



HAL
open science

Une gouvernance métropolitaine de la réindustrialisation. Les enseignements du projet de mutation de la Vallée de la Chimie lyonnaise

Nadia Arab, Gilles Crague

► To cite this version:

Nadia Arab, Gilles Crague. Une gouvernance métropolitaine de la réindustrialisation. Les enseignements du projet de mutation de la Vallée de la Chimie lyonnaise. Géographie, Économie, Société, 2023, Gouvernance, action publique et cohésion ou comment piloter nos territoires. La gouvernance territoriale : d'un mode de coordination à un processus de cohésion territoriale ?, 25 (2-3), pp.269-291. <10.3166/ges.2023.0013>. <halshs-04496695>

HAL Id: halshs-04496695

<https://shs.hal.science/halshs-04496695v1>

Submitted on 12 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

UNE GOUVERNANCE METROPOLITAINE DE LA REINDUSTRIALISATION. LES ENSEIGNEMENTS DU PROJET DE MUTATION DE LA VALLEE DE LA CHIMIE LYONNAISE.

Auteurs : Nadia Arab et Gilles Crague

Proposition d'article pour la revue Géographie Economie Société

Les grandes agglomérations urbaines ont été au centre de nombreux travaux de géographie économique depuis plusieurs décennies. En effet, alors que les économies nationales étaient à la fois entrées en stagnation et s'inséraient dans l'économie globalisée, les grandes agglomérations figuraient comme des îlots de dynamisme économique remarquable. Ce phénomène a souvent été attribué à une transformation structurelle des systèmes productifs que l'on regroupe généralement sous l'expression d' « économie de la connaissance » (Godin, 2006; Sum and Jessop, 2013). Les villes les plus grandes, parce que « brain hubs » (Moretti, 2013), constitueraient des espaces déterminants pour la création et la circulation des connaissances (Cohendet and Simon, 2008; Florida, 2005; Jacobs, 1969), actifs immatériels devenus stratégiques dans l'économie contemporaine. Les métropoles seraient ainsi les fers de lance d'une restructuration de l'économie, où la « production immatérielle » prend définitivement le pas sur la « production concrète » (Halbert, 2005). Des travaux sur l'intervention publique ont accompagné cette vision des métropoles indexée sur la croissance et l'économie de la connaissance. Deux messages principaux peuvent y être distingués. Le premier a trait à la finalité générale attribuée à l'intervention publique, qui est de faciliter et fluidifier les transactions privées, et plus généralement, les interactions sociales au sein des métropoles. Pour ce faire, l'intervention publique doit assurer le bon fonctionnement des infrastructures qui les conditionnent, dans les champs de la mobilité, du logement et de l'aménagement spatial (Ahrend et al., 2014; Glaeser, 2011). Elle doit être prise en charge par des autorités supra-communales afin d'éviter la « fragmentation politique » qui conduit à des investissements publics sous-optimaux (Ahrend et al., 2014). Le second message important concerne les acteurs porteurs de cette forme de soutien public : elle est le fait principal des autorités publiques locales, et se déploie en marge de l'Etat (Savitch and Vogel, 2000;

Scott, 2001), « at the expense of the state » (Jonas, 2013). Les différents éléments rappelés succinctement ci-dessus dessinent un point de vue et un modèle de développement métropolitain fondés sur trois principes fondateurs : l'objectif de croissance ; la prédominance des actifs immatériels ; des politiques axées sur les infrastructures d'appui aux transactions privées. Cela s'est en particulier traduit par la valorisation d'un développement économique porté par le secteur tertiaire et par une production massive d'un immobilier de bureaux dans les métropoles. Ce modèle a fait l'objet de nombreux questionnements et critiques, sur la supposée prééminence des villes sur la nation pour expliquer la croissance (Polèse, 2005), sur la sur-performance des métropoles et les mécanismes économiques qui la fondent (Bouba-Olga et Grossetti, 2015 ; Shearmur, 2018) mais aussi sur ses effets indirects d'éviction de certaines populations et activités, notamment productives. Cela n'a pas empêché son influence effective sur les politiques publiques, depuis l'OCDE (Ahrend et al., 2014) jusqu'au législateur français (DIACT, 2009 ; Le Bras, 2016). A l'heure où l'enjeu de réindustrialisation sort des coulisses, la question de l'appareil productif revient à l'agenda politique et économique et interroge frontalement ce modèle d'action publique en matière de développement économique local.

Le projet Vallée de la Chimie auquel s'intéresse cet article met en scène un projet dont une finalité concerne précisément le redéveloppement d'un site industriel en territoire métropolitain. Les actions entreprises visent autant l'implantation d'entreprises que la transformation de l'aménagement spatial ou encore la mutation de la filière chimie vers des filières chimie-énergie-environnement en réponse aux enjeux de développement durable des sociétés et des territoires. Acteurs publics multiniveaux et industriels sont conjointement mobilisés dans la gouvernance de ce projet sur laquelle reposent les évolutions escomptées. L'analyse des finalités et des modalités de la gouvernance de ce projet de territoire industriel est au cœur de l'article. *In fine* nous verrons comment cela questionne le modèle d'action esquissé ci-dessus.

Nous commencerons par formaliser le cadrage théorique de nos réflexions en matière de gouvernance territoriale et de réindustrialisation, avant d'exposer le cadrage méthodologique de l'enquête réalisée.

Ensuite, après avoir situé et caractérisé le territoire concerné et ses acteurs, nous montrerons que la Vallée de la Chimie se constitue au fil du temps comme un territoire progressivement construit par des relations de négociation et de coordination entre pouvoirs publics multi-niveaux et firmes industrielles locales, réunis autour d'un problème commun – organiser le devenir de la plateforme industrielle vers une « chimie-énergie-environnement ». Enfin, nous procéderons à une analyse détaillée d'un instrument de coordination dédié à la gouvernance de la valorisation de la ressource foncière industrielle, condition du projet.

1 POSITIONNEMENT THEORIQUE

1.1 LA GOUVERNANCE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL OU L'ANALYSE DES FINALITES ET FORMES DE COORDINATION DE L'ACTION COLLECTIVE AU PRISME DES RESSOURCES TERRITORIALES A VALORISER

La notion de gouvernance, même limitée à la gouvernance urbaine ou territoriale, pour être devenue ordinaire, n'a pas acquis la force d'un concept stabilisé univoque. Elle reste au contraire polysémique privilégiant tantôt la participation des habitants aux décisions publiques (Atkinson, 1998), tantôt la gouvernance multi-niveaux entre différentes échelles d'acteurs publics (Poupeau, 2017), tantôt encore la part des intérêts privés et du marché dans l'élaboration et la négociation des politiques et actions publiques ou des projets urbains (Jouve et Lefèvre, 2005). Dans tous les cas, on peut, avec P. Le Galès, définir la gouvernance comme « un processus d'agrégation, de coordination et de direction d'acteurs, de groupes sociaux et d'organisations, en vue d'atteindre des objectifs définis collectivement » (Le Galès, 2019). Cela braque le projecteur sur les finalités de l'action collective autant que sur les formes de coordination d'acteurs. Ce à quoi s'attache cet article dans l'analyse du processus de gouvernance du projet territorial de la Vallée de la Chimie.

On retiendra plus précisément la perspective qui examine la gouvernance territoriale relativement au développement local et aux relations entre firmes et pouvoirs publics (Leloup, Moyart, Pecqueur 2005). S'il s'agit toujours de poser la question de la coordination entre acteurs publics, privés et associatifs, les finalités sont resserrées sur l'organisation de l'activité économique. Dans cette perspective, la gouvernance désigne autant la participation des intérêts privés à l'action publique que la place des institutions publiques dans la coordination des agents économiques d'un même territoire.

Cette approche de la gouvernance territoriale propose deux apports importants. D'une part le territoire est compris comme un construit social, économique et spatial, évolutif, adossé aux relations de proximité, selon un processus dynamique inscrit dans le temps (Pecqueur, 2002). Le territoire ne s'appréhende donc pas au prisme d'un périmètre politico-administratif donné mais par « l'identification d'un problème commun (...) [et par] la transformation et l'appropriation des ressources non valorisées d'un territoire » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005 : 326). D'autre part, les modalités de coordination sont spécifiques à chaque territoire ainsi défini, caractérisées par une dynamique et une histoire propres, faisant l'objet de régulations multi-niveaux, autour d'un projet territorial (Ibid : 329).

Comme le montrent ces tenants de la gouvernance territoriale autant que les travaux plus anciens en sociologie des organisations et de l'action (Crozier et Friedberg, 1977), ces actions collectives se développent le plus souvent entre des acteurs poursuivant des objectifs et des intérêts différents voire concurrents mais qui vont, pourtant, concourir à la résolution du problème commun, à l'atteinte de l'objectif négocié. Dans ce processus collectif, chacun se caractérise par des intérêts, valeurs, contraintes et ressources propres, et conduit des activités propres dans l'action collective.

