

Comment réconcilier nouveau productif et reconversion écologique ? L'enjeu des territoires

Publié le 19 avril 2024

🕒 16 minutes

Par : Gilles Crague (<https://www.vie-publique.fr/auteur/293590-gilles-crague>) - directeur de recherche à l'École des Ponts Paristech, laboratoire CIREC

Réindustrialisation et transition verte vont-elles de pair ? L'industrie verte est-elle vraiment "écologique" ? Ces questions ne font pas consensus, ni dans le monde politique, ni dans la communauté scientifique, ni dans la population en général. Un nouveau programme public, "Territoires d'industrie", ouvre de nouvelles perspectives.

L'émergence d'une problématique

Sous l'effet de la crise financière de 2008, renforcée par la crise sanitaire récente, l'industrie fait l'objet depuis une décennie d'une nouvelle attention publique, en France, mais aussi en Europe et aux États-Unis. Un indice de ce renouveau en France est **la réapparition du mot "industrie" dans les intitulés d'une série de programmes et instances publics tout au long de la décennie 2010** : des États Généraux de l'industrie (<https://www.vie-publique.fr/rapport/30879-etats-generaux-de-lindustrie-rapport-final>) sont lancés en 2009 ; ceux-ci conduisent à l'installation d'une Conférence nationale de l'industrie (https://www.vie-publique.frhttps://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/100708conf_industrie.pdf) en 2010, qui deviendra le Conseil national de l'industrie (<https://www.vie-publique.frhttps://www.conseil-national-industrie.gouv.fr/>) en 2013 ; un ministère (<https://www.vie-publique.fr#>) du "redressement productif" est créé en 2012, "La Nouvelle France Industrielle" (<https://www.vie-publique.frhttps://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/nouvelle-france-industrielle-sept-2014.pdf>) en 2013, l'"Alliance pour l'Industrie du Futur" en 2016. Plusieurs rapports (notamment le rapport Gallois (<https://www.vie-publique.fr/discours/186242-declaration-de-m-jean-marc-ayrault-premier-ministre-sur-les-preconisa>) en 2012), ouvrages et publications accompagnent ce mouvement, qui réaffirment l'importance de l'industrie dans la vie économique et plus largement, dans la société (Colletis G., 2012, *L'urgence industrielle !*, coll. "Retour à l'économie politique", Lormont, Le Bord de l'eau ; Giraud P.-N. et Weil T., 2013, *L'industrie française décroche-t-elle* (<https://www.vie-publique.fr/catalogue/23280-lindustrie-francaise->

[decroche-t-elle](#)) ?, Paris, Documentation Française, 2015, *L'industrie, notre avenir*, Paris, Eyrolles). La dernière élection présidentielle aurait même fait de l'industrie et de la réindustrialisation un "sujet consensuel" (Guillou S. (2022), "Imaginer un consensus transpartisan sur la politique industrielle", *L'Usine nouvelle*, 2 juillet).

Néanmoins, malgré cet apparent consensus politique, **le mot d'ordre de**

réindustrialisation (<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/283530-la-reindustrialisation-par-leurope-par-elie-cohen>)

(<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/283530-la-reindustrialisation-par-leurope-par-elie-cohen>) **ne va pas de soi.**

C'est ce que signalait un récent article du *Courrier des maires* (Soutra H ; (2023), "Derrière le consensus apparent, une réindustrialisation contestée, 1er juin) : "L'adhésion de la population française à une réindustrialisation souhaitée par le pouvoir politique n'est pas encore acquise. À Liffré, Rouen ou encore Soissons, des coalitions hétéroclites mêlant élus, militants environnementaux et riverains interrogent le coût environnemental de nouvelles usines, n'hésitant pas à pointer les "externalités négatives" et réexaminer la pertinence de certains projets économiques au nom de la protection des ressources naturelles du territoire et, derrière, de la planète". Même tonalité dans le baromètre 2024 de l'attractivité des territoires publié par Ancoris et la SCET : près de la moitié des territoires enquêtés déclarait que la "mauvaise qualité environnementale du projet ou de l'entreprise" constituait une raison de "refuser un projet d'implantation" (près de 250 territoires enquêtés, voir : SCET et Ancoris, *Baromètre de l'attractivité des territoires - Attractivité, la nouvelle donne ?*, février 2024).

