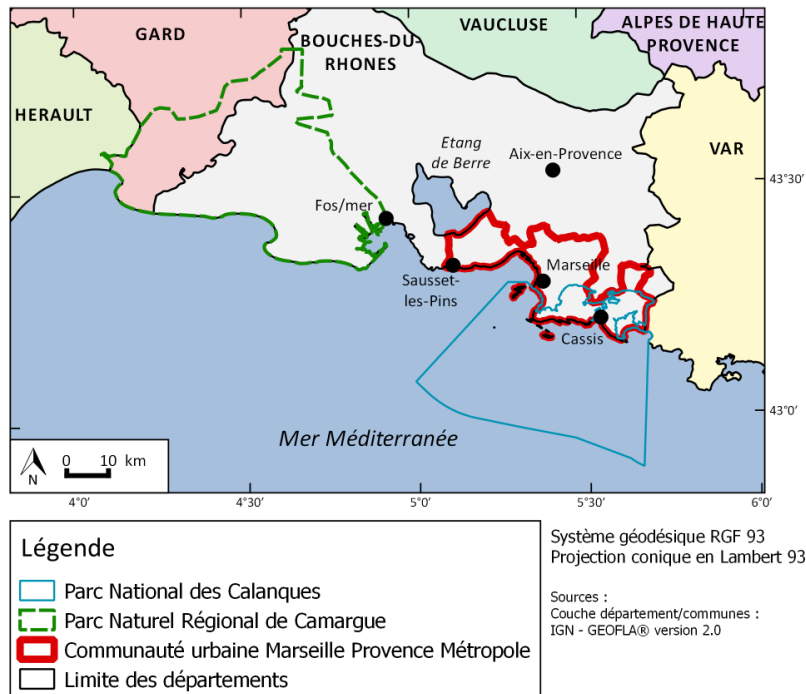

Un diagnostic de gouvernance basé sur le discours des acteurs : le cas du littoral marseillais « côté mer » (Marseille, France)

Dominique Ami, Juliette Rouchier et Stéphane Calandra

Introduction

- 1 Sur la façade littorale autour de Marseille, entre La Ciotat et Fos-sur-Mer (figure 1), se déploient des espaces très divers (anciennes zones industrielles, espaces naturels remarquables et espaces protégés), qui soutiennent un vaste éventail d'activités humaines allant de la baignade aux activités industrielles et commerciales de l'un des plus grands ports de Méditerranée, en passant par la pêche professionnelle. D'un point de vue foncier, on observe également une grande complexité : le côté terrestre du littoral appartient à de nombreux propriétaires, tant privés que publics, et le côté mer est un espace public où un grand nombre d'acteurs peuvent agir. Ainsi, les usages sont multiples, parfois complémentaires, mais le plus souvent ils entrent en concurrence.

Figure1. Situation de Marseille Provence Métropole.



- 2 L'approche développée par l'économie de l'environnement (Pigou, 1920 ; Coase, 1960) nous invite à considérer le littoral comme un « bien commun » dans le sens où il semble en conjuguer les deux caractéristiques traditionnelles : la rivalité dans les usages et l'impossibilité d'exclusion. Suivre cette approche nous inciterait à mobiliser des instruments économiques tels que les taxes, les subventions, les permis, les quotas ou autres instruments réglementaires afin d'établir les usages de la ressource avec comme principal voire unique objectif, la définition d'une allocation efficace de la ressource synonyme alors avec sa « bonne gestion ». Or même s'il est clair depuis Hardin (1968), que les règles d'accès à ces biens sont essentielles pour conjurer la tragédie des communs, l'analyse tourne vite court lorsqu'il s'agit de concevoir des politiques de gestion du littoral, tant les acteurs sont nombreux, agissant à des niveaux d'échelle géographique et de hiérarchie très différents, insérés dans des interactions multiples et dynamiques, sans qu'un pouvoir centralisé soit envisageable.
- 3 Face à cette complexité, Ostrom (1990, 2012) préfère mettre en avant la notion de gouvernance polycentrique soulignant ainsi l'existence simultanée et parfois contradictoire de plusieurs objectifs (au-delà de l'efficacité) et plusieurs centres de décision qui doivent coordonner leur usage des communs. Sans négliger les outils économiques précédemment évoqués, ses travaux les font apparaître comme des éléments d'une structure plus vaste, permettant de penser les usages de la ressource dans une approche globale et systémique¹. C'est par la définition des « institutions » identifiables, définies comme « l'ensemble des règles utilisées », et leur étude selon plusieurs dimensions qu'elle a développé son approche. On considèrera alors qu'une « bonne gouvernance » est assurée si l'institution fonctionne « bien » : elle permet la « durabilité de la ressource, la durabilité de sa consommation et de ses usages » (Ostrom, 2012) et n'engendre pas trop de frictions politiques. Le cadre IAD (« Institutional Analysis and

Development » framework) fournit une grille de lecture pour structurer l'observation des institutions mais – et c'est ainsi que nous l'utilisons – pour en établir un diagnostic. Avec ce cadre très générique, développé selon plusieurs angles d'entrées, il est possible de pointer si des éléments a priori nécessaires au bon fonctionnement sont présents ou non dans une institution : en mettant à jour une éventuelle défaillance, cela peut constituer un indice qui permet d'anticiper l'émergence de difficultés touchant au fonctionnement global de la gouvernance future.

- 4 Nous nous sommes intéressées à une des dimensions essentielles du fonctionnement des institutions : leur légitimité (et plus marginalement l'équité). La légitimité du mode de gouvernance est une dimension décisive en ce qu'elle conditionne fortement la façon dont les différents acteurs et parties prenantes entreprennent de négocier les questions liées à d'autres dimensions de l'analyse (efficacité, équité, pérennité). Godard (1990) souligne que l'efficacité économique est souvent vue comme un objectif peu légitime par les acteurs. Berkes (2000) reprend l'argument et le complète en précisant que la mise en œuvre des politiques publiques, données pour être des mesures efficaces de gestion, est souvent rejetée, car, si une partie des acteurs ne reconnaît pas la légitimité d'une décision, il y a de grandes chances pour que ces mesures ne soient pas suivies. Cela engendre alors soit de larges surcoûts liés à la surveillance et à la punition, soit un retour vers un état d'accès libre entraînant potentiellement une dégradation de la ressource. La question des discours et de leur confrontation est alors centrale.
- 5 Afin d'établir comment les acteurs du territoire concevaient les autres usagers et décideurs de l'espace considéré, et dans quelle mesure la gouvernance actuelle leur semblait légitime et équitable, nous avons réalisé une enquête qualitative, constituée par une unique série ciblée d'entretiens semi-directifs au cours du printemps et de l'été 2013. Nous nous sommes focalisés sur les acteurs du littoral dont les activités sont tournées vers la mer en tant qu'espace, en identifiant ce qu'ils considèrent comme des fonctionnements bons ou non, légitimes ou non. L'expression des points de vue a été recueillie lors des entretiens et l'analyse des discours a été effectuée en utilisant le cadre IAD.
- 6 Ce cadre conceptuel (décrit dans la seconde section de cet article) s'est révélé particulièrement pertinent pour organiser l'interprétation des discours que nous avons recueillis et qui ceux sont vite révélés comme étant fortement centrés sur une institution émergente sur ce territoire en 2013 (décrit en troisième section) : le Parc national des Calanques – alors que nous n'avions pas posé de questions citant cet acteur. Nous pouvons ainsi (quatrième section), proposer une évaluation du fonctionnement de cette institution dans sa première année d'existence à travers la perception par les différents acteurs impliqués dans notre enquête de la légitimité de cette institution. Nous identifions ainsi, ex ante, des potentialités et des défaillances de sa gouvernance. En section 5, nous confrontons nos analyses avec ce qui nous a été donné d'observer, postérieurement à notre enquête, de la dynamique du fonctionnement de cette institution maintenant centrale sur le littoral marseillais. Ainsi nous pouvons conclure que les défaillances qui touchent la dimension de la légitimité constituent bien un indice qui permet d'anticiper des difficultés touchant au fonctionnement global de la gouvernance ouvrant aussi de nouvelles pistes de recherche pour approfondir la compréhension de la gouvernance de ce territoire.

Cadre conceptuel et méthode : appréhender le littoral grâce à l'IAD

Le littoral comme ressource commune ?

- 7 En France, le littoral « côté mer » est un espace appartenant à l'État par choix historique. Il se différencie en cela de la forêt, souvent vue comme ressource commune dans la littérature internationale, mais qui est largement privée en France. La notion de ressource commune est une extension récente de la définition de bien commun telle qu'elle est présentée traditionnellement en économie dans la lignée de Samuelson (1954) en recourant aux caractéristiques que sont la rivalité d'usages et l'impossibilité d'exclusion. Ostrom affaiblit cette dernière en parlant de grande difficulté ou coût prohibitif à exclure, mais surtout, être « commun » n'est plus ici une caractéristique intrinsèque du bien, mais dépend crucialement des arrangements sociaux sur lesquels repose la définition des droits de propriété (Queffelec, 2013).
- 8 L'intérêt de l'approche proposée par Ostrom est pour l'économiste de s'affranchir de la recherche de la détermination d'une « valeur », unidimensionnelle et souvent monétaire. En effet, la multifonctionnalité, mêlant usages de production (pêcheries), de consommation (loisirs), mais aussi non usages (« conservation », « imaginaire ») amène à modéliser le littoral comme la juxtaposition de nombreux « biens » et « services » dont certains doivent eux-mêmes être appréhendés comme des ressources communes, les pêcheries en étant l'exemple canonique. Cette construction correspond bien à la notion de « complex common » nécessitant une analyse multi-acteurs, multi-scalaire (Wilson, 2012) et la prise en compte des usages et des jouissances partagés par une communauté de personnes (Queffelec, 2013).
- 9 La question des perceptions multiples et de leur confrontation est alors centrale et il devient alors aussi important de s'intéresser aux discours qui s'expriment sur les institutions qu'à leur réalité.

