LES PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION A LA LUMIÈRE D'UNE OPÉRATION d'INTÉRÊT NATIONAL : LE CAS DE L'ECO-VALLÉE PLAINE DU VAR

Sylvie Bresson Gillet

▶ **To cite this version:**

Sylvie Bresson Gillet. LES PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION A LA LUMIÈRE D'UNE OPÉRATION d'INTÉRÊT NATIONAL : LE CAS DE L'ECO-VALLÉE PLAINE DU VAR . Les deuxièmes rencontres de l'AVITEM " Gouvernance des métropoles méditerranéennes : quels modèles, quels outils ? ", Agence des Villes et Territoires Méditerranéens Durables, Jan 2015, MARSEILLE, France. hal-01222190

HAL Id: hal-01222190
https://hal.science/hal-01222190

Submitted on 29 Oct 2015

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.

Sylvie Bresson-Gillet

LES PROCESSUS DE METROPOLISATION A LA LUMIERE D'UNE OIN
LE CAS DE L'ECO-VALLEE PLAINE DU VAR

sbresson@unice.fr - Laboratoire ERMES (EA 1198) - Université de Nice Sophia Antipolis

Au cœur des métropoles méditerranéennes, territoires ayant des forces sociopolitiques et économiques spécifiques, la notion de démocratie environnementale, nouveau référent de l'action publique, traduit l'émergence d'une gouvernance publique exemplaire en matière d'aménagement et de développement territorial. Comme Bernard Jouve[1] le précise : « ce sont les processus de transformation du rapport entre la société civile et la sphère du politique qui définissent les métropoles » et non, poursuit-il « des institutions, un niveau territorial ou un seuil démographique donné. »
L'objet de cet article est de voir si, dans le contexte du management public d'un projet de territoire s'inscrivant dans une démarche d'exemplarité, la concertation telle qu'elle est mise en œuvre et le fonctionnement de la participation citoyenne initiée par la puissance publique, favorisent les conditions d'acceptabilité sociale du projet et permettent de caractériser un mode de gouvernance nouveau accordant une place essentielle au droit à l'information et à la participation du public.

C'est dans le cadre d'un vaste chantier à Nice : urbanisation d'un territoire de 10.000 hectares, qu'est né le projet, déclaré Opération d'Intérêt National (OIN), d'aménagement et de requalification de la Plaine du Var en Eco-Vallée de la Métropole azuréenne. La Métropole Nice Côte d'Azur regroupe 49 communes sur un territoire de 143.000 hectares sur lesquels l'Opération d'Intérêt National Eco-Vallée Plaine du Var[2] menée par l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) de la Plaine du Var, couvre une superficie de 10.000 hectares. La contextualisation de cette étude ne serait pas complète si un bref rappel chronologique lié à un homme : Christian Estrosi, n'était pas fait.
Christian Estrosi, député et conseiller général, entre au gouvernement le 2 juin 2005 comme ministre délégué à l'Aménagement du territoire. Le 7 mars 2008, un décret déclare le projet d'aménagement et de développement territorial de la Plaine du Var à Nice : Opération d'Intérêt National (OIN). Christian Estrosi est élu maire de Nice le 21 mars 2008 ; la veille, il

[1] Jouve Bernard, *Revue française de science politique,* vol. 55, n° 2, avril 2005
[2] Une des plus importante à l'échelon national en superficie - A titre d'exemple : l'EPA Paris-Saclay couvre : 7700 h – l'EPA Euroméditerranée : 480 h – l'EPA d'Alzette Belval : 5.287 h

avait été réélu président du conseil général des Alpes-Maritimes. Le 18 avril 2008, il est élu président de la communauté d'agglomération Nice-Côte d'Azur (CANCA)
Le décret portant la création définitive de l'OIN, par la création de l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) Plaine du Var est en date du 30 juillet 2008.
Le 23 juin 2009, Christian Estrosi devient ministre chargé de l'Industrie.
La métropole Nice Côte d'Azur est créée par décret du 17 octobre 2011[3] qui est entré en vigueur le 31 décembre 2011. Dés le 9 janvier 2012, Christian Estrosi est élu président de la métropole Nice Côte d'Azur.
Enfin, la signature du protocole de partenariat financier entre l'État et les collectivités territoriales (Région, Conseil général, Métropole Nice Cote d'Azur) a eu lieu le 12 mars 2012 à Nice. Cet engagement marque l'entrée en phase opérationnelle de l'EPA Plaine du Var.

