

11

Le Plan Bleu

*Une interface multiple entre développement durable et
gouvernance pour la Méditerranée*

Julien Le TELLIER
Claude de MIRAS

Si la coordination d'acteurs est au cœur de la gouvernance mondiale, elle est en revanche rarement envisagée à l'échelle de grandes régions du monde. Dans cette perspective, le rôle d'organismes de coopération régionale tels que le « Plan Bleu pour le développement et l'environnement en Méditerranée » mérite d'être regardé avec une particulière attention lorsqu'ils agissent au sein d'un patchwork géopolitique.

En interrogeant la fonction de structures de coopération régionale œuvrant dans un ensemble régional soumis à des différends et des tensions interétatiques, deux questionnements opposés surgissent : existe-t-il un seuil de fragmentation en deçà duquel une dynamique de coordination des protagonistes peinerait à s'affirmer ? Ou bien, au contraire, des coalitions d'acteurs infranationaux et des préoccupations partagées centrées sur l'environnement ne constituent-elles pas une ultime ligne de défense à renforcer et à préserver pour une veille stratégique dédiée à un bien commun imparfaitement pris en compte par les États ?

Au-delà de sa raison sociale²², la forte singularité du Plan Bleu tient à l'articulation qu'il propose et met en œuvre d'un double objectif de développement durable et de gouvernance territoriale. Il entend ainsi contribuer à la soutenabilité environnementale en Méditerranée, en s'adossant à des dispositifs basés sur la participation des acteurs régionaux. La référence au concept de bien commun²³ attaché au capital naturel de la région et le déficit de gouvernance politique régionale conduisent à inventer des formes de concertation qui combinent, selon un équilibre labile, substitution et subsidiarité. Substitution qui fait que la passivité des pouvoirs politiques et l'impuissance de la main invisible du marché face à l'idée d'intégration régionale, laissent place à des synergies collaboratives centrées sur des biens communs. Subsidiarité qui renvoie à la progressive descente du développement vers les territoires infranationaux.

La construction d'une gouvernance non pas à partir des territoires mais avec eux intègre une combinaison d'échelles et d'acteurs, régionaux et nationaux, de haut niveau, ainsi que des parties prenantes locales, gouvernementales et non gouvernementales. L'approche de cette dynamique est complexe car elle a une portée positive mais implicite, qui se décrypte entre les lignes, mêlée voire confondue avec des objectifs centrés sur la protection et la préservation de l'environnement.

On peut s'interroger sur l'influence directe de cette gouvernance embryonnaire sur l'action publique territoriale compte tenu de son

22. « L'objectif du Plan Bleu est de contribuer à sensibiliser les acteurs concernés et les décideurs méditerranéens aux problématiques liées à l'environnement et au développement durable de la région en leur fournissant des scénarios pour l'avenir de manière à éclairer la prise de décision. A cet égard et au titre de sa double fonction d'observatoire de l'environnement et du développement durable et de centre d'analyse systémique et prospective, le Plan Bleu a pour mission de fournir aux Parties contractantes [de la Convention de Barcelone] des évaluations de l'état de l'environnement et du développement en Méditerranée et un socle solide de données, statistiques, indicateurs et évaluations concernant l'environnement et le développement durable leur permettant d'étayer leurs actions et leur processus décisionnel » (Décision IG. 19/5 de la 16^e Conférence des Parties à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer et du littoral, Marrakech, 2009). <http://www.planbleu.org>

23. Les biens communs correspondent en sciences économiques à l'ensemble des ressources, matérielles ou non, qui sont rivales et non-exclusives. Un bien rival est un bien (ou un service) dont l'utilisation par un individu est coûteuse ou empêche la consommation d'autres individus. Un bien non exclusif est un bien (ou un service) pour lequel il n'est techniquement pas possible d'empêcher quelqu'un qui n'a pas payé de profiter. <http://www.lesbonsprofs.com/notion/ses/economie-du-developpement-durable/definition-types-de-biens>

caractère composite qui en rend la lecture difficile. Comment distinguer la construction d'un dialogue régional multi-acteur, la mise en synergie de capacités nationales d'expertise environnementale, et le renforcement de capacités multi-institutionnelles et multi-niveaux du management territorial ? S'agit-il d'une ingénierie organisationnelle qui consiste à créer, selon des temporalités courtes, des scènes de gouvernance pour satisfaire la norme obligée d'une action publique territoriale dite participative ? Ou bien la conception environnementale proposée et l'approche scientifique développée sont-elles le moyen d'aller vers des coalitions consensuelles qui échappent aux postures nationales adossées à des valeurs peu compatibles avec l'émergence d'un bien commun méditerranéen ?

Plus largement, une institution d'interface multiple comme le Plan Bleu est-elle l'expression d'une absence de gouvernance régionale de nature politique et en dessine-t-elle les prémisses ? S'agit-il, sous couvert d'une conception apolitique de l'environnement, de construire des dynamiques de gouvernance multi-acteurs ? Plus encore, le concept de « bien commun » qui fonde la stratégie environnementale ne peut-il pas être aussi appliqué à la gouvernance elle-même au sens où ces synergies, lorsqu'elles sont actives et efficaces, constituent un avantage comparatif pour les territoires en mouvement ?

Dans cette acception élargie de « bien commun », la construction d'une gouvernance multi-acteur, son renforcement et sa préservation représenteraient un véritable capital social immatériel pour les sociétés méditerranéennes, au même titre que l'environnement est un capital naturel territorial préexistant. Ainsi, le Plan Bleu n'embrasserait-il pas simultanément les deux axes stratégiques que sont l'environnement et la gouvernance, rendant sa tâche institutionnelle complexe et sa lecture fonctionnelle délicate ? Cette double ambition, de nature systémique et dépassant les approches en silo, est suffisamment rare pour être soulignée et reconnue.

