



XN84US034  
~~US84XN08A~~

INIS-mf-9545

THIRD SESSION:

PUBLIC ATTITUDES AND NUCLEAR POWER PLANTS

A Program for Incorporating Socio-Economic  
Considerations in Large-Scale Construction Projects

By

J. F. Cochaud

UNE POLITIQUE D'INSERTION SOCIO-ECONOMIQUE  
DES GRANDS CHANTIERS

-----

J.F. COCHAUD - ELECTRICITE DE FRANCE (France)

ABSTRACT

*In order to cope with the social and economic difficulties created by the opening up of nuclear plant construction sites, France set up a system in 1975 to help local authorities to finance infrastructures (roads, housing, schools, sanitary and educational equipment etc.) the object being to avoid temporary investments and to combine this equipment with the development schemes of local communities.*

*With the worsening economic situation this action was expanded in 1980 and efforts were made to train and employ local workers on site.*

*Finally a system was set up in 1982 to create permanent local jobs following completion of plant construction.*

## INTRODUCTION

Est-il besoin de rappeler devant un auditoire aussi éclairé que les chantiers de construction d'une centrale nucléaire, en particulier lorsqu'ils sont ouverts en milieu rural, sont générateurs de conséquences socio économiques, de perturbations plus ou moins importantes dans la vie économique locale, qui ne s'atténueront pour donner naissance à un nouvel équilibre qu'après de nombreuses années si les acteurs en cause, l'Etat, les collectivités locales et le maître d'ouvrage restent passifs.

Longtemps ces incidences, qu'on les ait jugées bonnes ou mauvaises, ont été subies, considérées comme inévitables. On tend aujourd'hui à les prévoir, les conduire, les orienter afin de faire du chantier un instrument de développement local.

### LES CAUSES DE CETTE EVOLUTION DES ATTITUDES

En France les premiers chantiers nucléaires ont été ouverts dans les années 1950, dans des communes rurales qui se dépeuplaient ; les populations locales en ont supporté assez facilement les inconvénients eu égard aux avantages : relance de l'économie locale pendant le chantier, ressources fiscales abondantes pendant la période d'exploitation de la centrale. Aujourd'hui, même en période de crise économique, ces seuls avantages ne suffisent plus pour emporter l'adhésion : le monde rural a pris peu à peu conscience d'une certaine qualité de vie à la campagne, les jeunes souhaitent vivre au pays, le régionalisme se développe. Le maître d'ouvrage de son côté, a ressenti fortement le besoin dans les années 1970 marquées par la contestation antinucléaire, de s'appuyer sur les populations locales pour faire mieux accepter ses ouvrages. Enfin l'Etat, initiateur du programme nucléaire, sans négliger pour autant les aspects macro-économiques d'aménagement du territoire, a saisi l'occasion pour faire des grands chantiers un modèle de pôle de développement économique et de lutte contre le chômage à l'échelle de la commune, ou de quelques communes.

### LIMITES DU SUJET

Dans le cadre de cette journée, je n'aborderai ni l'évaluation des ressources fiscales engendrées par

les centrales ni les dispositions tarifaires ou autres, qui ont aidé à mieux faire accepter nos centrales. (J'ai reporté en annexe I quelques éléments sur ces sujets) mais je me bornerai à expliquer la genèse et à exposer l'essentiel de la "politique des grands chantiers" mise en place en France depuis 1975.

#### LA PERCEPTION DU PROBLEME PAR LES ELUS LOCAUX, L'EXEMPLE DE CHINON

J'ai eu personnellement le privilège de participer sur le terrain entre 1971 et 1979 à l'ouverture de tous les chantiers nucléaires PWR du Val de Loire : DAMPIERRE, SAINT-LAURENT, CHINON et BELLEVILLE. Pour être juste il faut ajouter que j'ai aussi participé à l'échec de PELLERIN et PLOGOFF.

C'est dire que cet exposé sera sans doute partiel, sinon partial puisqu'il s'appuyera surtout sur les exemples que je connais le mieux. Qu'on veuille bien m'en excuser d'avance.

Dois-je vous rappeler que le Chinonais est situé au coeur de la Touraine, elle-même jardin de la France.

On y cultive amoureusement le vin le plus aimable, les habitants y sont accueillants, les châteaux comme les maisons les plus modestes y sont superbes ; mais vous connaissez tous CHINON au moins de réputation puisque c'est le pays de Rabelais.

Toutes les qualités de ce pays seraient sans doute suffisantes pour que j'ai choisi de vous parler de CHINON, mais c'est une autre circonstance qui m'y amène : c'est là, entre Loire et Vienne, dans le "pays de Véron" où Rabelais situa dit-on l'abbaye de Thélème qu'EDF devait construire entre 1956 et 1967 ses premières tranches nucléaires de la filière uranium-graphite gaz, appelées d'ailleurs EDF 1, 2 et 3 (1)

L'achèvement de ce premier grand chantier coïncida pratiquement avec le repli d'une base militaire américaine voisine, et la concomitance de ces événements amena localement une "mini" dépression économique.

---

(1) EDF 1 a été mis hors service en 1972

Cette expérience fut très profitable aux avisés chinonais comme vous allez le voir.

En 1973, EDF rencontrait quelques difficultés pour ouvrir de nouveaux sites de centrales. Les élus locaux, comptant sur l'ouverture d'un nouveau chantier pour relancer l'activité économique, se déclarèrent prêts à recevoir de nouvelles tranches du type PWR. En mai 1973, le Président du Conseil Général (2) d'Indre-et-Loire s'adresse au Premier ministre (3) pour concrétiser ce souhait qui devait aboutir à l'extension du site à 7 puis 4 tranches 900 MW du type à eau pressurisée.

Les élus locaux, en particulier le Conseil Général, instruits par l'expérience du premier chantier, définirent immédiatement les bonnes conditions :

- 1°) organiser et financer les infrastructures d'accueil ;
- 2°) favoriser l'embauchage dans le bassin d'emploi de CHINON ;
- 3°) prévoir l'après-chantier. C'était la première fois en France qu'on employait ce terme : le Conseil Général finança avec EDF dès 1976 une étude prospective dans le but d'évaluer les effets dépressifs de l'après-chantier et tenter d'y remédier (4).