Enfin, cette approche de la gouvernance territoriale invite à questionner non seulement les finalités de l'action collective, ses acteurs et leurs activités dans la gouvernance, non seulement les instruments de la coopération, non seulement le problème commun, mais aussi la métamorphose des ressources non valorisées du territoire autour desquelles il s'agit, précisément, de se coordonner. Cette

conceptualisation a une conséquence importante : les mécanismes de la coordination qu'il s'agit d'analyser ne peuvent être abstraits de la transformation de la ressource à valoriser.

1.2 LA REINDUSTRIALISATION, UN NOUVEL OBJET DE GOUVERNANCE TERRITORIALE ?

Les développements qui suivent seront consacrés à une forme particulière de gouvernance, associée à une finalité spécifique : la réindustrialisation.

Un intérêt public renouvelé pour la réindustrialisation émerge après la grande crise financière de 2008-2009. Plusieurs pays comme la Grande Bretagne ou les Etats-Unis (Vanchan et al., 2015) redécouvraient l'importance de la fabrication manufacturière et de l'industrie pour leur économie. En France, le mot « industrie » réapparaît explicitement dans les intitulés de programmes publics au début des années 2010¹. Plusieurs ouvrages accompagnent ce mouvement. Ils réaffirment l'importance de l'industrie dans la vie économique et plus largement, dans la société (Clark, 2013; Colletis, 2012; Sassen, 2010). Le (re)développement d'une activité manufacturière a des finalités multiples, économiques, comme la réduction du déficit manufacturier de l'économie française (50 milliards d'€ en 2017) (Giraud and Weil, 2013), mais aussi géopolitiques (réduction des dépendances extérieures) et environnementales. Par exemple, la réindustrialisation figure comme un levier important de décarbonisation du système énergétique². La réduction de l'empreinte matières suppose elle aussi un nouveau développement industriel, afin de valoriser les déchets à proximité des gisements c'est-à-dire dans les villes, ces nouvelles « mines urbaines » (Brunner, 2011; Danino-Perraud, 2019; Geldron, 2016). La réindustrialisation comme projet public émerge tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle des territoires infranationaux et des villes, à travers la notion de « ville productive ».

Ce nouvel intérêt public pour l'industrie, pour important qu'il soit, ne saurait conduire spontanément au redéveloppement de l'industrie dans les espaces urbains. Entre autres difficultés, il y a celle de

¹ En 2013 « La Nouvelle France Industrielle », en 2016, la création de l'« Alliance pour l'Industrie du Futur », et dès 2011 avec la mobilisation des syndicats professionnels pour créer un laboratoire d'idées, « La Fabrique de l'Industrie ».

² RTE, *Futurs énergétiques 2050*, rapport d'étude, octobre 2021.

l'insertion urbaine des établissements et installations industrielles (Crague, 2019). Cette problématique est peu abordée dans les travaux récents sur la ville productive (« fab-city ») centrés sur le déploiement des nouvelles technologies numériques de fabrication (« fab-lab », « makerspace ») (Berrebi-Hoffmann et al., 2018; Rumpala, 2018). Autrement dit, en raison de la cohabitation difficile entre établissements industriels et résidents, la constitution de la réindustrialisation comme finalité de développement territorial par une autorité publique locale, n'est pas une évidence. Ce constat vaut notamment pour les installations industrielles du secteur de la chimie, dont l'histoire est émaillée, depuis son émergence lors de la révolution industrielle, d'accidents graves. Citons pour le seul cas français, les explosions 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 and Le Roux, 2017), de l'usine Lubrizol à Rouen en 2019.

Il n'en reste pas moins que l'industrie chimique tient une place significative dans l'économie française. Au plan économique³, elle est l'un des premiers secteurs de l'industrie française et joue un rôle majeur dans la balance commerciale de l'économie française (2ème en 2015 après l'aéronautique ; 1er en 2020). Cette présence se matérialise en particulier sous la forme de sites spécifiques, des plateformes. France Chimie, organisation qui représente les entreprises françaises de la chimie, en a recensées 18⁴, souvent présentes de longue date, comme par exemple celles de Lacq-Orthez, de l'Etang de Berre ou celle dite de la Vallée de la chimie à Lyon, qui sera étudiée ici. Cette présence historique au sein ou à proximité immédiate d'espaces urbanisés peut conduire à différents positionnements des autorités publiques locales, qui peuvent soit s'en désintéresser, soit chercher à les délocaliser ou alors en faire un levier de développement pour leur économie. Par ailleurs, sous l'effet de fortes mises en cause depuis les années soixante, les industriels de la chimie connaissent de fortes pressions institutionnelles pour se transformer. Elles s'exercent via de nouvelles réglementations (comme par exemple le

³ Cf. <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/l-industrie-chimique-france>.

⁴ Cf. <https://www.francechimie.fr/decouvrir-le-reseau-des-plateformes-chimiques-en-france>.

règlement européen REACH), mais aussi par une redéfinition même de la chimie par les chimistes eux-mêmes à travers la promotion/institutionnalisation d'une nouvelle chimie, la « chimie verte »⁵.

En définitive, même si un nouvel intérêt pour l'industrie a émergé dans le débat public depuis une décennie, le redéveloppement de l'industrie dans les espaces urbains questionne en raison des difficultés structurelles de cohabitation avec les autres fonctions urbaines, en particulier résidentielle. A la croisée d'un intérêt national renouvelé pour l'industrie et des mutations en cours de l'ensemble de l'industrie chimique (chimie verte), une fenêtre d'opportunité peut ainsi émerger qui peut conduire une autorité métropolitaine, abritant en son sein une plateforme industrielle importante, à co-construire avec les industriels de son territoire un projet de redéveloppement. Se fait ainsi jour une nouvelle forme de gouvernance territoriale, centrée sur le redéveloppement de la chimie.

Un tel projet de redéveloppement nécessite de coopérer avec les services de l'Etat. En effet, la cohabitation avec les établissements industriels, historiquement conflictuelle dans les milieux urbains, a entraîné l'intervention de l'autorité de l'Etat pour la réguler. Comme le montrent les historiens de l'environnement (Fressoz, 2012; Jarrige and Le Roux, 2017; Massard-Guilbaud, 2010), parfois de façon critique, une réglementation dédiée a été établie et enrichie depuis deux siècles, à partir du décret fondateur du 15 octobre 1810. Ainsi, des experts techniques de l'Etat en charge des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) inspectent et contrôlent les installations industrielles présentes dans leur périmètre de compétence (Bonnaud, 2005). Leur intervention apparaît alors incontournable pour tout projet qui vise un redéveloppement de ce type d'installations.

Comment cette complexité des projets industriels, tant en raison de leur nature que du système d'acteurs a priori concernés, se manifeste-t-elle dans la gouvernance des projets de territoire industriel ?

⁵ Les principes de la « chimie verte » ont été établis par deux membres de l'Environmental Protection Agency étasunienne en 1998, P. Anastas et J.C. Warner (Bensaude-Vincent, 2013). Cette transformation de l'industrie chimique a deux dimensions principales (chimie « doublement » verte), d'une part, l'utilisation de ressources renouvelables (biosourcing) et d'autre part, la performance environnementale des process et des produits (Nieddu et al., 2010).

2 METHODE

L'exploration empirique du processus de gouvernance a poursuivi plusieurs directions complémentaires : qui sont acteurs de la gouvernance et quelles sont leurs activités respectives dans ce processus ; quels sont les instruments de la coopération et de la coordination ; quelles sont les finalités et problèmes communs co-construits ; autour de quelle ressource à valoriser ? Pour produire ces éléments de connaissance l'enquête s'est appuyée sur plusieurs méthodes organisées autour de deux principales séquences, davantage itératives que linéaires.

Une première séquence s'est attachée à questionner la Vallée de la Chimie comme territoire co-construit autour d'un problème commun aux acteurs publics et industriels locaux. Dans cet objectif nous nous sommes intéressés au projet de territoire, en cours au moment de l'enquête, à son élaboration et à ses acteurs. Cela s'est traduit par une enquête de type rétrospectif par voie documentaire. Partant du projet de territoire approuvé nous avons pu retracer les grandes étapes de son processus d'élaboration, y repérer les documents fondateurs et autres documents de référence (cf. Encadré 1). En revenant à ces documents, nous y avons examiné les objectifs délibérés, les orientations actées, les instruments arbitrés, les acteurs parties prenantes de ces négociations et délibérations, en restant attentifs aux évolutions et stabilisations.

Ces explorations ont conduit, premièrement, à identifier que la gouvernance du projet de la Vallée de la Chimie s'inscrit dans un temps long et évolue selon un processus dynamique enclenché au moins depuis le milieu des années 2000, qui se poursuit encore. La dynamique de gouvernance ne se déploie donc pas selon un processus unique mais procède d'une série de séquences d'action plus ou moins imbriquées et successives. Deuxièmement, le projet de territoire de la Vallée de la Chimie désigne un vaste projet d'aménagement dont un volet concerne le redéveloppement industriel du secteur qui fait, en soi, l'objet d'une gouvernance dédiée. Troisièmement, la mise en œuvre de ce redéveloppement repose sur la revalorisation de la ressource foncière privée. *In fine*, nous nous sommes attachés au projet de territoire industriel et à la transformation de la plateforme chimique existante. L'enquête a

porté sur la période 2014-2019 qui correspond au lancement formel de la coordination entre industriels et acteurs publics par la signature d'une charte de partenariat qui initie l'opérationnalisation du projet sur le secteur industriel et à la mise en œuvre d'un instrument de gouvernance autour de la ressource foncière, dit « L'appel des 30 ».