Retenons ici deux idées importantes :

- Premièrement, si la réindustrialisation a été mise à l'agenda politique national, sa mise en œuvre effective dans les territoires ne va aucunement de soi. **Le territoire, lieu concret et problématique où l'industrie rencontre la société, est loin de constituer le réceptacle bienveillant des projets industriels.**
- La seconde idée spécifie la première : l'enjeu environnemental, à l'heure de l'impératif de transition écologique (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/288771-transition-ecologique-un-nouveau-defi-pour-lindustrie>), apparaît critique pour opérer le projet national de réindustrialisation.

Dans les développements qui suivent nous proposons de rendre compte, en partant et à partir des territoires, des **interactions complexes entre ces deux grands objectifs contemporains de politique publique que sont d'une part, la réindustrialisation, et, d'autre part, la transition écologique.**

Nous procéderons en trois temps. Dans une première section, nous reviendrons sur les grands arguments présents dans le débat public contemporain pour penser le rapport entre industrie et transition écologique. Nous y décèlerons moins un consensus qu'une controverse : **loin de faire consensus, la communauté scientifique est partagée entre ceux pour qui réindustrialisation et transition écologique vont de pair, et ceux pour qui l'avènement d'une industrie verte n'aura pas les vertus environnementales attendues.** Dans un second temps, nous reviendrons sur un programme public récent, les "Territoires d'industrie" (<https://www.vie-publique.frhttps://www.entreprises.gouv.fr/fr/industrie/politique-industrielle/territoires-d-industrie>), qui propose **une alternative innovante aux politiques industrielles classiques et ouvre de nouvelles perspectives**

pour réguler les interactions entre développement industriel et enjeux environnementaux. Nous concluons dans un troisième temps en esquisant un **nouveau sentier émergent de développement territorial**, à la croisée entre renouveau productif et reconversion écologique.



En bref

Transition écologique : quels effets sur l'industrie et le marché du travail ? (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/288771-transition-ecologique-un-nouveau-defi-pour-lindustrie>)

29 mars 2023

L'industrie pour ou contre la transition écologique ?

Deux conceptions animent le débat contemporain sur l'industrie et la transition écologique. Dans le premier cas, la transition écologique nécessite un nouveau développement industriel. Dans le second cas, la transition écologique nécessite plutôt de rompre avec les principes de l'industrialisation.

Pour les promoteurs de l'alliance transition écologique/industrie, **le (re)développement d'une activité manufacturière en France se pare de trois vertus essentielles : économique, stratégique et environnementale.**

La réindustrialisation est d'abord une affaire économique. Elle vise à combler le déficit manufacturier (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/292896-balance-commerciale-2023-reduction-conjoncturelle-du-deficit>) important (bilan des exportations et importations de biens manufacturés) qui n'a cessé de croître depuis le début des années 2000 – il dépasse les 50 milliards d'euros depuis 2020. Ce déficit comporte une dimension géopolitique lorsqu'il concerne des secteurs stratégiques (par exemple, la santé).

La réindustrialisation figure comme un levier important de décarbonisation (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/287942-aide-de-letat-la-decarbonation-de-lindustrie-deux-sites-designes>). (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/287942-aide-de-letat-la-decarbonation-de-lindustrie-deux-sites-designes>) du système énergétique. **Le retour en France de productions opérées aujourd'hui à l'étranger permettrait de réduire globalement l'empreinte carbone française - à condition toutefois d'utiliser de l'énergie décarbonée.** De façon analogue, la réduction de l'empreinte matières *via* le développement d'une économie circulaire (<https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/284806-leconomie-circulaire-en-4-questions>) suppose elle aussi le développement de nouvelles installations industrielles (pour trier, séparer, réparer, recycler). Idem pour les énergies renouvelables (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/288939-union-europeenne-un-objectif-de-425-denergies-renouvelables-en-2030>), dont le développement appelle lui aussi de nouveaux équipements industriels (fermes photovoltaïques, parcs éoliens). La transition écologique semble donc aller de pair avec un nouveau développement industriel.