« Institution Analysis and Development framework »

- 10 Proposant une approche originale au sein de la nouvelle économie institutionnelle (Weinstein, 2013 ; Greif et Kingston, 2011), basée sur l'examen minutieux de nombreux arrangements institutionnels, le courant de recherche initié par Ostrom a développé des travaux depuis plus d'une trentaine d'années (Chanteau et Labrousse, 2013) dans différents domaines dont l'usage des ressources renouvelables (Barreteau et al., 2003, Babin et al., 2002 ; Janssen et al., 2011). La synthèse de ces travaux a débouché sur une théorie, décrivant les éléments nécessaires pour constituer une bonne institution², et des propositions méthodologiques d'analyse et de diagnostic, IAD, dont nous avons retenu trois éléments ici : les arènes d'action, les niveaux différents d'analyse et les règles. Le cadre IAD identifie des invariants sous la forme de variables structurelles au sein des institutions, mais dont la « valeur » diffère d'un arrangement institutionnel à un autre (Ostrom et Basurto, 2011). La complétude de l'institution au regard de ce cadre d'analyse, sans la garantir, améliore la possibilité d'atteindre les objectifs de pérennité de la ressource et des institutions ou au contraire en contrarie l'émergence.

- 11 Le concept central de l'IAD est celui d'arène d'action, « des espaces sociaux au sein desquels les individus interagissent, échangent des biens, résolvent des problèmes, se dominant ou se battent (...) » (Ostrom, 2011). Les arènes d'actions sont décrites grâce à sept « variables », sept briques élémentaires permettant de représenter toutes les arènes d'actions. Une arène d'action est ainsi caractérisée par ses **acteurs**, qui occupent certains **rôles** et choisissent parmi les **actions** à différents stades du processus décisionnel. Ils choisissent à la lumière des **informations**, dont ils disposent à un nœud décisionnel, mais aussi de leur capacité de **contrôle** sur ce nœud. Leurs choix portent sur des **résultats probables** et les **coûts et bénéfices** que les acteurs perçoivent comme associés à ces résultats. Ces éléments permettent de décrire la gouvernance d'une institution.
- 12 Le deuxième élément d'importance de l'IAD est la prise en compte de l'existence de plusieurs niveaux d'analyse et de choix (Ostrom, 1990 ; Schlager et Ostrom, 1992). Trois niveaux sont distingués : i) le niveau opérationnel, celui des règles reconnues ou implicites qui organisent les pratiques et les interactions régulières autour de la ressource pour ceux qui y sont autorisés (prélèvement, accès, provision) ii) le niveau des choix collectifs, qui édictent comment seront définies et révisées les règles opérationnelles : il s'agit des règles de vote, de délibération, de négociation et de la fixation des rôles dans ces processus iii) Le niveau constitutionnel, est celui où sont considérées les buts collectifs et/ou d'usage comme par exemple qui est éligible pour participer aux décisions collectives ou représenter un groupe d'acteur. Selon le degré d'autonomie des usagers de la ressource, les acteurs intervenants à chaque niveau peuvent être plus ou moins les mêmes ou au contraire totalement différents.
- 13 Un troisième élément permet de comprendre la notion d'institution dans le sens qu'Ostrom donne à ce terme. Il s'agit de l'ensemble des règles, explicites ou non, que se donne une communauté pour gérer une ressource commune. Leur importance est soulignée par de nombreux auteurs (Hodgson 2004 ; Kiser et Ostrom 1982 ; Ostrom 1990 ; Orsi 2013). On peut reprendre la définition d'Ostrom et Basurto (2013) : « *par règles nous entendons des compréhensions partagées par les acteurs, ayant trait à des prescriptions effectives, définissant quelles actions et quels résultats sont requis, interdits ou permis (...) les règles sont le résultat d'efforts, implicites ou explicites, pour générer de l'ordre et de la prédictibilité dans la société. Elles procèdent en créant des catégories de personnes (rôles = position) qui selon le cas, doivent, ont l'autorisation de, ou ont l'interdiction de procéder à certaines catégories d'actions selon que tel résultat est requis, autorisé ou prohibé et qui sont confrontées à la probabilité d'être surveillées et sanctionnées de manière prédictible (...).* ».
- 14 À chaque brique élémentaire de l'arène d'action se trouve associée une règle pour tout ce qui concerne la provision du bien considéré, sa fourniture et son appropriation. Qui remplit quel rôle ? Qui peut prendre une décision ou transformer les règles ? Qui a un droit ou un devoir ? De la même façon, à chaque niveau correspond un ensemble de règles - règles opérationnelles du quotidien (fourniture, appropriation, surveillance, sanction) ; règles de choix collectif (modalité de vote, exclusion, évolution des règles opérationnelles) ; règles constitutionnelles (objectifs et limites de l'institution, règles d'évolution des autres règles).
- 15 Parmi les variables permettant de décrire une arène d'action et les systèmes de règles, nous n'avons pas retenu tous les éléments décrits. Nous nous sommes concentrés sur les acteurs agissant de façon visiblement active dans l'arène, et aux règles importantes. Celles-ci sont souvent identifiées dans des moments de non-respect, occasionnant parfois des conflits, d'où l'orientation de nos entretiens. C'est la complétude de l'institution

décrite qui nous intéresse ici, que l'on observe par l'apparition dans les discours des trois niveaux de règles. Nous utilisons cette analyse à des fins de diagnostic.

Des entretiens semi-directifs dans la rade sud de Marseille

- 16 Afin d'explorer la perception que les acteurs du littoral « côté mer » ont des institutions et ce qu'ils identifient comme de bons et/ou de mauvais fonctionnements de sa gouvernance, nous avons réalisé une enquête qualitative. Cette enquête s'est inscrite au sein d'un court (douze mois) programme de recherche (Ami et Rouchier, 2014), financé par l'Observatoire Homme-Milieu (ohm) « Littoral méditerranéen » composante du Labex DRIHM (Dispositif de Recherche Interdisciplinaire sur les Interactions Hommes-Milieus) forçant à un travail de terrain concis. Initialement envisagé entre La Ciotat à Sausset-les-Pins (Annexe 3) nous avons choisi de le restreindre à Marseille (rade Sud), Cassis et La Ciotat. Par abus de langage, nous parlerons de « rade Sud de Marseille ». Les problématiques attachées à la rade Nord ou la Côte Bleue sont trop radicalement différentes (en termes d'activités économiques et de gouvernance). Nous avons aussi fait le choix ici de considérer ces deux arènes (rade Sud et rade Nord) comme indépendantes et de n'en étudier qu'une seule.
- 17 Douze entretiens semi-directifs d'une heure chacun ont été réalisés. Les acteurs pertinents ont été sélectionnés, dans le sens où ces différents acteurs étaient susceptibles d'exprimer des avis contrastés. Nous avons ainsi cherché à couvrir le champ des opinions pouvant être exprimées, le plus largement possible. Notre démarche reste cependant non-exhaustive. Une grille d'entretien a été élaborée (disponible en annexe 3), les entretiens individuels en face à face ont été réalisés et retranscrits. Le questionnaire a été construit afin d'explorer les perceptions qui s'expriment dans les discours sur le littoral et sa gouvernance, les conflits et leur résolution, les injustices, nuisances et dégradations. Ces éléments mélangent principalement des considérations de légitimité et d'équité.
- 18 Notre hypothèse de travail était que pour la rade Sud de Marseille « côté mer », il existait trois types d'acteurs pertinents au premier abord.
- 19 **Des élus et des gestionnaires :** Nous avons sélectionné les personnes interrogées parmi les différents élus et les gestionnaires locaux ceux qui étaient concernés par le littoral. Quatre d'entre eux ont été interrogés : un gestionnaire d'espace naturel, un élu régional, un fonctionnaire d'une collectivité territoriale dirigeant un service en lien direct avec le littoral et un représentant d'un établissement public à caractère administratif fortement impliqué dans la gestion du littoral.
- 20 **Les usagers du littoral « côté mer »**, eux-mêmes, répartis en deux groupes : les usagers professionnels et les usagers pratiquant des activités de loisir. Dix usagers ont été interrogés. Nous avons fait le choix de ne pas interroger de représentants des associations de protection de l'environnement dont le discours avait déjà été recueilli lors d'enquête présentes. Nous avons au contraire cherché à cibler des « usagers de base » même si certains d'eux avaient exercé des responsabilités dans des clubs ou autres organisations. Parmi les **usagers professionnels**, les pêcheurs professionnels ont été les premiers contactés et deux ont été interrogés ; l'un à Cassis, l'autre à Marseille. L'un d'entre eux a exercé des responsabilités importantes au sein de sa prud'homme et exerce encore aujourd'hui des responsabilités au sein d'un syndicat de pêcheurs. Un batelier, un

plongeur-chasseur sous-marin ont été contactés, car la légitimité de ces activités est souvent contestée par les autres usagers voire par les **élus et les gestionnaires**. Ainsi, la chasse sous-marine est fortement surveillée, réglementée, voire interdite ; le batelage est accusé de générer bruits et remous... Le batelier exerce son activité dans les Calanques de Marseille à Cassis. Le plongeur-chasseur sous-marin pratique ces activités et est responsable d'un club les proposant. Enfin, un kayakiste responsable et animateur d'un club proposant des randonnées en kayak sur ce littoral a été interrogé. Parmi les **usagers de loisir**, dans la Rade Sud de Marseille, ceux dont le nombre croient sont les plaisanciers. Nous en avons interrogé trois dont le bateau était ancré dans chacun des principaux ports de plaisance de Marseille : la Pointe Rouge, le Vieux-Port et le Frioul. L'un d'entre eux occupe des responsabilités dans un club nautique un autre est membre d'un club nautique, le troisième n'est pas affilié.