Tous les problèmes actuels des grands chantiers étaient exposés là, mais ils n'étaient pas mûrs :

Les élus locaux d'autres sites nucléaires, qui n'avaient pas la même expérience que les habitants du chinonais, ne découvrirent que peu à peu ces trois

---

(2) Rappelons l'organisation des collectivités locales françaises : la France est divisée en 22 régions, (qui élisent des conseils régionaux) elles-mêmes divisées en 95 départements (conseils généraux), eux-mêmes divisés en communes (conseil municipal présidé par un maire) au nombre de 36.000. Chacune de ces collectivités locales est dotée de la personnalité morale.

(3) Lettre du 15 mai 1973 au Premier ministre Pierre MESSMER.

(4) Etude confiée à la Société pour favoriser le développement et la décentralisation industriels (SOFDI).

aspects ; de même le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) ne traita pas ces trois problèmes globalement mais successivement, au fur et à mesure qu'ils se posèrent concrètement sur les différents chantiers ouverts en France, en publiant trois "relevés de décision" (5).

#### UN CADRE JURIDIQUE SOUPLE

Les trois relevés de décision du CIAT reflètent à peu de chose près les préoccupations des élus de CHINON :

- . juillet 1975 ... accueil des ouvriers et infrastructures
- . mars 1980 ..... recrutement local et formation du personnel
- . mai 1982 ..... dispositif d'après-chantier

Nous allons les examiner tour à tour.

Il convient auparavant de préciser que malgré leur appellation ces relevés de décision ne possèdent aucune force exécutoire, ne peuvent entraîner aucune sanction juridique, qu'en un mot il ne s'agit pas d'actes réglementaires. On peut sans doute les qualifier d'actes administratifs, mais ces actes n'ont pas le caractère de décisions exécutoires. On pourrait presque dire que ce type d'instructions interministérielles n'oblige guère que l'Administration. Et cependant ces textes ont été jusqu'ici bien appliqués, d'abord comme nous l'avons vu parce qu'ils répondaient aux vœux des collectivités locales, mais aussi pour plusieurs raisons que nous allons découvrir ensemble.

#### I - L'ACCUEIL DES OUVRIERS, LES EQUIPEMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

##### LE CONTEXTE DU PREMIER RELEVÉ DE DÉCISION

En 1974, l'achèvement du chantier de FOS S/MER, le démarrage du programme nucléaire du Gouvernement MESSMER (12 tranches 900 MW lancées en même temps sur les

---

(5) On trouvera, en particulier, sous la plume de J.L. CASABONNE tous les renseignements concrets sur la politique et les réalisations des grands chantiers nucléaires, dans le numéro daté mars/avril 1983 de la R.G.N.

3 sites de TRICASTIN, GRAVELINES et DAMPIERRE) et la perspective d'ouverture de nombreux sites montrèrent la nécessité de mettre en place, dans les régions non urbanisées, des structures d'accueil des ouvriers d'entreprise.

FOS est un grand complexe portuaire et industriel créé de toute pièce à l'ouest de MARSEILLE, au bord de la Méditerranée, dans une zone à caractéristique rurale. Dix mille ouvriers, pour l'essentiel immigrés, travaillèrent à l'établissement des infrastructures dans des conditions sanitaires et sociales plutôt précaires (6).

Sur les trois grands chantiers nucléaires précités, deux s'ouvrirent également en zone à dominante rurale : DAMPIERRE et TRICASTIN.

DAMPPIERRE compta en pointe 4.000 ouvriers ; les ouvriers de génie civil recrutés par un groupement d'entreprises étaient à hauteur de 60 ou 70 % des "célibataires migrants", logés pour la plupart dans une seule petite commune avoisinant le site (7) ; à TRICASTIN, on

- 
- (6) La zone industrielle de FOS a été aménagée sur un site de 7.250 hectares vierge de toute construction. Elle avait pour but de créer un pôle de développement industriel près de MARSEILLE.

Les premiers travaux de dragage du port commencèrent en juillet 1965. Le programme fut accéléré après la création du port autonome de MARSEILLE en 1966, qui devint le maître d'ouvrage du projet en 1968. Le premier pétrolier arriva à FOS en décembre 1968 ; à l'été 1974 le 3ème port pétrolier pouvait accueillir des navires de 400.000 T. Quatre raffineries traitent à FOS ou à proximité 45 millions de tonnes de pétrole par an. Les installations de stockage atteignent une capacité de 7 millions de mètres cube. Un terminal méthanier a également été installé par Gaz de France. En dehors des installations pétrolières, le port a été équipé d'outillage lourd de manutention de matériaux pondéreux et de conteneurs. Des installations sidérurgiques ont été implantées dans la zone industrielle à partir de l'été 1973 (Solmer, Ugine aciers), suivies de peu par des usines chimiques (PUK).

- (7) cf. Les déracinés du nucléaire, enquête de D. BOHBOT publiée dans la Nouvelle République, quotidien édité à Tours, en août 1976.

construisait en même temps 4 tranches nucléaires et une usine d'enrichissement d'uranium ; les effectifs de pointe avoisinèrent 10.000 personnes. TRICASTIN était géographiquement proche de FOS ; on y étudia très tôt un programme d'accueil qui servit d'exemple. Parallèlement sur d'autres sites projetés (comme CHINON que j'évoquais tout à l'heure) on menait des réflexions sur la programmation des infrastructures.

#### LE RAPPORT CARREZ DE 1975

C'est dans ce contexte que le Gouvernement confia à Jean-François CARREZ, Conseiller à la Cour des Comptes, une étude des problèmes d'accueil. Ce dernier présenta en juillet 1975 un rapport au Gouvernement intitulé "Grands chantiers et aménagement du territoire" (8).