Ce point de vue est toutefois questionné, notamment par des travaux qui s'inscrivent dans le champ de l'histoire de l'environnement. On peut d'abord rappeler que **le développement de l'industrie s'est accompagné d'un cortège de nuisances et de risques**, qu'une régulation publique bicentenaire s'efforce d'appriivoiser, depuis le décret impérial du 15 octobre 1810 "relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes". En témoigne la longue série d'accidents industriels (<https://www.vie-publique.fr/discours/157653-conseil-des-ministres-du-22-mai-2002-les-effets-transfrontieres-des-acc>), comme ceux en France de la poudrerie de Grenelle à Paris en 1794, de la raffinerie de Feyzin en 1966, de l'usine AZF à Toulouse en 2001 (Jarrige F. et Le Roux T., 2017, *La contamination du monde: une histoire des pollutions à l'âge industriel*, Paris, Éditions du Seuil (L'univers historique)) ou, plus près de nous, de l'usine Lubrizol à Rouen en 2019.

Une autre objection est formulée plus récemment par l'historien J. B. Fressoz (*Sans transition: une nouvelle histoire de l'énergie*, Paris, Points, Ecocène, 2024) à propos de la notion de transition énergétique et la possibilité de décarboner les systèmes énergétiques *via* le développement industriel des énergies renouvelables. Sur la base de travaux historiques, celui-ci met en cause la possibilité d'une substitution des énergies carbonées par les renouvelables et avance plutôt l'idée du cumul des énergies nouvelles aux énergies anciennes. **Si, comme le rappelle Fressoz, le développement des premières nécessite l'usage des secondes, l'objectif global de décarbonisation apparaît peu plausible.**

On peut enfin citer le travail de P. Bihoux sur le développement technologique qui met à mal la promesse de recyclage (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/277966-strategies-de-lutte-contre-la-pollution-plastique>) (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/277966-strategies-de-lutte-contre-la-pollution-plastique>) inscrite dans les doctrines de l'économie circulaire (Bihoux P., 2014, *L'âge des low tech: vers une civilisation techniquement soutenable*, Paris, Éd. du Seuil, Anthropocène). En effet, **la conception des biens manufacturés contemporains rendrait ceux-ci de moins en moins facilement démontables et par suite réparables.** La complexité des assemblages (un téléphone portable mobilise une dizaine de métaux différents) et le recours à des alliages constitués de matières premières différentes compromettent très largement les possibilités de recyclage et, par suite, l'avènement d'une économie circulaire. Bihoux appelle ainsi de ses vœux **une conception nouvelle des biens, lowtech**, afin de les rendre aisément démontables, réparables ou recyclables, condition *sine qua non* pour réduire leur empreinte matières.

Ainsi, l'ensemble de ces travaux suggèrent-ils que la transition écologique suppose moins une alliance qu'une rupture avec les principes de l'industrialisation et le "technosolutionnisme" qui l'accompagne. Loin de se réduire à une question d'acceptabilité sociale (de type "Not in my backyard" – pas dans mon jardin – NIMBY), **le rapport entre industrie et transition écologique apparaît aujourd'hui très largement controversé.**



En bref

Collectivités territoriales : deux milliards d'euros de fonds vert pour la transition écologique

(<https://www.vie-publique.fr/en-bref/287962-collectivites-territoriales-2-milliards-deuros-pour-le-fonds-vert>)

26 janvier 2023

Une nouvelle orientation pour le développement industriel : le programme "Territoires d'industrie"

En marge de cette controverse contemporaine sur le rôle et la place de l'industrie dans la société, à l'heure de l'impératif de transition écologique, **une nouvelle politique industrielle a vu le jour en 2019, les "Territoires d'industrie"** (<https://www.vie-publique.frhttps://www.entreprises.gouv.fr/fr/industrie/politique-industrielle/territoires-d-industrie>). Celle-ci constitue bel et bien une innovation dans le champ des politiques industrielles, qui ouvre de nouvelles perspectives pour concevoir et soutenir le développement industriel, à partir d'une base territoriale, et envisager son couplage avec l'impératif de transition écologique.

