

Comité éthique et société
auprès de l'Andra

Avis Territoire



Novembre 2020

Préambule

Quelles que soient les options retenues pour les différentes filières de gestion des déchets nucléaires, des installations de stockage ou d'entreposage devront être conçues et implantées sur des territoires d'accueil. Le Comité éthique et société auprès de l'Andra a souhaité entreprendre une réflexion sur la signification de tels projets pour les territoires d'accueil, sur la reconnaissance à laquelle ils ont droit, et sur la relation de l'Andra à ces territoires.

Cette note propose une première contribution sur ce sujet. Elle est le fruit de la réflexion collective, nourrie par des rencontres, auditions, lectures ayant apporté une certaine compréhension des enjeux et des attentes dans trois territoires spécifiques (La Hague, Bure et Soulaines). Elle est structurée comme suit. Elle revient tout d'abord sur la question de la procédure de sélection d'un site d'implantation. Elle aborde ensuite la problématique des responsabilités de l'opérateur industriel et de l'Etat vis-à-vis du territoire, avant de questionner la possibilité de passer d'un territoire de projet à un projet de territoire.



1. La détermination des sites d'implantation

Des choix ont déjà été faits (Soulaines, Bure, La Hague), et il n'y a pas lieu de revenir ici spécifiquement dessus sauf pour en tirer des leçons susceptibles d'éclairer des décisions futures. La question de la sélection d'un site d'implantation est en effet particulièrement sensible. Il s'agit en quelque sorte d'obtenir et de faire coïncider quatre « permis d'implanter »¹, de nature respectivement technique, politique, sociale et réglementaire : une combinaison adéquate de technologie (conteneurisation...) et de géologie (caractéristiques du site retenu...) doit fournir une protection adaptée à la nature des déchets concernés ; le projet doit bénéficier d'un portage politique territorial, et représenter une ouverture d'avenir à construire avec les populations et parties prenantes du territoire ; il doit bien entendu passer l'épreuve des autorisations administratives. Les exemples passés ou en cours apportent des éclairages intéressants quant aux enjeux et options possibles².

En premier lieu, comme cela a été le cas au Canada, la procédure de choix elle-même peut faire l'objet d'une élaboration concertée afin d'en renforcer la légitimité. En second lieu, le cas français de Bure montre qu'un choix d'implantation peut résulter d'un choix antérieur initialement présenté ou perçu comme indépendant (l'implantation d'un laboratoire de recherche en l'occurrence) et se révélant finalement déterminant pour des raisons partiellement non prévisibles (des connaissances acquises qui permettent de valider la seule géologie du site et non un type général de géologie), enchaînement qui entache alors le choix d'une suspicion durable. En troisième lieu, la comparaison des cas français, canadien et belge permet de relever deux alternatives majeures dans le design d'un tel processus, conduisant à des choix comportant une portée éthique et sociale :

- L'alternative de conférer (Canada) ou pas un droit de véto au territoire faisant l'objet d'une étude de faisabilité pour un centre industriel, et ce jusqu'au stade ultime de ce processus.

Le choix revient ici à opter pour une certaine manière d'équilibrer les enjeux nationaux et locaux soulevés par ce type de projet : les premiers doivent-ils nécessairement primer sur les seconds ? Si oui, cela implique-t-il de reconnaître une forme inédite de « sacrifice » local, distincte de ce qui est d'usage courant dans les expropriations pour cause d'utilité publique ?

- L'alternative de piloter le processus de sélection, soit par les considérations techniques (rechercher d'abord des sites favorables techniquement avant d'engager des démarches politiques sur l'un ou plusieurs d'entre eux), soit par les considérations politiques (s'assurer d'abord d'une forme de demande territoriale, par exemple à travers l'appel au volontariat, avant d'étudier la pertinence technique des sites candidats).

Une manière de comparer ces deux démarches consiste à cerner les risques différenciés auxquels elles exposent le processus de décision. Admettons que, dans les deux cas, la perspective d'un échec dès la première séquence soit peu probable. Analysons alors les deux démarches au regard du scénario le moins favorable, soit le fait de ne disposer que d'une seule option au terme de cette première séquence : on s'expose, avec le premier mode de pilotage, au risque du forçage politique (convaincre et faire accepter l'unique territoire a priori techniquement possible), et avec le second à celui de la réitération du processus, voire de son ajournement ou d'un blocage (relance de l'appel au volontariat avec un risque d'insuccès si les opérations sur le premier site se sont mal passées par exemple). Cette analyse serait naturellement à approfondir, par exemple dans le cadre d'une réflexion concertée sur les stratégies de choix de site.