L'arène perçue : acteurs, usages, conflits, règles

- 21 Cette section permet de mettre en avant la définition du littoral par les enquêtés : un espace entre terre et mer, très fréquenté, fragile et à protéger – en cela on constate une forme de but commun, malgré l'identification d'une diversité d'acteurs parfois en conflit. En particulier on note l'apparition du Parc national des Calanques comme un acteur central dans les discours, alors qu'il n'était pas explicitement nommé dans la grille d'entretien. Un autre élément essentiel est la perception d'une arène « ouverte » où des nuisances sont occasionnées par des acteurs non légitimes à agir selon les règles perçues ou à participer à la gouvernance.

Perception du littoral

- 22 Dans les premiers articles de la Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral apparaît la vision du législateur concernant le littoral : « *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur.* » (Article 1). Est ici évoquée certes, « *une entité géographique* », mais le législateur s'empresse de dire que ce qui la caractérise c'est « *une politique spécifique* » donc les structures humaines présentes sur cette « *entité géographique* ». L'article 2 renforce ce point de vue en définissant non pas le littoral, mais ce qu'est une commune littorale, le Conseil d'État étant chargé d'en dresser la liste. Le littoral est donc un territoire « entre deux », un point de contact, un lieu de solidarités ou/et de fragilités écologiques et humaines.
- 23 C'est ce que l'on trouve aussi dans le discours des acteurs interrogés. À la question « *Qu'est-ce que pour vous le littoral ?* », volontairement très large pour ne pas imposer de cadre, les réponses sont courtes et l'une d'entre elles, celle d'un élu résume bien l'ensemble : « *Le littoral ? C'est à la fois la frange terrestre et marine qui s'étend de chaque côté de la ligne des eaux... c'est une zone où se regroupent la majorité des usages, des activités... c'est la zone la plus fréquentée, la plus sensible parce que la plus fréquentée...* ». Chez les usagers on trouve : « *C'est ce qu'il y a entre la terre et la mer tout en étant conscient qu'il y a une partie qui dépend l'une de l'autre* », « *C'est le croisement, la rencontre entre la terre et la mer* » ou encore « *c'est un écosystème entre la terre et la mer, fleurs, faune et activités économiques. Il faut une stratégie littorale spécifique, non pas mer ou terre, mais littoral. Il se passe quelque chose à la*

jonction des deux... », « Le littoral, (...) tout le monde y a accès », « C'est l'endroit sur la mer pas loin des côtes où on va retrouver le plus de monde. »

- 24 Tous caractérisent le littoral comme une zone fragile d'interfaces écologique et humaine où se concentrent les usages. Ils notent qu'il est dégradé et qu'il s'agit d'assurer la « conservation et la protection du littoral ». Cela peut être dit directement en évoquant « la gestion », « la préservation » et « la protection » à mettre en place ou plus indirectement en évoquant « l'équilibre de la faune et de la flore ». D'autres développent des exemples de dégradations : sont souvent cités « la sur-fréquentation » ou certains usages tels que « le ski nautique, les bateliers avec la sono à fond », certaines pratiques comme la « plaisance par les touristes », jugées comme entraînant des « dégradations ».
- 25 Ainsi, des impératifs de conservation et de protection sont les objectifs que doivent se fixer les acteurs individuellement, mais aussi collectivement. La possibilité d'atteindre ou non ces objectifs est perçue comme relevant d'une responsabilité autant individuelle que collective. Émerge un sujet collectif dont l'identité reposerait en partie sur le littoral (Godard, 1990). Vision commune de la ressource et but commun pour son futur sont des conditions pointées comme facilitant l'émergence d'arrangements institutionnels pérennes et cela semble réalisé sur le littoral de la rade sud de Marseille.

Perception des acteurs et de leurs rôles

- 26 À la question « *Quels sont, selon vous, les acteurs du littoral ?* », les réponses obtenues sont convergentes et les personnes interrogées distinguent les trois cercles d'acteurs dont nous avons fait l'hypothèse. Mais des perceptions différentes des acteurs apparaissent selon leur rôle : si tous les acteurs citent « les usagers » comme acteurs, les usagers ne citent qu'eux.
- 27 Ainsi, pour un plongeur les acteurs du littoral sont « *tous ceux qui sont tournés vers la mer... la voile, la rame... les professionnels : les plagistes, les pêcheurs professionnels, la réparation navale...* ». Un plaisancier énumère : « *les bateaux, les plongeurs... les pêcheurs, ...* ». Pour un kayakiste, les acteurs sont « *d'abord la pêche... toutes les activités de plein air, plaisance, bateliers, randonneurs... enfin toutes les activités de tourisme que l'on peut voir surtout en été...* ». Un seul usager, qui a exercé des responsabilités dans une grosse association dit « *d'abord et surtout monsieur tout-le-monde, et ensuite les pouvoirs publics qui sont là pour encadrer la bonne gestion de l'utilisation du littoral* ».
- 28 Les « élus et gestionnaires », quant à eux, citent les usagers en premier, en distinguant les usagers professionnels des usagers de loisir, mais surtout, ils énumèrent une liste d'autres acteurs parfois très longue. Ainsi, le représentant d'un établissement public à caractère administratif fortement impliqué dans la gestion du littoral dit « *Alors d'abord il y a les gestionnaires de milieux, les syndicats mixtes, les gestionnaires de parc, de contrat de milieu, de zones Natura 2000, c'est eux qui mettent en place les politiques sur le littoral, eux et les collectivités : communauté urbaine, municipalités, etc. (...) ensuite il y a les associations, les socioprofessionnels, les organisations syndicales, les ONG, les associations de protection de la nature, vous avez aussi les services de l'état, les DDTM³, la DIRM⁴, les DREAL⁵, les préfectures maritimes, l'agence de l'eau, ensuite vous avez toutes les collectivités type conseil généraux, régionaux.* »
- 29 Les listes d'acteurs égrenées par les différents répondants indiquent que tous perçoivent la complexité des interactions qui se jouent entre les différentes parties prenantes du

littoral mêmes si les usagers semblent confondre « acteurs » et « usagers », ce que la mobilisation du cadre IAD nous incite à distinguer. Nous aurions pu vérifier ce décalage sémantique en posant une question spécifique sur le sens du mot « acteur », mais nous n'avons pas noté ce décalage au cours de l'enquête. Les « élus et gestionnaires » ne sont pas totalement absents de leur discours, mais ils ne sont pas désignés comme des « acteurs ». On verra à la sous-section sur l'arène ouverte que cette confusion s'arrête à la communauté d'intérêts : sont ainsi distingués les acteurs perçus comme légitimes au sein de l'arène, car ils sont crédités de vouloir préserver le littoral (malgré des usages contradictoires et d'éventuels conflits) et ceux qui sont perçus comme extérieurs à l'arène, car ils sont considérés comme responsables des nuisances jugées par les enquêtés comme majeures et qu'ils ne semblent pas afficher de volonté de les diminuer.

- 30 C'est surtout une catégorie particulière **de gestionnaires**, les gestionnaires d'espaces naturels, et tout particulièrement les administrateurs du Parc National des Calanques (PNCa), créé quelques mois avant le début de notre enquête, qui apparaît comme occupant une place privilégiée dans les discours. Or, aucune question de la grille d'entretien ne citait, ni même n'évoquait le PNCa, seuls des termes génériques désignant les organismes de gestion étaient utilisés.