Le programme national "Territoires d'industrie" lancé en 2019 prend appui sur près de 150 intercommunalités et groupements d'intercommunalités (plus de 180 (<https://www.vie-publique.frhttps://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/industrie/politique-industrielle/territoires-d-industrie-lancement-du-temps-ii-2023-2027>), depuis la seconde phase du programme, lancée en 2023) qui sont chargées d'identifier, en lien avec les industriels du territoire, des actions visant à favoriser le développement industriel local. Le niveau régional et un service dédié de l'État (la délégation aux Territoires d'industrie, au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (<https://www.vie-publique.frhttps://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>), - ANCT) ont la charge de la coordination et de l'animation d'ensemble du programme.

"Territoires d'industrie" constitue une innovation sur deux plans. D'abord sur le plan du contenu : le programme promeut une "approche transversale" qui ne cible pas *a priori* un facteur de production plutôt qu'un autre. Il s'agit là d'une perspective nouvelle dans le soutien public à l'industrie et aux approches traditionnelles qui privilégient des filières ou, plus récemment, l'"économie de la connaissance" (innovation, R&D). "Territoires d'industrie" innove ensuite sur le plan du portage, puisqu'il **positionne le niveau intercommunal de gouvernement au cœur du dispositif**. Nous reviendrons sur ce point ci-dessous.

"Territoires d'industrie" a un air de famille avec ce que l'économiste Dani Rodrik a appelé les "nouvelles politiques de développement industriel" ("Industrial Policy for the Twenty-First Century", *CEPR Discussion Papers*, 4767, 2004). Dani Rodrick les oppose aux traditionnelles politiques industrielles. On évoquera ici deux caractéristiques (parmi d'autres) évoquées par Rodrik. **Ces politiques reposent**

sur l'organisation, avant toute intervention publique, d'une interaction entre autorités publiques et firmes (une gouvernance) qui a pour objectif d'explorer et découvrir des sentiers de développement futur.

L'idée essentielle de Rodrik est que la découverte de telles voies nouvelles de développement, économiquement robustes, si elle s'appuie sur les firmes, ne procède pas seulement d'elles seules, mais d'**une co-construction publique-privée** (modifier ou construire de nouvelles règles, mobiliser des savoirs, des ressources ou des infrastructures publiques...) La seconde caractéristique de ces nouvelles politiques découle de la première : **le soutien public est ajusté et dimensionné au regard du processus préalable de découverte, il ne privilégie pas un type de facteur de production** (par exemple, la technologie) plutôt qu'un autre, et par suite une catégorie *a priori* d'aide publique (par exemple, le soutien à la R&D) plutôt qu'une autre.

Le programme "Territoires d'industrie" fournit une illustration de cette seconde caractéristique. À partir de la collecte des différentes actions identifiées par les intercommunalités engagées dans le programme, **un enjeu foncier important a ainsi pu être mis à jour**, après plusieurs décennies où celui-ci était sinon déconsidéré, en tout cas assez largement éclipsé dans le débat public mais aussi les cercles experts. La nature de l'autorité porteuse, l'intercommunalité (<https://www.vie-publique.fr/fiches/270602-en-quoi-consiste-lintercommunalite>), n'est pas étrangère à cette "découverte", puisque l'aménagement de l'espace est au cœur des compétences intercommunales. Cet enjeu foncier pour l'industrie a été formalisé dans un rapport public, publié en juillet 2023. Il trouve son aboutissement législatif dans la loi d'octobre 2023 relative à l'industrie verte, dont plusieurs articles font référence à l'enjeu foncier.