L'analyse des processus de métropolisation à la lumière de l'OIN permet de repérer un modèle de gouvernance innovant fondé sur la promotion du dialogue et la participation des citoyens à la discussion de la chose publique. Une théorie de la société fondée sur l'idée de communication : dialoguer pour mieux décider. La reconnaissance du caractère stratégique de la communication publique, de la consultation du public, et de la participation du public, induit la mise en place de nouvelles actions.
Questionner les modes de gouvernance dans le cadre du projet de métropolisation de la Plaine du Var permet de rendre compte de l'évolution des normes et des pratiques liées au processus décisionnel et de son corollaire l'action publique. Un référentiel de gestion stratégique du choix public, cadré par les nouvelles exigences démocratiques (impératif délibératif) et environnementale (développement durable), favorise les voies d'une meilleure association du citoyen à la détermination de la chose publique.
Dans ce contexte, le projet de métropolisation de la Plaine du Var, déclaré Opération d'intérêt national (OIN), fournit de façon circonstancielle un terrain propice pour l'exploration et l'évaluation des conditions de légitimité de l'action publique territoriale.

L'OIN Eco-Vallée Plaine du Var c'est 4 opérations prioritaires fondées sur 3 grands principes : Eco-exemplarité (transparence et participation du public à l'élaboration des décisions administratives dans l'aménagement territorial) – Innovation (nouveaux modèles et outils pour mieux gouverner, mieux décider et agir, c'est l'efficacité de l'action publique. Concerter est la méthode pour parvenir à l'acceptabilité sociale) – Durabilité (établir une relation de confiance entre les acteurs et renforcer la légitimité de l'action publique donc du projet sur le long terme, le déroulement du projet Eco-Vallée est prévu sur 30 ans). Trois principes clés de l'ADN d'un management public relevant d'une démarche de légitimation de l'action publique en matière d'aménagement et de développement territorial.
Ces trois principes sont au cœur de la démarche d'éco-exemplarité en matière de management public territorial de l'OIN Eco-Vallée Plaine du Var, porté par l'EPA.

[3] Il s'agit de la première métropole française

L'OIN ECO-VALLEE PLAINE DU VAR – L'EPA PLAINE DU VAR – LA GOUVERNANCE

Le label « Opération d'intérêt national » souligne l'engagement de l'État dans le projet Eco-Vallée.
Imaginer un autre mode d'aménagement et de développement, tel est le défi de l'opération Eco-Vallée. Le projet azuréen présente d'une part, un intérêt national par sa capacité à accélérer le développement de l'une des villes les plus internationales de France dans la compétition entre les métropoles européennes et d'autre part, un enjeu national : le site, voulu « éco-exemplaire », sera le terrain de démonstration de la politique en faveur de la biodiversité et du développement durable.
Ce projet se présente comme : un laboratoire où se construit la ville du XXIème siècle proposant un nouveau modèle de développement conciliant dynamisme économique, innovation et respect des ressources naturelles et de la biodiversité et un espace d'expérimentation des territoires de demain confrontés aux enjeux du développement durable (gestion de l'énergie et des risques, cohabitation ville/nature, comptabilité entre croissance économique et respect de l'environnement)
Ainsi, le projet Eco-Vallée (déroulement prévu sur 30 ans) se décline en :

- 4 secteurs de cohérence dans lesquels l'EPA Plaine du Var a, pour l'instant, une mission globale d'accompagnement de la Métropole dans la mise en œuvre de ses projets.
- 4 opérations prioritaires dans lesquelles l'EPA est maître d'ouvrage :

* le Grand Arénas : quartier tourisme d'affaires, centre international d'expositions (pour rivaliser avec Barcelone) et pôle multimodal (aéroport, gare tramway et SNCF)

* Nice Méridia : quartier de technopole urbaine, sorte de Silicon Valley, favorisant une nouvelle forme de collaboration entre la recherche, l'entreprise et le territoire dans le domaine des technologies vertes et de la ville intelligente (Smart City). Première brique du futur Eco Campus de la Plaine du Var, l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMRED) porté par l'université de Nice Sophia Antipolis inaugure un nouveau mode de développement économique (partenariat entre R&D et entreprises) dans un véritable tissu urbain dense, mixte et diversifié.

* La Baronne : quartier d'activités agro alimentaires et horticoles (marché d'intérêt national), logistiques