La deuxième séquence de l'enquête s'est alors centrée sur l'examen de cet instrument et sur l'acteur « Mission territoriale », dédié à direction du projet et à la régulation de la gouvernance territoriale. Nous avons procédé par voie documentaire (cf. Encadré 2) et par entretiens.

Une campagne d'entretiens a visé les acteurs de cette gouvernance et, plus précisément, les membres du dispositif « Appel des 30 » : directeur de la Mission territoriale, responsable des relations entreprises de la Mission, responsable développement durable de la Mission, direction du développement économique de la Métropole du Grand Lyon, industriels locaux responsables de site, direction du développement économique municipal du côté des municipalités concernées par le projet de la Vallée de la Chimie. Les données relatives à l'Etat sont issues du corpus documentaire ainsi que des données de seconde main par le biais des travaux de Martinais (2016, 2018). Nous avons cherché à y décoder les positions et activités de chacun dans le processus de gouvernance afin de conduire l'analyse des finalités et des modalités de coordination de la gouvernance qui a prévalu pour définir et enclencher le projet de territoire industriel, sur laquelle cet article se focalise⁶.

⁶ La gouvernance du projet évolue dans le temps, antérieurement et postérieurement à la période étudiée. Ainsi, a contrario des communes qui y ont progressivement occupé une place, leurs habitants n'ont pas, au cours de la période ciblée, été impliqués. Cependant, alors que la redynamisation du secteur industriel semble assurée, on note qu'à partir de 2019 le Grand Lyon semble vouloir faire passer sur le devant de la scène le sujet de la connexion entre territoire habité et territoire industriel et s'interroge, à cet égard, sur l'évolution de la gouvernance en particulier avec les communes et leurs habitants. Cette nouvelle phase du projet, émergente au moment de l'enquête, n'a pas été étudiée.

3 LE PROJET VALLEE DE LA CHIMIE : UN TERRITOIRE INDUSTRIEL A

TRANSFORMER

La Vallée de la Chimie désigne un secteur au sud de la métropole de Lyon, dont elle constitue l'une des portes d'entrée. Le territoire de réflexion pour l'élaboration d'un projet retient un périmètre de 10km de part et d'autre du Rhône sur 17 km depuis le port Herriot, à l'entrée de la ville de Lyon, jusqu'à Givors, en limite du territoire administratif métropolitain. Ce périmètre intègre la zone historique de la chimie implantée au plus près du Rhône, sur ses deux rives, mais aussi le territoire résidentiel ainsi que des secteurs naturels et paysagers (côteaux, balmes, quelques parcelles agricoles...), couvrant un ensemble de 12 communes et 100.000 habitants, sur une superficie de 800 ha⁷.

Le projet de territoire auquel font référence les documents de projet et de gouvernance fait porter les ambitions sur le développement et la mutation du socle productif autour des filières chimie-énergie-environnement. D'ailleurs les quatre secteurs stratégiques opérationnels retenus au Plan Guide, c'est-à-dire ceux qui sont privilégiés pour les interventions à court et moyen termes, sont ceux qui agglomèrent l'appareil industriel autour de 4 des 12 communes : St Fons, Solaize, Pierre-Bénite et Feyzin. Même si une réflexion est engagée sur l'identité et l'imaginaire de la Vallée, sur la mobilité et sur l'aménagement paysager (cheminements, parc, biodiversité, écologie) à l'échelle métropolitaine (îles, balmes, lînes...), c'est le potentiel productif qui est, sur la période étudiée, au cœur du projet de territoire. Le Plan Guide l'explique clairement : il s'agit de « conforter la vallée de la chimie comme un territoire industriel d'avenir » ce qui « revient donc pour le projet de territoire à accompagner les changements structurels à venir des entreprises qui le composent » (*Plan Guide à horizon 2030*, 2015, p.78). C'est ce volet du projet de territoire, le projet industriel, qui est au cœur de cette analyse.

⁷ Ces caractéristiques peuvent donner l'apparence d'une mixité fonctionnelle mais le territoire dit « habité » et le territoire industriel sont fortement déconnectés, y compris en matière d'emplois, les résidents actifs ne représentant qu'une part très marginale des salariés des industries chimiques présentes.

La Vallée de la Chimie accueille en effet une des principales plateformes⁸ de l'industrie chimique française et européenne rassemblant établissements industriels et centres de R&D de rayonnement national ou mondial, représentant environ 6.000 emplois directs⁹. Le site accueille aujourd'hui 18 grands comptes, d'envergure nationale et internationale. Outre la raffinerie Elf, s'y sont notamment installés le groupe français Arkema (fabriquant, par exemple, des additifs pour le PVC et autres plastiques) ; un centre de recherche du groupe belge Solvay (matériaux polymères et chimie organique) ainsi qu'un établissement de chimie producteur pour les industries agrochimiques, pharmaceutiques, et de l'électronique ; l'entreprise Kem One, issue de la réorganisation de la branche chimie du groupe Total et spécialiste de la filière vinylique ; ou encore Elkem Silicones, dont les racines remontent au groupe Rhône Poulenc et désormais un des premiers fabricants mondiaux de silicones.

Derrière ces données augurant dynamisme et compétitivité se cache une réalité du site plus complexe et plus fragile. Au début des années 2000 des centres de production fermaient ; les implantations nouvelles se faisaient attendre ; le site n'apparaissait plus comme un site industriel de référence ; les industriels rencontrent des difficultés de recrutement ; l'ensemble du secteur de la chimie est confronté depuis les années 2000 à une crise profonde ; à l'échelle de la métropole l'image de la Vallée est très dégradée ; le foncier est pollué ; contrairement à d'autres plateformes nationales et européennes concurrentes les établissements du site peinent à s'organiser collectivement ; la loi Bachelot de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels met en place les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) qui accentuent les contraintes sur l'urbanisation et sur les obligations de prévention et de réduction des risques à la source¹⁰. Les conditions de

⁸ Deux plateformes ont été créées mais la plupart des documents et acteurs parlent usuellement de *la* plateforme pour désigner l'ensemble du site industriel.

⁹ Charte de partenariat (2014).

¹⁰ La réglementation sur les risques industriels a été progressivement renforcée, particulièrement avec la directive européenne de 1982 dit « Seveso » qui contraint les industriels à caractériser leurs activités selon la nomenclature dite ICPE, installations classées pour la protection de l'environnement, et d'appliquer les mesures correspondantes en matière d'urbanisation, de prévention, de plans d'urgence et d'information. En France, la loi de 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs conforte l'obligation de mesures en matière d'urbanisation et d'information.

redéveloppement sont donc lourdes de contraintes et constituent un problème autant pour les industriels que pour le Grand Lyon.

Outre les industriels déjà implantés, elles mettent en jeu plusieurs échelons d'acteurs publics. En premier lieu, l'institution intercommunale dite « Grand Lyon », d'abord sous le statut de communauté urbaine puis, depuis 2015, en tant que Métropole. Le Grand Lyon est interpellé au titre de ses compétences « Emploi et développement économique » mais aussi « Energie et environnement » et encore « Grands projets et aménagement urbain ». C'est le chef de file de ce projet et de sa gouvernance. A cette fin il a, en 2013, créé une mission dite « Lyon Mission Vallée de la Chimie » en charge de la direction du projet. Ensuite, participent à la gouvernance, les communes de la Vallée sur le territoire desquelles des interventions opérationnelles sont projetées. L'Etat, et en particulier la DREAL¹¹, Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, y contribuent également. D'une part, la Préfecture du Rhône intervient au titre du pilotage de la politique nationale de développement de la filière chimie définie par le Conseil National de l'Industrie tandis que la DREAL est doublement impliquée. D'une part au titre de sa fonction de pilote régional de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de transition écologique et de cohésion des territoires. D'autre part, c'est l'organe de contrôle du Plan de Prévention des Risques Technologiques qui s'applique à ce territoire. Enfin, le Conseil Régional, au titre de sa Stratégie Régionale d'Innovation et de Spécialisation Intelligente apparaît signataire d'une Charte de Partenariat mais va s'avérer peu actif sur la période étudiée¹².

Les dispositifs de gouvernance mis en place vont précisément construire les conditions d'une coopération entre ces acteurs : intercommunalité, industriels, services de l'Etat et communes, afin d'organiser un processus de décision conjointe. Certains sont plutôt tournés vers la co-construction

¹¹ Devenue, depuis, DRIEA.

¹² Selon plusieurs témoignages d'acteurs locaux, ce désengagement s'expliquerait par les conflits politiques entre la Région et la Métropole.

d'un devenir commun, condition de l'engagement d'un projet de territoire industriel ; d'autres – comme l'Appel des 30 – sont dédiés à la gouvernance opérationnelle de sa mise en œuvre effective.