Si l'enjeu foncier est souvent réduit à une question de disponibilité, l'implantation d'un projet industriel ne saurait se réduire à cette seule dimension, puisqu'il s'agit moins de mettre à disposition une surface mesurée en hectares qu'une parcelle aménagée, c'est-à-dire connectée à ce qu'on a coutume d'appeler les "Voiries et Réseaux Divers" (c'est-à-dire la voirie, les réseaux d'alimentation en eau, en électricité et en télécommunication). La transaction foncière met ainsi en jeu une discussion qui porte sur un ensemble de ressources qui vont bien au-delà de la ressource foncière et englobent l'accès à l'eau, à l'assainissement, aux réseaux de transport et d'énergie et à la gestion des déchets (Crague, Réindustrialisation des territoires, redécouverte de l'action foncière", *RIURBA*, à paraître).

Toutes ces ressources sont au cœur de la transition écologique, sous la responsabilité des autorités publiques locales. Il en résulte donc que, loin de constituer un enjeu autonome, l'enjeu foncier pour l'industrie est pleinement couplé avec celui de la transition écologique. Le programme Territoires d'Industrie, qui entre dans sa phase 2 (2023-2027), n'a pas pleinement intégré cette interdépendance entre foncier et transition écologique, puisqu'il différencie (<https://www.vie-publique.frhttps://presse.economie.gouv.fr/09112023-dp-territoires-dindustrie-lancement-du-temps-ii-2023-2027/>) l'axe "accélérer la transition écologique et énergétique" de l'axe "mobiliser un foncier industriel adapté".



En bref

Foncier à vocation économique : vers une "France sans usines" ? (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/292974-foncier-vocation-economique-vers-une-france-sans-usines>)

13 février 2024

Un nouveau développement territorial, entre renouveau productif et reconversion écologique

L'exemple du dispositif "Territoires d'industrie" apparaît comme le symptôme d'une tendance plus générale : **le territoire constitue en effet le lieu de convergence où se joue la mise en œuvre des deux impératifs contemporains décrits ci-dessus**, pour partie indépendants, celui de réindustrialisation et celui de transition écologique. Dans la continuité des idées de Rodrik rappelées ci-dessus, c'est moins dans le contenu des aides publiques que dans la qualité de l'action collective (gouvernance), associant autorités publiques et opérateurs privés, que des formes de convergence et de conciliation pourront être explorées et mises en œuvre.

Au cœur de ces nouvelles interactions, il y a la nécessité de gérer autrement les usages du sol, de l'eau, de l'énergie ou des moyens de transport. Le projet de mutation de la Vallée de la chimie lyonnaise fournit un exemple contemporain d'une telle gouvernance, où autorités publiques et industriels conçoivent et mettent en œuvre un ensemble d'actions qui visent à la fois à densifier une plateforme industrielle, à transformer/écologiser les process industriels et à contribuer à la transition écologique du territoire métropolitain (Arab N. et Crague G., 2023, "Une gouvernance métropolitaine de la réindustrialisation. Les enseignements du projet de mutation de la Vallée de la Chimie lyonnaise", *Géographie, économie, société*, 25, 2).