* L'Eco quartier de la Digue : quartier résidentiel

Actuellement, l'observation réalisée visant à explorer la question de la mise en œuvre de la concertation à travers l'étude des dynamiques en jeu dans les pratiques d'adaptation et d'appropriation par les acteurs de terrain engagés dans une démarche d'éco-exemplarité essentielle à la gestion du projet, porte plus particulièrement sur les deux premières opérations prioritaires dont Nice Méridia qui a vocation à s'étendre sur 200 hectares, avec un premier secteur opérationnel de 26 hectares situé à proximité de l'aéroport international Nice-Côte d'Azur. L'ambition de ce projet est de doter la métropole Nice Côte d'Azur d'un pôle de recherche et développement de premier ordre sur les technologies vertes, les domaines liés à la santé et ceux liées à la ville intelligente.
Nice Méridia proposera un espace urbain de haute qualité qui favorisera les interactions et les lieux d'échanges, du logement notamment pour actifs, étudiants, chercheurs, des activités de loisirs et culturelles, des services de proximités, l'ensemble dans une dynamique de fertilisation croisée. Un site urbain particulièrement attractif pour les organisations publiques

et privées de R&D renforçant les secteurs prioritaires d'Éco-Vallée liés à l'innovation durable, tout en accélérant les processus du développement endogène tels que les incubateurs, pépinières d'entreprises, hôtels d'entreprises, logements, commerces …[4]

Une opération d'intérêt national (OIN) est une opération d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur. L'État conserve dans ces zones la maîtrise de la politique d'aménagement, les documents d'urbanisme doivent être adaptés et modifiés en fonction du projet de l'OIN ; en clair : « une opération d'intérêt national est une décentralisation à l'envers », selon le Directeur Général de l'EPA Plaine du Var.
La réforme territoriale issue de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, vise à atteindre trois objectifs: simplifier, démocratiser, adapter :
- Simplifier et alléger l'architecture territoriale : pôle départements-région et pôle communes-intercommunalité dont les membres sont élus au suffrage universel ;
- Renforcer la démocratie locale par : le renforcement de l'assise démocratique des EPCI et l'accroissement de l'efficacité de l'action publique locale au plus près du citoyen ;
- adapter l'organisation territoriale aux défis de notre temps par la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI : la métropole reposant sur une démarche volontaire des communes leur permettant de porter un véritable projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, social et culturel sur leurs territoires.
Le pôle métropolitain est quant à lui, destiné à promouvoir un modèle de développement durable ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional. Son champ d'action comprend, afin de répondre à ces objectifs, le développement économique, la promotion de l'innovation, la recherche, l'enseignement supérieur et la culture, l'aménagement de l'espace, notamment par la coordination des schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui le composent, et le développement des infrastructures et des services de transport.
Les règles de fonctionnement des pôles métropolitains sont celles des syndicats mixtes fermés avec quelques particularismes, mais surtout, le pôle métropolitain peut adhérer à un district européen ou à un groupement européen de coopération territoriale.

Ainsi, et dans le cadre de la Métropole Nice Cote d'Azur, nous sommes en présence de deux « gouvernances » l'une dépendant directement de la Métropole, l'autre de l'EPA Plaine du Var et ce pour l'aménagement et la valorisation d'un même territoire. Bien qu'elle ne soient pas en opposition, ces « gouvernances » ne répondent pas à la définition générale qu'en donne Kazancigil : « Elle favorise les interactions État-Société, en offrant un mode de coordination entre des acteurs sociaux caractérisés par la multiplicité et la fragmentation de l'administration publique, groupes de pression, mouvements de citoyens, associations de consommateurs, pour rendre l'élaboration de l'action publique plus efficace. » (Kazancigil, 2002).
De fait, l'Établissement Public d'Aménagement qui parmi les thèmes qu'il a défini comme étant à « enjeux prioritaires », a, au titre de la gouvernance, indiqué les enjeux opérationnels et la démarche à mettre en place en fonction du but recherché :

[4] http://www.ecovallee-plaineduvar.fr

« Informer, consulter et concerter les différents acteurs sur les projets pour assurer que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus.
Mettre en place un processus d'urbanisme négocié. »[5]
En effet, dans le cadre du management de projets complexes, la participation citoyenne est essentielle au développement des territoires car elle permet de concilier intérêt général et intérêts particuliers, notamment ceux portés par la Métropole Nice Cote d'Azur, pour le cas présent.
La montée en puissance des procédures participatives en matière de planification territoriale est à l'ordre du jour pour répondre d'une part aux nouvelles exigences citoyennes qui revendiquent un droit d'expression sur tout choix formé au nom de l'intérêt général, et d'autre part dans un souci de meilleure gestion publique et d'efficacité de l'action publique. Autrement dit, il s'agit de dialoguer pour mieux décider ; avec cependant, la précision apportée par Bernard Manin : «*la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous*»[6]. Désormais, la légitimité de l'action publique découle du mode de formation de la décision. En conséquence, les pratiques des décideurs évoluent. Les processus de concertation entrent en scène précisant l'idée d'une nouvelle conception de la communication publique reposant sur l'affirmation de deux droits figurant à l'article 7 de la Charte de l'environnement : le droit d'information et le droit de participation.
L'enjeu, dans cette évolution, consiste à développer des formes de démocratie permanente visant à restaurer le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.
Le législateur prenant en compte cette contrainte précise :
« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés [...] » (Principe 10, Déclaration de RIO, 1992)
« Chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, […], et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » (Loi du 27 février 2002, article L.110-1 du code de l'environnement).
« I. - Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées …
II. - Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont fixés par … » particulièrement dans le cadre de la création d'une zone d'aménagement concerté ou dans le cadre d'opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique. (Article L. 300-2 Code de l'Urbanisme)
La concertation telle qu'elle est mise en place par le législateur en intégrant l'environnement aux problématiques de l'aménagement des territoires, devrait permettre une vision collective du développement du territoire et réguler les conflits. Il apparait que tout semble avoir été mis en œuvre pour atteindre une certaine convergence entre essor urbain et maturation de la société civile.