Il est possible de rendre intelligible les fonctions d'interfaces multiples du Plan Bleu si l'on prend en considération le contexte régional spécifique dans lequel il intervient. Cette analyse de nature géostratégique constituera notre premier chapitre. Dans un second chapitre, nous présenterons le panorama institutionnel du Plan d'Action pour la Méditerranée (PNUE/PAM) dans lequel évolue le Plan Bleu. Nous rendrons compte des activités partenariales, d'expertise et d'action menées par le Plan Bleu, de sa vocation de facilitateur en vue d'objectifs de diagnostics, de suivis et de recommandations environnementales, ainsi que de son mode de fonctionnement multilatéral, multi-acteur, poly-territoire et multi-scalaire. Dans

un troisième chapitre, nous analyserons les limites, les inflexions et les ambivalences en forme de défis, non pas de l'institution mais de ses fonctions, pour mettre en regard les missions multiples et les modalités d'action du Plan Bleu.

La « région Méditerranée » : homogénéité géographique et climatique mais relations de voisinage fragmentées en l'absence d'un pacte politique régional

Le bassin méditerranéen, comme toutes les régions du monde, n'échappe pas aux tensions d'ampleurs et d'échelles variables. L'enchevêtrement séculaire des conflits territoriaux, religieux et idéologiques, la cristallisation de tensions internationales qui s'y concentrent, son caractère de zone de contacts, de brassages et de frictions entre des ensembles culturels, économiques et démographiques contrastés et mouvants, paraissent relever d'une sorte de puissante « tectonique des plaques » génératrice de pressions et d'aléas parfois intenses. Si l'on file la métaphore de la dérive des continents, l'Afrique se rapproche de l'Europe en générant de considérables pressions telluriques. Cette multiplication d'aléas géologiques fréquents oscille entre une série de rugosités voire d'accrochages sporadiques d'intensité variable qui, par leur durée, leur généralisation rampante et le risque d'embrassement qu'ils représentent, assombrissent l'horizon méditerranéen en ce début de *xxi^e* siècle.

La région Méditerranée fait référence d'abord à la mer dont elle porte le nom, ensuite à un climat (étés chauds et secs, hivers doux et humides) et un biotope singulier (l'olivier, la garrigue, le maquis, la pinède) pour lesquels un groupe de classification a été défini au niveau mondial, enfin un modèle alimentaire (pain-galette et tomate, huile d'olive). La Méditerranée représente une zone de contact entre les océans Atlantique et Indien et un point de jonction entre trois continents (Afrique, Asie et Europe). C'est un espace maritime partagé par 21 pays riverains où, selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), 70% des eaux sont encore classées en 2015 « eaux internationales » – ce qui augure de la difficulté à établir un accord sur la définition des zones économiques exclusives nationales dans une mer semi-fermée et densément utilisée. Sur un plan historique, la région Méditerranée a présenté plusieurs périodes de destinée commune, notamment l'âge d'or de l'Empire romain qui avait imposé un ordre unique sur les deux rives, la conquête arabo-musulmane

qui avait introduit un syncrétisme inédit (Al Andalous) et, au XIX^e siècle, l'expansionnisme de la France, de l'Angleterre et, dans une moindre mesure, de l'Espagne¹.

La région compte de nombreuses villes millionnaires et elle est soumise à une dynamique d'urbanisation accélérée de ses côtes. La population totale des pays méditerranéens est passée de 276 millions d'habitants en 1970 à 466 millions en 2010, et elle devrait atteindre 529 millions en 2025. Si aujourd'hui plus de la moitié de ces habitants vit dans les pays des rives Sud et Est, ce seront les trois quarts en 2025. La population de la région Méditerranée est concentrée près des côtes : plus d'un tiers des habitants vivent dans des entités administratives côtières totalisant moins de 12% des terres ; la population des régions côtières est passée de 95 millions en 1979 à 143 millions en 2000 et pourrait parvenir à 174 millions d'ici 2025².

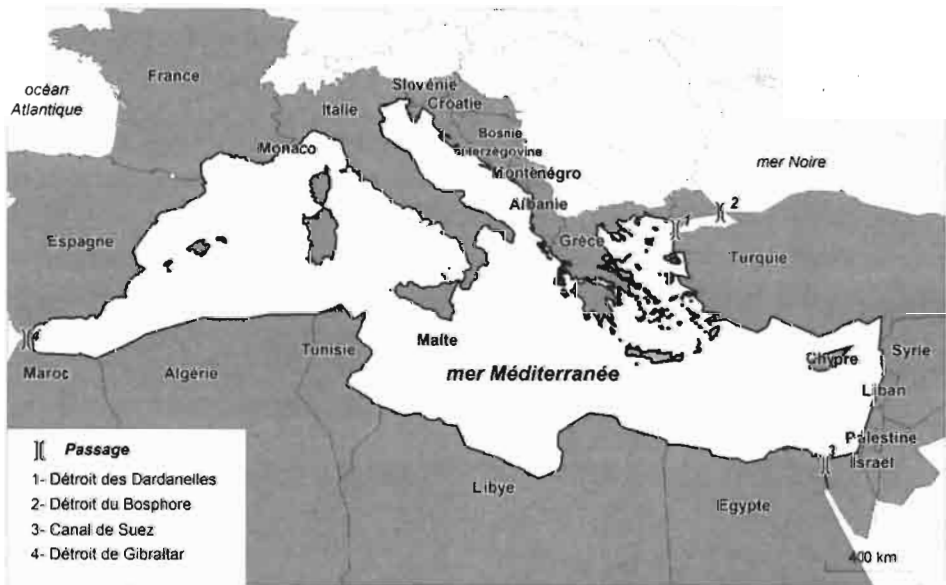


Fig. 1. – La mer Méditerranée et ses pays riverains

1. Traité franco-espagnol de Madrid du 27 novembre 1912 instaurant une zone d'influence espagnole sur le Rif et la péninsule tingitane, faisant suite à la ratification du traité franco-marocain de Fès du 30 mars 1912 instituant le protectorat français au Maroc.

