

« **OBSERVATOIRE « HOMMES-MILIEUX** »  
Littoral méditerranéen



## MCE

*Mesures techniques, Choix institutionnels*

*et*

*Equité dans l'usage d'une ressource commune :*

*le cas du littoral marseillais*

### **Rapport final**

Juin 2014

Responsable scientifique

Dominique AMI

GREQAM (UMR CNRS 7316)

Groupement de Recherche en Économie Quantitative d'Aix-Marseille

dominique.ami@univ-amu.fr

## Sommaire

Sommaire .....	2
Résumé succinct du projet .....	4
1. Informations générales concernant le projet.....	5
2. Contexte problématique .....	6
2.1. Les outils économiques de la gestion du littoral .....	6
2.2. De la gestion à la gouvernance .....	7
2.3. Le travail entrepris .....	9
3. Méthodologies mise en œuvre .....	11
3.1. Le choix de « Institutionnal Analysis and Development framework » .....	11
3.2. Présentation générale du cadre de l' IAD .....	12
3.2.1. Les « situations d'actions » .....	12
3.2.2. Les trois niveaux d'analyse .....	13
3.2.3. Les règles .....	14
3.2.4. Utilisation du cadre IAD dans ce travail.....	14
3.3. L'enquête par entretiens semi-directifs.....	15
3.3.1. Conception et déroulement .....	15
3.3.2. Exemples de questions .....	16
3.4. Le choix des acteurs interrogés .....	16
3.4.1. Les usagers professionnels .....	18
3.4.2. Les usagers de loisir .....	18
3.4.3. Les <i>représentants</i> .....	18
4. Résultats .....	19
4.1. L'importance d'une vision patrimoniale partagée du littoral.....	19
4.1.1. Une vision partagée du littoral .....	19
4.1.2. Une vision patrimoniale partagée .....	20
4.2. Les acteurs : présence, défaillance et légitimité.....	21
4.2.1. Trois cercles d'acteurs qui se connaissent et se reconnaissent .....	21
4.2.2. La place singulière du PNCaI.....	23
4.2.3. Des « acteurs cachés ».....	25
4.2.4. Première proposition de diagnostic .....	27
4.3. Les règles : présence, défaillance et confusion .....	28
4.3.1. Le discours sur les règles opérationnelles et les règles de choix collectifs .....	28

4.3.2. La confusion des règles de choix collectifs et des règles constitutionnelles.....	29
4.3.3. Deuxième Proposition de diagnostic.....	31
5. Discussion.....	32
5.1. Conditions favorables .....	32
5.2. Conditions défavorables .....	32
Conclusion et perspectives de recherche.....	33
Bibliographie .....	34
Annexe.....	36

## Résumé succinct du projet

Dans ce projet nous avons voulu étudier la perception que certains acteurs du littoral marseillais ont de la gouvernance de la zone, ainsi que de leur logique d'action. Pour cela, des entretiens semi-directifs ont été menés, sur la base de questions ouvertes. La grille d'entretiens a été construite afin de recueillir le discours des personnes interrogées selon plusieurs dimensions : l'identification de la définition que les acteurs ont du littoral et de ce qui leur paraît important, leur perception des usages, des conflits et des nuisances, leur compréhension et représentation de la gouvernance locale et enfin leur appréciation de l'équité dans le fonctionnement du système. Le but de ce projet était double : à la fois nous souhaitions nous familiariser avec un cadre d'analyse nouveau, l'IAD (Institution Analysis and Design), et ouvrir la voie pour une étude plus élaborée et complète permettant de caractériser, in fine, une bonne gestion du littoral marseillais.

Les entretiens ont permis de mettre en avant plusieurs aspects importants du vécu des acteurs. En premier lieu, il faut noter qu'une **vision patrimoniale** largement partagée par tous existe pour le littoral marseillais, ce qui est considéré, dans le cadre de l'IAD, comme un élément essentiel (même s'il n'est pas suffisant) et favorable à l'émergence d'une gestion pérenne d'une ressource commune. En second lieu, il faut noter que pour tous les acteurs interrogés, et ce alors même que le choix avait été fait de ne jamais citer lors des questions, un organisme particulier, le Parc National des Calanques (PNCa) apparaît comme l'institution centrale de la gouvernance du littoral marseillais malgré sa récente création en 2012. De nombreux reproches sont adressés au processus de concertation qui fut alors mené, d'ailleurs initialement prévu entre avril et octobre 2009 mais prolongé jusqu'en mars 2010<sup>1</sup>, mais finalement assez peu à la structure de Parc National. En dernier lieu ce que révèle l'analyse des entretiens, c'est que des éléments essentiels au fonctionnement d'une institution, telle les outils pour faire respecter les règles (police) et les mécanismes de révision des règles dans le temps sont absents des représentations que les acteurs ont de ce parc.

Ce travail est une étude exploratoire qui se veut être la première étape d'un programme de recherche plus ambitieux, dont l'objectif serait d'élaborer des modèles de comportements et d'interactions entre les acteurs du littoral marseillais afin d'en améliorer la gouvernance.

**Mots clés :** institutions, littoral, Marseille, Parc National des Calanques, perception de la nature.

---

<sup>1</sup> Voir Deldreuve et Deboudt, 2011.

## 1. Informations générales concernant le projet

### Responsable scientifique

Dominique AMI  
AMU - GREQAM  
Centre de la Vieille-Charité  
2, rue de la Charité  
13236 Marseille cedex 02  
04 91 14 02 63  
[dominique.ami@univ-amu.fr](mailto:dominique.ami@univ-amu.fr)

Nom-Prénom	Fonctions et laboratoire	Spécialité
AMI Dominique	MCF–Aix Marseille Université GREQAM	Economie quantitative, Econométrie, Economie de l'environnement, Evaluation hors marché
Rouchier Juliette	CR – CNRS – GREQAM	Agent -Based Models, Computational Economics, Simulation, Gouvernance.
Calandra Stéphane	Master 2, Sciences Sociales de l'EHESS mention RCAHS (Recherches comparatives en anthropologie, histoire et sociologie	Sociologie de l'espace, sociologie de l'environnement et anthropologie de la nature.

### Temporalité

Date de début des travaux : Juillet 2013

Date de fin des travaux pour la rédaction du rapport : Février 2014

Poursuite de l'étude en cours : Oui / ~~Non~~

Demande de soutien financier à l'OHM pour l'année 2014 : ~~Oui~~ / Non

## 2. Contexte problématique

La protection de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée et le développement de plans régionaux et nationaux contribuant au développement durable sont les objets principaux du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM 1975) et de la Convention de Barcelone (1976) adoptée par les pays méditerranéens et l'Union Européenne. La prise de conscience de la complexité des interactions tant humaines que biologiques couplée à l'échec des instruments de régulation traditionnels ont poussé à l'émergence d'analyses reposant sur la compréhension des mécanismes à l'œuvre dans cet environnement, et en particulier à l'étude des processus sociaux en jeu autour des conflits d'usage du littoral. Dans sa phase II (1995), le PAM souligne la nécessité d'intégrer au sein d'une même réflexion « l'environnement et le développement ». Ainsi, aux protocoles déjà élaborés dans le cadre de la Convention de Barcelone touchant essentiellement à la lutte contre les pollutions marines, s'est ajouté en 2008, un protocole spécifique « relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) de la Méditerranée » concept aujourd'hui largement adopté comme « paradigme central du développement durable des littoraux » (Billé, 2006). Le PAM insiste aujourd'hui sur « la planification intégrée des zones côtières ».

La lutte contre la dégradation, anticipée ou avérée, du littoral marseillais, au sens large c'est-à-dire de La Ciotat à la Côte Bleue, nous offre un vaste terrain d'investigation de ces concepts. Les acteurs qui profitent de cet espace pour produire, comme les pêcheurs professionnels, ou se distraire, comme les plaisanciers, sont en général conscients de la fragilité des écosystèmes littoraux et de la nécessité de protéger ces espaces.

Notre travail confirme bien l'existence de ce qu'il est maintenant courant d'appeler une *vision patrimoniale de la ressource*, partagée par l'ensemble des acteurs. Ces acteurs sont aussi conscients des difficultés de cohabitation avec les autres usagers, et de la complexité de la résolution des conflits. En outre, pour beaucoup le Parc National des Calanques (PNCa), dont la création, en 2012, est très récente<sup>2</sup> est devenu l'institution centrale de gestion de ce littoral. Il monopolise en cela les reproches car le processus de concertation qui a mené à sa formation semble avoir été perçu comme très incomplet.

### 2.1. Les outils économiques de la gestion du littoral

Face à la dégradation, anticipée ou avérée, du littoral, un certain nombre de mesures de politiques publiques permettant de lutter contre la surexploitation des ressources ou la détérioration des espaces littoraux peut être proposé et ont d'ailleurs été mis en place. Il s'agit, par exemple, d'établir des quotas en ce qui concerne la pêche ou de définir des zones dans lesquelles certaines activités sont limitées voire interdites. Concernant le littoral marseillais, on peut citer la création d'espaces protégés terrestres et/ ou marins (Réserve naturelle de l'archipel de Riou, Parc marin de la Côte Bleue, Parc National des Calanques, immersion de récifs artificiels dans la baie du Prado associée à un moratoire de pêche....).

---

<sup>2</sup> Le Parc a été créé 2012, mais le projet est avancé depuis plusieurs décennies.

Ces politiques publiques en matière d'environnement, peuvent trouver un fondement théorique dans l'analyse économique néoclassique. Dans cette approche, le littoral est appréhendé comme un bien commun, c'est-à-dire un bien public mixte pour lequel il existe une rivalité dans l'usage (caractéristique d'un bien privé<sup>3</sup>) et une impossibilité d'exclusion (caractéristique d'un bien public). Les conséquences de la conjonction de ces deux caractéristiques débouchent sur la célèbre « tragédie des communs » telle quelle est proposée par Hardin (1968). Pour résumer, certes sommairement l'argument lui aussi bien connu développé par Hardin et repris ensuite par les économistes de l'environnement : puisque l'on ne peut pas exclure de l'usage du bien et qu'il y a rivalité, la ressource sera surexploitée et cette surexploitation peut aller jusqu'à la disparition de la ressource ou une dégradation irréversible au moins à l'échelle de temps humaine. La solution alors proposée pour résoudre ce problème est de définir des droits de propriété non ambigus sur la ressource. Son propriétaire sera alors « naturellement » incité à gérer efficacement la ressource. Sur ces bases, s'est développé un corpus théorique bien structuré proposant des réponses claires à la question : « qu'est-ce qu'une gestion efficace d'un bien public mixte ? »

Cette approche invite cependant à quelques réflexions. Rappelons d'abord que le concept d'efficacité chez les économistes néo-classiques renvoie à une définition extrêmement précise : une allocation efficace est une allocation réalisable (qui n'exige pas que soient distribuées plus de ressources que celles disponibles dans l'économie) telle qu'il n'existe aucune autre allocation réalisable permettant d'augmenter le bien-être d'au moins un des agents de l'économie en laissant celui des autres inchangé. Une situation efficace du point de vue économique est alors traditionnellement caractérisée par la maximisation des bénéfices nets de la société qui est obtenue lorsque la différence entre les bénéfices et les coûts est maximale ou encore, de façon équivalente, lorsque le bénéfice marginal social est égal au coût marginal social.

