAF, notamment pour une des premières expressions publiques de ce constat voir ONDRAF, *Vers une gestion durable des déchets radioactifs. Contexte du rapport Safir 2*, ONDRAF, 2001b.

²⁵ LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp. 11-44.

²⁶ ONDRAF, *Communiqué de presse. Dans quelle direction souhaitons-nous nous engager*, Bruxelles, ONDRAF, 2009.

²⁷ ONDRAF, *Communiqué de presse. Dans quelle direction souhaitons-nous nous engager*, op. cit., p. 1.

posé sont un des éléments qui doivent être pris en compte et qui ont été jusqu'à maintenant très peu étudiés en Belgique par rapport à l'autre canal qu'est l'utilisation d'instruments participatifs²⁸. La médiatisation est en effet une des dynamiques principales qui favorise la publicisation et la construction d'un problème public²⁹ et, bien que son impact puisse être controversé, la couverture médiatique affecte l'agenda politique à des degrés et à des moments divers³⁰.

L'analyse du traitement médiatique proposée dans cet article porte sur une période de temps – 2009 à 2011 – et un objet – le *Plan Déchets* – bien définis³¹. L'approche méthodologique a été double puisque le chercheur a mobilisé le logiciel Prospéro comme première source d'informations quali-quantitatives³² et, par la suite, a procédé à une analyse sémantique³³ où les articles, analysés un par un, ont été traités comme un récit fiction.

²⁸ Cette étude a en effet déjà été entreprise ailleurs à de nombreuses reprises (en Belgique mais aussi dans la plupart des pays nucléarisés qui ont connu une évolution similaire). Pour plus d'informations concernant par exemple la mise en œuvre de ces instruments participatifs en Belgique, notamment dans le cas des déchets A, nous renvoyons aux nombreux travaux d'Anne Bergmans de l'Université d'Anvers (notamment BERGMANS Anne, *Van de « burger als beleidssubject » naar « de burger als partner » : de Belgische queeste naar een langetermijnoplossing voor het beheer van het laagradioactief en kortlevend afval*, Thèse de doctorat, Universiteit Antwerpen, 2005, 683 p.). Signalons également le programme européen de recherche Insofec (www.insofec.eu), financé par l'Euratom, qui vise à étudier spécifiquement la mise en œuvre de ces instruments participatifs dans la construction des plans de gestion des déchets radioactifs dans l'ensemble des pays européens. Concernant l'étude de la mise en œuvre de processus participatifs dans le cadre du *Plan Déchets*, plusieurs études sont également en cours de réalisation, notamment par les auteurs de ce papier. À ce sujet, voir ZWETKOFF Catherine et PAROTTE Céline, « Le programme participatif et son évaluation procédurale. Le projet plan Déchets pour la gestion à long terme des déchets conditionnés de haute activité et/ou de longue durée de vie », in BRUNET Sébastien, FALLON Catherine et CLAISSE Frédéric (dir.), *La participation à l'épreuve. Méthodes participatives appliquées*, Bruxelles, Peter Lang, 2013, pp. 157-177 ; VAN BERENDONCKS Kris et BERGMANS Anne, *Projet ONDRAF. As 2 Evaluatie van het maatschappelijk consultatieproces rond het Niras afvalplan*, rapport de recherche, Université d'Anvers, 2012.

²⁹ HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 1, n° 157, 2010, pp. 50-58.

³⁰ WALGRAVES Stefaan et VAN AELST Peter, « The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory », *Journal of Communication*, vol. 56, n° 1, 2006, pp. 88-109 ; Vliegenthart Rens et WALGRAVES Stefaan « Média et politique. Les conditions de l'effet des médias sur l'agenda parlementaire belge », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n° 3, 2009, pp. 423-440.

³¹ Pour le corpus francophone, on compte 154 textes issus de 26 sources différentes. Pour le corpus néerlandophone, 251 textes, provenant de 34 médias différents sont totalisés. Les corpus sont très hétérogènes puisqu'ils se composent aussi bien de dépêches d'agence de presse que de quotidiens qualifiés de « qualité », de « critiques ou d'opinions », que de journaux populaires, hebdomadaires, ou encore de sites internet relayant des dépêches. Pour plus de détails sur la composition des corpus et sur la méthodologie employée, nous vous renvoyons au rapport de recherche de PAROTTE Céline, *Projet ONDRAF. Axe 3 : la couverture médiatique du Plan Déchets*, Université de Liège, 2012.