[5] Cadre de Référence pour la Qualité Environnementale. EPA Plaine du Var Eco-Vallée de la Côte d'Azur (2011)
[6] Manin Bernard, «Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique .» *Le Débat n° 33*, 1985.

LE DISPOSITIF DE CONCERTATION TERRITORIALE MIS EN ŒUVRE PAR L'EPA

L'acculturation à la réforme des relations entre gouvernés et gouvernants est engagée puisque l'État redéfini ses rapports avec les citoyens et passe « de l'évidence de la relation d'autorité avec des " assujettis ", à la conscience d'une nécessaire interaction avec des " partenaires " » (Conseil d'État, 2012)

Ainsi, un dispositif peut être défini comme ce qui organise la communication et la confrontation symbolique des acteurs politiques dans l'espace public et qui leur donne leur dimension institutionnelle. Le concept de dispositif participatif dans l'espace public peut être envisagé comme instance de médiation assurant l'articulation du singulier et du collectif (Lamizet B., 2005)[7]. Cependant, la culture de la concertation et le volontarisme politique en matière de concertation sont essentiels pour que puissent se concrétiser réellement les objectifs assignés à la participation.

De fait, les démarches de concertation les plus avancées émergent sur des territoires structurés en termes de mobilisations citoyennes et sur lesquels l'acceptation de ces processus par les élus est forte. Ce constat est l'occasion de souligner le rôle plus que central que jouent les contextes territoriaux et la culture de la concertation dans ces processus.

Il convient donc de s'appuyer sur la culture de la concertation du territoire. Or, Nice ne se caractérise pas par une longue tradition de « démocratie locale » au sein de la collectivité. Qu'en est-il de la volonté politique des élus locaux ? Apparemment, elle est de plus en plus marquée en faveur d'une participation citoyenne.

Le projet d'aménagement et de développement territorial de la Plaine du Var pensé par la Métropole Nice Cote d'Azur est donc un vaste chantier d'urbanisation qui a, pour l'essentiel, été confié à l'Établissement Public d'Aménagement de la Plaine du Var, Établissement qui devait affirmer dés 2011, s'engager dans une démarche d'éco-exemplarité et dont les processus d'adaptation concourent à la fois à l'affirmation d'un haut niveau d'exemplarité et à un impératif de bonne gestion publique pour lequel les processus de concertation sont au cœur de l'essor du projet.

Fin septembre 2011, trois ateliers d'acteurs ont réunis globalement une centaine de personnes. La finalité de cette concertation était que le Conseil d'administration de l'EPA puisse (article 300-2 du Code de l'Urbanisme) statuer sur le projet d'ensemble du territoire de l'Eco-Vallée.

Une participante déclarera : « *J'ai participé aux ateliers. Nous avons dû travailler sans aucun document* » !

Trois réunions en une semaine, pas de document de travail, très peu d'information, pour concerter sur la globalité du projet !

Lors de la réunion de restitution de ces ateliers, le 10 octobre2011 l'EPA devait déclarer en clôture : *« Nous sommes dans le temps de l'élaboration du projet en cette fin 2011. Il va falloir intégrer les différentes synergies. Après, il sera temps de son adoption par les maires et le conseil d'administration. Puis il y aura le temps des compléments avec les différents acteurs concernés. Là on pose les premières pierres, à l'image de l'ambition de l'Eco-Vallée.*

[7] Lamizet Bernard (2005), *Sémiotique des identités politiques dans les espaces publics démocratiques*. Mots et dispositifs du "gouvernement démocratique", 8ème Congrès de l'Association française de science politique, Lyon.

