

Un parc national pour les calanques ?

Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité

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, Décision, Environnement », MEDDE, 328 p.

RESUME (4 pages)

Présentation du projet et des approches menées

Ce projet propose une lecture analytique et pluridisciplinaire de la création du parc national des Calanques, premier parc national créé en 2012 en France métropolitaine selon les termes de la Loi de 2006 sur les parcs nationaux de seconde génération. Il est situé aux portes d'une métropole littorale de près de deux millions d'habitants. Ce parc national est porteur d'enjeux environnementaux, sociaux et politiques représentatifs des grands enjeux actuels de protection de la nature et original au regard de ces caractéristiques et des patrimoines paysager, écologique et culturel des Calanques. Ces enjeux sont mis en débat dans le cadre d'un processus de concertation mis en œuvre par le Groupement d'Intérêt Public (GIP) des Calanques de Marseille à Cassis (GIP des Calanques) au cours des années 2009 et 2010. Notre projet s'est déroulé durant le temps de cette concertation. L'un de ses principaux objets est l'étude de cette concertation organisée par le GIP en vue de contribuer à l'élaboration du projet de territoire du parc national, formalisé dans une charte. Notre questionnement de recherche, né de la confrontation de deux objets d'étude encore peu associés – les processus dialogiques d'une part, les inégalités environnementales d'autre part -, est, de mettre en exergue les modes d'articulation potentielle entre exigence de préservation et préoccupations en termes d'égalité d'accès et de légitimité des usages.

Le premier objectif du projet est de rendre compte des processus de construction territoriale et de participation locale inscrits non seulement dans la procédure officielle de création du parc national, mais aussi plus largement dans l'histoire de la protection des Calanques. Le second objectif, associé, est de mettre en exergue les modes d'articulation potentielle, au sein de ces processus, entre exigences de préservation et préoccupations en termes d'inégalités environnementales. La notion d'inégalité environnementale (ou écologique), si elle n'est pas encore érigée en concept, conduit à s'intéresser aux populations - usagers, résidents - concernés par l'exposition aux risques ou l'accès aux ressources, aménités environnementales, et aux impacts sociaux des actions collectives et publiques à visée environnementale (Pye et al., 2008 ; Deldrève, 2011). Cumulée à d'autres formes d'inégalités sociales, elle peut ainsi recouvrir selon L. Laigle (2005) une inégale capacité à mobiliser les arguments et politiques écologiques et à défendre des intérêts en la matière. On s'interrogera donc ici sur les modalités de prise en compte des inégalités environnementales dans la constitution du parc. Notre hypothèse générale est que les choix opérés en matière de préservation seraient ceux qui desserviraient le moins les intérêts perçus comme les plus légitimes, et pourraient tendre de ce fait à renforcer les inégalités environnementales, dans la mesure où la définition même de ce qui est légitime s'établirait en fonction des rapports de force en présence et des inégalités en termes de participation.

Les chercheurs et enseignants-chercheurs mobilisent différentes disciplines des Sciences Humaines et Sociales (Sociologie, Géographie, Urbanisme et Anthropologie) pour proposer, à partir d'un travail d'archive et d'enquêtes essentiellement qualitatives (entretiens et observation), trois approches complémentaires.

La première, consacrée au processus de construction territoriale, permet de comprendre le choix d'un parc national pour les Calanques et la délimitation de ses périmètres, comme étant le produit d'une histoire locale longue (dont il s'agit alors de repérer les étapes) et de relations entre les communes (dont il s'agit d'identifier les stratégies). Afin de diversifier les temporalités ainsi que les échelles spatiales, notre analyse de la construction territoriale opère, par ailleurs, trois zooms sur des marges urbaines du parc : un ancien quartier de relégation sociale La Cayolle, la commune de La Ciotat et l'Archipel du Frioul,

La deuxième approche est consacrée à la concertation mise en œuvre par le Groupement d'Intérêt Public des Calanques de Marseille à Cassis en 2009 et 2010, à ses modalités, acteurs, et aux enjeux et principes de légitimité qui y sont débattus. Elle s'intéresse également à ses interactions avec des formes de participation citoyenne plus spontanées (émanant de collectifs associatifs) et à leurs implications en termes de légitimation et de réglementation des usages (et donc de propositions pour la charte).

Enfin notre troisième approche propose de porter la focale (dans et hors concertation) sur quelques usages controversés, telles la chasse et la chasse sous-marine, voire occultés telles les activités industrielles passées, ou encore définis comme emblématiques - escalade, cabanon, randonnée – mais non moins discutés lors de la concertation au regard de leurs impacts écologiques ou paysagers sur le massif des Calanques.