Les objectifs recherchés étaient doubles :

- a) assurer aux travailleurs des conditions d'existence aussi proches que possible de celles du reste de la population en faisant porter l'effort sur les 4 points suivants : définition et réalisation suffisamment tôt d'un plan de logement, construction d'installations d'accueil et mise en place de services collectifs, définition des règles d'hygiène et de sécurité et enfin protection de l'environnement ;
- b) limiter au minimum les installations provisoires spécifiques au chantier ; en particulier, les installations destinées aux travailleurs devaient s'insérer au mieux dans un plan de développement local afin d'être réutilisées dans les meilleures conditions à la fin du chantier.

Les moyens pour parvenir à ces objectifs étaient détaillés dans le rapport : création d'une mission de coordination des administrations et des maîtres d'ouvrages, modalités de définition d'un programme d'accueil et d'infrastructures, création d'une association interentreprises pour la gestion de certains équipements et services d'accueil (cantine, logement, transports, animation).

---

(8) publié à la Documentation Française en 1976.



Les modes de financement reposaient sur la distinction de 2 types d'investissements :

- a) les investissements "spécifiques" c'est-à-dire directement utiles au maître d'ouvrage et non réutilisables par les collectivités locales. Ces dépenses restaient tout naturellement à la charge du maître d'ouvrage.
- b) les investissements anticipés. Les collectivités locales, c'est-à-dire pour l'essentiel les communes, prenaient en charge ces investissements :

. d'une part, à l'aide de subventions de l'Etat. En France, certains équipements publics communaux tels que les écoles, les réseaux d'eau ou d'égout, les stations d'épuration, certains travaux de voirie sont subventionnés par l'Etat. Pas d'innovation ici, sauf à dire que l'Etat s'engageait pratiquement à dégager les fonds nécessaires.

. d'autre part, à l'aide de prêts d'organismes de crédit public telle la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans le cas des centrales nucléaires, le maître d'ouvrage avançait les premières annuités de remboursement jusqu'au jour où les impôts générés par la centrale (impôt foncier et surtout taxe professionnelle) permettaient aux collectivités de rembourser à la fois les annuités normales et les avances consenties par EDF. C'était là une innovation essentielle.

Quant aux frais de fonctionnement ils étaient pris en charge soit par l'Etat, tels les frais de coordination ou les salaires du personnel enseignant, soit par les collectivités locales, soit enfin par l'association interentreprises.

Comme vous le voyez, le rapport CARREZ s'inspirait de réflexions déjà largement engagées en France, et également sur bien des points des expériences étrangères. Mais il avait l'immense mérite d'envisager dans leur globalité les questions d'accueil et d'infrastructure, et de prévoir des modes de financement originaux pour y faire face.

#### APPLICATION

Dans l'esprit de M. CARREZ ce système devait être appliqué à tous les grands chantiers d'aménagement du territoire ouverts en milieu rural : grands travaux d'infrastructure, création de villes nouvelles, centrales nucléaires. En fait, il n'a été appliqué à ce jour qu'aux centrales nucléaires, à un aménagement hydraulique (GRAND'MAISON) et aux travaux d'extension du Centre de traitement de combustibles irradiés de la HAGUE dont le

maître d'ouvrage est la COGEMA.

Le rapport fut adopté le 11 juillet 1975 par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui publia un relevé de décisions comportant deux rubriques : les dispositions relatives aux grands chantiers en général, et l'application aux chantiers nucléaires. La même décision déclarait grands chantiers les aménagements nucléaires de PALUEL (4 tranches PWR 1300 MW sur la Manche), CREYS-MALVILLE (1 tranche 1200 MW de la filière à neutrons rapides installés sur le Rhône) et BLAYAIS (4 tranches PWR 1300 MW sur l'estuaire de la Garonne) sous réserve que la construction de ces centrales soit déclarée d'utilité publique (9).

Bien qu'un tel relevé de décisions n'ait aucune force obligatoire, il fut néanmoins appliqué. D'abord comme nous l'avons vu parce qu'il répondait aux vœux des collectivités locales, ensuite parce que le montage juridique était bien conçu et prévoyait des modalités de financement adéquates. Il faut ajouter que l'expérience a été lancée avec un maître d'ouvrage unique sur tous les chantiers français : E.D.F. ; cet établissement public était prêt à jouer le jeu des collectivités locales, en particulier en substituant chaque fois que cela était possible des équipements définitifs à des aménagements provisoires ; par exemple, on substitua des logements en dur, réutilisables à la fin du chantier, aux logements provisoires ; on alla même souvent, lorsque le programme grand chantier comportait l'installation de logements démontables à l'usage des ouvriers, jusqu'à décider d'aménager les sols de telle sorte qu'en fin de chantier le terrain puisse être utilisé à peu de frais en camping caravaning.

D'autre part, EDF se retrouvait sur tous les sites l'interlocuteur privilégié de l'Administration. La mission de coordination put être réduite à un seul homme, le "coordinateur grand chantier" nommé par le Préfet de région. Le rôle de ce coordinateur est de comparer les besoins aux équipements existants, de définir et de programmer les équipements complémentaires et d'assurer la coordination entre le maître d'ouvrage, l'association interentreprises et les diverses administrations concernées.

---

(9) ultérieurement la qualification Grand Chantier fut donnée par le CIAT sur proposition d'une commission placée auprès du ministère chargé de l'environnement et du cadre de vie, au vu d'un dossier présenté par le maître d'ouvrage pour chaque chantier.

Le problème de la coopération des entreprises fut plus difficile à résoudre.