4 CO-CONSTRUCTION D'UN DEVENIR COMMUN

La construction d'un devenir commun entre industriels et autorités publiques, attaché à un périmètre géographique spécifique, la Vallée de la Chimie, procède d'un processus de rapprochement entre sphère publique et privée marqué par plusieurs caractéristiques : ce rapprochement ne va pas de soi ; il s'articule avec la démarche de développement durable initiée par la Métropole ; il coïncide avec l'établissement d'une cible sectorielle spécifique, celle de la chimie-énergie-environnement ; il trouve son aboutissement dans la signature d'une charte, dont les signataires sont les industriels, les collectivités territoriales, mais aussi l'Etat.

4.1 LES ELUS LOCAUX ET LES INDUSTRIELS DE LA CHIMIE, CONVERGENCE ET DIVERGENCE

D'INTERETS

L'industrialisation du territoire est, généralement, un sujet sensible pour les élus locaux. C'est aussi ce que raconte l'histoire récente de la Vallée de la Chimie. Depuis 1992, date à partir de laquelle le Grand Lyon, d'abord en tant que Communauté Urbaine puis Métropole, assume la compétence de développement économique, les élus locaux ont en effet adopté des positions variables à l'égard de l'industrie chimique. Ainsi, lorsque Michel Noir gagne les municipales et la présidence du Grand Lyon en 1989, il soutient une politique d'urbanisme qui met en cause l'activité industrielle dans un contexte marqué deux ans plus tôt par l'incendie du port E. Herriot qui avait fait deux morts parmi les salariés du site et ravivé la mémoire de l'accident dramatique de la raffinerie de Feyzin en 1966 qui avait fait 18 morts, plus d'une centaine de blessés et atteint près de 1500 habitations dans ce couloir de la chimie. A cette actualité il faut ajouter que l'équipe noiriste qui « avait moins d'affinités avec le patronat industriel, en particulier de la chimie et du pétrole, qu'avec d'autres branches locales, davantage liées aux services » défendait une ville tertiaire (Cauhopé et al., 2010, p.83). Il est ainsi prévu

que le port pétrolier E. Herriot, porte sud de Lyon, pièce importante du couloir de la chimie, soit transformé en une entrée de ville désindustrialisée.

S'ensuivent un conflit puis des négociations avec l'Etat et la Compagnie Nationale du Rhône, concessionnaire du port, qui conduisent à un compromis qui maintient un port industriel réservé aux activités utilisant le fleuve mais avec délocalisation des activités de stockage de produits dangereux. Un nouveau tournant se dessine en 2001 quand le socialiste Gérard Collomb gagne les municipales de Lyon dont il sera maire de 2001 à 2017 et de 2018 à 2020 ainsi que président de la Communauté Urbaine entre 2001 et 2014 puis de la Métropole entre 2015 et 2017. Sa politique s'inscrit alors davantage dans l'histoire industrielle lyonnaise (Cauhopé et al., 2010). Sans remettre en question le développement tertiaire de l'économie métropolitaine G. Collomb, réputé proche des grands capitaines de l'industrie, s'était régulièrement prononcé en leur faveur notamment au moment des débats sur l'avenir du port E. Herriot. Dix ans plus tard et six mois après le début de sa mandature, l'explosion d'AZF à Toulouse avec 31 morts et 2500 blessés relance une nouvelle fois le débat. Collomb continue de défendre l'industrie chimique lyonnaise mais, tournant majeur, il va faire inscrire cette ambition industrielle dans le cadre de l'Agenda 21 qui, depuis le Sommet de Rio en 1992, engage les collectivités à développer des plans d'action au service du développement durable, tendus en particulier vers la protection de l'environnement. Ainsi, si « Michel Noir avait voulu bouter les industries chimiques hors de Lyon. Gérard Collomb, lui, les cajole et veut les garder. Tout en les accompagnant dans les profondes mutations qui veulent désormais qu'au sein de l'UIC (Union des Industries Chimiques), on ne parle plus de chimie, mais de chimie-environnement »¹³.

¹³ <https://www.lyon-entreprises.com/actualites/article/gerard-collomb-veut-faire-de-lyon-une-referance-cleantech-en-europe>.

4.2 UN REDEVELOPPEMENT DE LA CHIMIE SOUS L'ÉGIDE DE LA DEMARCHE DEVELOPPEMENT

DURABLE DE LA METROPOLE DE LYON

L'engagement du Grand Lyon dans une démarche de développement durable est institutionnellement marqué par la Charte de l'écologie urbaine élaborée dès le début des années 1990, sous Michel Noir. Celle-ci faisait déjà référence aux industries chimiques mais sous l'angle de la gestion des risques industriels. Pour aller plus loin encore, la mission Agenda 21 est créée en 2003 et lance l'élaboration d'un Agenda 21 communautaire (Blanc and Hamman, 2008). La réflexion de la collectivité pour le renouvellement de la Vallée de la Chimie est ainsi engagée au milieu des années 2000, non pas seulement sous l'égide du maintien de l'industrie chimique mais sous l'égide conjointe de la durabilité. L'intention d'inscrire la Vallée de la Chimie dans le développement durable est d'autant plus forte qu'elle a fait l'objet d'un Agenda 21 spécifique afin, précisément, de tenir de front l'enjeu économique et l'enjeu écologique, challenge particulièrement aiguë de cette vallée marquée par les citernes et cheminées des entreprises chimiques et pétrochimiques déjà présentes de longue date. Les objectifs arrêtés en 2007 par l'Agenda 21 Vallée de la Chimie portent sur l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie, la diversification et l'évolution des activités industrielles vers la chimie « verte », une meilleure gestion de leurs risques et nuisances ainsi qu'une meilleure culture du risque auprès des habitants. La production de l'Agenda 21 Vallée de la Chimie a aussi été l'occasion de stimuler la coopération avec les communes de ce territoire ainsi qu'avec les entreprises industrielles pour en faire des partenaires de cet Agenda 21 territorialisé. Cette démarche participe d'une sensibilisation réciproque. Dès 2007, elle se traduit, par exemple, par la création de l'Association pour un Développement Durable de la Vallée de la Chimie, regroupant résidents, industriels et collectivités locales (Grand Lyon et communes), témoignant de l'effectivité de ce tournant collectif vers un devenir commun. Il va prendre forme dans deux documents cadres du projet de territoire, l'un de projet, l'autre de gouvernance, élaborés de façon concomitante. D'une part, les objectifs de l'Agenda 21 dédié à la Vallée de la Chimie sont transcrits, approfondis et déclinés dans les orientations stratégiques et

pré-opérationnelles définies par le Plan Guide approuvé en 2015. D'autre part, acteurs publics et industriels signent, en novembre 2014, une charte de partenariat décisive.

4.3 UN PROJET DE REDEVELOPPEMENT CENTRE SUR LA CHIMIE-ENERGIE-ENVIRONNEMENT

Entre 2010 et 2015 le projet de redéveloppement de la chimie est traduit dans la conception d'un plan guide à horizon 2030. La Vallée de la Chimie y est qualifiée de « territoire industriel de l'innovation » et la réflexion intègre l'affirmation des filières énergie et environnement comme nouvelles filières porteuses et complémentaires de la chimie comme l'ont identifié des études nationales et internationales sur le renouveau de l'industrie chimique. Ce ciblage sur le champ de la chimie-énergie-environnement hérite et bénéficie de la création en 2005, parallèlement à la démarche Agenda 21, du pôle de compétitivité Axelera, dont l'activité a été centrée depuis sa fondation sur ces filières. Cinq figures industrielles de la Vallée de la Chimie (Arkema, IFPEN, Solvay, Engie et Suez) comptent parmi les membres fondateurs du pôle de compétitivité, lesquels incarnent tant la chimie (Arkema, Solvay) que l'énergie (Engie, IFPEN) ou l'environnement (Suez). Ce positionnement stratégique sur la « chimie-énergie-environnement » induit une attention plus particulière au développement des « applications environnementales » de la chimie, en lien avec le traitement de l'air et de de l'eau, la dépollution des sols, la gestion des déchets ou les énergies vertes¹⁴ (cf. Encadré 3).

Si les relations entre le Grand Lyon, communes et industriels locaux se formalisent sur la co-construction de ce devenir commun dès 2007, l'Etat y a également contribué. Il s'avère, en effet, que les services de la Préfecture ont participé aux travaux d'élaboration du Plan Guide 2030 tandis que les sphères politico-techniques locales ont été associées à ceux du PPRT¹⁵, dans une logique de contribution conjointe. Cette modalité de la gouvernance est importante : elle participe de la gestion

¹⁴ « Il s'agit de faire de Rhône-Alpes un territoire d'expérimentation et d'industrialisation des innovations dans le domaine chimie-environnement. Les applications environnementales sont en croissance forte notamment dans les domaines suivants :- le traitement de l'air et de l'eau, - la dépollution des sols, - la gestion et la valorisation des déchets, - les matériaux et les substances innovants, - l'énergie verte. En matière d'innovation, le pôle de compétitivité Axelera vise à faire de Rhône-Alpes le leader mondial de cette intégration entre la chimie et l'environnement » (Eury and Liogier, 2015).