Le Pncal : acteur central émergent, mais critiqué

- 31 La référence au PNCa n'est pas très surprenante et nous l'avions anticipée quand nous avons restreint le terrain à la Rade Sud, mais la focalisation des discours sur le PNCa nous a frappées par son ampleur. Pour comprendre son insertion dans la région et son statut administratif, on peut se référer à l'annexe 1 et aux figures 1 et 2.
- 32 Pour les usagers, il semble être devenu, seulement six mois après sa difficile création, l'unique acteur perçu comme étant chargé de la gestion de cette partie du littoral marseillais. D'ailleurs la plupart le désigne comme « Le Parc », une entité non composite pour la décision – alors qu'il est scindé en plusieurs conseils (qui ne convergent pas nécessairement comme cela est décrit dans l'annexe 1). Chez les élus et gestionnaires, il est aussi présent, mais cité parmi une liste d'acteurs collectifs.
- 33 Cette référence au Pncal jaillit spontanément et principalement à deux moments du questionnaire :
- après la question : « A votre avis, qui gère le littoral ? » : soit il est déjà perçu comme l'élément central de la gouvernance, soit comme celui qui va le devenir. Par exemple : « Jusqu'à maintenant c'était un peu les collectivités territoriales, les propriétaires privés, l'état, et maintenant ça va être le parc ». Malgré la virulence de certaines critiques, beaucoup d'acteurs trouvent souhaitable de le voir émerger comme la structure majeure de gouvernance de la zone. Un pêcheur dit de façon claire : « ... s'il n'y a pas une gestion globale au niveau du plan d'eau, en cohérence avec le parc... » Un autre ajoute : « la méga-plaisance, c'est pareil : il faut agir, faut pas dire oui, oui et rien faire... parce qu'il y en a de plus en plus... et le parc doit s'en occuper ».
 - En réponse aux questions concernant les usages, les conflits observés, les nuisances sur le littoral, les situations injustes, l'existence de privilégiés : c'est alors que les critiques surgissent, concernant un manque d'intervention face aux mauvais comportements, mais aussi la légitimité de son existence. Un loueur de kayak : « (...) tous ceux qui sont plus dans un attrait fun et ludique, et bruyant, je pense qu'ils n'ont rien à faire dans un parc ». Un plongeur/chasseur sous-marin : « (...) et tous les gens qui avaient un cabanon : ils ne sont plus chez eux... un soir par exemple, ils ont voulu faire une fête, ils l'ont signalé au parc et on leur a demandé d'éteindre à

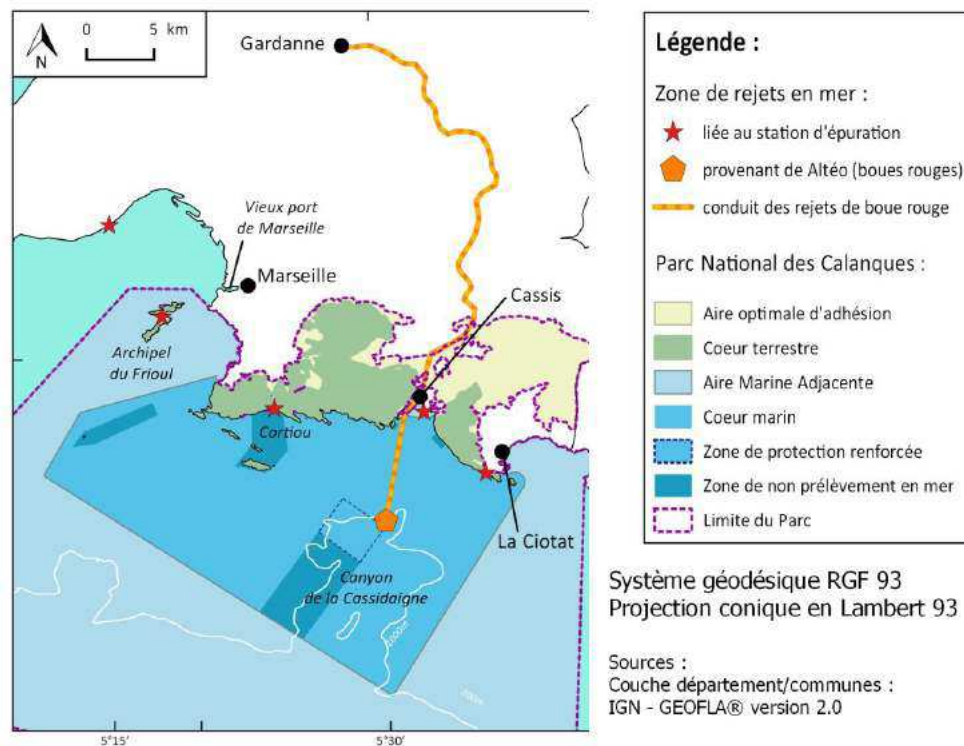
22 heures, parce que ça dérangeait les moustiques... ». D'autre part, il y a des jugements plus généraux : « *c'est comme le parc... c'est une construction politique, qui vient de Paris* ». Un pêcheur dit aussi « *on a créé le parc qui est un parc politique, ça on ne peut pas dire le contraire...* ». Pour un autre, « *le parc des calanques est une gigantesque opération commerciale et l'écologie, c'est pas l'objet* ».

- 34 Ainsi, les usagers, du moins dans le discours que nous avons pu recueillir, ne semblent connaître et reconnaître comme gestionnaire de cette partie du littoral marseillais, que le PNCal, quelques mois seulement après sa création. Pour certains, il résume déjà toute la gouvernance de la zone. D'autres souhaitent qu'il le soit à l'avenir. Un seul répondant souhaite sa disparition, mais n'envisage pas sérieusement l'hypothèse. Le PNCal est donc perçu comme légitime à être l'acteur central de la gouvernance de cette zone littorale, même pour ceux qui le critiquent.

Une arène d'action « ouverte »

- 35 Chez les « élus et gestionnaires » et les usagers apparaissent deux autres cercles d'acteurs. Les premiers sont les *gros pollueurs*, les seconds sont les *touristes*. Dans notre cadre il s'agit bien d'acteurs de l'arène d'action, car les décisions et choix des gros pollueurs et des touristes sont décrits comme affectant clairement les coûts et bénéfices des acteurs interrogés. Il en est fait mention lorsque sont posées les questions touchant aux « nuisances » ou aux « dégradations » concernant le littoral, et ici encore, on observe une grande convergence dans les opinions exprimées.
- 36 Le terme générique de « pollution » apparaît immédiatement et spontanément dès les réponses aux premières questions concernant la dégradation du littoral⁶ ; puis cette « pollution » est qualifiée plus précisément lorsque la question des nuisances est abordée. Il s'agit des rejets de la station d'épuration (jugée unanimement insuffisante) ou du grand collecteur de Marseille qui se déverse dans la calanque de Cortiou ; les boues rouges de l'usine d'alumine de Gardanne qui se déversent dans le canyon sous-marin de Cassidaigne (voir l'annexe 2 pour une description succincte de ces pollutions et les figures 1 et 2, en particulier la figure 2). De nouveau, c'est le PNCal qui, de façon plus ou moins virulente, est accusé de ne pas faire ce qu'il faudrait. Un gestionnaire : « *un parc ne peut pas se limiter à la multiplication d'interdits, qu'ils soient justifiés ou non... La mission première d'un parc devrait être la restauration du milieu et donc par conséquent l'élimination des pollutions... il y a trois problèmes majeur dans le périmètre du parc : la station d'épuration qui, quoi qu'on en dise n'est pas aux normes... c'est une puanteur vers Cortiou... deuxièmement il y a ce problème récurrent des pluviaux qui fait qu'à chaque averse, on ferme les plages, et ça peut correspondre jusqu'à un jour sur trois... et puis il y a les boues rouges* ».

Figure 2. Localisation des rejets en mer, collecteurs et « boues rouges ».



- 37 Le terme *touristes*, terme suffisamment explicite, car personne n'a jugé bon d'en préciser le sens, est aussi associé aux nuisances et dégradations. Ils sont surtout accusés de ne pas avoir de vision collective de protection et d'avoir les usages du littoral qui le dégradent le plus. Ainsi, un plongeur-chasseur sous-marin, qui a exercé des responsabilités dans un club : « *par contre le nombre de bouteille qu'on trouve de plus en plus au fond de l'eau à cause de l'afflux de touristes, on fait quoi ?... avant on participait au nettoyage, maintenant c'est fini... on est plus chez nous* ». Là encore, on peut en sus reprocher au PNCal d'attirer ou chercher à attirer les touristes. Un plaisancier : « *alors que nous, ce qu'on voit aussi, c'est que le parc va attirer un million de touriste de plus par an... en gros trop de parc tue le parc* ». Mais il n'est pas seul responsable de cette vague touristique ; une volonté publique plus générale et diffuse semble être à l'œuvre, comme l'affirme ce pêcheur : « *parce qu'en France, on veut transformer le littoral en bronze cul... on ne parle que de ça : le tourisme, le tourisme, le tourisme... surtout que le jour où il n'y aura plus de pêcheurs ; il n'y aura plus de gardiens de la mer... il n'y aura plus de régulateur* ».
- 38 Le cadre conceptuel de l'IAD nous invite à compter parmi les acteurs (ayant un impact) les touristes et les gros pollueurs. Cependant, ils sont ainsi considérés par les enquêtés comme extérieurs et illégitimes au sein de l'arène d'action. C'est en cela que nous parlons d'arène « ouverte » : dont les limites ne sont pas protégées contre des acteurs non concernés par la préservation du littoral et dont les actions sont difficiles, voire impossibles à contrôler. Le discours d'un élu résume bien cette perception, en parlant des boues rouges il affirme « *Non, ça c'est un autre dossier dans lequel sont impliqués entre autres l'État, Rio Tinto et c'est l'agence de l'eau de Lyon qui suit le dossier (...)* ». Un gestionnaire de site dit : « *... on est conscient que pas tout le monde ne connaît la réglementation, surtout les touristes.* ».

- 39 Ils apparaissent dans le discours des enquêtés lors des questions touchant aux *nuisances* et aux *dégradations* et non aux *conflits*. Plus généralement, tant pour les gros pollueurs que les touristes, ce manque de légitimité au sein de l'arène d'action s'appuie sur la conviction qu'ils ne partagent pas la vision de protection de la ressource. Leurs actions sont considérées comme quasi illégales par les autres acteurs, ils ne devraient pas être là et le PNCal devrait les exclure. En outre, ces acteurs sont aussi être perçus comme étant en capacité de s'affranchir des règles de la gouvernance de cet espace.
- 40 Considérant que le PNCal est présenté par les pouvoirs publics comme un pôle d'attraction touristique, le paradoxe identifié par les acteurs interrogés mérite d'être souligné.