2. Source : PNUE/PAM, 2012 ; Plan Bleu, 2009 ; BENOIT G. et COMEAU A., 2005.

La région Méditerranée est l'une des premières zones de commerce à l'échelle du monde, avec des ports importants³. C'est une zone de passage entre les océans Atlantique et Indien. C'est aussi l'unique débouché de la mer Noire, via les détroits du Bosphore et des Dardanelles. La région Méditerranée est également la première destination touristique mondiale avec environ 30% des arrivées internationales. Selon les données de l'Organisation mondiale du tourisme, le tourisme méditerranéen est passé de 58 millions d'arrivées internationales en 1970 à 283 millions en 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 5,25%. Mais l'instabilité politique et la violence armée qui sévit au sud-est de la région risquent de remettre en question cette source de devises et d'emplois.

Au regard d'autres caractéristiques, l'espace méditerranéen rassemble des pays très différents. En premier lieu, les dynamiques démographiques nationales montrent une nette limite nord-sud. Au sud de la Méditerranée, l'ensemble des pays présente des taux de fécondité égaux ou supérieurs à deux enfants par femme. La conséquence sera le maintien d'une forte dynamique démographique dans les vingt prochaines années. Sur la rive nord, dans tous les pays sauf l'Albanie, les taux de fécondité passent sous le seuil critique de deux enfants par femme : hors migration, la population ne peut en théorie que vieillir et diminuer. Il y a donc une différenciation nord-sud dans les structures démographiques nationales, avec une proportion inversée de populations jeunes et âgées selon les rives. Les flux migratoires considérables en provenance des zones en conflits vers l'Europe du sud et du nord viennent néanmoins bousculer ce tableau.

Sur un plan économique et social, la région compte des pays présentant des niveaux et des modes de développement contrastés. On observe un écart important entre le pays dont l'Indice de Développement Humain est le plus haut (Israël, 19^e rang) et celui le plus bas (Syrie, 118^e rang). En termes de richesse nationale, le PIB de la France est 7 fois supérieur à celui de la Palestine et de la Syrie. Les classements du PNUD montrent les écarts entre d'une part, un ensemble de pays riches, comprenant les États méditerranéens membres de l'Union européenne (UE) et Israël, et d'autre part, des pays en voie d'émergence : l'Égypte et le Maroc (sur la rive sud) ainsi que la Syrie et les territoires palestiniens (sur la rive orientale). L'essentiel des pays des Balkans et d'autres pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) se situent entre ces deux polarités.

3. Classement mondial du trafic de containers (2012) : Valence (27^e rang), Algéciras-La Linea (31), Gioia Tauro (38), East Port Saïd (43), Ambarli (51), Gène (58), Tanger (69), Barcelone (71), Haïfa (84), Alexandrie et El-Dakheila (87), Marseille (95), Beyrouth (97) (Source : World Rankings 2012).

De plus, en matière de convergences économiques régionales, les pays méditerranéens – répartis dans onze organisations mondiales de coopération économique et développement – montrent une importante dispersion des stratégies nationales.

Sur un plan géopolitique, la région Méditerranée compte de nombreuses situations de tensions entre pays voisins, notamment :

- Indépendamment de la question palestinienne, Israël n'a pas résolu les problèmes de frontières avec les États voisins. La limite territoriale avec l'Égypte est désormais fixée dans la zone litigieuse d'Aqaba en Jordanie et le retrait du Sud-Liban a mis fin à une longue période de représailles, mais le problème de la frontière avec la Syrie reste entier. L'État hébreu occupe depuis 1973 le plateau du Golan, partie intégrante de la Syrie. Cependant, Israël juge stratégique le contrôle de cette zone.
- Le conflit chypriote non résolu depuis 1974 : au sud de l'île, la République de Chypre qui abrite la communauté chypriote grecque, est reconnue par la communauté internationale ; c'est un État membre de l'UE. Au nord, la République turque de Chypre-Nord (RTCN), autoproclamée en 1983, n'est reconnue que par la Turquie. Une force de paix des Nations Unies (UNFICYP), forte d'un millier d'hommes, y stationne en permanence.
- L'Algérie et le Maroc entretiennent des relations diplomatiques tendues à propos du statut du Sahara occidental. Ce territoire, largement contrôlé par le Maroc, est revendiqué par le Front Polisario qui a proclamé en 1976 la République Arabe Sahraouie Démocratique. Le Maroc considère que l'Algérie représente le sanctuaire du Front Polisario en lui fournissant un soutien politique, économique et militaire. L'ONU tente depuis 1988 d'organiser un référendum sous l'égide de la « mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental » (MINURSO). Ces tensions sont à l'origine de la fermeture officielle de la frontière terrestre entre les deux pays depuis 1994.
- L'Espagne et le Maroc connaissent des tensions récurrentes sur fond de migrations clandestines, exacerbées dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en terres africaines, de trafics de drogue et de contrebande, et à propos des quotas de pêche.
- La Syrie et la Turquie ont des différends à propos du territoire de Sandjak d'Alexandrette et des eaux de l'Euphrate et du Tigre.

Les tensions au sein de la région s'expriment aussi par des relations diplomatiques cycliques parfois minimalistes, des actes terroristes croissants et de longs conflits armés. La situation israélo-palestinienne cristallise les diplomaties d'une grande partie des pays méditerranéens, mettant en opposition les pays européens de la rive nord et une partie des pays du Maghreb et du Proche-Orient et divisant les pays du sud eux-mêmes : l'Égypte a opté pour la reconnaissance et la négociation avec Israël ; la Turquie pour l'alliance et la coopération ; l'Algérie, la Libye et la Syrie demeurent sur une position de non-reconnaissance. Les épisodes de conflits ouverts entre les deux parties sont récurrents⁴ et les réactions officielles de condamnation de ces épisodes sont divergentes selon les pays de la région. Une autre inquiétude régionale est, depuis 2013, la considérable montée en puissance de la capacité de nuisance du mouvement terroriste Daesh à partir de la Syrie et de l'Irak, vers le Yémen, l'Égypte, la Turquie, la Libye, la Tunisie, jusqu'au Sahel et en France comme en Belgique.