Ainsi, l'expression « gestion efficace » pour un économiste prend un sens particulier qui néglige les questions d'équité d'accès à la ressource ainsi que celles concernant l'implémentation des politiques et mesures proposées, les reportant le plus souvent à des travaux futurs. Ces questions peuvent pourtant apparaître, s'agissant d'un bien commun, comme assez naturelles à poser<sup>4</sup>. Le mérite de cette approche économique standard est cependant d'apporter des réponses claires et finalement assez simples en matière de gestion des biens communs. Elles consistent à proposer des instruments économiques (taxes, subventions, quotas et permis) ou réglementaires (création de zones d'interdiction de certaines pratiques) permettant d'exclure des individus de l'accès à la ressource et de restaurer ainsi l'efficacité de sa gestion.

Ces outils et concepts peinent cependant, à rendre compte de la complexité de la gestion des écosystèmes littoraux. On se heurte ici une vision assez étroite de la "bonne" gestion qui découle de la priorité donnée à l'efficacité économique dans l'analyse néoclassique.

## 2.2. De la gestion à la gouvernance

Une des questions récurrentes qui se posent lors de la mise en œuvre de ces politiques publiques données pour être des *mesures efficaces de gestion* est celle de leur acceptabilité sociale (Berkes,

---

<sup>3</sup> Selon la typologie des biens proposée par Samuelson 1954.

<sup>4</sup> Citons quand même les travaux concernant les questions d'allocation initiale des permis de droits dans les débats sur le réchauffement climatique.

2000). Si une partie des acteurs ne reconnaît pas la légitimité d'une décision, il y a de grandes chances pour que les mesures édictées par les « gestionnaires du littoral » ne soient pas suivies : ceci implique soit de larges surcoûts liés à la surveillance et à la punition, soit un retour vers un état d'accès libre dont on a dit précédemment qu'il conduit à la destruction de la ressource. Au sein du courant néo-classique, les travaux de l'économie de l'information sur les incitations par exemple, ont depuis trente ans développés des modèles pour penser ces défis. On sait néanmoins que ces modèles reposent sur des hypothèses fortes sur la rationalité des acteurs qui sont rarement vérifiées. De plus, les mécanismes d'incitation décrits sont souvent complexes et peu opérationnels. Ces deux caractéristiques remettent souvent en cause l'applicabilité des solutions proposées.

Afin de juger de la "bonne" gestion du littoral, il semble cependant nécessaire d'en discuter au moins quatre aspects :

1. L'efficacité économique de court terme.
2. L'efficacité économique de long terme, qui soulève les questions concernant la pérennité de la ressource.
3. L'équité dans l'accès à la ressource.
4. L'acceptabilité sociale qui soulève les questions de légitimité et de pérennité des choix faits concernant la gestion de la ressource.

En dehors du premier point qui reste le cœur de l'analyse économique standard, y compris dans ses développements récents, les autres points sont difficiles à traiter dans ce cadre de référence. C'est pourquoi nous nous sommes tournées vers une approche institutionnaliste développée à partir et autour des travaux d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009. Aux questions et difficultés précédentes, Elinor Ostrom et les chercheurs associés au « Workshop in Political Theory and Policy Analysis » de l'université de l'Indiana, que Chanteau et al. (2013) appellent « l'école de Bloomington » ont, depuis plus de trente ans, cherché à apporter des réponses nouvelles en construisant un cadre théorique original pour les aborder.

Nous formulons alors une nouvelle question : Qu'est-ce que les outils forgés par les néo-institutionnalistes « à la Ostrom » nous permettent de lire de la complexité (et de l'efficacité, au sens commun) de la gestion du littoral marseillais ?

Pour cela nous avons procédé à une étude exploratoire, mobilisant le cadre théorique IAD (Institutionnal Analysis and Development framework) développé par Ostrom et son école.

Selon Ostrom (2012), **une ressource commune** est une *ressource qui est suffisamment vaste pour que l'exclusion des bénéficiaires potentiels l'utilisant dans des buts de consommation ou non, ne soit pas triviale*<sup>5</sup>. Donc une définition pas si éloignée de celle utilisée dans l'orthodoxie économique en termes d'impossibilité d'exclusion et de rivalité d'usage. Dans les deux cas le fait que l'on ne puisse exclure peut déboucher sur la surexploitation, la dégradation voire la disparition de la ressource. Dans les deux cas, est posée la question de comment se prémunir contre cette menace. Les réponses sont bien sûr différentes. Celle apportée par Ostrom est se décline en termes de ce

---

<sup>5</sup> Traduit pas nous.

qu'elle appelle des « arrangements institutionnels ». Face à l'analyse standard qui affirme que seule la propriété privée (opposée à la propriété collective conçue comme propriété de l'Etat) garantit la bonne gestion de la ressource commune, Ostrom pointe au contraire, la diversité des arrangements institutionnels qu'ont développés les communautés humaines pour gérer leurs ressources communes. Elle montre qu'entre « propriété privée » et « propriété étatique » il existe un continuum d'arrangements institutionnels qu'elle qualifie de « propriété commune ». C'est le cadre d'analyse lui-même qui est redéfini. Il ne s'agit plus de proposer des « instruments de politique publique », économiques ou réglementaires, afin de parvenir à une gestion efficace de la ressource comme dans l'approche standard mais de penser des outils d'analyse afin de repérer des régularités dans les « arrangements institutionnels » qui en font des institutions efficaces. La question « *Qu'est-ce qu'une bonne gestion du littoral ?* » devient « *Qu'est-ce qu'une "bonne" institution pour gérer une ressource commune ?* »

Une bonne institution, pour Ostrom (2012), c'est une institution qui fonctionne « bien », c'est-à-dire qui permet la « *durabilité de la ressource, la durabilité de sa consommation et de ses usages* ». C'est la position que nous adoptons dans ce travail. Soulignons que la question de l'efficacité économique n'est pas évacuée chez Ostrom. Mais elle est d'une part plutôt abordée comme la recherche d'un seuil de satisfaction dans la lignée des travaux de Simon (1959) en termes de rationalité limitée (Satisficing) et non comme la recherche de LA MEILLEURE SOLUTION comme dans le cas de l'approche standard. D'autre part, l'efficacité économique (et technique) n'est qu'un critère parmi plusieurs permettant d'évaluer les performances d'un système. Hardin lui-même souligne qu'il est impossible de se limiter à des solutions techniques pour s'attaquer « à la tragédie des communs », et que l'organisation sociale, pour trouver des solutions neuves et pérennes, nécessite une discussion d'ordre moral sur les objectifs que la collectivité souhaite atteindre.

### **2.3. Le travail entrepris**

Ce travail est un travail exploratoire et de courte durée. Son but est de décrire et d'analyser la perception que les acteurs ont des « arrangements institutionnels » à l'œuvre sur le littoral marseillais et de leur logique d'action. Nous souhaitons ainsi voir comment les acteurs définissent le littoral, perçoivent ses usages, les sources de conflits, de nuisances ainsi que sa gestion mais aussi s'ils perçoivent cette gestion comme juste, légitime et dans quelle mesure ces représentations nous informent sur la possibilité de mise en place d'une gestion pérenne de la ressource.

Pour cela, nous avons réalisé une quinzaine d'entretiens semi-directifs auprès de différents acteurs du littoral marseillais, en concentrant notre champ d'analyse sur le « littoral-côté-mer ». Les acteurs ont donc été pris d'une part, parmi des usagers du littoral tournés vers des activités marines, soit professionnelles (les pêcheurs professionnels, les loueurs de kayaks,...), soit récréatives (les plaisanciers, les plongeurs...); d'autre part parmi ce que nous appelons les « représentants » c'est-à-dire les gestionnaires d'espaces naturels, élus, agents des administrations et collectivités territoriales. Nous avons aussi exploré leur représentation de la gestion du littoral et de ses conflits d'usage, la perception qu'ils pouvaient avoir de l'accès à la ressource, de l'existence de situations injustes dans cet accès, de l'existence de conflits autour de la ressource et de sa gestion, de la présence de nuisances.

Mobilisant le cadre de l'IAD, nous sommes alors à même à l'issue de ce travail exploratoire de proposer une première ébauche de diagnostic sur les « performances » des « arrangements institutionnels » associés au littoral marseillais.

### 3. Méthodologies mise en œuvre

Le terrain retenu a été, initialement, choisi volontairement comme très vaste. Il s'étend entre La Ciotat et la Côte Bleue. Ce terrain a été investi au moyen d'entretiens semi directifs. L'idée était, dans ce qui nous paraît conforme à la démarche proposée par Ostrom et son « école » de ne pas imposer aux acteurs les limites du terrain à investiguer mais de les laisser nous indiquer ce qu'ils considéraient comme limites pertinentes.

L'analyse des données qualitatives obtenues par les entretiens semi directifs a été réalisée en mobilisant le cadre théorique de l'« Institutional Analysis and Development » (« IAD framework ») développé par Ostrom et les chercheurs associés au « Workshop in Political Theory and Policy Analysis » de l'université de l'Indiana.

#### 3.1. Le choix de « Institutional Analysis and Development framework »

Nous avons présenté précédemment les raisons qui nous ont poussé à nous éloigner du paradigme néo-classique afin d'étudier les conditions d'une gestion efficace du littoral marseillais. Nous développons ici les raisons qui nous ont poussées à mobiliser une approche institutionnaliste en utilisant le cadre de l'IAD développé par Ostrom et son école.

Ostrom dans son ouvrage « Understanding Institutional Diversity » (2005) décrit le cadre IAD comme une approche théorique permettant d'une part d'analyser les interactions entre les acteurs ainsi que les résultats de ces interactions et d'autre part d'évaluer ces résultats en termes de « bon fonctionnement d'une institution ». Cette approche repose sur l'utilisation et l'articulation d'un ensemble de concepts conçus afin de saisir une réalité compliquée, comme celle de la gestion du littoral, dans sa complexité dynamique et de disposer d'une grille d'analyse de cette complexité dans ces aspects économiques, mais aussi sociaux et plus généralement humains.

Les concepts développés dans ce cadre d'analyse peuvent être mobilisés pour trois niveaux d'analyse.