Elle ne va pas se réaliser demain matin. » En aparté dans la salle : *« Oui, mais c'est dommage qu'on ne débatte pas des projets déjà lancés.* » (Grand stade, échangeur de l'autoroute, …)
Une synthèse dans le public : *« Ce soir, beaucoup ont l'impression qu'on tire le rideau et qu'on va revenir à l'adoption de décisions à marche forcée par le Conseil d'administration de l'EPA.* »
Pour sa part, le Président de l'EPA conclura : *« Nous avons atteint notre objectif.* »

En 2012, deux réunions publiques ont été organisées concernant les ZAC :

- Grand Arénas (quartier tourisme d'affaires)
- Nice Méridia (technopole urbaine)

Ces réunions ont été précédées par une information du public sur deux sites (en mars/avril pour le Grand Arénas et en septembre/octobre pour Nice Méridia) et par la mise à disposition de registres destinés à recevoir les différentes observations du public. Il est à noter que cette forme de consultation n'a pas recueilli de grands échos, l'accueil sur les sites d'information étant inexistant, les registres étant quasi vides (il est notable de relever la première observation sur le registre en mairie de Nice : *« Comment renseigner le présent registre »* …)
Il n'est pas inutile de préciser qu'outre la ZAC du Grand Arénas et à la consultation qui lui était dédiée, a été adjoint une « consultation (organisée par la Métropole) concernant la création du pôle d'échange multimodal Nice Saint-Augustin – Aéroport ».
Cependant, les réunions publiques des 28 septembre (Grand Arénas) et 24 octobre 2012 (Nice Méridia) n'ont pas mobilisées un grand public.
Une politique de concertation doit combiner divers aspects. Particulièrement une action en amont de la décision publique : il faut associer et faire participer les citoyens à l'élaboration de la décision et à sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'EPA incite les citoyens (riverains, habitants, usagers) : *« Donnez votre avis sur la future technopole.* »

Cependant, dés 2013, la Ministre du logement et de l'égalité des territoires, Madame Cécile Duflot devait, face aux demandes réitérées d'organisation d'un débat public sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), inviter l'EPA à plus de transparence et surtout à voir associer le citoyen au projet Eco-Vallée Plaine du Var.
Le Conseil d'administration de l'EPA, devait donc décider le 8 juillet 2013, la création d'un Comité Permanent de Concertation (CPC) composé de cinq collèges (40 membres) à l'image du Grenelle de l'environnement. Nous sommes là en présence d'une forme de concertation innovante : une concertation permanente qui se développe particulièrement au travers des groupes de travail inter collèges (GTIC).
Lors de la première réunion du CPC, le Préfet des Alpes Maritimes a rappelé que « cette instance a été créée par les volontés croisées de Madame la Ministre Cécile Duflot et du Conseil d'administration de l'EPA. Le CPC a pour vocation d'analyser et de débattre des principaux enjeux d'aménagement durable présents sur le territoire de l'OIN… Ses réflexions et l'organisation de réunions élargies et ouvertes au grand public, doivent contribuer à poursuivre le débat ouvert lors de la définition du projet de territoire, à permettre d'orienter et de renforcer l'efficacité des interventions de l'EPA Plaine du Var et à contribuer à la mise en œuvre d'un projet partagé le plus largement possible. »

De fait en 2014, et pendant les travaux des groupes de travail inter collèges et des séances du CPC, trois réunions de concertation visant à associer le citoyen se sont tenues, à l'origine il devait y en avoir quatre dont une se tenant à Nice, elle a été annulé ???
Les habitants interrogent et s'interrogent dans les ateliers sur l'articulation complexe de la gouvernance entre l'EPA, la Métropole, les communes et globalement les compétences des acteurs publics …
Quelques propos significatifs échangés au cours de ces ateliers :
- *Je viens d'apprendre que l'EPA n'est en fait responsable que de quatre projets et donc finalement nous n'aurons aucun mot à dire sur tous les autres projets.*
- *Si des projets sont déjà décidés, à quoi sert la concertation ?*
Réponse : *L'EPA est maître d'ouvrage de quatre projets. Il y a de nombreux autres projets qui ne sont pas de la compétence de l'EPA.*
- *Pourquoi peut-on installer un Palais des Expositions en zone inondable, et ne peut-on pas conserver le MIN (Marché d'intérêt national) ?*
Réponse : *L'EPA a travaillé avec les services de l'État sur un aménagement compatible avec la zone inondable. Cet aménagement comprend la ZAC actuelle du pôle d'affaires du Grand Arénas et deux grands équipements d'échelle métropolitaine (le pôle multimodal et le Parc des Expositions).*
- *Avec le stade et demain d'autres projets, le secteur est totalement bouché. C'est un système à l'envers : on construit, puis après on réalise les transports.*
Réponse : *Construire rapidement le Stade, c'était l'opportunité d'obtenir l'Euro 2016.*

LA PARTICIPATION : EVALUATION DES PROJETS OU OBJECTIF DE LA POLITIQUE PUBLIQUE ?