¹⁵ Le PPRT a été élaboré entre 2005 et 2016.

des antagonismes structurels entre développement industriel et prévention des risques. Elle participe aussi à la construction d'un collectif de travail qui se retrouve sur l'ambition économique du site, également portée par l'Etat et relayée localement par ses services déconcentrés (Martinais, 2018). Cela ne signifie pas que les relations entre l'Etat et les collectivités et industriels seront un long fleuve tranquille mais une logique de négociation marque d'emblée les pratiques des uns et des autres autour de ce territoire dont le devenir économique est une préoccupation désormais partagée.

4.4 UNE CHARTE POUR FORMALISER UN PROJET COMMUN ET UN ENGAGEMENT RECIPROQUE A COOPERER

Cette dynamique de rapprochement des sphères politiques locales et industrielles initiée depuis le début des années 2000, trouve un aboutissement décisif quand acteurs publics et industriels locaux signent formellement leur engagement réciproque à coopérer pour la mutation du site au travers d'une « Charte de Partenariat pour la réalisation du campus industriel de la Vallée de la Chimie » (2014). Le Grand Lyon ; la Région Rhône Alpes (devenue Auvergne Rhône Alpes) ; la Préfecture du Rhône ; une dizaine d'industriels du site pour la plupart leaders nationaux voire mondiaux, le plus souvent représentés directement par leurs PDG ou présidents ainsi que l'Union des Industries Chimiques Rhône Alpes en sont les signataires.

La Charte est donc le fait d'un cercle de hauts décideurs tant du côté des industriels que du côté des pouvoirs publics. Plus précisément, ils conviennent de coopérer autour d'orientations partagées qui inscrivent la Vallée de la Chimie dans une logique de développement durable en privilégiant 5 axes d'intervention : 1/ conforter les activités industrielles existantes ; 2/ attirer des activités complémentaires dans les domaines de la chimie-énergie-environnement tout en diversifiant le tissu d'entreprises par l'accueil d'ETI et PME et en renforçant la capacité R&D de la plateforme ; 3/tendre vers une plus forte coordination entre industriels par la mutualisation de services et de fonctions ; 4/

améliorer la logistique et la mobilité ; 5/ engager un renouvellement pour l'environnement ainsi que pour le cadre de vie et de travail.

La Charte positionne donc l'Etat, la Région, l'Intercommunalité et les industriels comme partenaires de ce projet. Il faut relever que cet instrument de gouvernance, pour être un tournant dans le passage à l'acte, construit une adhésion sur des principes d'action et de fonctions dans le projet bien davantage qu'elle n'engage contractuellement les partenaires sur des interventions précises. Les signataires, en effet, décident de ne prendre aucun engagement respectif ni de créer de structure morale ad hoc dédiée au portage des orientations de la charte. Elle n'a donc pas de caractère coercitif ni la force structurante d'une organisation formelle mais elle affirme l'existence d'une communauté en réunissant des acteurs entre lesquels sont distribués des pouvoirs de décision autonomes. Ils y reconnaissent leur intérêt dans la concrétisation d'un objectif partagé, y compris en y poursuivant des intérêts propres. Ce faisant, on passe d'un ensemble de centres de décision distribués à la construction d'un système d'acteurs qui affirme les interdépendances entre autorités publiques et pouvoirs industriels privés dans le renouvellement de ce territoire, tout en conservant leurs autonomies respectives. Cela se traduit aussi par une imbrication entre objectifs de mutation industrielle, de renouvellement urbain et de coordination inter firmes.

5 UN INSTRUMENT DE GOUVERNANCE INEDIT POUR CO-VALORISER LA RESSOURCE FONCIERE INDUSTRIELLE

Avoir codéfini un devenir commun, pour être une condition du projet, n'en constitue pas pour autant une condition suffisante. En particulier, comment passer à l'opérationnalisation ? On comprend que le processus qui vient d'être retracé crée un terreau favorable à la construction d'un collectif d'acteurs et à la coordination de leurs actions respectives. La charte en témoigne. Un deuxième instrument de gouvernance attire l'attention, avec l'invention d'un appel à projet singulier dit « Appel des 30 », mis en œuvre à trois reprises, 2014, 2016 et 2018. Dédié à la régulation de l'offre et de la demande du

foncier industriel, il vise à susciter l'implantation de nouvelles entreprises des filières chimie-énergie-environnement sur du foncier ou de l'immobilier mis à disposition par des industriels de la vallée, sous la forme de cession ou sous une forme locative.

5.1 UN PROJET SUBORDONNE A LA TRANSFORMATION DE LA RESSOURCE FONCIERE PRIVEE

Ressource classique des projets de développement et d'aménagement, la disponibilité foncière se pose ici en des termes singuliers. Une cartographie réalisée à l'initiative du Grand Lyon a répertorié les parcelles, leur superficie, leurs caractéristiques (pollution, bâties ou non bâties, taux d'occupation...) et leur propriétaire. Ainsi, si les collectivités ont la maîtrise foncière des voiries, l'essentiel des parcelles appartient aux industriels et n'est que partiellement occupé par les besoins de l'activité industrielle en place. Cette inoccupation s'explique diversement : en raison de mesures de sécurité liées aux activités à risques ; en raison d'une cessation d'activité ; ou – souvent – en raison de la mutation des procédés industriels conduisant à un besoin foncier moindre. Cela rend mobilisable un gisement foncier de l'ordre de 60 ha composé de fonciers nus et/ou de bâtiments, libres ou mutables. Mais il n'est pas dans la culture des industriels de voir leurs parcelles comme une offre foncière potentielle à valoriser ni d'accueillir d'autres activités sur des sites sur lesquels ils restent eux-mêmes en activité. Ensuite, le challenge tient aussi dans le fait d'attirer des entreprises sur des sites très contraints par les règles du PPRT qui font peser beaucoup d'incertitudes sur les autorisations à construire.

La question foncière est à ce point identifiée comme stratégique et problématique qu'elle est un sujet explicite de la charte. La construction d'une base de données sur le foncier est l'un des principes sur lequel s'accordent les signataires. Ils la décrivent comme « l'élément central qui permet aux partenaires de définir ensemble la stratégie foncière¹⁶, d'élaborer notamment la nouvelle gamme de sites du Campus Industriel (production, R&D, logistique, tertiaire support...) et de gérer dans le même temps le devenir des fonciers trop fortement contraints » (Charte de Partenariat, 2014, p.8). L'Appel

¹⁶ Souligné par nous.

des 30 incarne cette stratégie foncière commune et organise la coordination des acteurs autour de la mise en œuvre de cette stratégie. Comment cette coordination prend-elle concrètement forme, autour de quels acteurs plus précisément et avec quelle distribution des rôles ?

5.2 L'APPEL DES 30, INSTRUMENT DE GOUVERNANCE DE LA RESSOURCE FONCIERE

Derrière l'appellation « Appel des 30 » le chiffre « 30 » fait référence à la trentaine de partenaires impliqués dans cette stratégie foncière, incluant mais aussi dépassant le seul cercle des partenaires signataires de la Charte. Sans être exhaustif, on peut évoquer les industriels, le Grand Lyon, la Région, la Préfecture, des services de l'Etat instructeurs et particulièrement la DREAL, la Mission Territoriale représentant des partenaires de la charte, mais également les communes, la CCI, le pôle de compétitivité Axelera, la CDC, BPI France, l'association ADDCV évoquée précédemment, le centre de formation dédié au secteur de la Chimie, la Compagnie Nationale du Rhône, l'Union des industriels de la Chimie, l'Ademe.

Ces acteurs sont organisés en trois comités : le comité stratégique, le comité opérationnel et le comité des partenaires, pour reprendre les formulations locales. Le comité des partenaires s'occupe de la promotion de la Vallée et de la communication autour de l'appel à projets. Le comité dit stratégique rassemble les signataires de la Charte. Il est qualifié de garant de la Charte et de l'adéquation au PPRT. Ce comité intervient au lancement de l'appel à projets pour en vérifier la conformité avec les orientations stratégiques puis au moment de la désignation des projets lauréats. Enfin, le comité dit opérationnel qui, outre les correspondants des industriels et la Mission Territoriale, rassemble des acteurs ressources en mesure d'accompagner les entreprises candidates à l'implantation : subventions ou prêts, aides juridiques... (CCI, Ademe, BPI France...) ; ingénierie réglementaire (d'Etat, intercommunale, communale) ; expertises techniques intercommunales (services propreté, urbanisme, écologie, foncier et immobilier...). Ce comité organise l'appel à projet et en élabore le cahier des charges qui traduit les attendus de la Charte et du Plan Guide 2030 relatifs aux orientations

industrielles convenues ; il examine et évalue les candidatures ; il accompagne les lauréats en phase projet.