- Dans le premier, cette grille de lecture permet d'appréhender le cadre institutionnel d'une situation sociale au sein de laquelle des individus agissent et interagissent. Il s'agit dans un premier temps d'identifier et de comprendre la **structure initiale d'une situation**. Les outils sont conçus pour permettent d'analyser la diversité des institutions à l'œuvre dans situations complexes et imbriquées.
- Le deuxième aspect est que ces mêmes outils doivent permettre d'étudier les **dynamiques institutionnelles**, c'est-à-dire les changements et l'évolution des institutions. Ils sont alors aussi conçus afin d'identifier les éléments qui affectent la structure de la situation, de comprendre comment une situation sociale peut changer au cours du temps à la lumière des résultats obtenus aux périodes précédentes qui affectent la perception et les stratégies des acteurs dans le temps.
- En dernier lieu, le cadre IAD se présente aussi comme **un outil de diagnostic** dans le sens où il permet de réaliser une évaluation des performances des institutions à l'œuvre dans un contexte particulier. La réalisation de diagnostic concernant les performances des

institutions est possible grâce à l'accumulation et la confrontation des résultats issus de multiples situations concrètes obtenue en mobilisant ce cadre d'analyse. Ces résultats ont permis de repérer les éléments favorisant l'émergence et la pérennité d'une "bonne" institution et ceux qui font au contraire en contrarier voire interdire l'émergence. Ce dégage ainsi des sortes d'éléments d'invariants qui conduiront à l'émergence d'institutions efficaces. A partir de là, face à des performances institutionnelles pouvant être considérées comme faibles, par exemple l'épuisement d'une ressource, on peut chercher à identifier les éléments institutionnels manquants, considérés comme source des faibles performances des institutions existantes et alors envisager les moyens de combler ces manques.

C'est cet aspect de diagnostic qui nous a particulièrement intéressés et qui fonde les principaux résultats présentés dans ce travail.

### **3.2. Présentation générale du cadre de l' IAD**

Il ne s'agit pas ici de présenter dans le détail les différents travaux de cette école ni leur évolution qui s'étendent sur plus de trente années et qui rendent disponible aujourd'hui un vaste corpus de travaux théoriques et empiriques, même s'ils restent encore mal connus et peu mobilisés en France. Ce qui nous a séduit dans cette démarche est qu'elle prenant appui sur des études de cas nombreuses, cette école a cherché à construire un cadre théorique permettant d'analyser la diversité des « arrangements institutionnels » rencontrés lors de ces études. Il doit être noté que l'un des points de départ de ces travaux concerne l'analyse des droits de propriété des ressources communes. Le message principal peut être résumé comme suit : entre la propriété privée défendue par l'économie néo-classique libérale et la propriété étatique existent de nombreux autres régimes de droits issus d'arrangements institutionnels singuliers qui réussissent ou échouent dans la mise en œuvre d'une gestion durable de la ressource commune d'intérêt. Cette dernière a pu être les pâturages, la forêt, les pêcheries, (Ostrom, 2012) qui ont constitué le cœur historique de ces recherches mais qui s'est étendu aujourd'hui à l'étude d'autres questions comme celles concernant la propriété intellectuelle.

Le programme de recherche IAD qui s'amorce alors, est séduisant : il s'agit d'identifier les variables structurelles principales qui sont présentes au sein de tous les « arrangements institutionnels » mais dont la « valeur » diffère d'un arrangement institutionnel à un autre (Ostrom et Basurto, 2011). Ces variables doivent permettre décrire le comportement de systèmes adaptatifs complexes et imbriqués. De plus, les concepts forgés, doivent aussi permettre d'analyser les dynamiques institutionnelles et de développer un outil de diagnostic. il s'agit en quelque sorte, si on peut dire d'identifier des ingrédients de base pour que prenne la *sauce de la bonne gestion*.

#### **3.2.1. Les « situations d'actions<sup>6</sup> »**

Le concept central<sup>7</sup> de l'IAD est celui de « situation d'action » (« action situation » : Ostrom ; 2011). McGinnis (2011, page 173) souligne que « *Action situation is the core component of the IAD framework (...)* ». Ostrom (2011) les définit de la façon suivante : « *Les situations d'actions sont des*

<sup>6</sup> Nous reprenons la traduction proposée par Chanteau et Labrousse, voir Ostrom et Barsurto (2013).

<sup>7</sup> Il a pris plusieurs noms, « action arena » jusque dans les années 80s, « action situation » aujourd'hui.

*espaces sociaux au sein desquels les individus interagissent, échangent des biens, résolvent des problèmes, se dominant ou se battent (parmi d'autres choses que les individus font dans des situations d'actions*<sup>8</sup>. L'hypothèse est que les situations d'actions sont composées de sept éléments comme sept *briques élémentaires* qui permettent de décrire toutes les situations d'actions.

Ainsi, une situation d'action est 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.

Il est important de noter qu'au-delà de l'identification et la caractérisation de ces « briques élémentaires » l'un des premiers sujets identifiés comme pouvant générer des difficultés lors de la mise en œuvre d'une gestion collective de la ressource commune serait le fait que les acteurs n'aient pas une implication à long terme dans la ressource. Cette implication s'exprime soit comme une dépendance actuelle de ces acteurs à la ressource, soit par l'idée que leurs enfants dépendront de la ressource (Babin et al., 2002). Les acteurs doivent donc posséder cette caractéristique pour que l'on envisage la pérennisation de la ressource et de sa gestion.

### 3.2.2. Les trois niveaux d'analyse

Le cadre de l'IAD est fondamentalement un cadre théorique multi-niveaux. L'importance de prendre en compte dans l'analyse l'existence de plusieurs niveaux apparaît dès Ostrom (1990) et Schlager and Ostrom (1992) qui sont des travaux traitant des droits de propriétés. Ils sont toujours présents dans les travaux plus récents tels que Ostrom (2011) qui propose aussi de distinguer trois niveaux. Ces niveaux peuvent s'interpréter comme autant de situations d'actions dont il faut démêler les imbrications.

- Le premier niveau est le *niveau opérationnel*, celui des pratiques et des décisions ordinaires que sont amenées à prendre les acteurs qui sont autorisés à le faire. C'est le niveau des interactions quotidiennes entre les usagers. Mais les *règles* qui structurent les interactions quotidiennes ne sont pas forcément codifiées par ceux qui en font usage.
- Le *niveau des choix collectifs* est pour simplifier celui où se prennent les décisions publiques par les acteurs autorisés à participer à la décision collective. Les *règles* qui structurent les choix collectifs ne sont pas forcément codifiées par ceux qui sont chargés de les appliquer.
- Le troisième niveau est le *niveau constitutionnel*, celui où seront définies les *règles* de choix collectifs en particulier qui est éligible pour participer aux décisions publiques et à la définition des règles collectives et d'usage.

Le deuxième invariant du cadre IAD est donc la distinction entre ces trois niveaux d'analyse et de choix. McGinnis (2011) parle ici d'arènes de choix<sup>9</sup>. La distinction de ces trois niveaux est fondamentale car c'est un des piliers qui nous proposent dans le cadre IAD pour penser la complexité. En effet, une situation d'action doit être pensée à la fois comme un tout et une

---

<sup>8</sup> Traduit par nous-même de Ostrom 2011, page 11.

<sup>9</sup> Il ajoute même un quatrième qui lui permet d'isoler des facteurs culturels qu'ils considèrent comme des éléments de la prise en compte de la longue durée.

partie de ce tout. Une façon élégante de penser cette complexité est de définir trois (sous) situations d'actions correspondant à chacun des trois niveaux d'analyse articulés au sein d'une situation d'action plus complexe.

### 3.2.3. Les règles

Le concept de **règle** est central dans l'analyse institutionnaliste (Hodgson 2004). Il a reçu une attention toute particulière et alimenté de nombreux débats. L'importance des règles que se donne une communauté est soulignée par de très nombreux auteurs parmi lesquels on peut citer Kiser and Ostrom 1982, Ostrom 1990, Orsi 2013 entre autres.

Ostrom et Basurto (2011) définissent les *règles* ainsi<sup>10</sup> : « **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** ». Ces auteurs assignent alors aux règles des fonctions particulières : « *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 (...). Les règles sont élaborées au sein des arènes de choix collectifs ou constitutionnels, aux niveaux local, national ou international* ».

Sept catégories de règles sont retenues. En simplifiant, chacune de ces catégories de règles permet de résoudre (ou non, ou mal) un ensemble de problèmes et de questions : qui est autorisé à faire telle chose ? Qui doit faire telle chose ? Qui est éligible pour prendre telle décision ? Qui doit, peut siéger dans tel conseil... Ainsi, sont identifiées les règles de définition des rôles, les règles d'accès aux rôles, les règles d'allocation, les règles concernent les procédures de décision, les règles de contribution ou rétribution et les règles de ciblage des usages de la ressource.

La lecture de l'énoncé du contenu des différentes catégories de règles appellent deux remarques : d'une part chaque catégorie de règles révèle un lien direct avec une ou plusieurs des sept *briques* constitutives d'une situation d'action. D'autre part, chacun des trois niveaux d'analyse sera caractérisé par un jeu particulier de règles dont il conviendra d'analyser les imbrications.

Poursuivant la construction théorique, Ostrom propose d'attribuer une valeur à chaque règle. Par exemple, une valeur binaire qui marque l'absence ou la présence de la règle.

L'absence de certaines règles est le second sujet identifié comme pouvant générer des difficultés lors de la mise en œuvre d'une gestion collective de la ressource commune.

### 3.2.4. Utilisation du cadre IAD dans ce travail

Dans ce travail exploratoire et de courte durée nous ne sommes pas en mesure d'identifier et de caractériser tous les éléments qui structureraient et caractériseraient une situation d'action rendant compte de la gouvernance à l'œuvre sur le littoral marseillais. Nous ne mobilisons ainsi que quelques ressources proposées dans cadre de l'IAD.

---

<sup>10</sup> Traduction de Chanteau et Labrousse pour Revue de la Régulation, Ostrom et Basurto (2013).

Ainsi, parmi les « briques élémentaires » permettent de caractériser une situation d'action, nous avons commencé par caractériser certains « acteurs » et leurs « rôles » réels ou perçus.

De plus, l'existence et la perception par les acteurs de trois niveaux emboîtés de règles au sein de la situation d'action constitue une configuration favorable pour qu'émerge une « bonne » gouvernance de la ressource. C'est par exemple ce qui est affirmé par Ostrom (1990) s'agissant de décrire les (faisceaux de) droits attachés aux ressources communes. Grâce à ces trois niveaux de règles il est possible de faire émerger trois niveaux de droits dans l'usage de la ressource pour les acteurs. Cet angle d'approche nous paraît aussi prometteur pour un prolongement futur de ce travail, c'est pourquoi nous l'avons retenu ici. Ainsi dans ce travail nous nous sommes attachés à identifier la perception que les acteurs avaient non pas des différents types de règles mais plus modestement de l'existence ou non des niveaux d'analyse et dont des trois niveaux de règles. A savoir :

1. **Les règles opérationnelles ou d'usage** qui définissent les droits d'accès, de prélèvement. Elles définissent quand, où, comment faire les choses pour les individus autorisés à les faire. Elles désignent aussi qui surveille, qui sanctionne, quelles informations doivent être échangées ou pas, quelles récompenses ou sanctions doivent être distribuées pour une combinaison d'actions et/ou de résultats.
2. **Les règles de choix collectifs** qui définissent les droits de gestion et d'exclusion. Comment se font les choix collectifs par les acteurs autorisés à participer à la décision collective. C'est le niveau où se déroulent les décisions de gestion, de politiques publiques. C'est le niveau de règles qui permet l'application des règles d'usage.
3. **Les règles constitutionnelles qui** définissent les procédures de choix collectifs mais aussi comment les règles opérationnelles et les règles de choix collectifs peuvent changer et qui peut participer à ces décisions. Ce sont les règles qui fixent comme s'élaborent et se modifient les règles opérationnelles et les règles de choix collectifs.