1 La notion de « permis social d'opérer » (social license to operate) est issue de réflexions autour de l'industrie minière. Elle peut être mise en œuvre dans une perspective « d'acceptation », ou de négociation exigeante des conditions d'intégration et de fonctionnement d'une entreprise sur un territoire. On peut se référer à Prno J., Scott Slocombe D., *Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories, Resources Policy, Volume 37, Issue 3, 2012, pp. 346-357.*

2 Les éléments de comparaison entre le Canada et la Belgique sont issus de l'ouvrage de C. Parotte, *L'art de gouverner les déchets hautement radioactifs, PU de Liège, 2018.*

Quelles que soient par ailleurs les options retenues sur ces deux alternatives (véto accordé ou non au local ; pilotage technique ou politique), une fois un site identifié, une concertation territoriale doit être systématiquement mise en œuvre. C'est conforme à la loi et au « nouvel esprit de la démocratie ». L'échelle, le calendrier, les finalités et pouvoirs d'un cadre de concertation sont variables et délicats à définir – ces éléments résultent en dernier ressort d'un cadrage politique national (à nouveau, possiblement élaboré en concertation). On peut cependant dire négativement qu'un tel cadre de concertation ne peut avoir comme effet collatéral, et encore moins comme finalité, de délégitimer les oppositions qui s'expriment en dehors de lui. En effet, la conflictualité participe, autant que la concertation organisée, de la « régulation civique » de tous les projets d'implantation, au sens où elle permet de faire valoir d'autres valeurs, d'autres intérêts, d'autres savoirs, d'autres visions de l'avenir d'un territoire que celles qui ont pu s'exprimer dans le cadre institutionnel. L'obligation éthique s'attache alors à leur prise en considération, mais pas nécessairement à leur totale intégration : tout projet d'intérêt collectif conduit à des arbitrages. Le basculement dans la violence, avec sa montée réciproque aux extrêmes, marque de ce point de vue un échec collectif.

2. L'inscription du projet dans des configurations territoriales toujours singulières

A l'issue de la phase de recherche de site, une autre phase démarre avec un nouveau jeu d'acteurs. Un projet est en effet appelé à s'inscrire dans un territoire dont l'histoire, l'identité, l'organisation politico-administrative, le patrimoine naturel... vont jouer un rôle important et peuvent présenter des configurations très différenciées. Dans le cas de Bure, le comité a relevé la complexité institutionnelle du territoire d'accueil. La situation à Soulaines semble plus simple.

En miroir de cette complexité se pose la question du mandat de l'opérateur Andra : quel rôle peut-il jouer au sein du territoire, au-delà de celui de concepteur et exploitant d'un équipement industriel structurant ? Nous livrons ici des premiers éléments d'analyse.

Il semble devoir a minima jouer un rôle actif dans la préparation collective du territoire et de ses acteurs économiques afin qu'ils puissent bénéficier des retombées du projet. Au-delà de ce socle, des spécificités sont probablement à inventer en fonction des situations. Le cas de Soulaines montre par exemple que l'Andra peut jouer un rôle important en systématisant les interfaces entre les personnels qualifiés de ses installations et les acteurs du territoire, afin que ces derniers puissent bénéficier de compétences et savoir-faire pour partie génériques et redéployables. Des dispositifs permettant de concrétiser une telle ambition seraient naturellement à imaginer. Cela évite que le projet ne se développe comme une « enclave » au sein du territoire d'accueil, et cela contribue à élargir le champ d'application de la responsabilité sociale et environnementale de l'opérateur à une dimension territoriale, qu'il pourrait être pertinent de formaliser dans une charte co-élaborée avec les acteurs du territoire.

Cette démarche s'inscrit dans un accompagnement plus global du territoire d'accueil. Cet accompagnement ne peut être réduit à une logique « d'achat des consciences », même si ce risque existe : il traduit la reconnaissance et la solidarité nationales. L'exemple de Cigéo montre qu'il peut donner naissance à un dispositif gestionnaire assez complexe, avec un rôle éminent de l'Etat (contrat territorial), des Départements (GIP), des acteurs du monde économique (Energic), et bien entendu des collectivités territoriales directement concernées. La transparence dans la sélection et la priorisation des soutiens est alors un enjeu important.