Sur un plan politique, la région Méditerranée est caractérisée par des situations et une évolution particulièrement hétérogènes. Elle compte d'anciennes démocraties et d'autres beaucoup plus jeunes, des régimes autoritaires, des pays qui ont été sous l'influence du bloc soviétique et d'autres rattachés à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord⁵. La région montre aussi une grande variété de modes de gouvernement : républiques, monarchies constitutionnelles, parlementaires et absolues, principautés, dictatures. Par ailleurs, la région Méditerranée montre, avec les épisodes des « Printemps arabes » de 2011 et auparavant la guerre dans les Balkans (années 1990), des mouvements d'instabilité des régimes et des formes de gouvernement.

Sur un plan culturel, l'espace méditerranéen compte trois grandes aires culturelles à dominante religieuse (musulmane, chrétienne et juive), l'existence de multiples minorités spirituelles mais aussi ethniques et linguistiques (Kurdes en Turquie, Kabyles en Algérie, Berbères au Maroc, etc.) et des variations liées aux nombreux mouvements migratoires. L'Islam (avec un rite sunnite dominant et des minorités chiites au Liban, en Syrie et en Turquie) englobe entièrement les pays du Maghreb, la Libye, la Turquie et, de façon moins exclusive, l'Égypte et la rive orientale de la Méditerranée. Héritage de l'Empire ottoman en Europe, l'Islam est

4. Opération « Plomb durci » en décembre 2008 et opérations « Bordure protectrice » et « Gardiens de nos frères » l'été 2014.

5. OTAN, huit États méditerranéens membres : Albanie, Croatie, France, Grèce, Italie, Slovénie, Espagne, Turquie.

dominant en Albanie et la Bosnie-Herzégovine regroupe de nombreuses minorités musulmanes. L'Église catholique a valeur de religion d'État en Espagne et constitue une référence culturelle fondamentale en France et en Italie. Elle est influente en Croatie et en Slovénie. L'Orthodoxie est religion d'État à Chypre et en Grèce. Les Eglises d'Orient sont influentes au Liban et se maintiennent plus difficilement ces dernières années en Égypte, en Palestine et en Syrie à cause de mouvements de persécutions. La ville sainte de Jérusalem est officiellement partagée entre Jérusalem-ouest, relevant de l'État hébreu, et Jérusalem-est, partie intégrante de la Palestine.

Les différences économiques et politiques au sein des pays méditerranéens sont à l'origine de fortes dynamiques de mobilité des populations. Les différentiels économiques suscitent d'importants flux migratoires des pays les plus pauvres vers les zones plus riches : les populations palestiniennes vont travailler en masse en Israël, les populations magrébines rejoignent les pays européens où le pouvoir d'achat apparaît plus élevé et les emplois plus nombreux malgré les conséquences durables de la crise de 2008. Les tensions et les événements politiques suscitent des mouvements de fuite et de refuge de part et d'autre des frontières nationales : par exemple, à la suite de la déstabilisation politique de la Libye, des milliers de travailleurs tunisiens et égyptiens ont dû rejoindre leur pays d'origine depuis 2011. Dans la région du Proche-Orient, le renforcement du mouvement Daesh, concomitant à l'instabilité du gouvernement el-Assad en Syrie, est à l'origine de recrutements de djihadistes dans l'ensemble de la communauté musulmane de l'espace méditerranéen et d'intenses vagues de migrations de refuge en Jordanie et au Liban des populations persécutées en masse. Ces aspects migratoires rendent sensibles les lieux de transit terrestres et maritimes entre espaces infrarégionaux : détroits de Gibraltar, du Bosphore et des Dardanelles, passages et accès maritimes tels que Ceuta, Melilla, Malte, Lampedusa, îles de la mer Egée. Ces mouvements migratoires sont significatifs des différences en termes de législation nationale et de réglementation des zones de libre circulation humaine, notamment au-delà de l'espace Schengen⁶.

Dans ces conditions, la vision d'une Méditerranée multiculturelle, apparaissant comme une possible mer de la tranquillité, est certes un tableau idéal empli de vertus diplomatiques, mais encore notoirement éloigné d'une réalité rétive. En revanche, les concepts de *fragmentation* et de *contrat social territorial* peuvent contribuer à rendre intelligible

6. Il concerne actuellement six pays méditerranéens de l'UE – sept avec la Croatie dont l'entrée est prévue en 2016.

la situation géopolitique méditerranéenne. La « fragmentation » est la résultante de la nébuleuse des tensions, des conflits, des différences multiples, démographiques, économiques, religieuses, culturelles, qui s'enchevêtrent et interagissent. Cette force exerce un mouvement centrifuge par rapport à un projet de régulation apaisée et de gouvernance équilibrée entre les nations concernées. A l'inverse, le « contrat social » est un ciment qui soude une société, un État ou une aire régionale. Il s'agit d'une force centripète : sur un territoire donné, elle induit une cohésion interne et assure une pérennité à une société malgré ses tensions et ses oppositions sociales ou communautaires. Des représentations communes coagulées font que l'autorité tutélaire et sa capacité de coercition et de sanction apparaissent légitimes. Ce pacte social n'est pas spontané et résulte d'une construction produite sur une temporalité longue : des mouvements d'idées et des personnalités y contribuent à travers un cheminement parfois sinueux et des tentatives successives. Par exemple, ce processus a été à l'œuvre en Europe depuis la réconciliation franco-allemande et la signature du Traité de Rome en 1958⁷. Cette dynamique européenne a montré le rôle d'une volonté politique partagée. Mais, en réalité, la volonté politique est une « boîte noire » qui renvoie à une combinaison de conditions objectives et subjectives rendant possibles peu à peu ces convergences : intérêts économiques, refus de nouveaux conflits destructeurs, personnalités charismatiques, desseins communs, etc.