Grâce à l'analyse du discours des personnes interrogées que nous avons effectuée, nous sommes en mesure d'identifier, la perception de la présence ou de l'absence de certains de ces éléments. Il nous est alors possible de proposer un ensemble de premiers diagnostics des performances des institutions définissant la gouvernance à l'œuvre sur une partie du littoral marseillais.

### **3.3. L'enquête par entretiens semi-directifs**

La situation d'action dans laquelle se trouvent plongés les acteurs du littoral marseillais a été investiguée en privilégiant une approche qualitative. Des données qualitatives ont donc été recueillies grâce à la réalisation d'entretiens semi-directifs.

#### **3.3.1. Conception et déroulement**

La grille d'entretiens<sup>11</sup> a été élaborée en avril 2013 avec Stéphane Calandra dans le cadre de son stage de Master 2 en Sciences Sociales de l'EHESS, mention Recherches Comparatives en Anthropologie, Histoire et Sociologie. La construction de cette grille d'entretiens a abouti à la suite de quatre séances de travail et de nombreux échanges par mail. Nous avons aussi sollicité d'aide de

---

<sup>11</sup> Disponible en annexe de ce document.

Valéria Siniscalchi, Maître de Conférences en Anthropologie, Centre Norbert Elias de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales pour la conception de cette grille et pour une relecture lorsque nous avons disposé d'une version que nous jugions assez aboutie. Ses commentaires ont été intégrés avant de finaliser cette grille. Les résultats présentés dans la prochaine section s'appuient sur quatorze entretiens que Stéphane Calandra a réalisés et retranscrits entre mai 2013 et Février 2014.

Le nombre de personnes interrogées est resté petit. Cependant si comme l'affirme Ostrom et Basurto (2011), « l'essentiel des normes est acquis dans le cadre de la communauté dans laquelle l'individu interagit fréquemment », nous pouvons considérer chacune des personnes interviewées comme un représentant de sa catégorie

### **3.3.2. Exemples de questions**

Voici quelques exemples de questions de la grille d'entretiens utilisée permettant d'explorer les quatre critères retenus :

Concernant les acteurs et les règles :

- Qui sont les autres acteurs du littoral ?
- Selon vous, qui gère le littoral ?
- Participez-vous à la gestion du littoral ?
- ....

Concernant la perception de l'équité dans l'utilisation de la ressource

- Pensez-vous qu'il existe des privilégiés ?
- Des laissés pour compte ?
- Avez-vous déjà vécu des situations injustes ?
- ....

Concernant la légitimité des institutions

- Qui règle les conflits ?
- Qui devrait les régler ?
- Participez-vous ou avez-vous participé à la gestion du littoral ?
- Souhaitez-vous le faire ?
- Qui devrait participer à la gestion du littoral ?
- .....

### **3.4. Le choix des acteurs interrogés**

Le terrain et donc implicitement la situation d'action, initialement envisagés, étaient constitués par le littoral marseillais au sens large s'étendant de La Ciotat à La Côte Bleue. Nous avons aussi envisagé de n'interroger que trois types d'acteurs, les pêcheurs professionnels, les plaisanciers et les gestionnaires d'espace naturels ou autres décideurs publics, qui nous apparaissaient comme emblématiques littoral marseillais. Nous avons modifié notre champ d'investigations selon deux dimensions : en réduisant l'espace exploré et en élargissant les catégories d'acteurs contactées.

En effet, notre objectif était de mener une étude exploratoire sur le littoral marseillais en mobilisant le cadre de l'IAD. Ce cadre est conçu afin de rendre compte de situations sociales

caractérisées par leur nature multiniveau et la complexité de leurs imbrications. Cependant, le concept de *situation d'action* est assez difficile à manipuler. Ainsi, une situation d'action est une situation sociale qui affiche une forte cohérence interne et mais peut aussi apparaître comme une partie d'un tout, c'est-à-dire d'une autre situation, plus vaste. Une situation d'action est une construction théorique qui nous permet de lire et analyser une réalité sociale. Dans ce cadre, identifier et délimiter la situation d'action qui sera l'objet de l'analyse est une étape fondamentale du travail à mener. Parmi les éléments qui structurent une situation d'action, les acteurs (et les rôles qu'ils jouent) occupent une place privilégiée.

Dans le cas du littoral marseillais et en prenant en compte les contraintes de temps (l'étude devant se dérouler en 12 mois), nous avons assez vite décidé de restreindre l'espace étudié, nous concentrant sur Marseille (rade Sud), Cassis et La Ciotat. Ainsi Marseille (rade Nord) et la Côte Bleue ont été exclues de cette étude exploratoire. Les problématiques rade Sud et rade Nord sont, a priori, assez différentes ; celles rade Sud apparaissent dominées par celles concernant plutôt les activités récréatives et balnéaires, dans la rade Nord les activités portuaires et commerciales sont extrêmement présentes même si les activités récréatives et balnéaires sont loin d'être absentes. Dans l'optique de mettre en place une approche s'appuyant sur le cadre de l'IAD, il y a cependant, assez clairement (au moins) deux situations d'actions imbriquées au sein du territoire désigné sous le vocable de « littoral marseillais ». Nous avons donc fait le choix, lors de cette étude exploratoire de considérer ces deux situations comme indépendantes et de n'en étudier qu'une seule. Par contre, nous avons élargi notre champ d'investigations concernant les acteurs afin de prendre en compte d'autres usages et usagers du littoral tels que le kayak de mer, la plongée et la chasse sous-marines, les bateliers.

Notre hypothèse de travail initiale est qu'il y a trois types d'acteurs principaux au sein de la situation d'action « littoral marseillais ». Les recentrages effectués ne modifient pas cette hypothèse. Trois catégories d'acteurs ont donc été ciblées pour les entretiens. Les *usagers professionnels* comme les pêcheurs, les bateliers, les loueurs de bateaux ou d'autres kayaks représentent la première catégorie. La deuxième est constituée des usagers de loisirs comme les plaisanciers, les plongeurs. La troisième catégorie est composée de ce que nous appelons les *représentants*, catégorie qui comprend les gestionnaires d'espaces naturels, les élus, les agents des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif en lien avec le « littoral-coté-mer ».

Concernant les usages une distinction a été faite les usages de loisir et les usages professionnels. En effet, en tant, qu'économistes, le choix des personnes interrogées est motivé par l'existence de différences « économiques » potentielles de l'usage du littoral. Si au-delà de l'analyse des perceptions des acteurs sur les institutions à l'œuvre sur le littoral marseillais, ce qui est l'objet de ce présent travail, nous cherchions à élaborer des modèles de comportement de ces acteurs, une caractéristique importante serait d'assigner un objectif à ces acteurs. Cet objectif se déclinerait alors pour un économiste en termes de fonction d'utilité pour les usagers de loisir ou de fonction de profit pour les usagers professionnels<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cette discussion et ces distinctions sont très éloignées des objectifs du travail présenté ici.

### 3.4.1. Les usagers professionnels

Nous avons contacté en premier lieu des pêcheurs professionnels. Décidant d'élargir notre cercle d'exploration, nous avons aussi contacté un batelier et un chasseur sous-marin. Il nous est apparu intéressant de les contacter car la légitimité de leur activité est souvent contestée par les autres usagers voire les gestionnaires d'espaces naturels ou autres *représentants*.

- Les pêcheurs professionnels : deux pêcheurs 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 prudhomie et exerce encore aujourd'hui des responsabilités au sein d'un syndicat de pêcheurs et au sein d'une assurance professionnelle. professionnel sans engagement particulier.
- Un batelier dont l'activité dans les Calanques suscite beaucoup de critiques de la part des autres usagers dues au bruit, aux remous...
- Un plongeur-pêcheur sous-marins, responsable d'un club de plongée et de chasse sous-marine, car là encore la légitimité de l'activité de chasse sous-marine est très discutée. Cette activité est fortement surveillée, réglementée, voire interdite.
- Un kayakiste responsable et animateur d'un club proposant des randonnées en kayak

### 3.4.2. Les usagers de loisir

- Les plaisanciers : ils sont trois. Leur bateau est ancré dans un de ces trois ports de Marseille : la Pointe Rouge, le Vieux-Port et le Frioul. Là encore, l'un entre eux occupe des responsabilités dans un club nautique un autre est membre d'un club nautique le troisième n'est pas affilié.

### 3.4.3. Les *représentants*

Nous avons interrogé quatre personnes

- Un gestionnaire d'espace naturel.
- Un élu exerçant et ayant exercé des responsabilités en liaison avec le littoral.
- Un représentant d'un service en lien avec le littoral d'une collectivité territoriale.
- Un représentant d'un établissement public à caractère administratif en lien avec le littoral.

## 4. Résultats

L'analyse des entretiens semi directifs menée en mobilisant l'approche institutionnaliste a permis de dégager trois résultats principaux. Le premier est la mise en évidence de l'existence d'une **vision patrimoniale partagée** du littoral. Le deuxième concerne les acteurs au sein de la situation d'action. A été analysée, la perception que les acteurs interrogés avaient des autres acteurs au sein de la situation d'action mais aussi la perception de la légitimité de leur présence sur le littoral marseillais. En dernier lieu, l'analyse de la perception et de l'identification des règles et des différents niveaux de règles a été menée. C'est ce que nous allons développer maintenant en nous appuyant sur le discours des acteurs interrogés.

### 4.1. L'importance d'une vision patrimoniale partagée du littoral

Les premières questions de notre grille d'entretiens sont consacrées à explorer la vision et la perception que les acteurs interrogés ont du littoral. Nous avons aussi cherché à identifier ce qu'ils considéraient comme « important » pour eux sur le littoral.

Ostrom et Janssen (2006) soulignent l'importance de partager les mêmes objectifs lorsque l'on a affaire à une ressource commune. Ce partage est considéré comme un point de départ nécessaire à l'établissement d'arrangements institutionnels qui assureront une « bonne » gouvernance de la ressource.

Qu'en est-il du littoral marseillais ?