On le voit, la valorisation effective de la ressource foncière ne dépend pas seulement de l'enrôlement des industriels, elle met en jeu des règles d'usage des sols (nationales, intercommunales, communales) et des autorisations à construire, mais aussi des conditions financières ou encore des conditions d'adéquation avec la construction des filières cibles. Les acteurs mobilisés, au titre de leur expertise et/ou de leur pouvoir coercitif sur ces sujets, sont associés dès l'évaluation des projets candidats, source d'efficacité pour l'opérationnalisation effective de l'implantation et de son adéquation au projet de territoire.

Parmi ces acteurs, quatre jouent un rôle singulier dans la gouvernance : la DREAL, les industriels qui mettent du foncier à disposition, les communes concernées par ce foncier, et la Mission Territoriale, en charge de diriger le projet de territoire.

5.2.1 La DREAL : une gouvernance qui organise la compatibilité entre prévention des risques et objectifs de développement industriel

L'implication de l'Etat local s'inscrit dans la continuité du contexte précisé précédemment où services déconcentrés et services intercommunaux ont développé des pratiques de négociation dans les groupes de travail sur le PPRT et sur le Plan Guide. L'Appel des 30 prolonge cette coopération en phase opérationnelle. Il organise en effet la participation précoce de la DREAL à laquelle revient la responsabilité d'évaluer la conformité des projets industriels au PPRT et d'en autoriser ou non l'implantation et à quelles conditions. Comme rappelé dans la section 1.2, la mise en œuvre et le contrôle des réglementations environnementales qui encadrent l'activité industrielle octroie à l'Etat un rôle crucial dans les dynamiques de réindustrialisation (Bonnaud, 2005 ; Lascoumes et al., 2014 ; Martinais, 2018).

Par ailleurs, à l'occasion du premier appel à projet, en 2014, les échanges avec la DREAL sont d'autant plus stratégiques que le règlement du PPRT n'est pas encore abouti. Comme l'explique E. Martinais à partir d'une étude fine de l'élaboration de ce PPRT, le préfet donne cependant l'autorisation aux collectivités de poursuivre l'appel à projets au motif des engagements de l'Etat en matière d'emploi et de redressement productif et accepte d'impliquer les services de l'Etat dans la gouvernance de l'appel à projets. L'analyse de l'Appel des 30 montre que des négociations interviennent encore lors de la soumission des projets industriels et participent, ce faisant, de la construction des règles du PPRT. C'est par exemple le cas lorsque les collectivités locales demandent que des activités telle que la phytoremédiation (dépollution de terres), supposant peu de personnels et seulement de façon épisodique, puissent être implantées dans les zones du PPRT prévues pour ne plus recevoir aucune activité. Inversement, les négociations portent aussi sur les projets économiques eux-mêmes, au regard des enjeux de prévention des risques et de mutualisation. Même après l'approbation du PPRT en 2016, la DREAL reste un acteur qu'il s'agit de convaincre pour chaque projet d'implantation en raison des marges d'interprétation irréductibles du règlement.

De la sorte c'est la compatibilité entre objectifs de développement industriel et prévention des risques pour l'environnement et les résidents qui fait l'objet d'une coordination et négociation continues organisées par le dispositif de gouvernance.

5.2.2 Les firmes en activité : endosser un rôle nouveau d'accompagnateur industriel

La position des industriels dans l'Appel des 30 diffère selon les firmes. D'abord les sites ne sont pas concernés par le PPRT avec le même niveau de contraintes. Ensuite, l'attitude varie d'une entreprise à l'autre, y compris dans le temps. Ainsi, à titres d'exemples, la raffinerie Total est restée en retrait en raison de très fortes contraintes de sécurité ; la direction d'Arkema était intéressée mais n'avait guère de foncier à mettre à disposition jusqu'à la fermeture récente d'une unité opérationnelle qui ouvre de nouvelles perspectives foncières ; l'entreprise Kem One s'est positionnée comme partie prenante de

l'Appel des 30 à l'issue duquel elle accueille dans un ancien atelier de 2000 m² qu'elle n'occupait plus, la start up Deltalys, producteur et exploitant de gaz renouvelable.

Un directeur de site explique les motifs qui animent l'entreprise qu'il représente et les critères à l'aune desquels il examine les candidatures : participation à la réindustrialisation du site et à la création d'emplois ; ampleur de la valorisation des bâtiments ou parcelles inoccupés pour atténuer les coûts fonciers de l'entreprise propriétaire (taxe, entretien...) ; mutualisation possible des coûts fixes avec les entreprises nouvelles (médecin du travail obligatoire sur ces sites ; postes de garde ; canalisation d'azote ; traitement des effluents industriels ...) ; ou encore nature des procédés industriels pour explorer les mutualisations possibles et la perspective de co-innovation industrielle ou, au contraire, pour déceler des risques de contraintes supplémentaires non souhaitables, voire des risques de concurrence.

Les industriels ne se contentent pas de faire une offre foncière ou immobilière, ils déploient une activité d'accompagnement auprès des candidats retenus dans un contexte où le risque réglementaire lié au PPRT est très élevé : *« quand les start up ont un dossier à aller présenter à la DREAL, ça fait partie du contrat tactique qu'on a entre nous, c'est d'aller les accompagner et de les aider à préparer leur dossier et à le présenter à l'administration, parce que tout ça, ça s'apprend (...) nous on sait ce qu'il faut dire et ce qu'il ne faut pas dire à la DREAL »* (un directeur de site, 2020). Cet accompagnement peut aussi consister à proposer de former les personnels de l'entreprise candidate à la gestion des risques chimiques, une des conditions réglementaires d'implantation.

Ainsi, outre une nouvelle culture et stratégie foncière, c'est aussi une expertise propre que, de façon tout à fait inhabituelle, les industriels présents mettent au service du projet de territoire par un accompagnement ciblé des entreprises à implanter.

5.2.3 Les communes : porte-paroles du territoire habité

Comparé à la charte, l'Appel des 30 fait évoluer la gouvernance du projet en intégrant les communes dans le processus de décision. Membres des comités opérationnels et stratégiques, elles participent au choix des lauréats, même si leur voix est consultative.

Tout comme pour les industriels, leur implication dans l'Appel des 30 varie d'une commune à l'autre. Un paramètre discriminant semble venir de l'intérêt porté par l'équipe municipale aux questions économiques. Bien que cette compétence soit intercommunale, certaines de ces communes s'organisent pour garder une main sur ce sujet, à l'image de la commune de St Fons qui a créé un poste « emploi, insertion et développement économique » et se comporte comme un partenaire actif de l'Appel des 30.

Par ailleurs, les communes sont, avec l'Etat local, d'autres acteurs avec lesquels il faut compter pour l'aboutissement de la transformation foncière. D'une part, elles conservent la délivrance des permis de construire sur leur périmètre et portent ainsi les contraintes règlementaires de leur Plan Local d'Urbanisme dans l'examen des dossiers candidats. D'autre part, elles interviennent comme porte-paroles du territoire habité dans le choix des industriels lauréats. Elles font ainsi valoir les nuisances potentielles pour les riverains qui subissent déjà l'impact de la coexistence avec la plateforme industrielle (odeurs, bruit des installations, flux des camions, risque industriel). Elles ont pu, à ce titre, se prononcer contre l'implantation de projets qui intéressaient la Métropole et/ou les industriels. Un responsable d'un service municipal raconte ainsi que « *le projet X, les industriels en rêvent encore (...) mais les élus ont répondu : 'pas chez moi'. Pour la plateforme c'était un outil de mutualisation très pertinent, avec 50 créations d'emplois, les élus locaux disent 'surtout pas, c'est de la fumée, des odeurs, des camions, on n'en veut pas* » (Entretien, 2020). Un autre élément défendu par les communes concerne la création d'emplois. Plusieurs de ces communes assistent à la précarisation de leurs habitants et la création d'emplois est un autre critère d'évaluation qu'elles défendent.

Les communes cependant n'interviennent pas seulement « en contre ». Elles participent autant à la concrétisation des implantations. Ce fut par exemple le cas quand la commune de St Fons est intervenue pour rendre possible un projet qu'elle soutenait mais prévu sur un site où nichait un oiseau protégé. La commune a alors mis à disposition un foncier communal afin de créer une zone de compensation écologique rendue impérative par la réglementation.

5.2.4 La Mission Territoriale Lyon Vallée de la chimie : une direction de projet délégataire de la régulation de la gouvernance

En 2013, le Grand Lyon crée une mission territoriale, dite Lyon Mission Vallée de la Chimie, à laquelle l'intercommunalité confie la direction du projet de territoire. Placée sous l'autorité de la Direction intercommunale de l'Economie, de l'Emploi et des Savoirs, la mission regroupe des agents détachés à temps plein ou à temps partiel de différentes directions du Grand Lyon concernées, à un titre ou un autre par le projet (développement durable ; énergie et environnement ; habitat ; développement économique ; aménagement...).