Conflits et règles

- 41 On peut voir deux principales tendances dans la perception des règles par les acteurs : les règles opérationnelles sont bien acceptées et identifiées en tant que règles quotidiennes ; mais il y a une confusion et une difficulté de perception concernant les règles de choix collectifs et les règles constitutionnelles.
- 42 Dans l'ensemble, les acteurs contestent assez peu les règles opérationnelles, celles qui définissent les interactions quotidiennes entre les usagers. L'existence de ces règles n'est pas remise en cause. Les désaccords concernent le contenu de certaines d'entre elles, - par exemple les limites des zones de non-pêche - mais non leur principe. Surtout, la plupart des acteurs réclament que ces règles opérationnelles soient respectées par l'ensemble des usagers du site et pour cela, ils exigent qu'il y ait plus de « *police* » (ce qui correspond à la notion d'« *enforcement* » nécessaire chez Ostrom). Le manque de moyens justifie cette surveillance insuffisante selon un élu : « *S'il y a des patrouilleurs, du parc des calanques ou gendarmerie ou police, ils interviennent, mais vous avez un territoire maritime immense et ils ne peuvent pas être partout* ».
- 43 Peu de conflits sont directement observés, et lorsqu'un enquêté en a été témoin, il s'agissait de conflits d'usage. Un usager : « *non en mer, il n'y a pas de conflit... à part peut-être quand on voit des gens en mer qui prennent ça pour un terrain de jeu... les scooters des mers, par exemple, c'est souvent un problème pour nous* ». Un deuxième déclare : « *les chasseurs sous-marins et les pêcheurs, de toute manière, dès qu'il y a sur fréquentation, il y a risque de conflit... les navettes à touriste et les kayaks aussi, ça fait pas bon ménage* ».
- 44 Ainsi, le PNCal est perçu (là encore) comme l'acteur principal légitime associé aux règles opérationnelles et même comme étant l'unique seul acteur en jeu pour les règles de choix collectifs. En parallèle, les acteurs interrogés en particulier les usagers expriment de très sévères critiques à son encontre. Nous interprétons la concomitance de ces discours comme révélant de fortes attentes en matière de gouvernance. Par exemple, s'agissant des *touristes* et des *gros pollueurs*, on trouve souvent l'idée que le PNCal « *devrait* » ou au contraire que « *dans un parc on ne devrait pas pouvoir faire* ». Il est ainsi vu comme celui qui fixe des règles, unilatéralement et pas forcément justes et qui n'a pas assez de moyens pour les faire respecter. Cependant, ceux-là mêmes qui disent accepter l'existence du PNCal comme acteur collectif central, qui réclament qu'il dispose de plus de pouvoirs afin de faire respecter les règles opérationnelles, qu'il soit le lieu où s'élaborent les règles collectives et opérationnelles, se montrent extrêmement virulents à son égard lorsqu'ils parlent des actions qu'il ne fait pas : exclure les pollueurs et réguler la fréquentation

touristique. Mais ces virulentes critiques portent sur des processus collectifs qui ont présidé à la création du PNCal, qui relèvent des règles constitutionnelles, celles qui définissent le statut et les compétences du Parc, ainsi que les procédures de choix collectifs et leur évolution. Cette première catégorie de critiques concerne ainsi les faiblesses ou l'insuffisance des actions du PNCal. Mais son rôle est en grande partie d'appliquer les règles opérationnelles et collectives telles qu'elles sont écrites dans le décret le créant. Il n'a pas la possibilité de les modifier (comme un juge applique la loi, mais ne la fait pas). Il ne peut agir que dans les limites définies par ces règles. En particulier, il n'a que peu de pouvoir sur les *gros pollueurs* et il ne peut modifier le contenu des règles opérationnelles comme celles délimitant les zones de non-pêche (fixées par le Conseil d'État).

- 45 La deuxième catégorie de critiques se concentre sur les processus collectifs qui ont présidé à la création du PNCal. Nombreux sont ceux qui expriment des reproches assez généraux comme « *c'est comme le parc... c'est une construction politique, qui vient de Paris* » ou « *le parc national est fait par Paris, par une poignée de personne qui n'ont pas connaissance de la zone... et on pourrait rajouter qu'on se bat au quotidien pour améliorer l'état de notre littoral et je crois que ça en vaut la peine...* ». La création du PNCal ainsi qu'une partie des décisions prises au cours de la période de concertation qui l'a précédée sont perçues comme des décisions ayant été prises à l'extérieur à l'arène d'action. Le PNCal, afin de jouer pleinement son rôle, du moins celui qui est perçu par les acteurs, devrait s'ouvrir à d'autres acteurs et prendre mieux en compte les différentes parties prenantes du littoral de la rade sud de Marseille afin d'améliorer la production des règles de choix collectifs et opérationnelles. En effet, le processus de concertation est perçu comme ayant impliqué suffisamment d'acteurs, mais sa légitimité est remise en cause, car il aurait été mal organisé ; ses décisions seraient entachées de partialité. Un pêcheur déclare : « *et l'exemple le plus significatif, c'est le parc des calanques. Ça, ça a été une vraie mascarade* ». Parmi les griefs, deux reviennent quasi systématiquement : celui d'« *une mauvaise écoute* » et celui remettant en cause directement les choix des personnes ou des groupes ayant participé à la concertation. Un usager parle de « *la création et l'invitation de groupes non représentatifs* ». Ainsi, la concertation, obligatoire et mise en place avant la création du PNCal conformément à la loi Giran de 2006, focalise les reproches les plus virulents. Or ce dernier s'est déroulé entre avril 2009 et mars 2010 soit trois ans avant notre enquête où nous retrouvons avec une force qui semble être intacte les critiques concernant le processus de concertation telles qu'elles ont été mises en lumière dans le travail de Deldreuve et Deboudt (2012).
- 46 Le troisième type de critique apparaît plus subtilement dans le discours des acteurs. En émerge un ressentiment vis-à-vis de la dynamique des institutions, parfaitement exprimé par ce plaisancier qui dit : « *il ne manquait pas grand-chose pour que le parc soit un succès, ils auraient dû être plus clairs, plus francs... on était tous d'accord sur les objectifs (...)* ». L'emploi de l'imparfait et du conditionnel passé sont révélateurs de l'état d'esprit des acteurs qui, dans leur grande majorité, semblent considérer la gouvernance de cette zone comme figée depuis la création du PNCal et ne se projettent pas dans des institutions dynamiques.
- 47 On identifie donc une confusion entre le rôle du PNCal, les règles de choix collectifs et les règles de choix constitutionnels. Au sien de l'IAD, nous analysons l'existence de cette confusion comme l'expression du constat qu'un niveau de règles est manquant ou perçu comme manquant au sein de l'arène d'action : le niveau constitutionnel et ses règles. Or,

c'est ce niveau-là qui peut permettre que les acteurs s'approprient la dynamique des règles opérationnelles et des règles de choix collectifs (Lamine et Rouchier, 2016).

Diagnostiques et perspectives

- 48 En se basant sur les analyses précédentes, un ensemble de diagnostics sur la perception et les représentations de la gouvernance du littoral de la rade sud de Marseille peut être fourni et une évaluation de ses performances proposée. Ces diagnostics sont réalisés sur la base des dires des acteurs. Ils reposent sur l'identification d'une série de conditions qui dans le cadre de l'IAD sont données pour être favorables ou défavorables à la construction au sein d'une arène d'action des institutions capables d'assurer la « *durabilité de la ressource, la durabilité de sa consommation et de ses usages* » (Ostrom, 2011).
- 49 Parmi les conditions favorables identifiées dans le cadre de l'IAD et qui se apparaissent dans notre étude, se rencontrent : i) une reconnaissance réciproque des acteurs locaux, ii) un objectif individuel et collectif de préservation et de conservation de la ressource, iii) la conscience d'une responsabilité individuelle et collective vis-à-vis de la ressource iv) la présence d'un agent leader ou perçu comme tel et dont les actions sont jugées légitimes.
- 50 Parmi les conditions défavorables se trouvent : i) des lacunes dans les règles de choix collectifs qui affaiblissent la mise en œuvre des règles opérationnelles telles que le manque d'*enforcement* des règles (ici les moyens de police jugés insuffisants, les conflits sur l'usage et l'accès à la ressource qui demeurent non réglés comme de mauvaises définitions des zones de prélèvements ou de non prélèvements, ii) un milieu ouvert et des acteurs importants perçus comme non légitimes et considérés en dehors de l'arène d'action (ici les gros pollueurs et les touristes) , iii) un niveau de règles, dans notre cas le niveau constitutionnel, perçu comme étant à l'extérieur l'arène d'action, iv) des règles opérationnelles et des règles de choix collectifs perçues comme figées.
- 51 Ainsi, les personnes interrogées en 2013 semblent considérer la gouvernance de la rade sud de Marseille comme entièrement finalisée et figée dont l'acteur central considéré comme légitime, mais défaillant dans son rôle est le PNCal.
- 52 Ils pensent que sa création marque la fin définitive du processus de mise en place d'institutions de gouvernance pour la zone.
- 53 L'interprétation de ce point de vue à travers le cadre conceptuel de l'IAD nous permet de considérer que cette gouvernance est largement imparfaite, malgré l'existence de conditions considérées comme favorables au sein de ce cadre d'analyse.
- 54 Ce diagnostic posé, la place centrale occupée par le PNCal dans le discours des acteurs et son identification comme acteur central légitime, nous a incitées à prendre contact avec la direction du PNCal. Nous avons pu ainsi revenir, lors d'un entretien, sur l'historique de son installation afin de conforter (ou non) les résultats et diagnostics issus de la mobilisation du cadre d'analyse de l'IAD.