³² TRABAL Patrick, « Le logiciel Prospéro à l'épreuve d'un corpus de résumés sociologiques », *Bulletin de méthodologie sociologique*, n° 85, 2005, pp. 10-43.

³³ FRAITURE Éric et al., « L'accident de Tokaimura, analyse de la couverture médiatique, la presse écrite en Belgique, la France et les États-Unis » *Rapport de recherches*, Université de Liège, en collaboration avec le SCK-CEN, 2000, 80 p.

Considération médiatique du plan de gestion des déchets B&C en Belgique

Le challenge du journaliste sur les questions environnementales

Pour répondre à la question de la considération médiatique du *Plan Déchets*, deux critères peuvent être retenus : l'angle d'approche et l'intensité adoptés par les médias. À cet égard, Charadeau³⁴ considère que « le discours journalistique ne peut se contenter de rapporter des faits ou des dits, son rôle est également d'en expliquer le pourquoi et le comment, afin d'éclairer le citoyen ». Par conséquent, la précision d'un article dépend aussi de l'objectif du journaliste. Il peut choisir d'être un simple relais d'information ou être un journaliste critique qui « confronte les événements et amène le citoyen à se poser des questions »³⁵. Dans le premier cas, il se place dans le concept de l'immédiateté dont les traductions les plus représentatives sont la dépêche ou l'article proche du communiqué. Dans le deuxième cas, il agit consciemment comme un acteur à part entière, en tant que « [...] *conduits for other voices seeking to influence public attitudes* »³⁶. Le journaliste a aussi l'opportunité de sélectionner les informations, de faire le choix de mise à l'actualité qui cadre le débat. Il peut donc exercer une influence indirecte dans la construction de la réalité sociale « *through their agenda-setting role or their effect on the public's perception of salience or importance of issues* »³⁷. Au-delà des considérations des journalistes, Charadeau rappelle que l'événement couvert doit faire partie de « l'actualité ». Les événements environnementaux présentent la caractéristique d'être des sujets complexes, à traiter sur le long terme. Or, les journalistes se concentrent généralement sur « *a snapshot, a specific moment, event or action from a larger phenomenon* »³⁸.

³⁴ CHARADEAU Patrick, « Une éthique du discours médiatique est-elle possible ? », *Communication*, vol. 27, n° 2, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://communication.revues.org/index3066.html> (consultée le 20 décembre 2013).

³⁵ Entretien avec le journaliste d'un quotidien de la presse francophone (1), *La place du Plan Déchets dans les médias*, Bruxelles, 6 avril 2012.

³⁶ COX Robert, *Environmental Communication and the public sphere*, California, SAGE Publication, 2013, p. 31.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 146.

L'agenda médiatique de la gestion des déchets B&C en Belgique

Cinq constats peuvent être formulés concernant la mise à l'agenda médiatique de la gestion des déchets B&C en Belgique.

Premièrement, nos résultats mettent en évidence la place occupée par les dépêches. Elles sont de deux types : il y a celle de l'agence de presse Belga et il y a les dépêches Belga reprises *quasi* mot pour mot dans certains quotidiens – généralement, ce sont les sites web de ces quotidiens. Considérées conjointement, ces deux types de dépêches représentent 29 % du corpus néerlandophone et 24 % du corpus francophone. Interrogés à ce sujet, deux journalistes francophones avancent plusieurs facteurs explicatifs. D'abord, la dépêche est le signe que « c'est un sujet sensible qui reçoit une certaine place »³⁹ qui, par conséquent, est systématiquement repris dans la sélection des dépêches. Ensuite, les sites web, qui fonctionnent pratiquement tous avec les mêmes contraintes financières et des moyens humains identiques, reprennent tels quels les dépêches Belga parce que leur objectif premier est de relayer l'information brute rapidement⁴⁰. Ceci distingue évidemment la presse écrite des sites de presse Internet puisque les journalistes n'ont pas un rapport à l'immédiateté aussi aigu.

Deuxièmement, on constate que la problématique est davantage traitée du côté de la presse néerlandophone que du côté francophone ; elle mobilise davantage de journaux et de journalistes flamands⁴¹.