#### 4.1.1. Une vision partagée du littoral

Au tout début des entretiens nous avons demandé aux personnes interrogées « **Qu'est-ce que pour vous le littoral ?** » Définir le littoral est complexe comme le révèle la lecture des définitions que nous pouvons prendre comme référence telle que celle que l'on peut trouver par exemple dans le dictionnaire Larousse en ligne : « *littoral : zone sinueuse où s'établit le contact entre la mer ou un lac et la terre. (Le terme a un sens plus large que le rivage et la côte, qui désignent respectivement les domaines du littoral soumis directement ou indirectement à l'action de la mer.)* ». Nous retiendrons ici, l'idée de **contact** entre la mer et la terre.

La position prise par le législateur dans 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**, est particulièrement intéressante. Dans l'article 1 est dit que « *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur.* » Est ici évoquée certes, *une entité géographique* mais le législateur s'empresse de dire que ses limites ou sa définition ne seront pas spatiale, mais données par les politiques 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 puis il renvoie au Conseil d'Etat pour en fixer la liste.

Il nous paraît intéressant de souligner que ces textes, en particulier celui de la **loi littoral** fournissent des « non définitions physiques » du littoral et que ce qui est mis en avant c'est que le littoral est un point de contact, un lieu de solidarité ou/et de fragilité écologiques et humaines.

Ce sont aussi ces dimensions qui sont pointées dans les réponses faites par les personnes que nous avons interrogées. Leur réponse est souvent courte. Citons celle faite par un des représentants ; elle nous semble bien résumer la perception que tous les acteurs, représentants, usagers professionnels et usagers de loisir, ont du littoral : « *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...* ».

On trouve aussi chez des usagers : « *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, fleur, 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, c'est cette bande entre 300 et 500 mètres... 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.* »

Nous retiendrons deux aspects dans les réponses obtenues. Le premier est que les définitions proposées par les acteurs sont très cohérentes au sein de l'ensemble des personnes interrogées. Le second est que sont pointées deux idées forces partagées par tous les acteurs du littoral que nous avons interrogés (et au-delà par le législateur de la loi littoral, donc le niveau institutionnel dans le cadre de l'IAD) : c'est une zone fragile d'interfaces écologique et humaine. Il est remarqué de souligner la convergence de toutes ces tentatives de définition qui montre l'existence d'une vision partagée du littoral.

#### **4.1.2. Une vision patrimoniale partagée**

Avec l'une des questions suivantes, il est possible d'aller plus loin dans l'exploration de cette vision partagée et d'affirmer que c'est une **vision patrimoniale** du littoral qui est partagée par l'ensemble des acteurs.

En effet, toutes les personnes interrogées affirment que le littoral est dégradé et que, ce qu'il est important de faire c'est assurer la « *conservation et la protection du littoral* ». Cela peut être dit directement en évoquant « *la gestion* », « *la préservation* » et « *la protection* » qui doivent être mises en place ou plus indirectement en évoquant « *l'équilibre de la faune et de la flore* ». D'autres encore développent des exemples de ce qu'ils considèrent comme des dégradations. Est souvent citée « *la sur fréquentation* » ou encore certains usages tels que « *le ski nautique, les bateliers avec la sono à fond* » ou certaines pratiques, comme la « *plaisance par les touristes* », jugées comme entraînant des « *dégradations* ». Comme nous l'avons déjà soulignée, la fragilité du littoral a été évoquée par la plupart des personnes interrogées dès qu'elles ont été invitées à en donner une définition. Le littoral est donc perçu par tous comme un espace fragile et menacé qu'il est important de protéger. C'est un objectif perçu comme devant être fixé tant au niveau individuel que collectif. C'est une responsabilité, elle aussi à la fois individuelle et collective.

On constate donc l'existence d'une vision partagée du littoral qui est une vision patrimoniale. Les objectifs à atteindre sont communs à l'ensemble des personnes interrogées, la responsabilité dans l'atteinte de cet objectif est celle de tous. On rencontre ainsi une première condition qui est

considérée comme un point de départ nécessaire à l'émergence d'arrangements institutionnels propices à l'établissement d'une « bonne » gouvernance de la ressource commune.

Partant de cette condition nécessaire mais en aucun cas suffisante, nous poursuivons l'analyse des entretiens à la recherche d'une réponse aux questions suivantes : « Est ce que l'organisation institutionnelle à l'œuvre sur le littoral marseillais permet d'atteindre cet objectif commun ? Si oui pourquoi ? Si non, pourquoi ? »

L'analyse du discours des personnes interrogées lors des entretiens nous permet de travailler à la caractérisation de certains éléments proposés dans le cadre de l'IAD afin de décrire la situation d'action s'articulant autour de la gestion du littoral marseillais. La mobilisation de l'analyse institutionnaliste permet alors de proposer un ensemble de diagnostics concernant la performance des arrangements institutionnels impliqués dans la gestion de ce littoral. Il s'agit pour nous de repérer des éléments favorables ou au contraire défavorable à l'émergence d'une gestion durable de la ressource. En premier nous avons cherché à identifier des acteurs et leur rôle, réels ou perçus, au sein du littoral marseillais.

## **4.2. Les acteurs : présence, défaillance et légitimité**

Notre hypothèse de travail initiale est qu'il existe trois catégories d'acteurs au sein de notre situation d'action : des usagers professionnels, des usagers de loisir et ce que nous avons appelé des "représentants", c'est-à-dire des gestionnaires d'espaces naturels, des élus, des agents des administrations ou des collectivités territoriales liées au littoral. Nous avons donc interrogé des personnes appartenant à ces trois catégories d'acteurs afin d'analyser comment ils percevaient les acteurs du littoral marseillais et leur logique d'action, sachant que nous avons limité notre terrain d'étude à la rade Sud de Marseille, Cassis et La Ciotat.

### **4.2.1. Trois cercles d'acteurs qui se connaissent et se reconnaissent**

A la question « *Quels sont, selon vous, les acteurs du littoral ?* », là encore les réponses obtenues au sein de l'ensemble des personnes que nous avons interrogées sont cohérentes. Les acteurs interrogés, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, distinguent trois catégories d'acteurs, donc trois cercles d'acteurs, dans la terminologie de l'IAD, au sein de la situation d'action : les usagers professionnels, les usagers de loisir et ce que nous avons choisi d'appeler les représentants. Cela permet de valider notre hypothèse initiale.

L'analyse plus précise du discours des personnes interrogées, révèle que autant les usagers, qu'ils soient professionnels ou de loisir, que les représentants, citent en premier comme « acteurs du littoral » des usagers.

Mais ce qui est frappant dans le discours des usagers, professionnels ou de loisir, et ce à uniquement une exception près, c'est que les usagers, désignent exclusivement d'autres usagers comme acteurs du littoral. Par exemple, pour un plongeur les acteurs 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, euh...* ». Pour un kayakiste, les autres acteurs c'est « *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 ». Ainsi, un seul usager cite un acteur appartenant à une autre catégorie que celle des usagers et encore sous un terme générique « les pouvoirs publics ».*

Les réponses des représentants sont quelque peu différentes. Ils vont certes citer, souvent en premier les usagers, en distinguant les usagers professionnels des usagers de loisir mais surtout, ils vont énumérer une liste d'acteurs du littoral, parfois très longue. Par exemple seront cités par l'un d'entre eux assortis de commentaires sur leur rôles *« Alors d'abord il y a les gestionnaires de milieu, 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 urbaines, municipalités, etc... tout le littoral ou presque est géré par un contrat ou un autre... après, le problème, c'est de voir si tous les acteurs qui ont signé le contrat jouent le jeu et ça, c'est pas toujours évident... ensuite il y a les associations, les socio-professionnelles, les organisations syndicales, les ONG, les associations de protection de la nature, vous avez aussi les services de l'état, les DTM<sup>13</sup>, la DIRM<sup>14</sup>, les DREAL<sup>15</sup>, les préfetures maritimes, l'agence de l'eau, ensuite vous avez toutes les collectivités type conseil généraux, régionaux, et voilà. »*

### **Interprétation**

L'analyse du discours des personnes interrogées révèle l'existence de trois catégories d'acteurs, les usagers, au sein desquels sont distingués usagers professionnels et usagers de loisir et les représentants. On peut considérer que ces trois catégories d'acteurs sont perçues comme incontournables au sein de la situation d'action s'articulant autour de la gestion du littoral marseillais. Leur existence en tant qu'acteurs du littoral et leur présence au sein de la situation d'action sont perçues comme légitimes.

Il existe cependant une différence notable entre le discours des usagers, professionnels ou de loisir, et le discours des représentants sur les autres acteurs perçus au sein la situation d'action. En effet, les usagers ne considèrent comme « acteur » du littoral que d'autres usagers. Cela ne veut pas dire que les usagers pensent qu'ils sont les seuls à être en relation avec le littoral. Ce que révèle leur discours c'est qu'ils se perçoivent comme les seuls *acteurs*. Peut-être parce qu'ils confondent « acteurs » et « usagers », ce que nous distinguons et ce que la mobilisation du cadre de l'IAD nous incite à distinguer. Nous retiendrons ici cette explication, qui est la plus simple<sup>16</sup>, celle d'un décalage sémantique.

Comme élément de validation de cette explication, qui nous permet de penser que les usagers confondent « usagers » et « acteurs » est que nous observons que la catégorie d'acteurs que nous avons englobée sous le vocable de représentants n'est pas absente du discours des usagers, bien au contraire. Une catégorie particulière, les gestionnaires d'espaces naturels, occupe une place privilégiée dans le discours des usagers et parmi les gestionnaires d'espaces naturels, l'un d'entre

---

<sup>13</sup> Direction Territoriale et Maritime.

<sup>14</sup> Direction Inter Régionale de la Mer.

<sup>15</sup> Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

<sup>16</sup> Cette question mériterait d'être analysée plus en détail en demandant aux usagers ce qu'ils entendent eux par acteurs.

eux est même omniprésent dans leur discours : le PNCaI. Ce dernier est aussi abondamment cité par les représentants interrogés.

De plus, émergent au fil des questions, dans le discours tant des représentants que des usagers, deux autres catégories « d'acteurs ». Les premiers sont ce que nous appellerons les « gros pollueurs ». Sous ce vocable nous regrouperons les références faites par les acteurs interrogés au grand collecteur de Cortiou ou aux boues rouges de l'usine d'alumine de Gardanne se déversant dans le canyon sous-marin de Cassidaigne. Les seconds sont les « touristes ».

Ce qui est frappant c'est que la référence au PNCaI apparaît non pas lors des questions concernant les acteurs, mais lors des questions concernant *les usages, les conflits observés, les nuisances sur le littoral, les situations injustes, l'existence de privilégiés, la gestion du littoral ...* Quant aux « gros pollueurs » et aux « touristes » ils sont mentionnés lors des questions concernant *les nuisances et les dégradations*. C'est ce que nous allons maintenant détailler.