Sans doute, EDF avait-il déjà l'habitude d'organiser sur tous ses chantiers un collège interentreprise d'hygiène et de sécurité chargé de gérer la médecine du travail ainsi que l'hygiène et la sécurité, organisme auquel les entreprises devaient contractuellement adhérer. Mais les problèmes de gestion des équipements collectifs soulevèrent plus de difficultés. En effet, s'il ne fut pas trop malaisé de convaincre l'entreprise de génie civil qui s'installait la première sur le chantier, en 5, 6 ou 7 ans, il fut plus ardu de faire collaborer les entreprises de montage ou d'installation de matériel électro-mécanique dont le personnel ne séjournait souvent que quelques mois sur l'aménagement. Les statistiques les plus récentes montrent que si 60 % du personnel de génie civil déplacé préfère les foyers ou les logements modulaires, ce pourcentage tombe à 10 % en ce qui concerne le personnel électromécanicien qui préfère le caravanning (40 %). On comprend dès lors que les entreprises électromécaniques aient préféré verser de confortables indemnités de déplacement à leur personnel plutôt qu'entrer dans le système rigide qui les amenait à faire très tôt des prévisions d'effectifs comportant l'ensemble des personnes déplacées y compris les enfants scolarisés, et à participer à la gestion de services souvent déficitaires.

Quant aux collectivités locales, elles découvrirent très tôt la perspective de réaliser à bon compte et à court terme des investissements qu'elles n'auraient pu entreprendre normalement avant plusieurs années : déviations de routes, piscines, écoles, campings, etc... L'attribution du label "grand chantier" qui déclenchait le déblocage des subventions et des prêts fut donc toujours réclamé, sinon obtenu, par les collectivités locales intéressées pour une centrale nucléaire ou une centrale hydraulique importante.

A dire le vrai, pendant quelque temps les subventions posèrent quelques problèmes : EDF et les collectivités locales tardaient souvent à établir leur programme ; les subventions et les prêts, demandés trop tard, ne pouvaient être attribués qu'au détriment d'autres opérations déjà programmées. Il fallut une seconde décision du CIAT le 22 février 1979 pour régler l'affaire. Désormais chaque ministère reçoit des crédits individualisés pour financer les équipements anticipés des grands chantiers, les attributions nécessaires se faisant par préciput avant la détermination des enveloppes régionales.

Depuis le financement a été assuré sans trop de difficultés(10).

Dans l'ensemble, cette première décision du CIAT fut donc bien accueillie ; elle porta même des fruits imprévus comme nous allons le voir.

## II - RECRUTEMENT LOCAL ET FORMATION DU PERSONNEL

### LE CONTEXTE NATIONAL ET LES INITIATIVES LOCALES

Pour comprendre le problème français il faut se rappeler que depuis le "boom" économique des années 1960 les jeunes français s'étaient quelque peu éloignés des travaux manuels et tout particulièrement des métiers de génie civil : les postes de maçons, coffreurs, ferrailleurs, étaient au début des années 1970 occupés à 70 % par des "célibataires migrants" en provenance d'Afrique du Nord, de Turquie et du Portugal, au point que les gouvernements de l'époque devaient faire de la propagande afin de promouvoir les métiers manuels. Lorsque l'expansion économique se ralentit, cette tendance ne s'inversa pas toute seule, et EDF fut amené à lancer une politique d'embauchage local lorsque la zone d'influence des chantiers comportait un nombre important de chômeurs. C'était le cas du chantier de CHINON qui joua dans ce domaine un rôle exemplaire et novateur.

C'est en 1976 que débutèrent les travaux d'extension du site, d'abord pour 2, puis pour 4 tranches de 900 MW PWR. Le bassin d'emploi de CHINON était donc assez déprimé : il y avait là plus de chômeurs que dans l'ensemble de la région. Aussi, les élus locaux, en particulier le Président du Conseil Général, souhaitèrent-ils vivement qu'on procédât à un embauchage local important. EDF était bien d'accord pour jouer le jeu, et les administrations locales pour apporter leur concours. Il se trouva de surplus que l'entreprise de génie civil retenue par EDF (11) avait déjà construit les premières tranches, et que le même ingénieur était chargé du recrutement des ouvriers de génie civil. Il se trouva encore que, avant

---

(10) A titre d'exemple, le programme prévisionnel d'accompagnement de CHOOZ, site où les travaux de 2 tranches de 900 MW débutent actuellement, est approuvé, il s'élève à 141 millions de francs dont 35 sont financés par l'Etat sous forme de subventions, et 60 sont financés par les 10 communes intéressées avec l'aide d'EDF. cf. Annexe 2

(11) Grands Travaux de Marseille (G.T.M.)

même que des efforts particuliers de recrutement local aient été entrepris, près d'une centaine parmi les ouvriers qui se présentèrent à l'embauchage avaient déjà travaillé sur les premières tranches. Enfin et surtout l'Entreprise de génie civil mena une politique volontariste : "elle a organisé (je cite Michel GUILLOT) un type de formation destiné aux ouvriers spécialisés et qualifiés sous forme de stages de trois semaines (une semaine à l'école, une semaine sur le chantier, une semaine à l'école). 26 % des ouvriers de l'Entreprise ont pu bénéficier de cette formation et ceci grâce à l'aide de l'Etat. A ce sujet, il est nécessaire de souligner la collaboration constructive entre la Préfecture d'Indre-et-Loire et G.T.M. ainsi que la participation financière déterminante d'E.D.F. En effet, G.T.M. a signé une convention de formation pour ces stages avec le Préfet d'Indre-et-Loire et l'Agence locale de formation professionnelle des adultes. La prise en charge de l'Etat est venue du Fond National pour l'Emploi qui assumait 75 % du salaire des stagiaires. Pour les 90 premiers stagiaires, E.D.F. a reversé à G.T.M. les 25 % du salaire non couvert par ce Fond. Cette action à fonds perdus d'E.D.F. a concrétisé l'incitation du maître d'oeuvre à une politique volontariste de formation professionnelle pour les jeunes travailleurs locaux." (12)

Toutes les circonstances étaient donc réunies pour une bonne réussite de l'expérience. Ce fut effectivement un succès puisque environ 85 % des ouvriers de génie civil furent recrutés dans un rayon de 35 km.

Le succès donne des ailes à l'imagination ; aussi, l'idée naquit alors au sein d'EDF de prolonger cet effort en reconvertissant certains ouvriers de génie civil vers l'électromécanique afin d'éviter de les remettre au chômage à la fin de la pointe des bétons.