Épaisseur du temps

- 55 Ce qui ressort du discours des représentants du PNCal et de l'observation de la mise en place de sa propre gouvernance, c'est que sa création n'a pas été pensée comme la fin d'un processus, mais bien comme un début. Cela ne pouvait pas être perçu par les acteurs interrogés, car au moment des enquêtes, le PNCal était à peine créé après un processus de

concertation houleux. Un point important était cependant, la décision de créer une autorité régaliennne sur la zone, au sein d'un ensemble territorial complexe où les responsabilités s'enchevêtrent. Néanmoins, ce rôle central était intégralement à construire.

- 56 Il faut ici revenir sur la singulière situation du PNCal au sein des parcs nationaux (voir annexe 1). Pour mémoire, il est le premier parc de « deuxième génération » issu de la loi Giran 2006 qui réforme en profondeur les parcs nationaux et complexifie leur structure de gouvernance. Il est inséré dans un espace très densément peuplé et présente, de ce fait, une configuration que seuls deux autres parcs nationaux à Sidney (Australie) et au du Cap (Afrique du Sud) connaissent dans le monde. En France, les parcs nationaux sont en général situés dans des « déserts » avec peu d'infrastructures et de population. En outre, il intègre une partie marine et une partie terrestre⁷ et se doit d'intégrer une histoire de pollution très lourde, dont les acteurs ont fait part en se référant à l'émissaire de Cortiou et les « boues rouges » (Voir annexe 2 et figure 2), mais qui concerne également des pollutions orphelines nombreuses et dangereuses touchant différentes parties du territoire géré par le PNCal (Daumalin et Laffont-Schwob, 2016).
- 57 Dans les faits, toutes les instances qui étaient perçues en 2013 comme manquantes ou défaillantes, - police, processus de négociation avec les usagers pour adapter les règles et surtout instances d'orientation de l'institution - étaient constituées, mais pas encore en activité à cette date. Il a existé une forte césure dans la gouvernance du PNCal à la suite du décret d'avril 2012 qui l'a créé. Le conseil d'administration a mis plus de 9 mois à s'installer, le directeur est arrivé en juin 2013, le conseil scientifique et le conseil économique social et culturel ne l'ont été réellement en 2014. Ces trois conseils conçus comme les trois axes de la gouvernance à long terme du PNCal prévoyaient d'intégrer un large éventail d'acteurs de ce littoral qui de fait ont mis longtemps à être visibles et pendant plus d'un an les responsables du PNCal ont pu apparaître comme manquant de légitimité aux yeux de la population.
- 58 C'est également à partir de ce moment que l'originalité du PNCal dans son aspect péri-urbain a commencé à être valorisée et pensée comme piste de développement par les gestionnaires qui de plus jusque-là, n'avaient aucun moyen d'action ni de communication. Lors de notre enquête en 2013, il n'y avait pas de personnel de terrain parmi les agents du PNCal ce qui peut justifier que les usagers constatent un manque *d'enforcement* des règles (pas de police pour résoudre les conflits ni faire respecter les règles). La seule police à être assurée était celle déjà existante de la police de la mer, mais elle n'intervenait pas dans les conflits d'accès à la mer dont nous avons pu recueillir le témoignage.

La nécessaire dynamique des institutions

- 59 Cependant contrairement au sentiment d'immobilité et de fin de processus exprimé au cours de l'enquête, la dynamique de mise en œuvre de la gouvernance sur ce territoire existait puisqu'une partie des recrutements nécessaires pour assurer le bon fonctionnement et le respect des règles opérationnelles a été réalisée. En 2017, 18 agents sur 40 étaient affectés à des missions sur le terrain et avaient été formés afin de faire face aux infractions sur le territoire du Parc. Ils ont une mission et des compétences légales en matière de surveillance et de sanction, mais également ils assurent des missions de dialogue et de négociation avec les usagers, afin de rendre les règles plus acceptables dans le temps. Les différents conseils sur lesquels reposent les choix collectifs ont été mis en

place. Le rôle des Conseils est de faire évoluer les règles, mais aussi, à travers des projets de communication, de recherche, d'impliquer la société civile dans l'élaboration et la légitimation de ces règles. Par contre, le niveau constitutionnel, de par la mission de service public national du Parc, reste beaucoup plus figée dans son organisation et sa dynamique puisque cela est du ressort du Conseil d'État ainsi que la définition des zones de non-pêche et non-chasse révisables uniquement pour raison majeure. La charte du Parc, elle aussi relevant du niveau constitutionnel, est plus flexible, mais révisable seulement tous les douze à quinze ans.

- 60 La question de la légitimité, qui jusque-là était ressentie de façon ambivalente par les populations – un mélange de légitimité du résultat sans légitimité du processus qui permettait une satisfaction mesurée – est un point central pour les acteurs du PNcal. Que ce soit au niveau de la direction ou de la construction des objectifs scientifiques, le PNcal a affiché sa volonté de se développer dans une interdépendance avec la population, et l'idée de solidarité écologique est mise au centre des préoccupations. Ce terme, aux acceptions multiples (Mathevet, 2012) permet en effet de créer un consensus vague lors du processus politique de négociation entre les différents niveaux de politiques, les responsables du territoire, et la société civile, tout en indiquant une direction commune – ce qui correspond en partie au rôle du mot « développement durable » à l'heure actuelle. En ce sens, on peut s'attendre à ce que les efforts du PNcal pour mener des sensibilisations et des concertations avec des usagers deviennent de plus en plus visibles et soient reconnus par les populations et la société civile.
- 61 Mais, le conflit, très médiatisé durant l'année 2016, autour des « boues rouges », qui scinde la population autour du rejet d'effluents de l'usine d'alumine de Gardanne et le stockage des déchets à terre, pourrait avoir compromis durablement les processus engagés⁸. Il indique, malgré tout, qu'à l'instar de la création du Parc, certaines décisions qui relèvent de la zone sont prises de façon centralisée (par un « État » très opaque) même si pour certains elles peuvent demeurer arbitraires. Le Parc, en tant qu'acteur collectif (ses Conseils Scientifique et d'Administration sont intervenus sur le dossier), est accusé par les opposants aux rejets de soutenir l'industrie contre la préservation de la nature. Au quotidien, c'est au PNcal que les reproches sont adressés et la complexité même de sa gouvernance interne, le donne à voir comme une unique entité décisionnelle. Certains acteurs se sont sentis trahis par un acteur maintenant tout puissant. Une partie des discussions sur les zones de non-pêche se sont ainsi durcies. On voit qu'avec l'évolution de dossiers politiques complexes, déjà évoqués lors de nos enquêtes, l'articulation des niveaux de décision, de négociation, et sa mise en visibilité pour les acteurs sont essentielles à construire. Ceci dépasse largement le cadre du PNcal pour s'inscrire dans des enjeux territoriaux plus vastes, comme celui par exemple de la mise en place de la métropole Aix-Marseille Provence ou une réflexion plus large sur la démocratie locale.

Conclusion

- 62 Dans ce travail, le cadre IAD proposé par Ostrom et son équipe a été mobilisé pour analyser la perception et la représentation de la gouvernance du littoral marseillais, par des acteurs locaux. Grâce à cela, nous avons pu établir une vision de la gouvernance locale que des usagers du littoral marseillais du côté de la mer, et des élus et gestionnaires locaux avaient, incluant tout à la fois son fonctionnement perçu et ses limites. De façon

intéressante, alors que le territoire est, à l'instar de nombreux territoires en France, sous la responsabilité de nombreux pouvoirs superposés et/ou parallèles, le Parc national des Calanques ressortait comme le seul décisionnaire et seul responsable de toute l'organisation et de tous les dysfonctionnements. Alors qu'il était objectivement difficile de lui attribuer des « responsabilités » après seulement quelques mois d'existence, la période de concertation antérieure à son existence l'avait déjà figé dans ce rôle. Dans cette perspective, de nombreuses critiques étaient évoquées par les enquêtés, que nous pouvions interpréter comme réellement problématique en mobilisant le cadre IAD. Néanmoins, il y a également des tendances positives, les acteurs se sentant responsables de cet espace fragile et partagé.

- 63 En confrontant ex-post ces résultats à la réalité d'un déroulement historique dans la mise en place de l'institution on constate que, dès sa création, les problèmes identifiés par les acteurs étaient pris en compte par les dirigeants du PNCal. Néanmoins, la mise en place d'une institution nécessite des ajustements et une temporalité plus longue que celle qui est attendue par les acteurs de terrain. On a vu que les insatisfactions exprimées à l'époque ont perduré, empêchant les acteurs de percevoir des améliorations, et qu'une crise politique importante en 2016 a mis en suspens quelques mois les dialogues visant à faire évoluer les choix collectifs, et augmenter la légitimité du processus. Nous avons pu aussi identifier, en mobilisant le cadre IAD sur ce territoire singulier, l'existence d'un certain nombre de conditions favorables à l'émergence d'une « bonne » gouvernance, mais il reste nécessaire que les acteurs se saisissent des opportunités qu'elles ont créées.

Remerciements

- 64 Nous remercions Valeria SINISCALCHI, anthropologue de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales pour sa relecture attentive de notre grille d'entretien et ses conseils précieux, ainsi que deux référés anonymes pour leurs remarques et commentaires.
- 65 Cette étude a bénéficié du soutien financier du Labex DRIIHM (Observatoire Hommes-Milieus Littoral méditerranéen), dans le cadre du programme Investissements d'avenir du gouvernement français pendant une période de 12 mois entre 2012 et 2013.