Il convient donc d'aborder les questions inhérentes à l'évaluation des pratiques et objectifs de l'adaptation, présidant à cette politique publique, pour déterminer si elle permettrait de modifier ou d'ajuster certaines caractéristiques du projet ou si au contraire, l'adaptation n'a pour fonction que d'être un processus structurel en tension résultant d'une stratégie politico-socio-économique.
L'EPA semblait, se conformant en cela aux recommandations ministérielles, vouloir procéder à l'information et à la participation des citoyens aux décisions sur le projet Eco-Vallée en s'appuyant sur un dispositif de concertation permanente associant l'ensemble des acteurs territoriaux, mais aussi et en particulier, le grand public. La participation peut être entendue comme un moyen d'évaluer les programmes de l'Eco-Vallée et comme but propre de la politique publique environnementale. La concertation telle qu'elle est initiée par l'EPA, semble emprunter à ces deux conceptions.
« L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics… »[8]
Ainsi, de nombreuses questions pourraient être posées et soumises à évaluation, apportant une connaissance et une rationalisation des politiques publiques liées aux grands projets d'aménagement du territoire et de métropolisation, telles que : Comment construire une opinion publique locale favorable à une politique d'aménagement et de développement territorial ? Quels sont les effets des dispositifs participatifs sur les processus de métropolisation ? Comment parvenir à ce que la population puisse considérer autrement l'espace dans lequel elle vit pour lui attribuer un autre sens, de nouvelles représentations, rationalités et temporalités ? Cette démarche de concertation permet-elle à la population d'améliorer sa compréhension des politiques, d'exprimer ses requêtes et les conditions de l'acceptabilité des projets et encore de stimuler la démocratie participative ? L'organisation de la participation concourt-elle à une meilleure prise en compte du développement durable ?
En quoi, et selon quelles modalités, la participation peut-elle être une condition de performance et de cohésion des processus de métropolisation ?

Autant d'interrogations qui sous-tendent l'étude de « la mise en œuvre d'un processus d'urbanisme négocié » tel qu'il a été définit et conduit par l'EPA Plaine du Var. La concertation et l'évaluation, étant les deux faces d'une même médaille : celle de l'acceptabilité sociale, nous avons réalisé une enquête qualitative et une enquête quantitative, afin de permettre une estimation de la performance globale des dispositifs de concertation mis en œuvre par l'EPA Plaine du Var.

L'enquête de satisfaction à destination des membres du CPC représentant la société civile, permet de mesurer l'écart entre expérience et attentes des participants dans l'offre de concertation à l'échelle du territoire de l'OIN. Le résultat de cette enquête peut être résumé par le commentaire formulé par un des représentants de la société civile :
« Il existe un monde entre un processus de concertation authentique et le processus actuel arraché aux forceps par les partenaires de la société civile face à des politiques dont le projet est ficelé. Si l'issue devait être le tribunal administratif ou des manifestations, cela montrerait l'incapacité de deux mondes à se parler. »
L'estimation de la performance globale du dispositif de concertation (CPC) à l'aune des réponses données et du commentaire de ce participant est à mettre en corrélation avec la déclaration commune du Groupe de Travail Inter-Collèges (GTIC) du Comité Permanent de Concertation du 29 mars 2015, dressant un état de la concertation se déroulant dans le cadre du Comité permanent de concertation (CPC) de l'OIN Plaine du Var depuis plus d'une année.
« … notre Groupe de travail est convenu, par la déclaration commune ci-jointe à l'attention de l'ensemble des représentants de l'État, de suspendre sa participation au Comité permanent de concertation, sous réserve de la poursuite des activités de ce dernier sous le contrôle d'un

[8] Préambule de la Charte de la Société Française de l'Évaluation – 2006. http://www.sfe-asso.fr/

garant à faire désigner par la Commission nationale du débat public, qu'il vous suffirait de solliciter pour ce faire. »[9]

Il ressort clairement de cette enquête et de la déclaration du GTIC que le Comité permanent de concertation mis en place par l'EPA n'a, pour l'instant et dans sa forme actuelle, pas atteint les objectifs que ses promoteurs avaient escompté. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement puisqu'en effet, et ceci a été explicitement précisé : le CPC n'a à ce jour aucune existence normative précise.

La synthèse de l'enquête quantitative[10] réalisée auprès de la population niçoise permet de constater qu'environ un quart des personnes interrogées dit connaître le projet Eco Vallée, 30% en ont vaguement entendu parler et 45% ne savent pas du tout de quoi il s'agit. Il y a là manifestement le constat d'un déficit flagrant d'information, d'autant que 83% des personnes interrogées se sentent concernées par les projets d'aménagement de la Métropole et que parmi ces 83%, ils sont 40% à souhaiter être consulté sur ces projets.