Troisièmement, lorsque les journalistes abordent la problématique de la gestion des déchets B&C, deux types d'événements sont identifiés. D'une part, il y a les événements officiels⁴² qui suivent le processus décisionnel légal de la gestion des déchets B&C – c'est-à-dire, entre autres, les étapes du processus d'élaboration du *Plan Déchets*. La source-clé concernant ce premier type d'événement est l'ONDRAF. D'autre part, il y a les événements qui alimentent le débat de la gestion des déchets B&C ou qui critiquent l'élaboration ou la version finale du *Plan Déchets*. Dans ce cas, d'autres acteurs – comme les organisations intergouvernementales, les politiques, les instances européennes – mettent d'autres éléments sur le devant de la scène

³⁹ Entretien avec le journaliste d'un quotidien de la presse francophone (2), 2012, *op. cit.*

⁴⁰ Entretien avec le journaliste d'un quotidien de la presse francophone (1), 2012, *op. cit.*

⁴¹ Dans le corpus francophone, la problématique de la gestion des déchets nucléaires B&C est couverte principalement par les journaux *Le Soir* et *La Libre Belgique* alors que du côté de la presse néerlandophone, on constate que les principaux journaux flamands – *Het Laatste Nieuws*, *Gazet van Antwerpen*, *De Standaard* et *De Morgen* – traitent régulièrement de la problématique.

⁴² Ces événements officiels sont la consultation sociétale – qui comprend les dialogues participatifs, la conférence interdisciplinaire et la conférence citoyenne –, la consultation publique légale, l'adoption par le Conseil d'administration de l'ONDRAF de la version définitive du *Plan Déchets*.

médiatique. Citons pour exemple, le communiqué de presse de Greenpeace identifiant 22 communes susceptibles d'accueillir les déchets nucléaires, qui fera la « une » de la presse flamande et francophone.

Quatrièmement, on constate que le journaliste flamand et le journaliste wallon considèrent les événements officiels de manière différente modifiant, par conséquent la grille de lecture proposée au lecteur. Pour le journaliste francophone, la problématique des déchets B&C ne se résume pas au *Plan Déchets*. En effet, il ne fait l'objet d'attentions que de manière très ponctuelle, pour des événements *quasi* systématiquement associés au processus décisionnel légal. Le *Plan Déchets* est donc un événement parmi d'autres à côté des questions du transport et du financement des déchets, ou des actions diverses menées par Greenpeace. Les facteurs explicatifs avancés par les journalistes francophones pour expliquer cette importance relative mettent en évidence les tensions préalablement identifiées par Cox : l'inertie d'un sujet, inscrit dans une temporalité longue, à mi-chemin entre actualité « froide » et actualité « chaude » obtient une place secondaire dans les quotidiens. Comme l'explique un journaliste francophone : « C'est un dossier qui connaît une telle inertie qu'on ne peut pas tout le temps revenir dessus pour en dire la même chose »⁴³. *A contrario*, le journaliste néerlandophone associe systématiquement le *Plan Déchets* à la gestion des déchets B&C. Le *Plan Déchets* de l'ONDRAF est donc une référence-clé pour le journaliste néerlandophone. Il sert de cadrage général à un autre débat : celui de la mise en œuvre du Plan. Aussi, cette association permet-elle au journaliste néerlandophone d'aborder deux autres questions : celle de la localisation et celle du dépôt géologique.

Le cinquième constat est une conséquence logique du précédent constat. Parce que les journalistes francophones et néerlandophones considèrent différemment la problématique de la gestion des déchets nucléaires B&C, les acteurs qu'ils choisissent de mobiliser ne sont pas toujours identiques. La presse néerlandophone se distingue de la presse francophone pour deux raisons. Premièrement, elle mobilise de manière prépondérante les acteurs locaux⁴⁴. Deuxièmement, de nouveaux acteurs – proches de la frontière belge – apparaissent⁴⁵. Quoiqu'il en soit, la scène médiatique reste également un espace de communication pour toutes les parties en présence et c'est aussi l'occasion pour les journalistes et les autres acteurs de prendre position sur l'option de gestion préconisée par l'ONDRAF dans son *Plan Déchets*.

⁴³ Entretien avec le journaliste d'un quotidien de la presse francophone (1), 2012, *op. cit.*

⁴⁴ En ce compris, les Communes – sans précision d'interlocuteur en particulier –, les Bourgmestres, les représentants communaux, le milieu associatif local.

⁴⁵ Les entreprises néerlandaises, les institutions nationales néerlandaises, les représentants politiques néerlandais.