Il faut enfin veiller à éviter plusieurs écueils :

- Celui de concentrer l'accompagnement économique sur le domaine du nucléaire, si cela s'avère en décalage avec des attentes en faveur d'un développement territorial thématiquement diversifié ;
- Celui d'exacerber les rivalités ou disparités territoriales par des règles perçues comme injustes au regard de leurs effets en termes de localisation des emplois, infrastructures, logements...

Ce dernier point renvoie à la question plus générale de l'indétermination partielle des limites mêmes de ce qu'on entend par « territoire d'accueil » : est-ce le territoire directement concerné (zone de proximité la plus immédiate), ou cela déborde-t-il vers les territoires plus ou moins éloignés mais affectés d'une manière ou d'une autre (retombées positives ou négatives diverses...) par le projet ? Plutôt que d'un territoire d'accueil, sans doute est-il plus judicieux de raisonner en termes de territoires emboîtés et connectés les uns aux autres, et avec le projet. Il est crucial alors de déterminer les actions appropriées et les acteurs concernés aux bons niveaux d'intervention.

3. Du territoire de projet au projet de territoire

Les projets nucléaires sont des projets à temporalité longue. En raison des phases d'instruction auxquelles ils sont très légitimement soumis, il peut s'introduire un délai de plusieurs années entre le temps de l'annonce et le temps de la réalisation des projets, avec des conséquences sociales, économiques, psychologiques... problématiques. Dans le cas spécifique de Cigéo, le comité a pu prendre la mesure des effets de ce décalage, en termes d'impatience, de lassitude de nombreux acteurs vis-à-vis d'un démarrage effectif du projet et de la concrétisation de ses promesses de revitalisation du territoire sans cesse repoussés. Cela concerne également une forme d'insécurité existentielle pour des habitants placés dans une longue attente. Le temps du chantier représente une autre étape importante, avec un pic d'activité qui doit bénéficier à l'économie locale mais sans pour autant la mettre en danger pour la suite, une fois cette activité importante disparue. Le temps du fonctionnement effectif peut enfin être celui de l'établissement et du renforcement progressif des interactions et de la confiance, comme on l'a vu à Soulaines par exemple.

Un engagement local des élus, des démarches de concertation, l'implication de l'opérateur, un programme d'accompagnement... ne suffisent pas forcément à dessiner un horizon attractif pour l'avenir du territoire et permettre à sa population de traverser ces différents temps. La co-construction d'un récit partagé sur le territoire de projet pourrait être un levier efficace pour faire émerger un cadre de mobilisation, d'anticipation et de coordination pour l'ensemble des acteurs. La co-construction n'est pas le simple prolongement de la concertation. Elle ouvre à un autre jeu d'acteurs et rebat les cartes de l'initiative.

Sur un plan substantiel, un tel récit doit être réaliste et ambitieux à la fois. Une manière possible de concrétiser cette ambition consisterait, par exemple, à viser l'émergence d'un « territoire exemplaire de la transition » : une telle exemplarité s'exprimerait aussi bien dans la diversité et la qualité des activités qu'il accueille, dans les aménités urbaines et environnementales qu'il peut offrir à ses habitants, et dans la réflexion à laquelle il invite sur les limites d'un certain mode de développement (les déchets comme héritage...).

Sur un plan procédural, un tel récit devrait être élaboré de manière inclusive avec l'ensemble des parties prenantes qui acceptent d'y prendre part, mais en veillant à intégrer également des représentants ou porte-paroles de tiers concernés, par exemple ceux des travailleurs qui s'installeraient à l'avenir pour une période plus ou moins longue dans le territoire. Tout l'enjeu consiste à faire converger une pluralité de visions autour d'un tel récit commun. Le comité rappelle à cet égard que des méthodes sont disponibles pour révéler les attentes et élaborer de tels projets de territoire :

- Rencontres décentralisées sur le thème « comment imaginez-vous le territoire dans vingt ans ? » ;
- Enquêtes ou appels à propositions permettant de révéler des projets et porteurs de projet « endogènes » parmi les habitants traditionnels comme parmi les salariés et sous-traitants de l'ANDRA ;
- Méthodes de prospective stratégique pour révéler les visions du futur des principaux acteurs/experts du système territorial, et induire un débat structuré (procédural et anonymisé au moins dans le principe général).

Secrétariat du Comité éthique et société :
Comite_Ethique_et_Societe@andra.fr



AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION
DES DÉCHETS RADIOACTIFS

1-7, rue Jean-Monnet
92298 Châtenay-Malabry cedex
Tél. : 01 46 11 80 00

www.andra.fr