Pour autant, sur ces 40%, près de 90% n'a pas eu connaissance de la tenue de réunions publiques visant à informer et à débattre des réalisations du projet Eco-Vallée Plaine du Var et, d'une manière globale les 10% ayant été informés, n'ont pas participé à ces réunions par manque de temps et défaut d'informations précises sur l'objet de ces réunions. Là encore, ces chiffres révèlent un défaut d'information patent puisque, sur les personnes souhaitant être consultées, 9 sur 10 pointent un manque de communication et un défaut chronique d'information sur les réalisations du projet Eco-Vallée.

Il faut relever aussi que parmi les personnes désireuses de participer à des réunions publiques, 64% pense que les avis, remarques et critiques formulées par la société civile, ne sont pas prises en compte. Cependant, il convient de noter que 30% de ces personnes estime que le Projet Eco-Vallée est « certainement » en conformité avec les questions environnementales par rapport au développement durable et que 40% reste « réservé » alors que 15% pense que « non »[11].

Les résultats de cette enquête révèlent un déficit d'information et des lacunes dans la mise en œuvre de la participation. Cela est d'ailleurs si vrai qu'en septembre 2014, la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, rappelle de façon explicite : « Dans toutes ses réalisations, l'EPA devra associer toujours plus étroitement l'ensemble des acteurs territoriaux et en particulier le grand public, dans une démarche de concertation exemplaire. C'est à ces conditions que l'acceptabilité des projets d'aménagement et de construction par les habitants sera améliorée. » (Pinel S., 2014).

Un constat peut ainsi être fait : la participation citoyenne n'est pas actuellement au rendez-vous. En effet, si des tentatives de mise en place de procédures participatives ont bien été réalisées par l'EPA qui s'est engagée dans une démarche d'éco-exemplarité, les premiers résultats ne sont pas à la hauteur de ce qu'ils auraient dus être, compte tenu d'un projet d'une telle envergure.

---

[9] Déclaration commune (29/03/2015), Groupe de Travail Inter-Collèges du Comité Permanent de Concertation : CFDT 06 - CGT 06 - FNE 06 - GADSECA - GIR Maralpin - Région Verte

[10] Enquête d'opinion sur le projet Eco-Vallée Plaine du Var, 20 mai 2015 à Nice et Saint Laurent du Var. Échantillon de 100 personnes, représentatif de la population de la Métropole azuréenne âgée de plus de 18 ans.

[11] Voir graphiques en annexe

Il convient bien sûr de moduler ce propos par la prise en compte des balbutiements d'une politique publique de concertation dans laquelle l'État s'est engagée sans pour autant vouloir abandonner ses prérogatives traditionnelles, mais aussi et peut-être surtout, par la prise en compte de la spécificité du contexte local tant dans ses dimensions politiques que dans l'absence d'une culture de démocratie participative.
Cependant, les manques relevés en matière d'adaptation et les déficiences pointées en matière de concertation, peuvent conduire à se poser la question de savoir si les processus employés ne résultent pas d'une stratégie politico-socio-économique et si la concertation est comprise comme une nécessité ou n'est qu'un alibi.

CONCLUSION

Si, incontestablement, le projet porté par l'EPA est un facteur de croissance pour la Métropole Nice Côte d'Azur, c'est parce que les processus de développement mis en œuvre dans le cadre de l'OIN de la Plaine du Var s'inscrivent dans le contexte global et tactique de la Métropole.
Avec la création de l'OIN, l'association des acteurs du territoire de la Métropole à la mise en œuvre et à l'acceptation du projet Eco-Vallée Plaine du Var devait ressortir d'un management public exemplaire.
Outre le contexte territorial mêlant des zones « Natura 2000 », des zones à risque (glissements de terrain, inondations), des zones agricoles, des zones industrielles et des zones urbaines, générant un particularisme propre à chaque habitant et entravant une vision globale des projets d'aménagement, le public comme on l'a vu, ne distingue pas dans le cadre des réunions menées, quels sont les projets portés par la Métropole et ceux dépendants de l'OIN.
Il faut ajouter que cette confusion semble savamment entretenue par la Métropole et que l'EPA se prête, avec une certaine complaisance, à ne pas systématiquement clarifier.