#### 4.2.2. La place singulière du PNCaI

Rappelons d'abord que bien entendu il avait été décidé dans la phase préparatoire de l'enquête d'aucune question incluse dans la grille d'entretiens utilisée ne nommerait ni même n'évoquerait le PNCaI ou toute autre entité de gestion, structure administrative, législative ... en lien avec le littoral, sa gestion, sa gouvernance.

La grille d'entretiens comprenait une série de questions concernant *les usages du littoral, les conflits observés, les nuisances sur le littoral, les situations injustes, l'existence de privilégiés, la gestion du littoral*.

##### **Le constat**

En réponse à ces questions, le PNCaI est abondamment cité, il est en fait omniprésent dans le discours des acteurs interrogés. Les personnes interrogées, usagers ou représentants s'y réfèrent  systématiquement et spontanément.

Le discours sur le PNCaI est le plus souvent critique. Le PNCaI est critiqué selon deux angles d'attaque. D'une part les personnes interrogées vont donner des exemples d'interventions ou de non interventions dont elles ont été les témoins. D'autre part, on va trouver des critiques formulées de façon très générale sous la forme « *c'est comme le parc...c'est une construction politique, qui vient de Paris* ». Soulignons aussi que, beaucoup d'acteurs interrogés, les usagers en particulier, désignent le PNCaI par « *Le Parc*<sup>17</sup> ».

C'est à de rares exceptions près, l'unique référence pour les usagers au sein de la catégorie d'acteurs que nous avons appelée « les représentants ». La référence au PNCaI est aussi présente dans le discours des représentants mais le PNCaI est cependant souvent cité par les représentants comme un acteur parmi d'autres.

Ce qu'il nous paraît alors intéressant d'explorer est comment le PNCaI est mentionné par les acteurs ? Deux types de discours montrent à quel point le PNCaI apparaît comme une institution

---

<sup>17</sup> C'est nous qui mettons les majuscules, mais elles nous semblent bien refléter l'esprit dans lequel ce terme est utilisé.

centrale. Nous ne retenons ici que les références explicites au PNCaL. Elles apparaissent en deux points des entretiens.

Premièrement, dès les premières questions qui explorent au tout début de l'entretien la perception des acteurs concernant la dégradation du littoral, les conflits dont ils ont été les témoins, les nuisances qu'ils ont observées, leur perception de l'existence de privilégiés ou au contraire de laissés pour compte, le PNCaL est abondamment cité. Deux types de discours dominant. Dans le premier, les acteurs décrivent des situations dans lesquelles ils ont été directement impliqués ou dont ils ont été témoins et pour lesquelles ils considèrent que le PNCaL est ou devrait être partie prenante. *Le Parc*, éventuellement de façon plus ciblée, les agents du PNCaL sont clairement critiqués. Par exemple un loueur de kayak dit : « (...) 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 dit : « (...)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... ». Un représentant déplore « 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 ». Un pêcheur questionne : « Quand on fait un parc national dans de l'immondice, ça veut dire quoi ? ». Le deuxième type de discours est un discours plus général, mais tout aussi critique sur le PNCaL. Par exemple, un pêcheur dit « on a créé le parc qui est un parc politique, ça on ne peut pas dire le contraire... ». Un autre affirme « ... c'est comme le parc, à la base c'est une force électorale, rien d'autre... ». Pour un troisième, parlant de concertation « et l'exemple le plus significatif, c'est le parc des calanques. Ça, ça a été une vraie mascarade ». On trouve aussi souvent un discours du type ... « 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... ». Pour un autre, « le parc des calanques est une gigantesque opération commerciale et l'écologie, c'est pas l'objet ».

La deuxième référence explicite au PNCaL, apparaît lors de la question concernant la gestion du littoral : « A votre avis, qui gère le littoral ? ». Le discours des acteurs interrogés fait clairement apparaître que le PNCaL est perçu soit comme l'élément déjà central de la gestion de cette partie du littoral marseillais, soit comme devant le devenir dans le sens où il est perçu comme l'institution qui va devenir incontournable dans la gestion du littoral marseillais dans l'avenir mais aussi de façon plus surprenante vu la virulence de certaines critiques, comme celle qu'il est souhaitable de voir émerger comme structure majeure de gestion. On trouve par exemple : « Jusqu'à maintenant c'était un peu les collectivités territoriales, les propriétaires privés, l'état, et maintenant ça va être le parc ». Un pêcheur dit de façon plus directe : « ... si il n'y a pas une gestion globale au niveau du plan d'eau, en cohérence avec le parc... plus de sensibilisation, plus de gestion des mouillages, des rapports de bonne conduite, des permis de pêche pour les plaisancier... à un moment il faut rentrer dans le lard ». 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 »

Ainsi, les usagers, du moins dans le discours que nous avons pu recueillir, ne semblent connaître et reconnaître comme interlocuteur, que le PNCaL. Ce dernier semble résumer pour eux toute la gouvernance de cette partie du littoral. Mais au-delà de cela, il semble que le Parc soit désigné par eux, comme devant dans l'avenir assurer toute la gouvernance de la zone. Ainsi, malgré les

critiques souvent virulentes contre le PNCal et surtout à l'encontre du processus de concertation mis en place en vue de sa création, malgré les attaques personnelles adressées à certains de ces membres, malgré les procès d'intention, les acteurs que nous avons interrogés, du moins dans le discours que nous avons pu recueillir lors de notre enquête semble souhaiter que la position du PNCal dans la gestion de la zone soit consolidée. En forçant à peine le trait, on réclame du parc qu'il protège le littoral, qu'il punisse les contrevenants... mais aussi qu'il écoute les usagers. Un seul souhaite sa disparition mais il n'envisage pas sérieusement l'hypothèse.

Il n'est certes pas surprenant que le PNCal apparaisse dans le discours des acteurs. Nous avons anticipé que le PNCal serait abondamment cité par les personnes interrogées, d'autant plus après avoir fait le choix de restreindre notre terrain à la rade Sud de Marseille, à Cassis et La Ciotat. Ce qui est frappant et surprenant c'est la focalisation sur le PNCal du discours des acteurs interrogés en particulier des usagers, qui semblent le percevoir comme quasiment l'unique acteur collectif du littoral Marseillais. La référence au PNCal reste très présente chez les représentants, même lorsqu'ils ont une vision plus large en parlant de *Fos* ou du *Port de Marseille*. Pour mesurer plus finement l'importance de l'occurrence du discours sur le PNCal, il faudrait certainement interroger des personnes dont le théâtre d'opérations est la Côte Bleue par exemple. Cela permettrait de mieux cerner si l'omniprésence du discours sur le PNCal concerne l'ensemble du littoral marseillais, de la Côte Bleue à La Ciotat. A partir de là, il serait peut être possible de nuancer nos résultats en faisant éventuellement émerger des particularités dans le discours des acteurs de la situation d'action concernant la gestion du littoral de la « rade Sud – Cassis – La Ciotat ».

#### 4.2.3. Des « acteurs cachés »

Lorsque sont abordées les questions touchant aux *nuisances* ou aux *dégradations* concernant le littoral et perçues par les acteurs interrogés, apparaissent alors deux nouvelles catégories d'acteurs, que l'on peut considérer comme « cachés ».

D'une part, les **touristes**, qui soulignons-le sont aussi évoqués comme des *privilegiés*. Les acteurs que nous avons interrogés leur font trois types de reproches. Les touristes sont accusés de ne pas avoir de vision patrimoniale 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 dit : « *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* ». Un gestionnaire de site constate que « *... on est conscient que pas tout le monde ne connaît la réglementation, surtout les touristes* ». Ces deux premiers reproches sont souvent associés à un troisième qui s'adresse plus directement au PNCal celui d'attirer ou de chercher à attirer les touristes. Un plaisancier explique : « *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* ». Un élu dit : « *(...) lorsqu'on présente le parc des calanques comme une destination touristique de premier choix, on met le doigt dans l'engrenage qui va conduire dans les années à venir à l'augmentation du tourisme maritime et du bétonnement du littoral...* ». Signalons cependant que le PNCal n'est pas toujours cité comme élément initiateur de cette vague touristique, la Ville de Marseille est aussi mise en cause ou même une volonté publique plus générale et diffuse, 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* ».

La seconde catégorie d'acteurs « cachés » est constituée par ce que nous appellerons les « Gros Pollueurs ». En réponse, aux questions concernant la *dégradation* du littoral ou les *nuisances*, on observe ici encore une grande convergence dans les réponses sur l'ensemble des personnes interrogées. Le terme générique de « *pollution* » est le plus souvent utilisé en réponse à ces questions. Cette « pollution » est ensuite qualifiée plus précisément : il s'agit de rejets polluants en mer. Deux causes majeures de pollution sont perçues et citées par l'ensemble des personnes interrogées. Elles citent d'une part, les rejets de la station d'épuration (cette dernière étant jugée unanimement insuffisante) ou le grand collecteur de Marseille qui se déverse à Cortiou, le plus souvent associés « *aux eaux de pluies* » entraînant la pollution et la fermeture des plages. Elles désignent d'autre part, les boues rouges de l'usine d'alumine de Gardanne qui se déversent dans le canyon sous-marin de Cassidaigne et qui sont citées elles aussi comme une des pollutions les plus importantes sur le site. Ici encore, il est souvent reproché au PNCaI, de façon plus ou moins virulente, de ne pas faire ce qu'il faudrait. Par exemple, un représentant dit « *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* ». Un plaisancier, plus indulgent, juge quant à lui qu'« *il y a encore quelques pollutions qu'il faudrait arrêter, comme les boues rouges ou les égouts de Marseille qui se déversent non seulement à Cortiou mais aussi, dès qu'il pleut trop, dans le port de Marseille et sur les plages de l'Huveaune qui est un des fleuves les plus pollués d'Europe* ».

Par définition, ces « gros pollueurs » sont perçus comme n'ayant pas de vision patrimoniale et comme ne faisant pas partie des acteurs légitimes au sein de la situation d'action comme en témoigne le discours de cet autre plaisancier : « *et les boues rouges, quand on les a mis, on ne nous a pas demandé notre avis* ».

### Interprétation

L'analyse du discours des acteurs qui se connaissent, se reconnaissent révèle l'existence d'« acteurs cachés ». Nous pouvons parler d'acteurs car les **décisions** et **choix** de ce que nous avons choisi de désigner comme « les gros pollueurs » et « les touristes » affectent clairement les **coûts et bénéfiques** que les autres acteurs perçoivent au sein de la situation d'action<sup>18</sup>. En effet, leurs actions sont perçues comme ayant un impact négatif fort voire majeur sur le système et l'écosystème : ce sont donc clairement des acteurs puisqu'ils sont générateurs de *nuisances* et de *dégradations* pour les acteurs que nous avons interrogés. On retrouve ici des éléments d'analyse de la théorie économique standard qui qualifierait ces nuisances en termes d'externalités négatives. L'évocation par les acteurs interrogés de ces éléments générateurs d'externalité, révèle que la situation d'action que nous devons considérer est un milieu ouvert pour lequel par définition, il est quasiment impossible d'exclure des acteurs de l'accès au bien.