Pour assurer le succès de cette seconde partie de l'expérience, on organisa des stages de reconversion en liaison avec l'Administration. L'ensemble de l'opération porta le nom de RACINES : Régionalisation des

---

(12) cf. "Opération RACINES, synthèse à mi-parcours", publication M. GUILLOT, EDF aménagement de CHINON mai 1979, et "RACINES, ou une action concertée sur l'environnement", publication Institut de Touraine, 4ème trimestre 1980.  
Ces brochures dactylographiées ne sont pas en vente.

Activités de Construction d'une Installation Nucléaire pour l'Emploi et la Sous-traitance (13).

Le chantier de SAINT-LAURENT-DES-EAUX, également au bord de la Loire mais plus à l'amont sur le fleuve entre ORLEANS et BLOIS, suivit immédiatement l'exemple ; une opération de même nature fut également engagée à FLAMANVILLE.

#### APPLICATION DE LA DECISION DU CIAT

C'est ce système bien rodé qui fit l'objet d'un second relevé de décision du CIAT en mars 1980, qui préconise la mise en place sur chaque grand chantier d'un groupe permanent placé sous la présidence du Commissaire de la République (Préfet) et chargé d'élaborer une politique de recrutement local et de formation du personnel sur le chantier. Le bras exécutif de ce groupe est pour la formation un "pilote éducatif" chargé de mettre en oeuvre cette politique avec l'aide des organismes publics ou semi-publics concernés par la formation professionnelle : agence pour la formation professionnelle des adultes, agence nationale pour l'emploi, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, lycées ou collèges d'enseignement technique ... La formation assurée porte sur les métiers des chantiers (coffrage, ferrailage des bétons, calorifugeage, sondage, serrurerie, montage) et vise également à faciliter la réinsertion des personnels de chantier à la fin des travaux.

Le financement est d'abord assuré par l'Etat. Les collectivités locales apportent en général un complément ; les entreprises françaises doivent en outre investir 1% de leurs frais de personnel en formation professionnelle et peuvent donc éventuellement fournir un apport financier dans ce cadre sans obérer leur bilan.

Comme nous l'avons vu, le recrutement local a été un succès ; des chiffres sont donnés dans l'annexe II. Je dois dire que ce succès a été grandement aidé par la décision d'EDF d'espacer la construction des tranches nucléaires sur le même site : on s'oriente

---

(13) Je n'ai pas abordé ici le problème de la Régionalisation des marchés ; il faut souligner qu'EDF a fait un effort considérable pour passer des marchés aux entreprises locales soit directement, soit par le canal de la Sous-traitance. Cf. tableau de l'annexe II

plutôt vers des sites à deux tranches dont la construction est espacée de dix huit mois ce qui permet de ramener les effectifs de pointe de l'ordre de 4.500 à 2.000, 2.500 personnes.

### III - L'APRES-CHANTIER ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL

#### LES INNOVATIONS DE LA DECISION DU CIAT

Le Conseil Général d'Indre-et-Loire avait dès 1974 attiré l'attention de l'Administration française, à propos de CHINON, sur l'intérêt de prolonger les effets bénéfiques des grands chantiers par la création d'activités industrielles agricoles ou aquacoles locales et donc d'emplois. Le dernier relevé de décision du CIAT en date du 6 mai 1982, accompagné d'une lettre du Premier ministre du 30 août de la même année, renvoie la balle aux collectivités locales. Le procédé est logique et se place dans le cadre de la décentralisation, oeuvre majeure du Gouvernement actuel : c'est aux collectivités locales que revient désormais l'initiative de ces créations d'emplois locaux ; c'est là une première innovation importante.

Une autre innovation est que la politique des grands chantiers ne s'appliquera dans l'avenir pratiquement qu'aux centrales d'EDF : le CIAT a en effet limité la portée du texte aux chantiers de construction d'ouvrage générateurs de ressources fiscales importantes.

Enfin, pour ces chantiers, la procédure instituée par le CIAT visera désormais à titre principal le développement économique créateur d'emploi dans la zone concernée, pendant et après le chantier. C'est là un basculement des objectifs : en 1975, il s'agissait surtout d'améliorer les conditions d'existence des ouvriers et d'assurer le financement d'équipements collectifs, qui pouvaient revêtir un caractère sportif, culturel et même cultuel ; aujourd'hui, signe des temps, priorité est donnée à la création d'emplois locaux, si possible à caractère non provisoire.

#### LA MISE AU POINT D'UN PROGRAMME

Pour réaliser cet objectif, toutes les actions grand chantier : programmes d'accueil et d'accompagnement, de formation et d'emploi et de développement économique local, pourront désormais être négociés dans le cadre d'un "contrat d'accueil et de développement" conclu entre l'Etat, le maître d'ouvrage et les collectivités locales: région, département, commune.

Il appartient à ces collectivités de définir leurs objectifs de création d'entreprises et d'emplois ; pour faciliter cette mission, elles sont engagées à se rassembler dans une structure juridique appropriée qui peut consister en un syndicat mixte (14).

Les études de création d'emploi sont financées à parts égales par l'Etat, les collectivités locales et le maître d'ouvrage.

La concertation pour la mise au point du programme est assurée par le coordinateur grand chantier, avec l'appui de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), rattachée aujourd'hui au Premier ministre. Le coordinateur continue désormais son action trois ans après la fin du chantier.

En ce qui concerne la création d'emplois permanents on envisage d'abord des activités liées à la centrale : entreprises chargées de l'entretien (de la mécanique au jardinage), ou utilisation agricole ou aquacole des eaux chaudes. Mais les programmes abordent d'autres actions : développement de petites et moyennes industries existantes à l'aide de diagnostics et de conseils d'entreprises ou toute création d'entreprises nouvelles sans lien avec la centrale ; l'activité de ces entreprises peut découler de traditions locales, ou se rattacher aux métiers exercés sur le chantier de façon à réemployer les ouvriers sans trop de difficultés.