Le bassin méditerranéen est enchâssé dans un contexte spécifique caractérisé par une fragmentation forte et un pacte social régional faible, donc peu propice à l'émergence de coalition d'acteurs nationaux et internationaux. C'est dans ce contexte que le Plan Bleu intervient comme un acteur visant à faire émerger la conscience et la responsabilité d'enjeux partagés en référence à une nécessaire gouvernance régionale.

Au sein du système PAM, le Plan Bleu, centre d'observation, de prospective et d'aide à la décision dans un contexte environnemental fragile

Le 5 septembre 2006, une communication de la Commission européenne, intitulée *Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditer-*

7. On doit néanmoins se demander si le mouvement n'est pas en train de s'inverser avec la montée généralisée de l'euroscpticisme et un risque conséquent de démobilisation pour un avenir commun.

ranée indiquait que cette mer la plus vaste d'Europe touche onze pays de la rive nord (ou européenne), dont désormais huit États membres de l'UE et dix pays du sud et de l'est (rives africaine et orientale). Elle précisait :

« L'environnement méditerranéen est fragile et ne cesse de se dégrader (...). Les initiatives et stratégies élaborées au cours des trente dernières années ne sont pas suffisamment ou pas du tout appliquées, non seulement à cause de l'insuffisance des ressources financières, mais également à cause de la faible priorité politique accordée à l'environnement, d'une gouvernance environnementale globale insuffisante et d'une sensibilisation trop faible de l'opinion publique »⁸.

De façon résumée et synthétique, nous préciserons dans ce deuxième chapitre le rôle et les activités du Plan Bleu au sein du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM).

Le système PAM : un équilibre délicat entre neutralisation de toute considération politique partisane, compromis peu contraignants et enjeux environnementaux communs

En 1975, les pays méditerranéens et la Communauté européenne adoptaient le PAM, premier programme de sauvegarde des mers régionales placé sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) créé suite à la Conférence de Stockholm en 1972. Les programmes de sauvegarde des mers régionales sont des dispositifs de coopération des pays riverains afin qu'ils définissent et adoptent de manière concertée des stratégies, des instruments (juridiquement peu contraignants dans les faits pour ce qui concerne la Méditerranée) et des initiatives en vue de limiter la pollution marine.

En 1976, les pays méditerranéens et la Communauté européenne adoptaient la « Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » – exclusivement marine à l'origine. Cette convention fut amendée en 1995 à la suite de la Conférence de Rio (Sommet de la Terre, 1992) et parallèlement au lancement du Processus de Barcelone pour le partenariat euro-méditerranéen. Le Processus de Barcelone était destiné à « faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité

8. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28182_fr.htm. Sources : [COM(2006) 475 final - Non publié au Journal officiel].

et la prospérité » (Déclaration de Barcelone, 1995). Il a été relancé en 2008 dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UpM) à laquelle il a manqué des moyens politiques et budgétaires, à la fois en raison du refroidissement des économies de l'Europe (du Sud en particulier) et aussi des crises sociopolitiques dans les PSEM⁹, l'ensemble relevant d'une politique étrangère de l'UE – dite *de voisinage* – encore diaphane.

La « Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée » et ses protocoles additionnels débouchent sur des stratégies, feuilles de route et plans d'action régionaux et nationaux conçus pour contribuer au développement durable¹⁰. Dans une première étape, jusqu'en 1995, le principal objectif du PAM était d'assister les pays méditerranéens pour l'évaluation et la maîtrise de la pollution marine. A partir de 1995 « le plan d'action pour la protection de l'environnement marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée » (PAM II) entre en vigueur après son adoption par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone – les 21 pays méditerranéens et l'Union européenne. En effet, considérant que 80% de la pollution marine a pour origine la partie terrestre des zones côtières, l'effort doit être également porté sur ces espaces littoraux pour lutter contre les pollutions marines d'origine anthropique. Si le PAM I était centré sur la lutte contre la pollution marine, le PAM II a étendu ses domaines d'activités aux régions côtières, tout en passant d'une approche sectorielle à une approche systémique et intégrée dans la gestion des écosystèmes et des ressources naturelles. Le système PAM est ainsi devenu central pour la formulation de propositions et d'actions orientées vers le développement durable de la région Méditerranée.

Le système PAM, cadre unique de gouvernance environnementale à l'échelle du bassin méditerranéen, représente la plus ancienne, la plus pérenne et la plus fonctionnelle des instances de dialogue multilatéral entre les pays riverains. Le PNUE/PAM ne connaît pas les attermoissements qui affectent de façon récurrente les partenariats euro-méditerranéens (Union pour la Méditerranée), davantage centrés sur les dimensions politique et économique et finalement plus fragiles. Le système PAM n'est pas pour autant abouti dans la mesure où il peine à atteindre l'idée même d'intégration politique régionale, sans doute parce que cette perspective n'est pas encore envisageable dans le contexte actuel. Dans une région politiquement troublée, socialement et économiquement contrastée, la thématique environnementale constitue la clef de voûte d'une stratégie volontariste mais asymétrique en vue de préserver les conditions d'un

9. Pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

10. <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

dialogue minimum. Elle est vue par les porteurs de cette dynamique comme un possible domaine sanctuarisé, à l'abri des débordements géopolitiques de la région. Des exhortations environnementales globales font généralement consensus lorsque leur affichage s'efforce de ne pas descendre au niveau des problématiques économiques et sociales, politiquement sensibles (droits humains, migrations, réformes fiscales, ouverture des marchés, etc.). Des intentions environnementales certes louables sont annoncées et les décisions s'y rapportant sont prises, mais elles sont peu suivies d'effets en l'absence de dispositifs de veille, de contrôle et de sanctions.

A l'origine, le PAM présentait trois caractéristiques. La première était institutionnelle et juridique, avec la Convention de Barcelone et de ses protocoles coordonnés par l'Unité de coordination du PAM assurant les fonctions de Secrétariat de la Convention (Athènes). La seconde caractéristique était scientifique et technique à travers le « Programme pour la surveillance et la recherche de la pollution marine » (MEDPOL). La troisième caractéristique était d'ordre socio-économique, prenant la forme d'une approche systémique des priorités environnementales et donnant lieu à la création de deux centres d'activités régionales (CAR) à la fin des années 70 : le Plan Bleu (situé en France respectivement à Sophia-Antipolis et à Marseille), dont la principale mission est d'observer, évaluer et explorer les interrelations entre environnement et développement, et le Programme d'actions prioritaires (CAR/PAP, situé à Split en Croatie), spécialisé dans les domaines de l'aménagement des littoraux et la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

Le système PAM compte aujourd'hui six composantes que sont les CAR dont les établissements sont localisés dans différentes villes des pays hôtes : Espagne, Croatie, France, Italie, Malte, Tunisie. L'Unité de coordination (Grèce) organise les conférences ordinaires des Parties (COP) qui ont lieu tous les deux ans dans une ville de la région. Le PAM est financé par toutes les Parties, dont les contributions nationales sont établies en fonction des niveaux de développement des pays. La France, l'Italie et l'Espagne sont les principaux bailleurs (alimentant environ les trois quarts du fonds fiduciaire méditerranéen), aux côtés de la Commission européenne qui verse des contributions dites discrétionnaires ciblées sur certaines activités et liées à ses intérêts dans la région.

La création en 1996 de la Commission méditerranéenne de développement durable (CMDD) s'inscrit dans la continuité du Sommet de la Terre (Rio, 1992). La CMDD est un organe consultatif, composé d'un panel d'experts scientifiques et techniques et de parties prenantes, conçu

comme un forum d'échange formulant des propositions à l'intention des Parties et de leurs partenaires. Ce *think tank* comprend des représentants des 22 Parties, de réseaux d'autorités locales, d'acteurs économiques et d'ONG qualifiées dans le domaine du développement durable. Les collègues Autorités locales, Acteurs économiques et ONG de la CMDD témoignent de la spécificité du système PAM visant à dépasser le cadre onusien multilatéral à l'échelle gouvernementale, celle des États, en reconnaissant le rôle de ces nouveaux acteurs confirmés par les processus de globalisation et métropolisation liés à une subsidiarité grandissante. Toutefois, la CMDD n'est pas suffisamment parvenue à rapprocher le PAM des acteurs territoriaux ; son évaluation et sa réforme récentes devraient aller vers davantage d'autonomie vis-à-vis des instances politiques.

*Le Plan Bleu,
interface « Science – Société/Décision » : expertise scientifique
et technique au service du dialogue et de la coopération*

Centre d'observation, d'analyse systémique et de prospective, le Plan Bleu a un statut d'association française. Son financement est assuré par le PAM sous la forme d'un budget biannuel, complété par des subventions et des moyens logistiques et humains fournis par la France¹¹, ainsi que par des ressources accordées par des bailleurs¹².

Le Plan Bleu se distingue des autres centres d'activités régionales du PAM en ce qu'il n'est pas spécifiquement dédié à la mise en œuvre d'un protocole particulier de la Convention de Barcelone. Ses fonctions sont transversales et lui donne un rôle central pour les publications des « états de l'environnement méditerranéens » et tableaux de bord relatifs au suivi de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD). Cet observatoire de l'environnement et du développement est aussi un centre d'aide à la décision qui vise à faciliter les relations de voisinage pour un dialogue multi-acteur à différentes échelles.

D'une part, le Plan Bleu crée, synthétise et restitue l'information et la connaissance scientifiques et techniques en vue d'alerter les décideurs sur les enjeux de développement durable dans la région. C'est aussi un centre de prospective qui dessine des futurs possibles orientés vers davantage

11. Ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture, Conseil général des Alpes maritimes, Ville de Marseille.

12. Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Agence Française de Développement, fonds européens, etc.

de durabilité, en élaborant des scénarios tendanciels contrastés (du plus optimiste au plus menaçant) et alternatifs (de l'évolution linéaire à la rupture) pour accompagner et éclairer la prise de décision.

D'autre part, le Plan Bleu représente un outil d'accompagnement du dialogue et de la concertation multi-acteurs, basé sur des connaissances interpersonnelles, s'appuyant autant sur les individus que sur les institutions, facilitant ainsi la participation d'acteurs non gouvernementaux dans des scènes de gouvernance territoriale. Le Plan Bleu mobilise un large réseau de scientifiques, de consultants et de décideurs des pays méditerranéens. Ce réseau est la principale force du Centre dont la capacité d'expertise directe demeure limitée par rapport à l'étendue des sujets traités.

Les ateliers consultatifs et participatifs organisés par le Plan Bleu permettent de réunir des acteurs ressortissant d'un même territoire régional, avec des problématiques communes ou des enjeux et défis collectif malgré des intérêts variables, et qui doivent *in fine* élaborer des réponses partagées. Le rôle du Plan Bleu consiste à accompagner ces acteurs, en particulier les décideurs nationaux et locaux, à s'approprier l'information scientifique et des messages clés en vue de définir des solutions durables. Au-delà de la dimension environnementale des activités du Plan Bleu, les espaces publics de participation qu'il anime, peuvent être interprétés comme des lieux d'apaisement des tensions. Des agendas de long terme sont mis en œuvre à travers l'accompagnement et le soutien de partenariats dans la durée. L'efficacité de ces dispositifs de « gouvernance participative » ne pourrait se mesurer immédiatement et à court terme. La question de la soutenabilité peut alors être entendue au sens de la mobilisation des acteurs qui soutiennent effectivement dans la durée les principes du développement durable.

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux environnementaux et avec l'émergence ou la confirmation de nouvelles formes de prise de décision, davantage décentralisées et impliquant de nouveaux acteurs (échelle locale, société civile), une plus grande attention est portée à la participation des parties prenantes, souvent assimilées aux décideurs. De même, la consultation et la concertation pour la recherche de compromis et de consensus, la gouvernance et les partenariats multi-acteurs et multi-niveaux (intégration verticale et horizontale) et multi-secteurs (décloisonnement disciplinaire, transversalité) sont autant de dimensions des stratégies territoriales intégrées. Les approches participatives représentent alors un moyen de renforcer la collaboration entre différents acteurs venant d'horizons variés et représentant différents intérêts, avec des situations de compétition et de tension voire de conflit.

La fonction d'interface entre scientifiques et décideurs est à l'origine de la participation du Plan Bleu à des consortiums dans le cadre de projets régionaux collaboratifs de recherche opérationnelle, notamment du 7^e Programme Cadre Recherche et Développement (PCRD) financé par l'UE. Au-delà de son mandat d'observatoire régional des interactions entre environnement et développement (systèmes d'information, suivi d'indicateurs, études thématiques et systémiques) et de centre de prospective régional (*semieur d'avenirs méditerranéens*), le Plan Bleu est reconnu comme une interface « Science - Société/Décision ». Il contribue au rapprochement entre les sphères académiques et politiques pour qu'elles utilisent le même langage : pour que les uns (sciences) apportent aux autres (décideurs) les outils et informations utiles à la décision.

Ces fonctions d'ensembliser du Plan Bleu sont particulièrement significatives dans le contexte de la révision de la SMDD.

Contexte et portée de la révision de la SMDD

Adoptée en 2005 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, la SMDD représente un cadre politique intégratif pour accompagner la définition de politiques environnementales par les pays méditerranéens. Cette stratégie est une réponse régionale à l'agenda global dans le domaine du développement durable, en intégrant les principes de l'Agenda 21 issu de la Conférence de Rio (1992) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De plus, la SMDD fait écho au partenariat euro-méditerranéen en vue de renforcer la solidarité et de réduire les disparités entre pays européens développés et nord-africains émergents. Elle tient compte des inégalités Nord-Sud, du besoin de convergence économique et de la nécessité d'accompagner les transitions politiques et socio-économiques des PSEM, autant d'orientations qui se révèlent avec davantage d'acuité dans le contexte actuel *post* « Printemps arabes ».

La SMDD représente un cadre de référence juridiquement non contraignant et adaptable aux spécificités et priorités de chaque pays. Cette Stratégie est simple, pédagogique et flexible pour embrasser la diversité méditerranéenne et permettre des adaptations aux échelles nationales. Elle pose des objectifs clairs et réalistes, en prévoyant des actions atteignables et le suivi de ces actions. Elle est structurée autour de quatre objectifs prioritaires – économie, social, environnement et gouvernance –, neuf défis et sept domaines d'action prioritaires : eau, énergie, transports, tourisme, agriculture et développement rural, développement urbain, mer et littoral. La

stratégie fournit des éléments de suivi basés sur 34 indicateurs prioritaires, permettant de réaliser des évaluations régionales périodiques.

À la 18^e réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (COP18, Istanbul, décembre 2013), il a été décidé de réviser la SMDD, à la lumière des résultats de Rio+20 (2012) et en parallèle au processus intergouvernemental des Nations unies visant à définir des Objectifs de Développement Durable (ODD) pour prolonger les OMD arrivant à terme. Le document final de Rio+20 « *L'avenir que nous voulons* » a aussi mis l'accent sur l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et a adopté un cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables. L'une des questions à traiter à propos des relations entre la SMDD et les ODD porte sur le champ d'application des deux exercices : alors que les pays méditerranéens ont décidé de concentrer la SMDD sur la composante environnementale, les ODD couvriront l'ensemble des piliers du développement durable.

La version renouvelée de la SMDD adapte les engagements internationaux aux conditions régionales afin de guider les stratégies nationales et de stimuler la coopération régionale dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable et l'adoption des ODD par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015. Elle met en avant la nécessité de protéger l'environnement pour atteindre le développement économique et social durable, tel que l'illustre son sous-titre : *Investir dans la durabilité environnementale pour atteindre le développement économique et social*. Adoptée en février 2016 à l'occasion de la 19^{ème} réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (COP19, Athènes), la SMDD 2016-2025 a été élaborée par la CMDD, l'Unité de coordination du PAM et le Plan Bleu, à travers un processus inclusif auquel tous les États membres et de nombreuses parties prenantes de la région ont pu participer.

L'évolution du contexte régional, entre inquiétudes et risques de dégradation

Avec, entre autres, la contribution scientifique du Plan Bleu et de ses réseaux, le World Wide Fund (WWF) a publié en décembre 2015 le Rapport MedTrends qui livre un tableau plutôt sombre de la situation de la mer Méditerranée. Pascal Canfin, directeur général de l'ONG WWF en France, lance un sérieux avertissement sur l'avenir écologique de cette mer intérieure :

« [La mer Méditerranée] est menacée par la multiplication des activités qui la pompent, alors que c'est une ressource limitée. Quand on prolonge les courbes de développement économique d'utilisation des services rendus par la Méditerranée, on s'aperçoit qu'il est insoutenable d'avoir, en 2030, à la fois 200 millions de touristes en plus, 5000 kilomètres de littoraux artificialisés en plus, 40% de la totalité de sa superficie qui passe sous permis d'exploration d'hydrocarbures, de gaz et de pétrole. Aujourd'hui, 90% des stocks de poissons sont surexploités dans la Méditerranée (...) contre 26% dans le monde. On dépasse totalement les limites, on passe alors dans une phase de burn-out ».¹³