---

<sup>18</sup> Voir section 3 du présent document.

Le fait qu'ils apparaissent lors des questions abordant les *nuisances* et les *dégradations* du littoral et non celles évoquant les *conflits* justifie le fait de les qualifier de « cachés » : ces acteurs sont perçus comme étant à l'extérieur de la situation d'action. Ainsi, un représentant dit en parlant des boues rouges « *Non, ça c'est un autre dossier dans lequel sont impliqués entre autre l'Etat, Rio Tinto<sup>19</sup> et c'est l'agence de l'eau de Lyon qui suit le dossier (...)* ».

En résumant un peu sommairement les différents propos recueillis, il est possible de dire que ces groupes « d'acteurs cachés » sont perçus par les acteurs qui eux se connaissent et se reconnaissent, c'est-à-dire les usagers professionnels, les usagers de loisir et les représentants, comme des intrus nuisibles. Ils sont perçus comme n'ayant pas de légitimité au sein de la situation d'action en particulier car ils ne partagent pas le désir de préservation de la ressource. Leurs actions sont considérées comme quasi illégales. Ils ne devraient pas être là et le PNCaI devrait les exclure : celui qui dévie de la vision patrimoniale est et doit être exclu comme acteur mais cette exclusion d'acteurs importants de la situation d'action ne va pas sans poser problème.

#### 4.2.4 Première proposition de diagnostic

Nous pouvons résumer les traits marquants de la perception de la situation d'action par les acteurs interrogés de la façon suivante :

- Il existe trois catégories d'acteurs qui se connaissent et se reconnaissent, qui se perçoivent et sont perçus par les autres acteurs comme légitimes au sein de la situation d'action. Il s'agit des usagers professionnels, des usagers de loisir et des représentants. Cela n'empêche pas les conflits entre eux.
- Il existe une focalisation du discours de ces acteurs sur le PNCaI. La référence au PNCaI est quasi exclusive chez les usagers professionnels et des usagers de loisir. Elle est fortement présente chez les représentants. Il y a ainsi une focalisation du discours des acteurs interrogés sur le PNCaI comme lieu de décision, de résolution voire parfois de génération des problèmes de gestion de cette partie du littoral marseillais.
- Le discours de ces acteurs est souvent très critique envers le PNCaI mais, celui-ci est cependant perçu comme étant ou comme devant être dans le futur, l'institution centrale de gestion de cet espace. Le PNCaI est crédité d'une vision patrimoniale qui lui assure sa légitimité au sein de la situation d'action.
- L'existence d'« acteurs cachés », « les gros Pollueurs » et « les touristes », révèle que le littoral est un milieu ouvert.
- Ces « acteurs cachés » sont pensés et maintenus hors de la situation d'action. En effet, ils n'ont pas de vision patrimoniale et donc n'ont pas de légitimité à faire partie de la situation d'action.

Partant de ces constatations, il est possible de proposer un premier ensemble de diagnostics des performances des institutions à l'œuvre sur le littoral marseillais :

---

<sup>19</sup> L'entreprise concernée.

- Les contours de la situation d'action concernant la Rade Sud de Marseille sont mal identifiés par les acteurs. Il existe des acteurs importants qui sont en dehors de la situation d'action. Ainsi, de fait, certaines difficultés ne peuvent être discutées et éventuellement réglées à l'intérieur de la situation d'action.
- Il existe une certaine confusion des niveaux de règles : les acteurs, en particulier les usagers prêtent au PNCaI des prérogatives qu'il n'a pas. Ainsi, le PNCaI applique les lois, en particulier il applique les dispositions énoncées dans le décret de création mais il n'édicte pas les lois. En particulier, il n'a aucun pouvoir pour exclure les « gros pollueurs ».
- Un discours récurrent aussi concernant le PNCaI concerne son manque de moyen de police. Ainsi, il ne dispose pas des structures qui pourraient par exemple permettre de sanctionner les contrevenants aux règles. Ce non-respect des règles apparaît comme étant l'un des griefs principaux faits aux touristes.

Nous reviendrons les deux derniers diagnostics, dans la section suivante consacrée aux règles et à l'existence des trois niveaux de règles au sein de la situation d'action concernant le littoral de la rade Sud de Marseille-Cassis et La Ciotat.

### **4.3. Les règles : présence, défaillance et confusion**

L'analyse du discours des acteurs interrogés permet d'affirmer que ces acteurs perçoivent et identifient deux niveaux de règles : les règles opérationnelles et les règles de choix collectifs.

#### **4.3.1. Le discours sur les règles opérationnelles et les règles de choix collectifs**

Les règles opérationnelles sont celles qui structurent les interactions quotidiennes entre les acteurs. Ces règles opérationnelles définissent en particulier les droits d'accès et de prélèvement, elles fixent aussi les actions que les individus sont autorisés ou non à faire, elles désignent qui surveille et qui sanctionne.

#### **Le constat**

Les discours des acteurs interrogés, en particulier celui des usagers tant professionnels que de loisir, révèlent que les règles opérationnelles à l'œuvre sur le littoral de la rade sud de Marseille-Cassis-La Ciotat sont, contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper, assez peu contestées. Des désaccords par exemple, sur les limites des zones de non-pêche, les restrictions concernant la chasse sous-marine ou d'autres conflits ponctuels sont signalés. Il faut noter que ces désaccords ne sont pas au centre des discours et ne semblent pas ou plus représenter aujourd'hui des points de cristallisation y compris de la part des acteurs directement impliqués.

De plus, les personnes interrogées déclarent avoir peu observé de conflits. Lorsqu'elles ont été témoins de conflits il s'agit de conflits d'usage assez banals. Il doit être noté cependant, que les usagers ignorent la plupart du temps qui gère ces conflits et comment les résoudre.

En dernier lieu, pour un grand nombre d'acteurs interrogés, usagers professionnels, usagers de loisir ou représentants, la « police » apparaît insuffisante pour faire respecter les règles sur cette partie du littoral marseillais.

Ainsi, on constate que les règles opérationnelles sont peu remises en cause, même si des conflits subsistent. Les acteurs déplorent le peu de moyens de police pour faire respecter ces règles, dont disposent les acteurs qu'ils perçoivent comme légitimes pour faire respecter ces règles. Il s'agit du PNCaI mais aussi des Affaires Maritimes. Ainsi, les personnes interrogées déplorent souvent le manque de moyens du PNCaI afin de faire respecter la loi. L'existence du PNCaI n'est pas remise en cause. Personne ne réclame sérieusement sa disparition.

### **Interprétation**

Les règles opérationnelles, sont peu remises en cause, même si les conflits qui subsistent doivent être résolus. En effet, l'existence de désaccords d'usage même ponctuels ne doit pas être négligée. Ces désaccords pourraient générer des oppositions tenaces de la part de certains acteurs comme les pêcheurs professionnels, s'ils n'étaient pas entendus.

Les acteurs réclament même que ces règles opérationnelles, qu'ils acceptent globalement, soient respectées par l'ensemble des acteurs et qu'il y ait plus de « police » pour les faire respecter. C'est une caractéristique jugée comme essentielle par Schlager and Ostrom (1992) qui soulignent que « Laws and regulation must be forced to become rules ». Le PNCaI apparaît comme légitime afin de jouer ce rôle et ainsi on peut affirmer que les règles de choix collectifs dont l'une des expressions est le PNCaI, apparaissent ainsi elles aussi peu contestées.

Ainsi, il ne semble pas exister de difficultés qui ne puissent être dépassées concernant les règles opérationnelles ou les règles de choix collectifs au sein de la situation d'action définie pour la gestion du littoral de la rade Sud de Marseille.

Mais ce que révèlent l'analyse du discours des agents c'est que des difficultés existent mais elles concernent les règles constitutionnelles et plus particulièrement l'existence d'une confusion entre les règles de choix collectifs et les règles constitutionnelles. C'est ce que nous allons présenter maintenant.

#### **4.3.2. La confusion des règles de choix collectifs et des règles constitutionnelles**

Les principaux reproches qui ont été recueillis lors des entretiens semi directifs, concernent les processus collectifs qui ont présidé à la mise en place du PNCaI et non l'existence du PNCaI. En forçant à peine le trait, on peut dire que ce qui est reproché au PNCaI c'est ce qui existait avant lui.

### **Constat**

Focalisant les reproches, le processus de concertation mis en place lors de la création du PNCaI est fortement remis en cause, souvent en termes très durs. Ainsi, la création du Parc et une partie des décisions prises au cours de cette période de concertation-crétion sont vues comme « *politiques* » et « *venant de Paris* ».

Concernant le processus de concertation, il s'est déroulé rappelons-le entre avril 2009 et mars 2010 (en tenant compte de son extension). On se doit de prendre acte des traces et des rancœurs qu'il a

générées, auprès des trois catégories d'acteurs que nous avons identifiées, et ceux plus de trois ans après sa finalisation. Parmi les principaux griefs avancés 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. Ainsi, les reproches les plus courants adressés au GIP Calanques<sup>20</sup> dont le PNCaI n'est que le prolongement sont : « *la création et l'invitation de groupes non représentatifs* » ou « *les interlocuteurs choisis par le GIP n'étaient pas les bons* ». Nous retrouvons là, mais trois ans après et avec une force qui semble être intacte les critiques concernant le processus de concertation telles qu'elles avaient été mises en lumière dans le travail de Deldreve et Deboult (2011).

On trouve ainsi chez les acteurs, parfois chez les mêmes, deux types de discours. D'une part, le processus de décisions, dont la concertation, qui ont précédé la création du PNCaI sont fortement remis en cause. D'autre part, des reproches adressés au PNCaI concernent des actions ou des non actions du PNCaI. Dans le discours des différentes personnes interrogées on retrouve l'idée que le PNCaI « devrait ... » ou au contraire que « dans un parc on ne devrait pas pouvoir faire... ». Certains acteurs constatent que « *s'il y a des patrouilleurs, du parc des calanques (...) ils ne peuvent pas être partout* ».

En résumé, le discours concernant le PNCaI peut apparaître comme très hostile. Est-ce que cela augure d'une remise en cause du PNCaI lui-même ? La réponse est clairement : NON.

En effet, tout en se plaignant, tous les acteurs prennent acte de l'existence du PNCaI. Ils n'en demandent pas la disparition (au moins chez les personnes interrogées dont certaines sont quand même très virulentes contre le parc et/ou son personnel). Les acteurs interrogés considèrent qu'il est nécessaire de protéger cet espace, qu'il faut une structure pour le faire. UN parc mais peut-être pas ce parc, est une bonne structure. Le PNCaI en tant que structure de gestion et de décision collectives n'est pas (ou peu) remis en cause, ce qui montre que les règles de décision collectives du moins celles concernant l'existence d'une telle structure de protection est acceptée par l'ensemble des acteurs.