#### FINANCEMENT DES CREATIONS D'EMPLOI

- financements directs. La France dispose d'un éventail de primes à la création d'entreprises ou d'emploi, provenant soit de fonds d'Etat distribués par les conseils régionaux (primes d'aménagement du territoire) soit directement de fonds régionaux (15). L'attribution du label grand chantier ne change strictement rien à cette situation : l'Etat de son côté n'entend pas attribuer au titre des grands chantiers un contingent supplémentaire de primes, et

- 
- (14) Un syndicat de communes est un groupement de communes doté de la personnalité morale ; c'est un établissement public. Un syndicat mixte permet d'associer les départements, voire même les ententes interdépartementales aux communes, syndicats de communes et autres établissements publics en vue de réaliser une oeuvre ou des services communs.
- (15) Primes régionales à l'emploi, en général de 20.000 F par emploi créé, primes régionales à la création d'entreprises.



les Régions, même lorsqu'elles adhéreront au syndicat mixte et auront signé le contrat, ne s'engageront pas nécessairement à attribuer des primes ou d'autres aides. L'essentiel du financement risque donc de retomber principalement sur les communes et le maître d'ouvrage, ainsi qu'à un moindre degré sur le département. Aussi le CIAT a-t-il prévu la création d'un fonds local de développement alimenté par les ressources fiscales provenant des centrales en exploitation, et, avant leur mise en exploitation, alimenté par des avances consenties par E.D.F., maître d'ouvrage. Comme ce fonds ne peut être utilisé directement pour l'aide aux créations d'emploi, les primes et autres aides directes tels que prêts, avances ou bonification d'intérêts, doivent transiter par la Région.

En outre, le maître d'ouvrage devra financer directement ces créations d'emplois dans les limites suivantes :

- financières : participations limitées à la moitié des sommes fournies par les collectivités locales,
- géographiques : actions entreprises dans la zone du chantier,
- temporelles : limitation à la période commençant à la pointe d'effectifs du chantier et s'achevant trois ans après la mise en service des ouvrages,
- aides indirectes : les actions sont peu coûteuses et d'un bon rendement ; autour du chantier de Chinon les diagnostics d'entreprises et les aides techniques ont permis de créer 250 emplois.

Les aides techniques peuvent consister à conseiller l'entreprise pour améliorer sa gestion, (par exemple gestion du personnel, financière, commerciale) ou surtout pour améliorer la qualité de ses produits, étendre son éventail de production, ou la distribution de ses produits, etc... L'aide technique peut être complétée sur le plan financier par la constitution d'un fonds de garantie bancaire qui permet aux petites et moyennes entreprises de trouver plus aisément des prêts auprès des banques.

Les conseillers ou assistants techniques sont rémunérés par les collectivités locales qui peuvent bénéficier d'une participation financière spécifique de l'Etat, limitée dans sa durée et dégressive.

Les autres aides indirectes résultent essentiellement d'équipements de terrains industriels par les collectivités locales voire même d'équipement de locaux

en vue de création ou d'extension d'entreprises, ou encore d'aides à l'achat ou à la location de bâtiments.

Là encore, le maître d'ouvrage devra majorer de 50 % l'aide des collectivités locales, dans les conditions exposées ci-dessus.

#### CONCLUSION

L'insertion des grands chantiers dans un contexte socio-économique à dominante rurale a amené les maîtres d'ouvrage à aller pendant près de dix ans bien au-delà de leur vocation traditionnelle pour faire de leurs chantiers des pôles de développement local. Il ne faut pas, je crois, le regretter : il me semble, en effet, qu'à l'aide de moyens pragmatiques et simples, sans user de la voie réglementaire, ont été résolues de façon assez satisfaisante et parfois originale, la plupart des difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentaient. Il m'apparaît cependant qu'est proche le temps où il faudra passer le flambeau. En effet, un tournant important vient d'être pris avec les dernières décisions du CIAT de mai 1982, conçues dans l'esprit de décentralisation à l'ordre du jour en France. Il est à espérer que les collectivités locales auxquelles est désormais donnée l'initiative sauront prendre le relais bien qu'elles y soient encore mal préparées ; en particulier les petites communes rurales ont peu de moyens techniques et il faudra leur apporter une assistance pour assurer la transition.

Les élus des petites communes ont d'ailleurs tout intérêt à bien prendre ce tournant : n'oublions pas - mais ceci est une autre histoire - que l'apport de population dans les communes d'accueil a souvent fait basculer les élections municipales ; les élus connaissent bien cet épiphénomène et ont je crois parfaitement compris qu'ils n'ont qu'avantage à prendre en main et à traiter très tôt les problèmes d'accueil et d'emploi.

-x-x-x-x-

/ANNEXE I/- L'EXEMPLE DE L'HYDRAULIQUE  
LA FISCALITE ET LES TARIFS D'ELECTRICITE

A/ L'EXEMPLE DE L'HYDRAULIQUE

Créé à la fin de la seconde guerre mondiale (1) Electricité de France, Etablissement public à caractère industriel et commercial reçut comme première grande mission d'entreprendre un vaste programme d'aménagement hydroélectrique (2). Les chantiers isolés de montagne posèrent immédiatement des problèmes d'accueil des ouvriers d'entreprises qui furent résolus par des solutions négociées. D'autre part, les mesures spécifiques fiscales et tarifaires en vigueur facilitèrent l'acceptation des projets et l'intégration des chantiers.

1°) L'accueil du personnel et les salaires : des solutions négociées

Afin de résoudre au mieux les problèmes d'accueil des ouvriers d'entreprise sur les chantiers hydrauliques isolés de montagne - pour l'essentiel logement et nourriture - EDF engagea dès 1947 des entretiens avec les fédérations syndicales ouvrières et la fédération patronale des entreprises de travaux publics, entretiens qui aboutirent très vite à un accord tripartite comportant deux grands chapitres :

- le premier, l'accueil concernait surtout EDF ; il consista essentiellement à définir les normes minimales des logements construits par EDF pour les ouvriers des entreprises, ainsi que les normes de restauration ;

---

(1) Loi de nationalisation du 8 avril 1946

(2) Pendant plus d'une décennie le montant des investissements, pour l'essentiel hydrauliques, avoisina 60 % du chiffre d'affaires d'EDF. En 1982 l'hydroélectricité couvrait encore plus de 25 % des besoins (71 milliards de kwh sur 266), avec une énergie souvent disponible en pointe d'hiver. Le plus grand chantier actuellement en cours est GRAND'MAISON : il s'agit d'un aménagement mixte gravitaire-pompage de 1800 MW de puissance équipée, capable de stocker 140 millions de m<sup>3</sup>, soit l'équivalent des apports gravitaires, à 1600 m d'altitude. Cet aménagement a été déclaré "grand chantier" en juillet 1978.