BIBLIOGRAPHIE

Ami, D. et J. Rouchier, 2014, MCE : Mesures techniques, Choix institutionnels et Équité dans l'usage d'une ressource commune : le cas du littoral marseillais, Rapport pour le Réseau des Observatoires Hommes-Milieus, OHM Littoral méditerranéen, Labex DRIIHM, CNRS et ANR, 37 p.

Babin, D., M. Antona, A. Bertrand et J. Weber, 2002, Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence, 20 p., Cormier Salem, M-C., D. Juhé-Beaulaton, J. Boutrais, B. Roussel (eds.) Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux, Paris, IRD - MNHN, pp. 79-99.

- Barreteau, O., C. Le Page et P. D'Aquino, 2003, Role-Playing Games, Models and Negotiation Processes. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 6, 2.
- Berkes F., 2000, Cross-Scale Institutional Linkages : Perspectives from the Bottom-Up, *Proceedings of IASCP Conference*.
- Bouet, B., L. Ginelli et V. Deldrève, 2018, La reconnaissance d'un capital environnemental autochtone ?, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 29, mars 2018, mis en ligne le 15 mars 2018, consulté le 27 août 2018, URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/19025> ; DOI : 10.4000/vertigo.19025
- Chanteau, J-P. et A. Labrousse, 2013, L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses, *Revue de la Régulation* [en ligne], 14, 2^{ème} semestre/Autumn 2013 URL : <https://regulation.revues.org/10287>.
- Coase, D., 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1- 44.
- Daumalin, X. et I. Laffont-Schwob (eds.), 2016, Les Calanques industrielles de Marseille et leurs pollutions : une histoire au présent. Editeur Ref.2c Editions, 336 p.
- Deboudt P., 2016, Le Parc national des Calanques (Marseille – Cassis – La Ciotat) : un exemple de gestion intégrée des zones côtières ?, *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 93-4, mis en ligne le 22 janvier 2018, consulté le 31 janvier 2018, URL : <http://journals.openedition.org/bagf/950> ; DOI : 10.4000/bagf.950.
- Deldrève, V. et P. Deboudt (coord), 2012, Le parc national des calanques. Construction territoriale, concertation et usages. Versailles, Quae, 231 p.
- Godard, O., 1990, Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine Naturel, *Revue économique*, 41,2, pp. 215-242.
- Greif, A. et C. Kingston, 2011, Institutions : rules or equilibria, 31 p., N. Schofield, G. Caballero (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, pp. 13-43
- Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, 63, pp. 1243-1245.
- Hodgson, G., 2004, *The Evolution of Institutional Economics : Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism*, Routledge, London and New York, 94 p.
- Janssen, M.A., F. Bousquet et E. Ostrom, 2011, A multimethod approach to study the governance of social-ecological systems, 44 p., Dossier « Le champ des commons en question : perspectives croisées », *Natures sciences sociétés*, 19,4, pp. 382-394.
- Kiser, L.L. et E. Ostrom, 1982, The Three World of Action : A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches, E. Ostrom(ed), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, Sage, pp. 179-222.
- Lamine, C. et J. Rouchier, 2016, D'une charte l'autre, *Revue de la Régulation* [en ligne], 20, 2^{ème} semestre/Autumn 2016, URL : <https://journals.openedition.org/regulation/11966>,
- Mathevet, R., 2012, La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige. Actes Sud, Arles, 216 p.
- Orsi, F., 2013, Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation* [En ligne], 14, 2^{ème} semestre/Autumn 2013, URL : <http://regulation.revues.org/10471>.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge, 280 p.

- Ostrom, E., 2011, Background on the Institutional Analysis and Development Framework, *The Policy Studies Journal*, 39,1, pp. 7-27.
- Ostrom, E., 2012, Why Do We Need to Protect Institutional Diversity ? *European Political Science*, 11,1, pp. 128-47.
- Ostrom, E. et X. Basurto, 2013, Façonner des outils d'analyse pour étudier le changement institutionnel, *Revue de la Régulation* [En ligne], 14, 2^{ème} semestre/Autumn 2013, URL : <http://regulation.revues.org/10437>.
- Ostrom, E. et X. Basurto, 2011, Crafting analytical tools to study institutional change, *Journal of Institutional Economics* [en ligne], 7, 3, pp. 317-343.
- Pigou, A.C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan and Co. Pub. 4th ed (1932), [en ligne] URL : http://oll.libertyfund.org/EBooks/Pigou_0316.pdf
- Queffelec, B., 2013, Commons, Casillo, I et al. (Eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, [en ligne] URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/commons>
- Samuelson, P., 1954, The pure theory of public expenditure, *The review of Economics and Statistics*, 3, 4, pp. 387-389.
- Schlager, E. et E. Ostrom, 1992, Property-Rights Regimes and Natural Resources : A conceptual Analysis, *Land Economics*, 68, 3, pp. 249-262.
- Weinstein, O., 2013, Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle, *Revue de la Régulation* [En ligne], 14, 2^{ème} semestre/Autumn 2013, URL : <https://regulation.revues.org/10452>.
- Wilson, D., 2012, European mixed Fisheries as a complex commons, *Natures Sciences Sociétés*, 20 (1), pp. 66-74.

ANNEXES

Annexe 1 : Le Parc National des Calanques (PNCal)⁹

Le décret de création du PNCal a été signé le 18 avril 2012. La création du PNCal s'inscrit dans une longue démarche de protection du site que l'on peut faire remonter aux années 1920-1930. Plusieurs mesures de classement sont prises pendant cette période dont la mise en place entre 1999-2012 du Groupement d'intérêt public (GIP) Calanques, chargé d'assurer la protection du site et de préparer la création du parc national.

Il faut dès lors souligner deux spécificités du PNCal : d'une part c'est un parc périurbain (le troisième au monde, après Le Cap et Sydney) et d'autre part il s'étend sur un territoire terrestre et marin. Il intègre dans son aire d'adhésion plusieurs communes dont Marseille.

Une troisième spécificité du PNCal est qu'il est le premier parc national dit de « deuxième génération », issu de la loi Giran de 2006. Celle-ci modifie en profondeur la gouvernance des parcs nationaux ainsi que la définition des territoires concernés.

En effet, la Loi sur les Parcs Nationaux Français du 22 juillet 1960 organisait les parcs nationaux en trois zones : une « zone centrale », soumise à des réglementations strictes, mais ouverte au public au sein desquelles pouvaient exister des « réserves intégrales »

(interdites au public) et une « zone périphérique » incluant les deux premières. À cette structuration relative simple de l'espace se substitue une organisation plus subtile qui articule aussi trois espaces. Concernant le PNCal, « le cœur, inclut une partie terrestre et marine, qui bénéficie d'une protection renforcée via une réglementation spécifique ; "l'aire d'adhésion à terre constitue le territoire en solidarité écologique avec le cœur, sur lequel les communes s'engagent volontairement pour favoriser son développement durable, avec l'appui du Parc national et en mer l'aire maritime adjacente [qui] exprime également des orientations de développement durable, à la différence près que les communes n'ont pas à y adhérer" (Site du PNCal).

Concernant la gouvernance, les parcs nationaux de "deuxième génération" se voient dotés d'un troisième conseil, le Conseil Economique, Social et Culturel (CESC) qui s'ajoute au conseil d'administration (CA) et au conseil scientifique (CS). Si le CESC implique explicitement la participation " des représentants des populations locales et des territoires sur lesquels ils s'étendent", cette injonction touche aussi le CA (Bouet et al.). De plus, les parcs doivent élaborer avec l'ensemble des parties prenantes, dont les communes qui ont choisi de faire partie de l'aire d'adhésion, une charte qui concerne deux territoires : le cœur et la zone d'adhésion. Celle-ci est " consacrée au développement durable, et pas seulement à la protection de l'environnement, la charte fonde un projet commun de territoire, global, à la fois économique, social, culturel et écologique » (site du PNCal).

Annexe 2 : Des pollutions majeures en cœur de Parc

« L'Émissaire de Cortiou »

La collecte des eaux usées de Marseille ainsi que de certaines communes environnantes (plus d'un million d'habitants) se fait au travers d'un ouvrage construit en 1898. Le traitement se fait dans une station d'épuration (Géolide¹⁰) dont les effluents sont ensuite rejetés en mer dans la calanque de Cortiou à proximité immédiate de la côte. Cette situation génère des controverses depuis plusieurs décennies, car même après la mise en service en 2008, de nouvelle station d'épuration, deux problèmes persistent. D'une part, ne sont traités que les macro-déchets et les déchets organiques. Le rejet des résidus d'origine médicamenteuse et chimique continue de polluer la zone de façon importante. D'autre part, elle n'est pas adaptée aux orages violents que connaît la région occasionnant plusieurs fois par an, des débordements qui entraînent de nombreux résidus sans traitement dans la mer.

L'émissaire est situé aujourd'hui en cœur de parc et certains spécialistes réclament la modification des techniques d'épuration ou le déplacement de son émissaire¹¹.