L'analyse du discours des acteurs révèle qu'ils ont clairement des attentes en matière de gestion du littoral vis-à-vis du PNCaI. Il est perçu comme le lieu où se prennent (ou où devraient se prendre) les décisions collectives concernant cette partie du littoral marseillais. Ces acteurs lui reconnaissent une légitimité dans la gestion de la zone.

### **Interprétation**

La mobilisation du cadre d'analyse IAD permet une double lecture de ces discours.

Le processus de concertation et certaines décisions qui ont été prises pendant la période de concertation-crétion du PNCaI sont perçus comme des décisions non locales, c'est-à-dire comme étant à l'extérieur de la situation d'action dans la terminologie proposée par l'analyse IAD. Or l'impact de ces décisions collectives sur les actions quotidiennes des acteurs est important. Le fait

---

<sup>20</sup> Groupement d'Intérêt Public des Calanques qui est la structure juridique qui a précédé le PNCaI et qui a été chargée d'organiser la concertation.

que ces décisions soient perçues comme ayant été prises à l'extérieur de la situation d'action peut conduire à une remise en cause de leur légitimité.

Il est cependant possible d'affirmer que les acteurs reconnaissent la légitimité des règles utilisées au niveau des choix collectifs à travers la reconnaissance de PNCal. Mais en même temps leur discours sur le PNCal révèle une confusion dans les niveaux de règles entre le niveau des règles de choix collectifs et les règles constitutionnelles. En effet, le rôle du PNCal est en grande partie d'appliquer les *règles* (au sens de l'IAD) telles qu'elles sont écrites dans le décret de création du PNCal. Il n'a finalement que peu de possibilités de modifier ces *règles*. Il n'a pas le pouvoir d'interdire l'accès à la zone à certains comme les « Gros Pollueurs » ou de modifier certaines règles opérationnelles contestées par les certaines personnes interrogées.

Cette lecture permet de mettre en évidence d'un niveau de règles manquant ou perçu comme manquant au sein de la situation d'action définie sur cette partie du littoral marseillais : le niveau des règles constitutionnelles. C'est le niveau de règles qui permet de penser la dynamique des règles opérationnelles, des règles de choix collectifs et des acteurs autorisés à participer à ces choix. Or ce que l'on constate c'est que les acteurs ne se projettent pas dans des institutions dynamiques. Le discours qu'ils ont sur les institutions les fait apparaître comme figées. Il semble que tout se soit arrêté lors de la création du PNCal en 2012 et que tout soit figé depuis, sans possibilité pour les acteurs de penser leur avenir.

Un extrait du discours d'un plaisancier nous semble particulièrement révélateur de cette situation. Il dit dans un entretien réalisé en septembre 2013: « *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 (...)* ». Notons l'emploi de l'imparfait et du passé du conditionnel dans ce discours.

#### **4.3.3. Deuxième Proposition de diagnostic**

La lecture que permet l'IAD du discours des acteurs interrogés, qu'ils soient des usagers professionnels, des usagers de loisir ou des représentants, concernant la perception qu'ils ont des règles à l'œuvre dans la situation d'action concernant la gestion du littoral marseillais composée de la rade Sud, Cassis et La Ciotat permet de proposer un deuxième diagnostic.

- On constate une assez bonne acceptation des règles opérationnelles et des règles de choix collectifs. De plus, un grand nombre d'acteurs regrette l'insuffisance des moyens de police dont dispose le PNCal afin de faire respecter les règles opérationnelles. Cela assure la légitimité du PNCal pour la gestion de cette partie du littoral marseillais.
- Par contre, on constate l'absence ou la disparition d'un niveau de règles au sein de la situation d'action, celui du niveau de règles constitutionnelles. Ainsi, les institutions sont perçues par les acteurs comme figées. Les éléments permettant de modifier les institutions semblent avoir disparu de la situation d'action après la création du PNCal. Ils sont perçus par les acteurs comme étant maintenant à l'extérieur de la situation d'action.

## 5. Discussion

Le travail qui a été mené en mobilisant le cadre d'analyse de l'IAD permet de proposer modestement un premier ensemble de diagnostics concernant la gouvernance du littoral marseillais constitué de la rade Sud-Cassis et La Ciotat.

Cet ensemble de diagnostics est proposé sous la forme de deux listes. Ces listes ont pu être établies grâce à l'analyse du discours de certains acteurs de la zone à travers le cadre théorique construit par Ostrom et les chercheurs associés au « Workshop in Political Theory and Policy Analysis » de l'université de l'Indiana. La première liste présente les conditions rencontrées sur littoral marseillais et que la mobilisation de l'IAD nous permet d'appréhender comme des conditions favorables à la mise en œuvre d'une "bonne" gouvernance ou des points forts des institutions actuelles. La seconde présente des conditions considérées comme défavorables ou des points faibles des institutions actuelles.

### 5.1. Conditions favorables

- Une vision patrimoniale partagée de la ressource.
- Un objectif individuel et collectif de préservation et de conservation de la ressource.
- La conscience d'une responsabilité individuelle et collective concernant la préservation et la conservation de la ressource.
- L'acceptation (en grande partie) et la légitimité des règles opérationnelles et de choix collectifs comme le PNCa.

### 5.2. Conditions défavorables

- Des lacunes dans les règles opérationnelles : manque d' *enforcement* des règles, c'est-à-dire ici des moyens de police jugés insuffisants.
- Des conflits sur l'usage et l'accès à la ressource qui demeurent non réglés.
- Un milieu ouvert et des acteurs importants perçus et maintenus en dehors de la situation d'action.
- Un niveau d'analyse et de règles, le niveau constitutionnel, perçu comme étant à l'extérieur la situation d'action.
- Des règles opérationnelles et des règles de choix collectifs perçues comme figées après la création du PNCa.

## **Conclusion et perspectives de recherche**

Nous souhaiterions poser une question en guise de conclusion de ce travail. En effet, à la fin de ce travail, qui rappelons-le est une étude exploratoire, nous pouvons nous demander si **les acteurs pensent sincèrement être arrivés au bout d'un processus comme l'expriment les usagers ou perçoivent ils seulement des débuts difficiles comme l'expriment les représentants ?**

Répondre à cette question nécessiterait de développer une nouvelle étape dans notre analyse qui s'attacherait à décrire et comprendre à dynamique des institutions sur cette partie du littoral marseillais. En effet, à l'issue de ce travail, le résultat qui nous semble majeur est celui de la représentation des institutions par les acteurs interrogés lors de ce premier travail, comme d'institutions figées. Cette analyse de la dynamique ou plutôt de la perception de la disparition de la dynamique institutionnelle permettrait de proposer des outils permettant par exemple de développer l'hypothèse auprès des acteurs qu'il est possible de modifier la gouvernance de la zone en ne définissant pas tout à partir du PNCal ou de remettre le troisième niveau de règles dans la situation d'action.

## Bibliographie

- D'Aquino, P., Le Page, C., Bousquet, F. et Bah, A. 2003. Using self-designed role-playing games and a multi-agent system to empower a local decision-making process for land use management: The SelfCormas experiment in Senegal. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 6(3).
- Babin D., Antona M., Bertrand A., Weber J., 2002, Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence, In : Cormier Salem Marie-Christine (ed.), Juhé-Beaulaton D. (ed.), Boutrais Jean (ed.), Roussel B. (ed.) *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*, Paris : IRD ; MNHN, p. 79-99.
- Barreteau, O., Le Page, C. et D'Aquino, P. 2003. Role-Playing Games, Models and Negotiation Processes. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 6(2).
- Barreteau O. Le Page C. et Perez P. 2007. Contribution of simulation and gaming to natural resource management issues: an introduction. *Simulation & Gaming*, 38: 185-194
- Berkes F., 2000, Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom-Up, Proceedings of IASCP Conference.
- Billé, R., 2006, Gestion Intégrée des Zones Côtières : quatre illusions bien ancrées, *Vertigo*, 7(3), 12p.
- Chanteau, J-P., Coriat B., Labrousse A., et F. Orsi, 2013, Introduction, *Revue de la Régulation* [En ligne], 14 |2ème semestre /Autumn 2013, mis en ligne le 14 février 2014, consulté le 14 février 2014. URL : <http://regulation.revues.org/10437>.
- Deldrève V., Deboudt Ph (dir.), Flanquart H, Ginelli L., Hellequin A-P., Hérat A., Herbert V., Melin H., Marquet V., 2011, *Un Parc National pour les Calanques de Marseille ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité*, Rapport Final, Programme « Concertation et principe de légitimité », MEDDTL, 328p.
- Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, p 1243-1245.
- Hogson G., 2004, The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism. London and New York: Routledge, 2004.
- Janssen M.A., Bousquet F., Ostrom E., 2011, A multimethod approach to study the governance of social-ecological systems : Dossier « Le champ des commons en question : perspectives croisées », *Natures sciences sociétés*, 19 (4) : 382-394.
- Janssen M., Ostrom E., 2006, Governing Social-Ecological Systems, in: *Handbook of Computational Economics II: Agent-Based Computational Economics*, L. Tesfatsion and K.L. Judd (eds), Elsevier Publisher, pp 1465-1509.

Kiser L.L., Ostrom E., 1982, The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In *Strategies of Political Inquiry*, Ed E. Ostrom, 179-222, Beverly Hills: Sage.

McGinnis M. D., Ostrom, E. (2011), "Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity", *Public Administration Review*, vol. 72, n° 1, p. 15-25.

North D.C., 1995, *The New Institutional Economics and Development, Reinventing the Commons*, Proceedings of the 5 th IASCP Conference, Bodo, Norway, pp 25-32

North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New-York.

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 | 2e semestre / Autumn 2013, mis en ligne le 14 février 2014, consulté le 16 février 2014. URL : <http://regulation.revues.org/10471>.

Ostrom E., 1990, *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ostrom E., 2011, Background on the Institutional Analysis and Development Framework *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, 2011.

Ostrom E., Basurto X., 2013, Façonner des outils d'analyse pour étudier le changement institutionnel, *Revue de la Régulation* [En ligne], 14 | 2ème semestre / Autumn 2013, mis en ligne le 14 février 2014, consulté le 14 février 2014. URL : <http://regulation.revues.org/10437>.

Ostrom E., Basurto X., 2011, Crafting analytical tools to study institutional change, 7:3,317–343, The JOIE Foundation 2010, doi: 10.1017/S1744137410000305, First published online 16 August 2010.

Ostrom E., 2012, Why Do We Need to Protect Institutional Diversity ? *European Political Science* 11(1): 128–47. doi:10.1057/eps.2011.37. Published online July 29, 2011.

Schlager E., Ostrom E., 1992, Property-Rights Regimes and Natural Resources : A conceptual Analysis, *Land Economics*, 68(3), 249-62.

Simon H., 1955, *A Behavioral Model of Rational Choice*, *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.

## Annexe

### Grille d'entretiens utilisée

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 ?

1) 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 ?

2) Equité – 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 ?

Etaient-elles illégales ?

3) 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 ?