- le second, les salaires concernaient surtout les entrepreneurs - mais EDF retrouvait les salaires dans ses factures -. L'accord définissait des primes diverses : travaux en montagne, travaux en galerie, travaux en hauteur, travaux insalubres ainsi que des primes de situation géographique, destinées à compenser l'isolement des chantiers : éloignement des commerces, médecins, conditions climatiques. Des réunions tripartites organisées avant l'ouverture de chaque chantier fixent ces primes, généralement en pourcentage des salaires ou en majoration des frais de déplacement.

Le système fonctionnait si bien qu'il n'apparut jamais nécessaire de le codifier ; le dernier avenant concernant l'hydraulique fut signé en 1953, soit six ans après les premiers accords.

### 2°) Equipements d'accompagnement

Très tôt les hydrauliciens réalisèrent en accord avec les communes des équipements d'accompagnement ; ainsi la Société BONNE ET DRAC qui construisit avant la guerre le Sautet, un des premiers grands barrages des Alpes, finança divers équipements dont une école. D'autre part les cahiers des charges hydrauliques prévoyaient le rétablissement des communications, la reconstitution des terres agricoles noyées et diverses compensations aux inconvénients du chantier et de l'implantation des ouvrages. Après la guerre, EDF fut soumis aux mêmes règles des cahiers des charges et poursuivit une politique d'insertion socio-économique des chantiers isolés ; l'hydraulique servit de modèle aux grands chantiers nucléaires.

### 3°) fiscalité locale - Energie réservée

Electricité de France étant soumis aux mêmes règles fiscales que les entreprises privées l'Etablissement apporte des ressources aux collectivités locales, avec cette nuance que dès 1919 le législateur se préoccupa de répartir les ressources liées aux grands aménagements hydrauliques non seulement entre les départements mais aussi entre toutes les communes intéressées par les travaux ; c'était là une originalité, les centrales construites avant 1919 ne procurant de ressources qu'à la commune d'implantation de l'usine, selon le droit commun fiscal.

Cette répartition fut modifiée à plusieurs reprises notamment par les lois du 31 décembre 1945 et du 31 décembre 1953 mais le principe toujours en vigueur est que les impôts perçus au bénéfice des collectivités locales sont répartis entre les communes sur le territoire desquels sont situés les ouvrages définitifs de génie

civil et celles sur lesquelles coulent les cours d'eau utilisés (3).

Des préoccupations identiques de retombées économiques locales amenèrent le législateur à prévoir qu'une part d'énergie produite par les chutes hydrauliques serait réservée aux services qui ont pour but de satisfaire aux besoins du public ou de développer la production agricole (but d'utilité publique) ou encore répartie au gré du conseil général (4) dans le ou les départements riverains. Cette énergie dite réservée est facturée avec des rabais de 15 à 30 % (5).

Ces dispositions combinées ont souvent permis le développement de communes rurales ; en particulier - ce n'est un secret pour personne - certaines collectivités de montagne ont pu développer des activités de sport d'hiver, et alimenter à meilleur prix leurs remontées mécaniques.

## B/ LES CHANTIERS THERMIQUES ET LES PREMIERS CHANTIERS NUCLEAIRES

### 1°) L'accueil

Les centrales thermiques à charbon ou à fuel qu'on aménageait parallèlement à l'hydraulique ne bénéficièrent pas des mêmes attentions : situées le plus souvent en tissu semi urbain elles posaient des problèmes d'accueil beaucoup moins vifs.

Il n'en était pas de même des chantiers nucléaires généralement plus isolés ; ainsi en 1974 les organisations syndicales ouvrières obtinrent d'étendre à ces chantiers les accords hydrauliques ; les négociations ne se concrétisèrent par un accord écrit qu'en 1978 pour les salaires et les conditions d'accueil ; un protocole touchant les problèmes d'hygiène et de sécurité fut également négocié et appliqué bien que non signé.

---

(3) cf. code des impôts art.1475 et annexe III art.316 à 321 B ainsi que 323

(4) Le conseil général est une assemblée élue au niveau du département.

(5) Voir circulaire du 15 avril 1981 publiée par le Moniteur des travaux publics du 4 mai. Il est question de réformer ce système.

## 2°) La fiscalité

La fiscalité des centrales thermiques classiques et nucléaires était conforme au droit commun, c'est-à-dire que seule la commune d'implantation percevait les impôts fonciers et la patente ; certaines communes rurales bénéficiaient ainsi d'une véritable "manne"; l'une d'entre elles qui avait trois tranches nucléaires sur son territoire était appelée par la press. locale "le petit Koweit".

Aussi les parlementaires se préoccupèrent-ils de faire bénéficier de ces ressources d'autres communes ; une loi du 29 juillet 1975 substitua la taxe professionnelle à l'ancienne contribution des patentes, et institua une répartition de cette taxe lorsque les bases d'imposition d'un établissement industriel, créé après le 1er janvier 1976, divisées par le nombre d'habitants de la commune d'implantation excédait 5.000 F : la loi créait alors un fonds départemental ; 40 % de ce fonds au minimum devait désormais être réparti par le conseil général entre les communes situées près de l'établissement lorsqu'elles subissent un préjudice ou une charge quelconque, et en particulier lorsqu'une partie des salariés de cet établissement y résidait.

La loi institua une répartition particulière pour les établissements produisant de l'énergie ou traitant des combustibles, (6) chaque tranche de centrale étant d'ailleurs traitée comme un établissement distinct, mesure coûteuse on s'en doute pour les producteurs d'électricité.