Au terme de ce travail de recherche, nous avons souhaité structurer notre réflexion de manière transversale aux trois entrées proposées, à travers trois questions. La première pourrait se formuler de manière provocatrice : pourquoi la concertation menée dans le cadre de l'élaboration de la charte concourt-elle à conforter voire à renforcer les inégalités environnementales ? La seconde, sans qu'elle puisse être directement reliée à la première (car la contestation n'est pas une revendication d'égalité), s'impose au regard de l'événementiel les mois qui suivent la diffusion de l'avant-projet de charte, issu de la concertation : pourquoi est-il tant contesté ? Enfin la troisième interroge plus directement le rapport entre concertation et décision.

Principaux résultats

Pourquoi la concertation pour l'élaboration de la charte du futur parc national renforce-t-elle ou produit-elle des inégalités environnementales ? Au fil des chapitres, les réponses se précisent. Les unes tiennent au processus de concertation, les autres davantage à son objet : la création d'un parc national pour protéger le patrimoine naturel et culturel des Calanques.

La concertation, pour commencer, génère d'elle-même un certain nombre de mécanismes de sélection qui trouvent ici une configuration particulière de par la constitution d'un espace public autonome historiquement constitué autour de la préservation des Calanques. Cet espace a pesé de tout son poids sur celui de la concertation, préfiguré par l'équipe du GIP et rapidement modifié sous la pression des associations d'usagers récréatifs et de comités d'intérêt de quartier (CIQ) impliqués depuis longue date dans la préservation du massif. Faute de temps, de volonté politique, ou héritage d'une forme d'institutionnalisation pérenne des rapports entre résidents-usagers et leurs élus locaux : rien n'a été mis en place pour rééquilibrer les inégalités qui caractérisaient l'espace public autonome, donner la parole à

ceux qui ne l'ont pas et qui, peu informés, n'ont guère « fait de bruit » (Anselme, 2000). Ainsi la configuration de l'espace public autonome et des différentes scènes de la concertation concourent à expliquer celle des enjeux qui y ont été débattus (essentiellement résidentiels et récréatifs). Elle éclaire aussi la prégnance de principes de légitimité, comme la tradition, et de justice, tel le mérite, qui justifient le traitement différencié des pratiques sans jamais être mis en débat. Le pilotage politique et le contrôle social exercé au sein d'assemblées relativement homogènes ne permettent pas de penser l'espace intermédiaire de la concertation (Sraud, 2009) comme un espace d'expression entièrement libre, régi par un « agir communicationnel » tel que le définissait Habermas (on ne peut parler de consensus librement obtenu). Certains points de vue minoritaires, plus égalitaires, formulés en entretiens n'ont pas été exprimés ou entendus dans les débats. Ainsi ceux-ci se sont-ils souvent centrés sur des questions d'équité, sans jamais aborder celles des inégalités d'accès au futur parc, ni même à l'espace de la concertation.

Le fait que l'égalité n'ait pas fait figure de principe de justice et que les inégalités d'accès n'aient pas été considérées comme telles peut être également imputable à l'objet même de la concertation : la création du parc national. Dire que la prégnance du paradigme écologique conduit à discriminer les pratiques entre elles selon leur impact potentiel sur le milieu naturel ne suffit pas toutefois à expliciter le maintien ou la production d'inégalités environnementales.

Les pratiques qui se trouvent controversées au regard de ce critère ne connaissent pas toutes le même sort dans la concertation et l'avant-projet de charte (les exemples contrastés de la chasse et de la chasse-sous-marine sont des plus significatifs). La mobilisation des registres philosophique (l'esprit du parc) et de la tradition permet de justifier de leur traitement différencié. Si la reconnaissance des usages locaux et de leur rôle dans la protection du milieu naturel - souhaitable dans un souci d'efficacité environnementale mais aussi de justice – constitue un grand pas, n'a pas été prise, en revanche, toute la mesure des inégalités localement observables, que ce pas tend à consolider ou à renforcer. Ces inégalités peuvent être définies comme justes - on l'a vu – mais dans des assemblées où ceux qui en pâtissent ne sont pas - même indirectement - représentés (pas de représentant, ni porte parole...).

Pourtant la dimension périurbaine charge de sens l'accès aux Calanques comme espace naturel de ressourcement et de liberté pour les usagers traditionnels, mais aussi pour les citadins dans leur grande diversité. Cette dimension n'a pourtant pas été ignorée : la ville a souvent été évoquée pour ses nuisances. Elle est aussi très présente lorsque les résidents du Frioul, ou encore des CIQ et associations des quartiers proches des Calanques, attendent du parc des réponses aux problèmes d'équipement, d'aménagement ou d'urbanisation qu'ils rencontrent - de par leur insularité ou isolement aux confins de la ville. Il est notable toutefois que cette périurbanité n'ait jamais été associée à la dimension maritime du parc, pour poser la question de la liberté d'accès à la mer pour tous. Les problèmes ont été traités séparément. Les questions relatives aux portes du parc ont été prises en charge par d'autres acteurs que le GIP ; quant à celles relatives au domaine public maritime (DPM), elles sont restées très peu débattues. L'exemple des cabanoniers de Sormiou légitimés dans un rôle de gestionnaire public de la calanque (les annexes réglementaires de l'avant projet de charte dès la version 2 entérinant « leur » mode de régulation d'accès à Sormiou) interroge directement les conséquences de ce non-débat.

