

Nucléaire et territoires

Le PNGMDR, tel qu'il est proposé au débat public, se donne deux objectifs. C'est d'abord un instrument d'information sur la manière dont les matières et déchets radioactifs sont gérés. En précisant les modalités concrètes de prise en charge des matières et des déchets radioactifs, il permet, de concert avec l'Inventaire national, de répondre aux exigences de transparence et d'information active sur l'environnement (articles 4 et 5 de la convention d'Aarhus, 1998). C'est, deuxièmement, un instrument de coordination entre les acteurs du champ, dont l'histoire est connue : elle provient de la nécessité ressentie au début des années 2000 d'avoir une vision d'ensemble de la production et de la circulation des matériaux mis en œuvre par l'industrie nucléaire afin de permettre la planification des investissements à réaliser et l'organisation concrète de la filière. Sans portée juridique directe, faiblement prescriptif, le plan fournit un cadre général à portée indicative : il traduit une stratégie – et c'est d'ailleurs à ce titre qu'il peut faire l'objet d'une discussion collective. Si les détails techniques sont hors de portée de la discussion, la démarche générale peut et doit être discutée.

De ce point de vue, la question territoriale est importante, car c'est souvent *par* le territoire que les citoyens s'emparent du nucléaire. La recherche scientifique menée en sciences sociales est très explicite sur ce point : les positions des citoyens sur les activités techniquement complexes sont souvent informées par la présence concrète de ces activités dans les territoires. Cela nous amène donc à faire quelques réflexions sur les relations entre nucléaire et territoire – du point de vue du PNGMDR d'abord, du point de vue de la recherche actuelle en sciences sociales, dans un second temps.

1. PNGMDR et territoires : une relation inexistante

Le PNGMDR ne se préoccupe pas directement du territoire : il propose l'organisation d'une filière sans considération particulière pour l'insertion territoriale des activités. Le territoire apparaît donc de manière latente dans le plan, sans précisément que son épaisseur, son historicité, sa complexité n'interviennent. La géographie mobilisée par le PNGMDR est une géographie purement instrumentale, l'espace un support strictement fonctionnel où les lieux n'ont pas vraiment d'identité : ils ne valent que par les fonctions qu'on leur attribue.

On peut bien sûr se demander, avec raison, si un plan de coordination d'échelle nationale doit réfléchir à la dimension territoriale des activités qu'il cherche à mettre en musique. Et ici, l'exemple de la planification des déchets conventionnels peut nous donner des éléments de comparaison. En matière de planification de déchets, comme l'a montré Laurence Rocher, il existe une tension entre la *sectorisation* et la *territorialisation*. Par *sectorisation*, on entend la définition d'une logique de filière, où c'est le choix technique, sa cohérence, sa robustesse, qui gouvernent les orientations de gestion. Par *territorialisation*, on désigne l'intégration de paramètres complexes, liés à l'insertion des filières dans les territoires et à la localisation des infrastructures. La territorialisation des choix techniques, en les inscrivant dans des lieux, peut venir les modifier.

Ces vingt dernières années, dans le domaine des déchets conventionnels, la territorialisation est devenue de plus en plus marquée, en donnant une place centrale à l'échelon *régional*. Depuis les années 1990, la planification nationale est en effet déclinée à des échelles inférieures (*Plans régionaux de prévention et de gestion des déchets* : PRPGD, et antérieurement, plans départementaux). Les évolutions en cours de la politique de gestion des déchets conventionnels renforcent encore leur territorialisation. La loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (2015) réintègre la question des déchets dans la planification territoriale : à terme, la politique de gestion des déchets deviendra un élément des *Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité*

des territoires (SRADDET). Les déchets conventionnels prennent donc leur place parmi un ensemble de problématiques territoriales dont ils ne sont pas séparés.

Le PNGMDR, quant à lui, conserve une approche très sectorielle, centralisée, et par conséquent, faiblement territorialisée. Il n'a pas de déclinaison à l'échelle régionale et les problématiques territoriales du nucléaire sont laissées en dehors du plan. On pourra bien entendu expliquer qu'en matière de choix nucléaires, le PNGMDR ne fait pas tout, et il est exact que les acteurs concernés par le PNGMDR (en premier chef les industriels mais aussi les établissements publics industriels et commerciaux comme le CEA et l'ANDRA) conservent toute leur autonomie – et donc, toute leur latitude en matière de choix territoriaux. Ces opérateurs peuvent librement choisir où conduire leurs activités, en fonction d'impératifs qui sont les leurs. On peut en conclure que le PNGMDR, comme instrument, ne prend pas véritablement la mesure de ce que le nucléaire veut dire pour les territoires, c'est-à-dire des attachements qu'il crée et des rejets qu'il suscite.

2. Quelles relations entre territoires et activités nucléaires ?

Ces quelques réflexions nous amènent à évoquer les relations entre les activités nucléaires et les territoires. La géographie contemporaine a beaucoup travaillé, et complexifié, la notion de « territoire ». Classiquement, on considérait que le territoire était le support spatial de l'exercice du pouvoir et notamment du pouvoir souverain, puisque la souveraineté s'exerce à l'intérieur de limites spatiales (frontières de toutes sortes). Depuis les années 1980, on a considéré que cette manière de voir ne permettait pas de rendre compte de la complexité des relations sociales, économiques et politiques qui se tissent au sein des espaces, et qui donnent leur substance aux territoires. En d'autres termes, un territoire n'est pas simplement une portion d'espace délimité par des frontières, mais une étendue appropriée, investie de sens par les populations qui la pratiquent. Le territoire est construit par ses habitants et par les visions qu'on en donne : il n'est pas simplement un échelon fonctionnel de l'exercice du pouvoir.

Comprendre le territoire en ces termes permet d'expliquer comment le nucléaire produit les territoires où il est implanté. Le nucléaire crée des *attachements* : en faisant circuler de l'argent sous forme de salaires ou d'impôts, en étant un vecteur d'ascension sociale chez ses travailleurs (le sociologue Pierre Fournier parle de « destins sociaux territorialisés »), en créant des visions du risque souvent très spécifiques (on parle de « domestication du risque » chez les populations qui vivent à proximité des installations nucléaires), les activités nucléaires modifient les territoires. Le géographe Andy Blowers parle à ce propos d' « oasis nucléaires » : des endroits où le nucléaire, parce qu'il constitue une activité dominante, peut se déployer. La critique ou la contestation des activités nucléaires reposent souvent sur la production de visions alternatives des territoires, qui luttent souvent contre ces attachements mêmes pour y substituer d'autres.

La conception renouvelée du territoire permet aussi de rendre compte d'une deuxième caractéristique de la production territoriale par le nucléaire : les territoires ne sont pas simplement des étendues, des zones, mais qu'ils sont constitués par une géographie plus complexe de nœuds reliés par des flux, de mobilités différentielles qui permettent de comprendre les liens qu'entretiennent les lieux entre eux. La mise en circulation de matières par l'industrie nucléaire produit, par elle-même, du territoire parce qu'elle suppose une dépendance mutuelle des lieux de production et de destination des choses (matières ou déchets). À ce titre, le nucléaire français voit son territoire s'étirer jusqu'au Niger ou au Canada. Le PNGMDR fait une place à ces circulations de choses, mais on n'ouvrant guère la discussion sur leur opportunité.