La loi du 10 janvier 1980 (7) remplaça le seuil d'écrêtement de 5.000 F par habitant par une valeur égale au double de la moyenne des bases de la taxe constatée au niveau national et ajouta à la liste des communes pouvant bénéficier du fonds départemental "les communes d'implantation des barrages réservoirs et barrages retenues destinés à régulariser le débit des fleuves auprès desquels sont situés les établissements qui produisent de l'énergie ou traitent des combustibles nucléaires".

- 
- (6) La répartition devait être décidée par accord entre les communes d'implantation, les communes limitrophes et le département. La loi de 1980 remplace cette formule par "une répartition établie par le département ... soumise à l'accord, à la majorité qualifiée, des communes d'implantation et des communes concernées" (article 1648 A du code des impôts)
- (7) La même loi de 1980 instituait également (art.28) en faveur des communes une imposition forfaitaire sur les pylônes des lignes dont la tension est d'au moins 200KV

Ces dispositions législatives successives ont apporté un progrès en répartissant mieux les ressources fiscales des centrales nucléaires, mais le mode de répartition laisse encore à désirer ; le législateur a d'ailleurs prévu que le régime de la taxe professionnelle n'était que transitoire ; à terme devrait y être substitué un nouveau système fondé sur la taxe à la valeur ajoutée ; à cette occasion, ou à l'occasion d'une loi sur la décentralisation, cette répartition qui défavorise quelque peu les petites communes d'implantation des centrales nucléaires, sera sans doute révisée.

### 3<sup>o</sup>) Les tarifs d'électricité

Les centrales nucléaires n'apportent aucun avantage à leurs voisins quant au prix de l'électricité. Plutôt que d'instituer un régime calqué sur l'énergie "réservée" des centrales hydrauliques, le Gouvernement a préféré faire bénéficier tous les consommateurs installés dans les communes proches d'une réduction tarifaire, dès l'ouverture du chantier ; cette réduction instituée par un simple arrêté du ministre de l'industrie et du ministre de l'économie en date du 14 avril 1980 devrait s'éteindre en 1990 ; on estime, en effet, qu'à ce moment tous les français bénéficieront de tarifs moins élevés - en monnaie constante - que les tarifs actuels, du fait de la mise en service d'un nombre important de tranches nucléaires.

Cet arrêté a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat : d'aucuns estiment en effet que ce texte porte atteinte au principe de l'égalité de traitement des usagers de l'électricité, et qu'il constitue un moyen détourné de favoriser l'implantation des centrales nucléaires. Le Conseil d'Etat n'a pas encore rendu sa décision.

-<-X-X-X-

ANNEXE II

Tableau I. — Taux de régionalisation de l'emploi sur les centrales nucléaires en construction à la fin 1982.

| Site           | Puissance (MW) | Nombre de tranches | Année d'ouverture des travaux | Année de mise en service | Effectif total en point* | Taux de régionalisation % |                   |       |
|----------------|----------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------|-------|
|                |                |                    |                               |                          |                          | Génie civil               | Electro-mécanique | Total |
| CRUAS          | 900            | 4                  | 1976                          | 1983-1984                | 3 930                    | 48                        | 36                | 42    |
| GRAVELINES 5-6 | 900            | 2                  | 1978                          | 1984-1985                | 2 300 *                  | 91                        | 60                | 72    |
| CHINON B3 - B4 | 900            | 2                  | 1979                          | 1986                     | 1 450 *                  | 82                        | —                 | 82    |
| PALUEL         | 1 300          | 4                  | 1975                          | 1983-1985                | 5 000                    | 48                        | 46                | 47    |
| SAINTE-ALBAN   | 1 300          | 2                  | 1977                          | 1984-1985                | 2 400 *                  | 55                        | 53                | 54    |
| FLAMANVILLE    | 1 300          | 2                  | 1977                          | 1985-1986                | 2 500                    | 43                        | 45                | 46    |
| CATTENOM       | 1 300          | 2 + 2              | 1977                          | 1985-1989                | 3 600 *                  | 78                        | 56                | 76    |
| BELLEVILLE     | 1 300          | 2                  | 1979                          | 1986-1987                | 2 400 *                  | 63                        | 60                | 62    |
| NOGENT         | 1 300          | 2                  | 1980                          | 1987                     | 2 400 *                  | 57                        | —                 | 57    |
| PENLY          | 1 300          | 2                  | 1980                          | 1988-1989                | 2 400 *                  | 62                        | —                 | 62    |
| GOLFECH        | 1 300          | 2                  | 1981                          | 1989-1990                | 2 400 *                  | 79                        | —                 | 79    |

\* Prév. sion d'effectif de pointe

Tableau II. — Programme d'accompagnement de la centrale nucléaire de Chooz B.  
Répartition des financements (milliers de francs).

|                  | Coût total | Spécifique | Etat   | Anticipés communes | Divers |
|------------------|------------|------------|--------|--------------------|--------|
| AUBRIVES         | 3 760      | 275        | 1 044  | 2 341              | 100    |
| CHOOZ            | 3 415      | 1 855      | 500    | 760                | 300    |
| FOISCHES         | 230        | 230        | —      | —                  | —      |
| FUMAY            | 23 300     | 3 750      | 3 920  | 13 450             | 1 505  |
| GIVET            | 45 140     | 7 000      | 9 935  | 25 595             | 2 610  |
| LANDRICHAMPS     | 3 100      | 1 150      | —      | 1 500              | 450    |
| RANCENNES        | 4 800      | 760        | 1 500  | 2 220              | 320    |
| VIREUX-MOLHAIN   | 23 420     | 2 715      | 8 600  | 9 365              | 2 740  |
| VIREUX-WALLERAND | 12 150     | 1 050      | 4 800  | 4 000              | 2 300  |
| DIVERS           | 22 075     | 8 665      | 5 393  | 967                | 7 050  |
|                  | 141 390    | 27 450     | 35 692 | 60 198             | 17 375 |

Source : Jean-Louis CASABONNE, R.G.N.1983 n°2 mars/avril