Cette équipe a en charge le pilotage du projet de territoire et est reconnue comme le « chef de file » de l'Appel des 30 dans le cadre duquel, d'un côté, elle travaille étroitement avec les directeurs des sites industriels sur leur stratégie d'offre foncière et, de l'autre côté, stimule et accompagne l'initiative privée des candidats auprès desquels elle fait office de guichet unique. Par ailleurs, les différentes compétences qu'elle rassemble, au sens institutionnel et en tant qu'expertises, permet à cette direction de projet de jongler et d'arbitrer entre l'ensemble des sujets (Habitat, Aménagement, Energie...) que le projet de territoire industriel interpelle de façon plus ou moins directe et imbriquée.

Enfin, si la création de missions territoriales est un instrument usuel du Grand Lyon pour prendre la direction de projets urbains ou de territoire, une singularité importante est ici que les industriels acceptent ce rôle de pilotage, faisant de la Mission, et donc du Grand Lyon, un délégataire explicite de l'organisation et de la régulation de la gouvernance, rôle également accepté par les communes. Du côté des industriels cette acceptation peut varier. Cependant elle se consolide au fil du temps, comme

en témoigne ce responsable des relations avec les industriels : « *maintenant on connaît bien les industriels, on sait travailler avec eux (...)* L'Appel des 30 a permis de gagner leur confiance (...) *Maintenant je peux même les appeler en direct pour leur dire 'voilà on a tel prospect, ça vous intéresse ?'* » (Entretien, 2020). C'est un autre élément qui témoigne d'un apprentissage réciproque dans la conduite d'un projet de réindustrialisation.

6 CONCLUSION

A l'issue de la troisième édition de l'Appel des 30, 70 projets avaient été soumis et 40 ont été retenus. Plusieurs entreprises industrielles, start up ou grand groupe mondial voient leur projet aboutir. De même, la filière de phytoremédiation ainsi que l'usine énergétique métropolitaine prennent concrètement forme ; les industriels ont accepté d'installer des panneaux photovoltaïques sur leurs équipements ; des études pour la récupération de la chaleur fatale vers le réseau de chaleur urbain ont été lancées. La mutation industrielle et écologique de la plateforme est bel et bien engagée.

Le projet Vallée de la Chimie contraste avec le modèle standard de développement métropolitain (cf. introduction) selon deux plans. Il se différencie d'abord quant à la nature des activités économiques cibles : il s'agit moins de stimuler le développement d'actifs immatériels que d'implanter des installations industrielles, dans un champ délimité d'activité, le champ « chimie-énergie-environnement ». Il se distingue ensuite quant aux modalités de l'intervention publique. Celle-ci est portée par un collectif hybride, public-privé, où la présence de l'Etat est déterminante, comme celle de certains acteurs privés, propriétaires d'installations industrielles implantées au sein de l'espace métropolitain. L'autorité publique Métropole y joue un rôle important mais son intervention relève moins de la production d'infrastructures publiques que d'une activité de régulation, d'intermédiation et de coordination d'un collectif d'acteurs hétérogènes. Loin de la logique qui sépare fourniture de biens publics et transactions privées, on observe au contraire une action collective hybride où acteurs

privés et publics interagissent autour d'enjeux où s'emboîtent stratégie industrielle nationale, projet de développement local, renouvellement urbain, mutation industrielle et coordination inter firmes.

Cette gouvernance comporte plusieurs caractéristiques importantes. Elle est territoriale et s'appuie sur une zone qui ne correspond pas à un périmètre politico-administratif. Les outils qui animent la gouvernance composent un dispositif dont la première vertu organisationnelle est de passer d'un ensemble de centres de décision distribués à la construction d'un système d'acteurs dédié à la mutation de la plateforme industrielle, marqué par deux traits caractéristiques. D'une part, il affirme les interdépendances entre autorités publiques et pouvoirs industriels dans le renouvellement de ce territoire, tout en conservant leurs autonomies respectives. D'autre part, il délègue explicitement le pilotage et la régulation de ce système à la Mission territoriale donc à la collectivité intercommunale.

Par ailleurs, cette gouvernance organise une quadruple mise en relation autour de la ressource foncière, condition du projet. D'abord, une mise en relation entre des propriétaires fonciers industriels et des candidats à développer une activité économique sur leurs sites. Ensuite, une mise en relation entre les services de la Métropole (service urbanisme, écologie, énergie, foncier...) avec les propriétaires industriels pour les accompagner dans leur offre foncière. Mise en relation encore entre ces services et d'autres services publics (CDC, Ademe, BPI France, DREAL...) pour une ingénierie technique, financière, réglementaire auprès des candidats industriels pour les accompagner dans la faisabilité de leur projet d'implantation. Enfin, une mise en relation entre ce noyau dur et les communes de la Vallée de la Chimie dont le territoire municipal est directement concerné par les fonciers proposés dans l'appel à projets.

Derrière l'adhésion à un projet de territoire et à une charte de partenariat, les intérêts propres perdurent et ne sont pas toujours convergents. Ainsi, outre la stimulation de l'implantation de solutions industrielles décarbonées et la revalorisation de la plateforme industrielle, cette gouvernance a pour effets : de gérer les risques de concurrence entre projets d'implantation et activités industrielles existantes mais aussi entre sites industriels dans l'accueil des activités nouvelles

; d'anticiper les risques de non-conformité réglementaire des projets d'implantation, dimension complexe mais inconditionnelle de la densification ; de gérer les risques de conflits et de blocage liés aux intérêts possiblement divergents sur les projets d'implantation entre les principaux partenaires au premier rang desquels l'Etat, l'intercommunalité, les communes et les industriels propriétaires. La Mission territoriale, délégataire explicite et reconnu de la régulation de la gouvernance, est structurée pour veiller à la coordination des actions de ces différents partenaires aux circuits de décision autonomes

Cette gouvernance a également des effets sur les industriels. Etre partie prenante de la gouvernance de l'innovation industrialo-territoriale les conduit à s'appuyer sur leur compétence industrielle, ici doublée d'une compétence spécifique liée à la maîtrise des risques, pour endosser un rôle nouveau lié à la valorisation de leur patrimoine foncier et immobilier et à l'accompagnement de projets d'installation d'autres firmes.

Loin d'être "en marge" de la gouvernance, l'Etat en est au contraire un contributeur important. Si les recompositions administratives nationales ont conduit à séparer les fonctions de contrôle des installations industrielles et de développement de l'industrie (Bonnaud, 2005 ; Lascoumes & alii, 2014), le projet de la Vallée de la Chimie manifeste a contrario un effort de conciliation de ces deux fonctions, le dispositif de gouvernance conçu organisant des espaces pour leur coordination et négociation.

Enfin, le projet de la Vallée de la Chimie est loin de se réduire à une opération d'aménagement économique façon « éco-parc industriel ». Il s'agit d'un projet de développement qui prend appui sur un tissu industriel et urbain existant pour projeter, via l'organisation d'une gouvernance territoriale multi-niveau, une métropole dans son ensemble sur une trajectoire qui concilie réindustrialisation et transition écologique. La réindustrialisation qu'il s'agit d'opérer ne se réduit pas au seul élargissement de la base productive et compétitive du territoire ; elle vise aussi à assurer l'existence urbaine des installations industrielles. Des travaux se poursuivaient d'ailleurs d'une part, sur les conditions constructives de l'immobilier industriel au regard de la prévention des risques et d'autre part, sur la

connexion avec le territoire habité. Faire une place à ces installations apparaît d'autant plus important que certaines d'entre elles (énergies renouvelables, recyclage de matières, phytoremédiation) constitueront le socle de la transition écologique du territoire métropolitain.

7 BIBLIOGRAPHIE

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., Lembcke, A.C., 2014. What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries (OECD Regional Development Working Papers).

Atkinson R., 1998. « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°80-81, pp. 74-83.

Bensaude-Vincent, B., 2013. Chimie verte. Alliage.

Berrebi-Hoffmann, I., Bureau, M.-C., Lallement, M., 2018. Makers: enquête sur les laboratoires du changement social. Éditions du Seuil, Paris.

Blanc, M., Hamman, P., 2008. La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises : des discours à la réalité ?, Rapport POPSU – PUCA.

Bonnaud, L., 2005. Au nom de la loi et de la technique. *Politix* n° 69, 131–161.

Bouba-Olga, O., Grossetti, M., 2015. La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? *Revue de l'OFCE* 143, 117–144.

Brunner, P.H., 2011. Urban Mining A Contribution to Reindustrializing the City. *Journal of Industrial Ecology* 15, 339–341.

Cauhapé, M., Duchêne, F., Jaillet, M.-C., 2010. Impact d'une catastrophe sur l'avenir d'un site industriel urbain. Les cas de Lyon et Toulouse, Fondation pour une Culture de la Sécurité Industrielle. ed, Cahiers de la Sécurité Industrielle. Toulouse.

Clark, J., 2013. Working regions: reconnecting innovation and production in the knowledge economy, Regions and cities. Routledge, Abingdon, Oxon ; New York.

Cohendet, P., Simon, L., 2008. Knowledge-Intensive Firms, Communities, and Creative Cities, in: Amin, A., Roberts, J. (Eds.), Community, Economic Creativity, and Organization. Oxford University Press, pp. 227–253.