Critiques du choix de l'option du dépôt géologique : double mise en débat

La presse francophone et l'alternative de l'entreposage en surface

Du côté de la presse francophone, le débat porte sur la prise en compte ou non d'autres alternatives, le consensus scientifique autour de l'enfouissement et la mise à l'agenda de la décision. Les principaux acteurs mobilisés par les journalistes sur le sujet sont l'ONDRAF, Greenpeace, le parti écologiste Écolo et les Verts européens. D'abord, le débat porte sur les alternatives existantes. Greenpeace, le Ministre wallon de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité – Philippe Henry –, les partis écologistes, une partie des citoyens ou encore la Région Bruxelloise réagissent dans la presse en privilégiant la question de l'entreposage principalement pour sa réversibilité et la possibilité de contrôle permanent qu'elle offre. La suite à donner au *Plan Déchets* ne doit pas concerner uniquement la question du dépôt géologique mais, dans une mesure plus large, l'étude des autres alternatives. *A contrario*, la Commission européenne ou le lobby nucléaire soutiennent qu'il n'existe pas d'alternative sûre au dépôt géologique. Ensuite, l'argument mobilisé par la Commission européenne et l'ONDRAF sur le consensus scientifique à l'égard de la solution de l'enfouissement est remis en cause par les partis écologistes et Greenpeace qui maintiennent que l'entièreté de la communauté scientifique ne s'accorde pas sur le sujet. Cette solution donnerait, selon Écolo Europe, l'illusion que le problème est résolu. Enfin, il y a encore une controverse entre ceux qui considèrent qu'il faut prendre une décision maintenant considérant les connaissances scientifiques disponibles suffisantes – c'est le cas de l'ONDRAF et de la Commission européenne – et ceux qui préfèrent attendre l'évolution des nouvelles technologies.

D'abord, il est intéressant de constater que les acteurs vont mobiliser le même type d'arguments – les critères scientifiques, de sûreté, de réversibilité ou sociétaux – pour justifier leur préférence en faveur de l'une ou l'autre option. Ensuite, le choix de l'entreposage en surface est d'abord abordé comme une alternative au dépôt géologique plutôt que comme une solution technique. En effet, ceux qui refusent le dépôt géologique sont aussi ceux qui se prononcent généralement en faveur du *statu quo* de l'entreposage en surface. Dans la presse francophone, la controverse porte donc sur le choix de l'option à privilégier ; une alternative est trouvée pour contester le choix du dépôt géologique ; l'entreposage en surface.

La presse néerlandophone : entre le débat de principes et celui de la mise en pratique

La presse néerlandophone va dédoubler le débat. Le premier débat, proche de celui mené sur la scène médiatique francophone, porte sur les alternatives au dépôt géologique. Il mobilise pratiquement les mêmes acteurs que ceux iden-

tifiés dans la presse francophone : l'ONDRAF, Greenpeace, le parti écologiste Groen!, les Verts européens et quelques représentants locaux. Contrairement à la presse francophone, la presse néerlandophone n'évoque pas l'entreposage en surface comme unique alternative mais relève toutes les alternatives possibles. Le deuxième débat, qui retient le plus l'attention des médias néerlandophones, porte sur les modalités de mise en œuvre du *Plan Déchets*. Par conséquent, la presse impose une grille de lecture plus avancée dans la controverse. L'association systématique de l'option de dépôt géologique à la gestion des déchets B&C permet de s'interroger sur un autre point sensible du programme de gestion : les critères de sélection du site. Notons que le deuxième débat n'est pas mis en avant par l'ONDRAF – comme c'est le cas pour les événements officiels – mais par un journaliste et Greenpeace. En effet, c'est grâce à un communiqué de presse de Greenpeace identifiant les 22 communes susceptibles d'accueillir les déchets nucléaires⁴⁶ et un passage du *Plan Déchets* réinterprété par un journaliste de la *Gazet van Antwerpen*⁴⁷. Ces deux événements considérés comme des « *critical discourse moments* »⁴⁸ ont stimulé les journalistes et les acteurs sur une période assez longue. Le choix des alternatives se décide donc au niveau des critères à privilégier : le dépôt géologique doit-il s'effectuer dans l'argile de Boom ou d'Ypres ? Doit-il être réversible ou irréversible ? Faut-il un ou plusieurs sites, de quelle profondeur ? Les déchets doivent-ils être enfouis là où ils ont été produits ?

Conclusion : les grilles de lecture multiples du Plan Déchets

Deux espaces de discussion parallèles

L'analyse du corpus de presse mise en relation avec l'analyse de l'évolution de la carrière du problème des déchets révèle l'existence de deux espaces possibles de discussion et d'information pour les citoyens.

Le premier espace est celui créé par l'ONDRAF au travers des différents dispositifs participatifs. Dans cet espace, le citoyen est invité à jouer un rôle proactif. Le débat a pour but de produire un consensus représentatif des valeurs et opinions de la population à propos du projet technique de gestion proposé

⁴⁶ Zones identifiées par Greenpeace, au regard de leur réinterprétation du *Plan Déchets*. Belga, « Greenpeace identifie 22 communes susceptibles d'accueillir les déchets nucléaires belges », 25 août 2010.

⁴⁷ DENISSEN Alain, « 22 gemeenten kunnen kandideren voor opslag nucleair afval », *Gazet van Antwerpen*, 25 août 2010 ; ROUSSEUW Boris, « Regio wil geen radioactief afval », *Gazet van Antwerpen*, 26 août 2010.

⁴⁸ CHILTON (1987) cité par GAMSON William et MODIGLIANI Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : A Constructionist Approach », *American Journal of sociology*, vol. 95, n° 1, 1989, p. 28.

dans le *Plan Déchets* – plus précisément le dépôt géologique. Dans cet espace, c'est principalement l'ONDRAF qui impose la grille de lecture. Petit à petit, le problème se cristallise autour de la question de l'acceptabilité sociale de la solution de gestion et des meilleures procédures de décision à mettre en œuvre.

Le second espace de discussion se joue sur la scène médiatique, là où le cadrage est effectué par les journalistes. Acteurs à part entière, les journalistes exercent une influence indirecte dans la construction de la réalité sociale⁴⁹ par leur choix de mise à l'actualité au même titre que les acteurs identifiés par eux comme les parties prenantes du processus légal.

On peut s'interroger sur les connexions possibles existant entre l'espace de discussion proposé par l'ONDRAF et celui des médias. Deux constats s'imposent face aux cadrages différents qu'ils proposent. Premièrement, les acteurs mobilisés et identifiés dans ces deux espaces de discussion ne sont pas les mêmes. À cet égard, l'exemple de Greenpeace est le plus éclairant. L'organisation refuse de s'insérer dans l'espace de discussion proposé et cadré par l'ONDRAF, mais alimente fréquemment le débat médiatique. Deuxièmement, cette différence de cadrage influe sur le contenu même du débat. D'une part, il y a l'ONDRAF et l'adoption finale du *Plan Déchets* qui prône le dépôt géologique. D'autre part, il y a une dualité dans le traitement journalistique sur la question du choix de l'option.

Dualité du traitement journalistique sur la gestion des déchets B&C

Les journalistes francophones et les journalistes néerlandophones cadrent différemment la problématique de la gestion des déchets nucléaires B&C. Dans la presse francophone, le débat porte sur le choix de l'option : dépôt géologique *versus* l'entreposage en surface. Les journalistes francophones, en confrontant les acteurs, jouent sur la conflictualité du choix de l'option. Dans la presse néerlandophone, l'option du dépôt géologique semble déjà admise et le débat est ramené aux critères de sélection du site de dépôt. Les journalistes néerlandophones jouent sur le registre de proximité pour attirer l'attention du lecteur.

Les journalistes ont donc la capacité de sortir du cadrage des débats proposés initialement par l'ONDRAF. Dans le cas de la gestion des déchets radioactifs, la différence de cadrage se joue principalement sur l'ancrage des discussions dans un moment différent du processus décisionnel. Les journalistes jouent donc sur la temporalité pour sortir du cadrage du problème tel que défini par le gestionnaire des déchets. Plus précisément, les journalistes

⁴⁹ GAMSON William et MODIGLIANI Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach », *American Journal of sociology*, vol. 95, n° 1, 1989, pp. 1-37.

francophones restent en amont et discutent encore des différentes options techniques envisageables alors que les journalistes flamands devancent l'ONDRAF et orientent les débats vers les problèmes qui surviendraient lors de la mise en œuvre de la solution proposée par l'organisme d'intérêt public. Cette capacité de sortir du cadre temporel proposé par l'ONDRAF n'a *a priori* pas été possible dans les espaces participatifs, ou, en tout cas, a été rendue beaucoup plus compliquée.