Des dispositifs publics, qui ne relèvent pas de la politique industrielle à proprement dit, jouent d'ores et déjà un rôle important dans la régulation entre intérêt industriel et impact environnemental en outillant les nouvelles gouvernances territoriales. Il s'agit notamment de la Commission nationale du débat public (CNDP) (<https://www.vie-publique.frhttps://www.debatpublic.fr/notre-champ-dintervention-667>), autorité indépendante garante du droit à l'information et à la participation du public, qui intervient pour les projets industriels les plus importants et ayant un impact significatif sur l'environnement et l'aménagement du territoire. On peut citer parmi les projets industriels récents soumis à la CNDP, le projet de mine de lithium dans l'Allier (<https://www.vie-publique.frhttps://www.debatpublic.fr/projet-de-mine-de-lithium-dans-lallier-4602>), l'usine de construction de panneaux photovoltaïques à Hambach en Moselle (<https://www.vie-publique.frhttps://www.debatpublic.fr/holosolis-usine-de-construction-de-panneaux-photovoltaïques-hambach-4420>), ou encore les usines de méthanol et kérosène bas carbone à Lacq et Pardies dans les Pyrénées-Atlantiques (<https://www.vie-publique.frhttps://www.debatpublic.fr/usines-de-methanol-et-kerosene-bas-carbone-lacq-et-pardies-4224>).

L'avènement de ces gestions alternatives est contraint par des pressions institutionnelles multiples qui se sont intensifiées durant la dernière décennie et affectent tant les entreprises que les collectivités territoriales.

Du côté des autorités publiques locales, **les pressions institutionnelles prennent la forme d'une "écologisation" réglementaire** qui affecte l'ensemble des compétences dont elles ont traditionnellement la charge, qu'il s'agisse :

- de la gestion des déchets (voir les lois et directives relatives à l'économie circulaire),
- de la gestion de la ressource foncière (voir l'objectif de ZAN – zéro artificialisation nette (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/292680-zero-artificialisation-zan-ou-equipements-collectifs-choix-elus-locaux>)),
- de l'énergie (la loi "transition énergétique pour la croissance verte" (<https://www.vie-publique.fr/loi/20729-ecologie-transition-energetique-croissance-verte>)) -TECV suivie de la réforme territoriale ont bouleversé le système d'acteurs traditionnels, pour à la fois promouvoir la maîtrise de la demande d'énergie et le développement décentralisé des énergies renouvelables),
- de la gestion de l'eau-assainissement (constitution de la "gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)", promotion de la réutilisation des eaux usées traitées),
- ou encore, de l'organisation des mobilités quotidiennes (constitution de la ZFE –zone à faibles émissions, promotion des mobilités douces et décarbonées).

Du côté des entreprises, l'avènement de la "taxonomie européenne" vise à réorienter les flux d'investissement vers des activités "vertes". Plus généralement, **les entreprises sont confrontées à la montée en puissance de l'investissement socialement responsable et de l'analyse extra-financière** (critères dits ESG - Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance) encadrée par des directives et normes européennes (voir la récente directive européenne Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD). Ces nouveaux cadres stimulent des reconfigurations organisationnelles. Celles-ci se traduiraient notamment par le dépassement des pratiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE), souvent autoréférencées, et l'adoption de formes nouvelles de responsabilité territoriale des entreprises centrées sur les biens communs locaux (eau, sol, biodiversité,...), qui les inviteraient à contribuer au bien commun territorial, en lien avec les communautés locales (Tardivel, 2024, "De la responsabilité sociale à la responsabilité territoriale. Vers une approche locale de la contribution des entreprises au bien commun", *Transversalités*, 168).

On voit ainsi s'esquisser un nouveau sentier pour le développement des territoires. L'impératif de transition écologique pousse à une reconversion écologique des comportements (Granier F., Cerland-Kamelgarn D. et Méda D., 2022, "Analyse et réflexions sur la reconversion écologique : territoires, entreprises, politiques publiques", *Sociologies pratiques*, 44, 1), du côté des firmes comme

des autorités publiques locales. Du côté des firmes, l'enjeu de développement industriel fait place à un enjeu de nouveau productif : il s'agit en effet moins de stimuler la compétitivité de l'industrie locale que "d'écologiser" les processus de production.



Parole d'expert

La relocalisation : une vraie bonne idée ?

(<https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/289178-la-relocalisation-une-vraie-bonne-idee-par-jean-marc-figuet>)

Par Jean-Marc Figuet

2 mai 2023

Glossaire

ministère :

Ensemble des services de l'État (administration centrale et services déconcentrés) placés sous la responsabilité d'un ministre