Colletis, G., 2012. L'urgence industrielle!, Collection "Retour à l'économie politique." Le Bord de l'eau, Lormont.

Crague, G. (Ed.), 2019. Faire la ville avec l'industrie - Métropoles et villes moyennes : 4 retours d'expérience, Presses des Ponts. ed. Paris.

Crozier M., Friedberg E., 1977. *L'acteur et le système*, Ed. Seuil.

Danino-Perraud, R., 2019. La mine urbaine, une ressource stratégique pour l'Union européenne ? Revue internationale et stratégique 113, 199–208.

DIACT, 2009. Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire. Documentation française, Paris.

Eury, S.-P., Liogier, P., 2015. Les mutations de l'industrie chimique en Rhône-Alpes, entre défense de l'existant et conquête de l'avenir. Annales des Mines - Réalités industrielles Mai 2015, 67–72.

Florida, R.L., 2005. Cities and the creative class. Routledge, New York.

Friedberg E., 1993. *Le pouvoir et la règle*. Ed. Seuil.

Fressoz, J.-B., 2012. L'apocalypse joyeuse: Une histoire du risque technologique, L'univers historique. Éditions du Seuil, Paris.

Geldron, A., 2016. Métaux stratégiques : la mine urbaine française. Annales des Mines - Responsabilité et environnement 82, 67–73.

Giraud, P.-N., Weil, T., 2013. L'industrie française décroche-t-elle?, Doc' en poche Place au débat. Documentation Française, Paris.

Glaeser, E.L., 2011. Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier. Penguin Press, New York.

Godin, B., 2006. The Knowledge-Based Economy: Conceptual Framework or Buzzword? J Technol Transfer 31, 17–30. <https://doi.org/10.1007/s10961-005-5010-x>

Halbert, L., 2005. Les métropoles, moteurs de la dématérialisation du système productif urbain français : une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982-1999) (Metropolitan regions, driving force of the french urban productive system's dematerialisation : a sector and function based study (1982-1999)). Bulletin de l'Association de Géographes Français 82, 279–297.

Jacobs, J., 1969. The economy of cities, Vintage books. Vintage Books, New York.

Jarrige, F., Le Roux, T., 2017. La contamination du monde: une histoire des pollutions à l'âge industriel, L'univers historique. Éditions du Seuil, Paris.

Jonas, A.E.G., 2013. City-Regionalism as a Contingent 'Geopolitics of Capitalism.' Geopolitics 18, 284–298.

Jouve B., Lefèvre, C., 2005, « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in A. Da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche, S. Nahrath (dir.), *Enjeux du développement durable*, Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires Romandes, p. 405-424.

Lascombes P., Bonnaud L., Le Bourhis J.P., Martinais E., 2014. *Le développement durable - Une nouvelle affaire d'Etat*. Paris, Presses Universitaires de France.

Le Bras, D., 2016. « Nous avons besoin de métropoles responsables », Sociogenèse de l'article 31 de la loi MAPTAM, in: Le Bras, D., Seigneuret, N., Talandier, M. (Eds.), *Métropoles En Chantiers, Au Fil Du Débat*. Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, pp. 19–32.

Le Galès (2019), « Gouvernance », in L. Bousaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po., 5^{ème} édition, pp.297-305.

Martinais, E., 2018. La prévention des risques industriels, frein ou moteur du développement économique?: Un débat revisité à l'aune du PPRT de la vallée de la chimie lyonnaise. *developpementdurable*.

Martinais, E., 2016. L'élaboration du pprt de la vallée de la chimie lyonnaise : La prévention des risques industriels comme moteur du développement économique, Fondation pour une Culture de Sécurité Industrielle. ed, Cahiers de la Sécurité Industrielle. Toulouse.

Massard-Guilbaud, G., 2010. Histoire de la pollution industrielle: France, 1789-1914, En temps & lieux. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris.

Moretti, E., 2013. *The new geography of jobs*, 1st Mariner books ed. ed. Mariner Books/Houghton Mifflin Harcourt, Boston, Mass.

Nieddu, M., Garnier, E., Bliard, C., 2010. L'émergence d'une chimie doublement verte. *Revue d'Economie Industrielle*, 53–84.

Pecqueur, B., 2002. « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », *Géographie, Économie et Société*, volume 4, n° 2.

Polèse, M., 2005. Cities and National Economic Growth: A Reappraisal. *Urban Studies* 42, 1429–1451.

Poupeau F.M., 2017. *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG.

Rumpala, Y., 2018. Intelligente autrement : de la « Smart city » à la « Fab city ». Émergence d'un modèle alternatif de ville « intelligente » et logiques de reconfiguration du collectif urbain. *metropoles*.

Sassen, S., 2010. The repositioning of cities and urban regions in a global economy, in: Kresl, P.K. (Ed.), *Economic Strategies for Mature Industrial Economies*. Elgar, Cheltenham.

Savitch, H.V., Vogel, R.K., 2000. Introduction: Paths to New Regionalism. *State & Local Government Review* 32, 158–168.

Scott, A.J. (Ed.), 2001. *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press, Cambridge, UK New York.

Shearmur, R., 2018. La dissolution du territoire. La métropole comme machine économique efficace ?, in: Pecqueur, B., Nadou, F. (Eds.), *Dynamiques Territoriales et Mutations Économique - Transition Intermédiation Innovation*. Paris, pp. 65–78.

Sum, N.-L., Jessop, B., 2013. Competitiveness, the Knowledge-Based Economy and Higher Education. *Journal of the Knowledge Economy* 4, 24–44. <https://doi.org/10.1007/s13132-012-0121-8>

Vanchan, V., Bryson, J., Clark, J., 2015. Introduction: manufacturing matters: space, place, time and production, in: Bryson, J., Clark, J., Vanchan, V. (Eds.), *Handbook of Manufacturing Industries in the World Economy*. Edward Elgar Publishing.

Encadré 1:

Le corpus documentaire analysé comprend :

- Agenda 21 métropolitain et Agenda 21 territorialisé propre à la Vallée de la Chimie, respectivement votés en Conseil de Communauté du Grand Lyon en 2005 et en 2007 ;
- « Charte de Partenariat Pour la réalisation du Campus Industriel Vallée de la Chimie », signée en 2014 entre acteurs publics et industriels;
- « Plan guide 2030 – Vallée de la Chimie » (2015), document de définition du projet de territoire et de conception des actions pré-opérationnelles, produit par les agences OMA/BASE/SAFEGE sur commande du Grand Lyon, dans lequel sont définis les axes stratégiques de développement de la Vallée de la Chimie ;
- PPRT, plan de prévention des risques technologiques mis en application à partir de 2016 ; nous avons également pu mobiliser des données de seconde main à partir des travaux de Martinais qui en a suivi et analysé l'élaboration (2016).
- SCOT de l'agglomération lyonnaise (2017) qui, parmi d'autres sujets, reconnaît la Vallée de la Chimie comme l'un des sept territoires de projet de l'agglomération et affirme vouloir conforter sa vocation économique ;
- « La Vallée de la Chimie, vers une plate-forme industrielle », document d'études et de conception produit sur commande du Grand Lyon par les agences OMA et BASE dit qui formalise un concept de plate-forme industrielle, en conçoit des déclinaisons spatialisées pré-opérationnelles et en précise la gouvernance, centrée sur la gestion foncière (2018).

Encadré 2 :

Le corpus analysé est composé des documents relatifs aux différentes éditions de l'Appel à projets « Appel des 30 » :

1/ Cahiers des charges, éditions 2014, 2016 et 2018 ;

2/ Documents de présentation de la comitologie précisant la fonction des comités et leur composition ;

3/ Comptes rendus et délibérations de ces comités (élaboration des cahiers des charges puis évaluation et arbitrage des réponses à ces appels à projets);

4/ « Cahiers de l'évaluation, Appel des 30 ! », Grand Lyon 2019 ou encore « Rapport d'évaluation final – Appel des 30 », Grand Lyon, 2019.

Encadré 3 :

Le Plan Guide 2030 Vallée de la chimie formalise un objectif de mutation qui se traduit par le ciblage de plusieurs activités économiques spécifiques :

- La construction de filières d'énergies renouvelables, d'hydrogène ou encore par récupération de la chaleur fatale produite par les entreprises du site visant à faire de la Vallée de la Chimie une usine énergétique métropolitaine.
- L'invention de filières économiques écologiques, telle une filière de production de terres fertiles par l'expérimentation de techniques de régénération de terres polluées.
- Le renforcement de l'écosystème territorial par l'accueil de nouvelles entreprises des filières chimie-énergie-environnement. Sont visés des producteurs de matériaux, de molécules biosourcées, des sociétés d'ingénieries et des équipementiers de procédés ; des acteurs du recyclage ; de nouveaux centres de R&D en complément des 7 centres de recherche déjà implantés par les industriels, du pôle de compétitivité régional chimie-environnement (Axelera) et de la plateforme d'innovation collaborative Axel'One chimie-environnement adossée à des laboratoires de recherche publics.