« Les Boues Rouges »

L'usine de transformation de bauxite en alumine de Gardanne a été créée en 1893, à proximité des mines de bauxite et de charbon à l'époque. Les résidus de la transformation sont des matériaux très polluants, contenant en particulier de l'arsenic et, du fait des bauxites utilisées à l'heure actuelle, une quantité non négligeable d'uranium 238. Les résidus se présentent comme une boue rouge, chargée en métaux lourds. Jusqu'en 1966, les « boues rouges » étaient stockées aux alentours de Gardanne et dans ce qui est maintenant les « quartiers nord » de Marseille. Depuis 1966, elles sont rejetées en mer, transportées par une canalisation de 47 kilomètres qui débouche à 7 km de la côte et s'ouvre sur la fosse de Cassidaigne. Les études récentes indiquent que la dispersion des boues rouges s'étend entre Port-de-Bouc et Hyères. Les rejets ont diminué

progressivement du fait de l'amélioration du processus et de traitements de plus en plus sophistiqués, jusqu'à éliminer les résidus solides, mais ils devaient cesser totalement en décembre 2015 suivant un décret de 1995. Une réinterprétation de ce décret a permis de renégocier avec l'État des rejets liquides au-dessus des normes de la convention de Barcelone, pour six produits et pour les six prochaines années. C'est sur cette décision approuvée en particulier par le Conseil Scientifique du Parc, et qui a donné lieu à des oppositions entre le premier ministre et la ministre de l'Environnement que se base la controverse contemporaine. Beaucoup attribuent à la création du Parc la nouvelle mise en lumière de cette pollution, mais il est en même temps accusé d'avoir proposé un avis trop consensuel face à ce problème.

Annexe 3 : Grille d'entretiens utilisée lors de l'enquête qualitative

Selon vous, qu'est-ce que le littoral marin ?

Quel serait son état non dégradé ? Et son état naturel ?

Quelles sont les dégradations ?

Quels sont les risques de dégradation ?

Qu'est-ce qui est important, selon vous, dans le littoral marin ? Pourquoi ?

(Chercher à comprendre sa vision de la ressource)

Quelles sont vos activités liées au littoral marin ?

Qui sont les autres acteurs/usagers ?

Pensez-vous qu'il existe des privilégiés ? Pourquoi ?

Et des laissés pour compte ? Pourquoi ?

Quelles sont les nuisances ?

(Voir ce qui sort : conflits, conflits d'usages, pollutions, surexploitation, dénaturation ?

Si un thème est abordé, suggérer l'autre. Voir si autre chose peut être perçu comme une nuisance.)

Que faut-il protéger ? Pourquoi ? Comment ? Que privilégier ?

Qui est à l'origine des nuisances ? Pourquoi ? Que faire ?

Pensez-vous être à l'origine de nuisances ? Lesquelles ?

Conflits et synergie

Quels peuvent être les conflits ? Quelles en sont les origines ?

Lesquels ont déjà eu lieu ? Qui a été impliqué ? Comment ont-ils été réglés ?

En cas de conflits Que faites-vous ?

Vers qui vous tournez-vous ou vous êtes-vous tournés ? Vers qui vous tourneriez-vous ?

Qui règle les conflits ? Sont-ils réglés ?

Qui devrait régler les conflits ? Que manquerait-il pour les régler ?

Quels sont les acteurs dont les intérêts se rejoignent ?

Y a-t-il eu des associations, spontanées ou pas ? Comment sont-elles nées ?

Selon vous, quels acteurs auraient tout intérêt à s'entendre ?

Comment faire naître les synergies ?

Équité – Illégalité

Si vous voyez quelqu'un faire quelque chose d'interdit que faites-vous ?

Avez-vous déjà vécu des situations injustes ? Pour vous ? Pour les autres ? Lesquelles ?

Pourquoi étaient-elles injustes ?

Étaient-elles illégales ?

Institution – Cadre légal – Normes

Qui gère le littoral marin ?

Qui prend les décisions ?

Quels sont les objectifs poursuivis ?

Quels devraient être les objectifs de la gestion de la ressource ?

Existe-t-il des critères de « bonne gestion » ? Lesquels ? Quels devraient être les bons critères ?

Participez-vous à la gestion du littoral ?

Si oui : à quel titre ? Comment ? Souhaitez-vous continuer ?

Si non : souhaiteriez-vous y participer ? Pourquoi ?

Qui devrait y participer ? Pourquoi ?

Qui ne devrait pas y participer ? Pourquoi ?

NOTES

1. C'est aussi le type d'approche qui est privilégiée pour définir la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), concept qui organise les réflexions et les expériences aux niveaux international, national, mais aussi local de la gouvernance du littoral depuis plus de 30 ans. Deboudt (2016) propose une analyse du processus de création du PNCal et ses premières années de fonctionnement à l'aune des exigences et des contraintes liées au développement d'une Gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Ses conclusions pointent les réussites et les échecs de ce processus d'intégration selon les quatre dimensions retenues dans la mise en œuvre d'une GIZC. Cette analyse est complémentaire de la nôtre qui privilégie l'étude des institutions (des règles) à l'œuvre sur ce territoire. Il pointe, comme nous, la nécessité de concevoir des analyses dynamiques des différents processus observés qui doivent permettre aux acteurs concernés de se saisir des potentialités lors de l'émergence des nouvelles formes de gouvernance.

2. Les quatre éléments qui permettent d'établir la qualité d'une institution sont : l'efficacité économique, l'équité dans les possessions et les droits, la pérennité de l'institution et de la ressource qu'elle organise, sa légitimité. Ces quatre dimensions sont en interaction à travers des liens causaux forts. Il est cependant d'isoler la mesure de l'un de ces éléments afin d'en étudier l'impact sur les autres.

3. Direction départementale des territoires et de la mer

4. Direction inter régionale de la mer.

5. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

6. Voir la grille d'entretien en annexe 3
 7. C'est aussi la situation du Parc national de Port-Cros, qui lui aussi est situé sur la côte méditerranéenne de la France, mais dont la création date de 1963.
 8. L'analyse détaillée de ce conflit et de ces impacts sur les structures de la gouvernance de la zone reste à faire et dépasse le cadre de cet article.
 9. Parc nation des Calanques, [en ligne] URL : <http://www.calanques-parcnational.fr/fr> (consulté le 28 Aout 2018).
 10. [en ligne] URL : http://www.marseille.fr/sitevdm/jsp/site/Portal.jsp?document_id=15807&portlet_id=961&validate_document=0
 11. [en ligne] URL : <http://paca.lpo.fr/protection/engagements/actualite/3315-petition-debarrasser-definitivement-les-calanques-du-rejet-polluant-de-cortiou>
-

RÉSUMÉS

Nous étudions ici le discours que certains acteurs du littoral marseillais (des usagers, des élus et des gestionnaires) ont de la gouvernance de la zone, en nous penchant en particulier sur l'institution (l'ensemble des règles) telle qu'elle est perçue et comment les divers acteurs sont vus comme plus ou moins légitimes. Nous utilisons pour cela le cadre d'analyse Institutional Analysis and Development construit par Elinor Ostrom pour analyser des entretiens semi-directifs menés en 2013. Nous avons en particulier identifié la description des usages, des acteurs, des conflits et des nuisances, ainsi que la répartition des rôles de définition des règles et d'autorité. Nous notons plusieurs éléments importants : les acteurs partagent un objectif affiché de protection du littoral identifié comme un espace très fréquenté, fragile, entre terre et mer, ils identifient un acteur central légitime (le Parc national des Calanques, pourtant à peine en fonction à l'époque) comme meneur de la gouvernance, et définissent également des usagers extérieurs non légitimes (les touristes, les pollueurs) comme acteurs qui ne partagent pas les objectifs de locaux. Les règles opérationnelles sont relativement peu remises en cause alors qu'il existe une certaine incompréhension et même une confusion pour les règles de choix collectifs et les règles constitutionnelles. Ces dernières, qui permettent de penser la dynamique des institutions semblent avoir disparu depuis la création du Parc national, ce qui signale une gouvernance imparfaite, mais permet aussi d'indiquer un chemin pour l'améliorer.

We study the discourse of some actors (users, elected representative and public managers) about the Marseille coastline governance. We are interested in particular by the perception of the institution (the rules in use) and the view on its legitimacy. We use the Institutional Analysis Development (IAD) framework of Elinor Ostrom to analyze interviews that were led in 2013. We have identified more precisely uses, actors, conflicts, nuisances, and how people define rules and share authority. There are several important element : actors share a common objective that is the protection of littoral that is seen as very busy, fragile, in-between sea and land, they consider that a main legitimate actor (Parc National des Calanques, just born at that time) should be the leader of this governance. They also identify outsiders that use the space but are not legitimate in the arena (tourists, polluters) as they do not share the common objectives. Operational rules are not much discussed ; there seem to be misunderstanding about what the collective and constitutional rules are. These last ones, that set the way to deal with dynamics of institutions,

seem to have disappeared after the Park was created. It means that governance is not perfect, but it indicates a way to improve it.

INDEX

Mots-clés : institutions, IAD, parc national des Calanques, perception de la gouvernance

Keywords : institutions, IAD, rules, the national park of Calanques, governance perception

AUTEURS

DOMINIQUE AMI

Économie, Aix Marseille Univ, CNRS, EHESS, Centrale Marseille, AMSE, Marseille, France, 5 boulevard Bourdet, CS 50498, 13205 Marseille Cedex 01, France, courriel : dominique.ami@univ-amu.fr

JULIETTE ROUCHIER

Économie, LAMSADE, CNRS (UMR 7243), Université Paris-Dauphine, PSL Research University, 75016 Paris, France, courriel : juliette.rouchier@dauphine.fr

STÉPHANE CALANDRA

Sociologie, Consultant en sociologie de la nature, Avenue du Mail. 13470 Carnoux, France, courriel : stephane.calandra@gmail.com