Plus généralement, cette spécificité « périurbaine » affichée, après débats, dans le caractère du futur parc national n'a pas trouvé de traduction opérationnelle dans la formulation du projet de territoire. L'un des enjeux majeurs de la construction du parc national était représenté par la gestion de l'interface ville-nature. Traditionnellement, cette gestion privilégie une maîtrise

des impacts anthropiques sur l'espace de nature pour garantir la conservation de la biodiversité. C'est cet objectif qui a été principalement recherché dans le cadre de la gestion du site classé des Calanques – un objectif naturaliste qui s'accorde finalement assez bien avec les modalités d'usages de la nature et qui a même été défendu par ces usagers traditionnels. La création d'un parc national, avec la volonté d'affirmer une spécificité « périurbaine » dans la définition du projet de territoire, permettait d'envisager de nouvelles formes de gestion de cette interface ville-nature, avec par exemple le choix d'intégrer des espaces urbanisés dans l'aire d'adhésion et l'invention de nouvelles formes de solidarité écologique à l'intérieur de ce territoire. Les analyses proposées ont montré au contraire un renforcement de la rupture entre la ville et la nature et, à défaut de solidarité, le renforcement d'inégalités environnementales. Dans le 9e arrondissement, les recompositions territoriales associées à la création du parc national dessinent une nouvelle figure tendant à délier Sormiou de La Cayolle avec une conception de plus en plus insulaire de la gestion de la calanque de Sormiou », tandis que l'intensification urbaine de La Cayolle (liée au potentiel d'aménités associé à la proximité du futur parc national) minore l'importance de ses relations avec l'espace naturel. Avec La Ciotat, la construction territoriale de la limite entre ville et nature est une question essentielle, débattue lors de l'élaboration de la charte du parc national. Une rupture dans l'histoire économique de la ville (fermeture des chantiers navals) a renforcé dans la fin du 20e siècle l'attractivité des périphéries urbaines à l'interface avec les « collines ». Une confrontation de visions et de projets s'est alors développée pour ces périphéries entre la valorisation du patrimoine naturel, d'un cadre de vie ou d'une réserve foncière pour le développement économique et l'urbanisation. L'intégration de portions de ces périphéries dans les espaces en cœur ou aire d'adhésion du parc national a exacerbé ces confrontations.

Outre la spécificité périurbaine du parc national des Calanques, a été affirmée une spécificité littorale et maritime. Les difficultés de traduction opérationnelle de cette seconde spécificité sont identiques à celles relevées pour la dimension périurbaine. La rupture territoriale renforcée entre la calanque de Sormiou et le quartier de La Cayolle en témoigne. L'analyse présentée pour l'archipel du Frioul démontre également d'une certaine manière l'échec de l'affirmation du caractère à la fois maritime et urbain du futur parc national.

Enfin le cas du Frioul, retiré suite à la contestation (fin 2010) puis remis en cœur de parc (suite à l'enquête publique) montre (comme la question de l'aire d'adhésion ou l'exemple de la Cayolle) combien la détermination des périmètres a échappé à la concertation, centrée sur des questions de légitimité et de réglementation des usages, pour relever de la mise en œuvre d'une autre forme de modalité de décision et d'action environnementale : la négociation (Mermet, 2009). Faut-il en conclure, de manière quelque peu convenue, que la concertation sert à débattre de sujets peu importants quand les plus essentiels se jouent sur d'autres scènes ? Voire même qu'elle ménage ou garantit, à travers son protocole et son déroulement, la possibilité pour les élus de s'en abstraire et de se confronter sur les scènes plus décisionnelles et restreintes de la démocratie représentative ? Une telle conclusion nierait cependant l'importance que revêt la question de la réglementation des usages pour de très nombreux acteurs qu'ils soient institutionnels ou associatifs, la capacité de mobilisation et d'influence sur l'action publique qu'ils ont su démontrer, ainsi que l'enchevêtrement indéniable des questions de périmètres et d'usages dans un projet de parc.

La portée et les limites de nos résultats restent bien sûr à mesurer, dans le cadre d'études sur les nouveaux projets ou jeunes parcs institués, voire de plus anciens dont les chartes viennent d'être révisées. Ces résultats pourraient peut-être contribuer à repenser la concertation et la reconnaissance du local à l'aune de préoccupations en termes d'inégalités environnementales,

afin que celles-ci soient identifiées en tant qu'enjeu à part entière dans l'avenir des parcs nationaux.