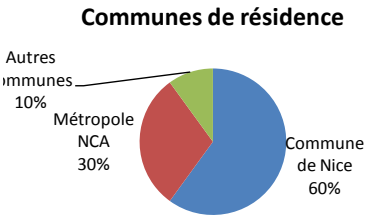
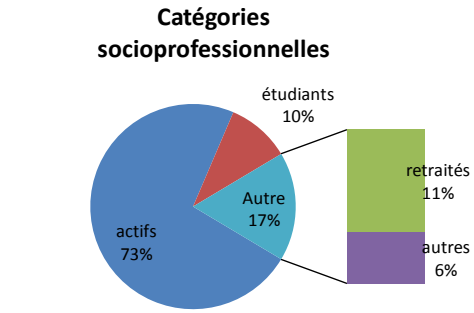
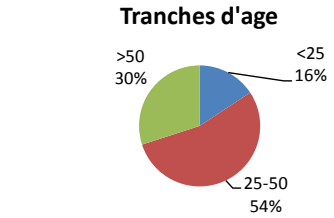
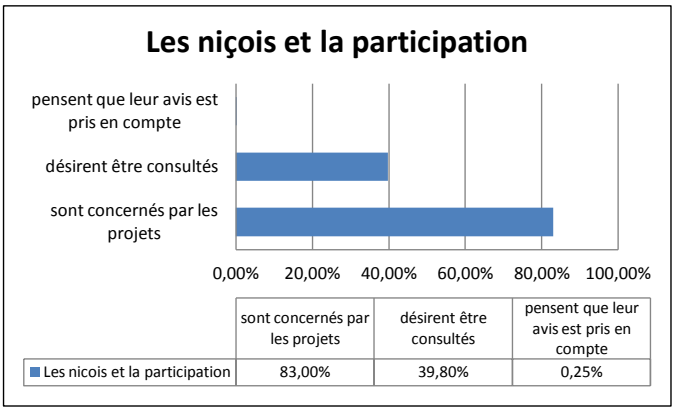
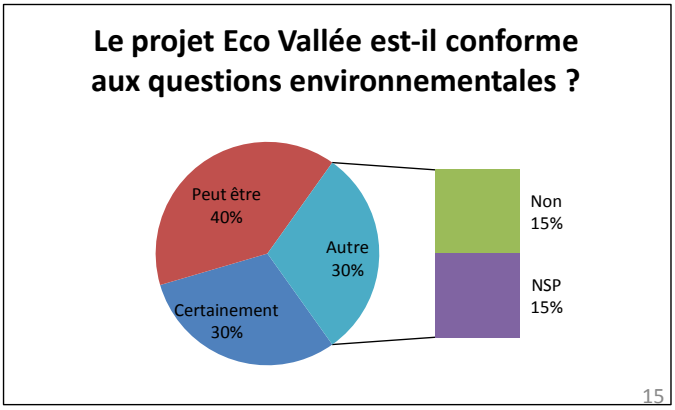
L'aménagement de la Plaine du Var est « appelé à devenir un territoire de référence en matière de développement durable, et à impulser à la métropole azuréenne un nouvel élan susceptible d'accroitre son rayonnement international. Son ambition est de proposer un autre modèle de développement et d'urbanisme, en créant, aux portes de Nice, un territoire démonstrateur des politiques du Grenelle de l'environnement à l'échelle européenne, et en impulsant une dynamique économique et sociale qui favorise la diversification des activités, l'innovation, notamment en lien avec le secteur des technologies vertes et l'esprit d'entreprise. »[12] Il s'agit là du credo de l'EPA Eco-Vallée Plaine du Var.
Mais, « qu'est-ce qu'un territoire si ce n'est un fragment d'espace délimité par un acte de pouvoir, un lieu de règne pour une puissance d'action ?

« Depuis 2008, je porte la mutation industrielle de notre territoire, centrée sur l'innovation et la croissance verte. L'Opération d'Intérêt National Éco-Vallée, que j'ai engagée lorsque j'étais Ministre de l'Industrie, n'est plus seulement un projet. C'est maintenant une réalité. Je me félicite que le quartier d'affaires Grand Arénas et la Technopole urbaine Nice Méridia

[12] EPA Eco-Vallée Plaine du Var, Avis d'appel à candidatures, 28 avril 2014

soient retenus au titre de la labellisation nationale Éco Quartier 2014. Cette décision nous encourage à bâtir un territoire éco-exemplaire qui crée de l'emploi – 25 000 d'ici à 2020 -, qui préserve les espaces naturels et les activités agricoles et qui offre un cadre de vie de qualité à ses habitants. » (Estrosi C, 2014).
« Le territoire c'est, au cœur même du pouvoir, le déploiement de son jeu propre. » constate Frédéric Gros, philosophe spécialiste de Michel Foucault, éclairant ainsi les actions menées dans le cadre de la métropole.

Ainsi, on est en droit de se demander si la portée de ce modèle de gouvernance métropolitaine, par rapport à l'exigence de participation des citoyens aux choix publics, n'est pas avant tout symbolique et ne ressort finalement pas d'un exercice de communication politique qui cherche plutôt à contrôler une multiplicité d'avis et d'opinions afin de permettre une représentation recevable du projet, limitant considérablement la controverse et la contestation.

ANNEXE

SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE