GRANDS CHANTIERS NUCLÉAIRES

Présentation

Les grands chantiers

Un problème à résoudre, une opportunité à saisir

Par Claude ROUSSEAU,

Chargé de mission à la DATAR.

Les expériences — notamment celle de Fos-sur-Mer — ont montré qu'il était très difficile pour les collectivités territoriales de faire face aux brusques et profondes variations de populations entraînées par l'arrivée — et le départ ultérieur — d'un très grand chantier. C'est ce qui a conduit à mettre en place une politique dite des « Grands chantiers », expérimentée à partir de 1975 lors de la construction du com-

plexe du Tricastin, puis ensuite progressivement perfectionnée et appliquée à toutes les grandes réalisations, notamment la construction des installations nucléaires. L'auteur décrit la conception globale de cette politique qui fait de chaque « Grand chantier » une opération exceptionnelle d'aménagement dans le sens le plus large de cette notion : aménagement spatial, social, mais aussi économique et financier.

Les chantiers très importants par le nombre de personnes qui y travaillent ne sont pas très nombreux, et ils se situent dans la plupart des cas près d'importantes concentrations de population. Le caractère temporaire inhérent à tout chantier, associé à l'importance des effectifs, ne pose donc, en général, que des problèmes mineurs facilement réglés par la présence d'une agglomération capable d'« absorber » la population du chantier.

Les exceptions telles que les grands barrages de haute montagne, les premières grandes installations électro-nucléaires, ou encore les gros ouvrages de canalisation du Rhône, ont été traitées avec un soin tout particulier par les grands maîtres d'ouvrage tels que Electricité de France ou la Compagnie Nationale du Rhône. A cas exceptionnels, procédures exceptionnelles, chaque fois déterminées « sur mesures » en fonction des données particulières de chaque site. Les résultats, en ce qui concerne l'insertion socio-économique de ces grandes réalisations, ont été inégaux, mais généralement et globalement satisfaisants.

La réalisation, autour de 1970, du grand complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer, a brutalement mis en lumière les problèmes d'accueil posés par la disproportion entre des effectifs de chantier très importants, amenés très rapidement sur le site, et une population locale peu nombreuse, aux structures à prédominance rurale. Cette expérience a montré que les mécanismes économiques, administratifs et financiers avec lesquels les collectivités territoriales — communes,

départements — s'adaptent aux variations de leurs populations, sont totalement incapables de faire face aux variations brusques et d'une grande ampleur causées par l'arrivée — et le départ ultérieur — d'un très grand chantier.

Les chantiers de grosse taille situés dans des zones peu peuplées et peu développées s'accompagnent aussi d'un paradoxe économique. Tout d'abord, il s'agit toujours de réalisations extrêmement onéreuses, sans rapport avec la valeur de l'ensemble du patrimoine public et privé de la zone proche. Les effectifs font le plus souvent du chantier le plus gros centre d'activité de cette zone — pour quelques années seulement. Le « placage » brutal et provisoire d'un chantier sur sa zone d'accueil, tout en étant tout à fait possible et même relativement simple à réaliser, apparaît ainsi comme inacceptable, par les déséquilibres insupportables qu'il impliquerait.

Le deuxième aspect paradoxal de ces chantiers, sur le plan économique, réside dans le fait qu'il s'agit presque toujours de construire un ouvrage ou un établissement qui, une fois terminé et mis en fonctionnement, rapportera à la collectivité directement intéressée par l'impact du chantier des ressources fiscales nouvelles très importantes, principalement par la taxe professionnelle.

Cette collectivité (rassemblant les communes voisines du chantier, et le département), si l'on n'y veillait pas, aurait donc à subir un traumatisme économique et social pendant le chantier, pour n'en recueillir un avantage financier substantiel qu'après que le chantier soit terminé et les personnels repartis. Accessoirement, il n'est pas inutile de souligner que la vocation traditionnelle des collectivités locales qui seraient ainsi malmenées par le « passage » d'un grand chantier, ne réside pas essentiellement dans le domaine économique : la compensation apportée par la fiscalité locale ne s'appliquerait donc que très imparfaitement à la nature, essentiellement économique et sociale du traumatisme causé par le chantier.

A partir de ces données, mises en lumière surtout par le chantier de Fos-sur-Mer, la « politique des grands chantiers » a été expérimentée tout d'abord lors de la construction du complexe du TRICASTIN (usine d'enrichissement d'uranium et centrale nucléaire), puis ensuite progressivement perfectionnée et appliquée à toutes les grandes réalisations d'Electricité de France et à l'usine de retraitement de La Hague.

Centrale nucléaire de Chinon. Vue d'ensemble du site.

Une opération exceptionnelle

En quoi consiste cette politique ? Plutôt que d'exposer les démarches qui se sont succédées de 1975 à 1982 pour définir cette politique, il est préférable d'en décrire la conception globale actuelle.

Il s'agit de faire de chaque chantier une opération exceptionnelle d'aménagement dans le sens le plus large de cette notion : aménagement spatial, social, économique.

Le caractère ponctuel de tous les chantiers auxquels s'est appliquée la procédure jusqu'ici conduit à une politique **d'aménagement et de développement local**. L'importance du chantier lui-même (montant des travaux, effectifs) et des moyens financiers nouveaux auxquels il donne naissance pour les collectivités locales concernées (taxe professionnelle) donne à chaque opération une puissance exceptionnelle.

L'idée directrice est que le chantier doit constituer le plus possible le **démarrage** d'un développement local, celui-ci étant dans chaque cas préparé en fonction des particularités géographiques, sociales et économiques de la zone qui avoisine le chantier, de façon à tirer le maximum des opportunités de celui-ci.

Tout d'abord, tout est fait pour que les structures socio-économiques locales participent au maximum de leurs possibilités au chantier lui-même :

- la main-d'œuvre résidant à une distance raisonnable du chantier est formée et informée de façon à constituer une partie aussi importante que possible de l'embauche du chantier ;

- les entreprises locales et régionales sont appelées à participer, directement ou en sous-traitance, aux travaux du chantier. Le maître d'ouvrage, pour atteindre ce résultat, s'efforce de scinder ses marchés en sous-ensembles à la

portée desdites entreprises, et celles-ci sont invitées à s'organiser avec l'aide de leurs chambres consulaires pour constituer une offre compétitive.

L'**accueil physique** du chantier constitue un des tout premiers volets de la politique. Le logement des personnels de fonctionnement et des personnels du chantier en provenance de l'extérieur est réparti aussi harmonieusement que possible entre les diverses communes, en tenant compte à la fois de la population existante, des équipements publics disponibles, et des possibilités ultérieures de développement économique.

Les équipements publics — scolaires, culturels, sportifs — sont également mis au niveau nécessaire compte tenu de leur état au départ et de la population nouvelle à accueillir.

Les voiries et réseaux divers sont eux aussi adaptés à l'accueil du chantier, à son fonctionnement et aux activités qui en prendront ensuite le relai.

L'ensemble ainsi constitué par la population qui aura reçu une formation et acquis une expérience professionnelle sur le chantier, et par les aménagements physiques réalisés à l'occasion du chantier, constitue une des données de départ **du développement local d'« après-chantier »**.

Dès le début du chantier, les caractéristiques, les particularités et les potentialités économiques du bassin d'emploi vers lequel pourront se tourner les personnels employés sur le chantier après la fin de celui-ci sont étudiées et mises à profit pour définir un programme de développement économique.

Dans ce domaine, la politique des grands chantiers se veut résolument innovante : il s'agit essentiellement de consacrer une part des ressources fiscales nouvelles des collectivités locales au développement des activités et de l'emploi, en majorant les sommes ainsi affectées de 50 % par des dotations de maître d'ouvrage du chantier.

Une vue de la cité EDF de Beaumont-sur-Véron,
près de la centrale de Chinon.

La participation des collectivités locales pourra servir à financer toutes les opérations de nature économique de la compétence légale des collectivités locales. La participation

du maître d'ouvrage viendra compléter ce domaine de compétence.

Si l'essentiel du financement du développement de l'après-chantier provient ainsi, en fait, du **fonctionnement** de l'objet du chantier (par le maître d'ouvrage et les collectivités locales), l'Etat apporte une contribution tout aussi essentielle par le financement privilégié du programme d'accueil, par une participation d'un tiers aux études, par une aide financière aux structures techniques mises en place par les collectivités pour l'après-chantier, et par la coordination générale de l'ensemble.

En conformité avec l'esprit de la décentralisation, la politique des grands chantiers, et tout particulièrement le développement local de l'« après-chantier », est une politique **proposée** par l'Etat à la région et aux collectivités locales concernées par chaque chantier. S'agissant de développement **local**, il est souhaité que la maîtrise d'ouvrage en soit prise par un organisme (syndicat mixte par exemple) regroupant le département et les communes concernées, et la région.

La politique des grands chantiers a donné jusqu'ici d'assez bons résultats en ce qui concerne l'**accueil** du chantier, ainsi que, sur la plupart des sites, en ce qui concerne l'**embauche locale**.

Le développement économique de l'après-chantier n'en est, lui, qu'à ses débuts. Les premières esquisses de programmes « après-chantier » apparaissent comme très prometteuses. Mais il ne faut pas perdre de vue que, s'agissant de création d'activités et de développement de l'emploi, les résultats ne sont jamais assurés et maîtrisés comme pour les programmes d'équipement.

Il importe donc que les différents partenaires de ces actions les entreprennent avec foi et détermination.

Vue d'ensemble du complexe du Tricastin.
Une première expérimentation de la politique « Grands chantiers ».