Le rapport MedTrends montre que la Méditerranée est impactée par de puissants facteurs : l'expansion du trafic commercial Asie-Europe ; l'émergence de classes moyennes et la croissance corrélative du tourisme mondial ; la multiplication des contrats d'exploration en hydrocarbures ; l'évolution rapide aux impacts incertains de l'économie maritime. Il peut en résulter des risques de conflit d'usage entre des activités en concurrence spatiale sur les zones côtières et marines : tourisme, pêches professionnelle et de loisir, aquaculture, énergies renouvelables, industries extractives *offshore*. S'il est difficile de préciser l'intensité des interactions de ces différentes dynamiques sectorielles, « la croissance rapide prévue de l'économie maritime représente clairement une menace pour la santé des écosystèmes méditerranéens déjà dégradés. Il est probable que les pressions et les impacts cumulatifs sur les écosystèmes marins générés par une exploitation croissante de la mer augmentent à un rythme plus rapide que les effets des avancées technologiques et de la mise en œuvre des politiques de protection des écosystèmes marins »¹⁴.

Le rapport MedTrends livre une première conclusion forte : « (...) les conditions pour atteindre un Bon État Ecologique en mer Méditerranée d'ici 2020 ne sont pas réunies (...) ». Les surfaces des aires marines protégées illustrent ce décalage : par convention, elles devraient représenter 10% des eaux de l'UE en 2020, or elles n'en représentaient que 3,27% en 2015, en évoluant très lentement. Au-delà du constat empirique alarmant, le WWF observe que le processus de gouvernance environnementale de

13. <http://www.lefigaro.fr/sciences/2016/01/19/> La synthèse du Rapport MedTrends est disponible en français : *Croissance Bleue en Méditerranée. Le défi du Bon état écologique*. 2015. 64 pages. http://awsassets.wwffr.panda.org/downloads/medtrends__page_par_page_bd.pdf

14. *Ibid*, page 6.

la Méditerranée est non seulement peu performant¹⁵ mais aussi dilatoire¹⁶.

En rappelant que l'objet de la présente approche n'est pas d'analyser la qualité de l'environnement en Méditerranée ni d'inventorier les solutions envisagées par WWF, il s'agit de rester centré sur la problématique de la gouvernance en acte. Notre questionnement observe comment, en aval des objectifs annoncés, s'organise et opère idéalement une dynamique concertée d'acteurs en vue de mettre en œuvre des synergies coordonnées et proactives avec un projet territorial de soutenabilité environnementale.

Les diverses solutions proposées par MedTrends seront sans doute nécessaires pour contribuer à préserver des écosystèmes endommagés par une forte pression anthropique. Mais ces propositions parviendront-elles à se hausser au-dessus des critiques de WWF compte tenu du caractère vague des concepts et des formulations qui les fondent? Les solutions principales seront ici évoquées par des mots-clés : *construction d'une vision prospective partagée, gestion intégrée de la mer, mise en place d'une économie circulaire, définition claire de la contribution aux stratégies d'atténuation du changement climatique, priorité à la restauration des stocks halieutiques, mécanismes de gouvernance transparents*, etc. Si ces solutions peuvent apparaître comme nécessaires, elles ne sont sans doute pas suffisantes. Elles hésitent entre l'incantation générale, des affirmations fermes mais sans mandat pour disposer d'une capacité d'action, et des rappels de constats déjà établis. Très clairement, le tableau dressé s'arrête juste là où pourraient commencer des responsabilités politiques nationales et régionales en matière de développement durable ; mais bien entendu, dans le champ politique multilatéral, il convient de s'en tenir à des formulations mouchetées et diplomatiques. Les recommandations sont nécessairement formulées sur un mode incantatoire et abstrait ; elles renvoient à des principes généraux en apesanteur géographique et politique. Les facteurs bloquants qui entravent la construction de synergies et des collaborations actives sur le pourtour méditerranéen ne sont pas explicités. La question est donc bien d'instiller des dynamiques de concertation à travers des initiatives même balbutiantes d'édification d'un bien commun méditerranéen, dans un contexte fragmenté et souvent adverse. Ainsi, les prérequis d'une gouvernance régionale active ne sont à l'évidence pas réunis : la fonction stratégique du Plan Bleu est justement de contribuer à sa construction.

15. « Le développement actuel des principaux secteurs économiques en mer Méditerranée se base sur des concepts et formulations vagues sur ce qui doit être fait pour veiller à ce que l'économie bleue soit vraiment durable » (*Ibid*, page 6).

16. « Il y a une directive européenne de planification stratégique dont le principe a été adopté en juillet 2014 mais qui n'est toujours pas appliquée » (Pascal Canfin, *Le Figaro.fr*, 19 janvier 2016).

Vers une gouvernance régionale active : contraintes et ambivalences

Dans le contexte sociopolitique contrasté de la Méditerranée, le Plan Bleu développe des synergies multi-acteurs qui maintiennent et renforcent des liens entre des réseaux multinationaux et des compétences d'expertise individuelles et collectives, constituant ensemble un précieux capital social régional. Cependant, au-delà d'une perception intuitive globalement positive de ces dispositifs collaboratifs centrés sur le développement durable, leur complexité et leur ambivalence invitent à mieux les comprendre et peuvent suggérer un certain nombre de questionnements.

A l'occasion de la présente mise en perspective collective de la « gouvernance territoriale dans tous ses états », il est pertinent de visiter le *modus operandi* spécifique du Plan Bleu et d'en expliciter les ressorts pour comprendre comment cette entité associative contribue effectivement à un mode spécifique de coordination multi-acteur en matière de développement durable en Méditerranée. Néanmoins, il sera nécessaire de dépasser les formules sémantiques convenues pour en apprécier la consistance, en suscitant quelques interrogations à propos de la gouvernance en acte puisque tel est le fil rouge de notre approche inductive.

Dans ce sens, les notions de gouvernance et de soutenabilité – quand elles ne sont pas utilisées de façon normatives mais heuristiques – vont montrer leur capacité à mettre au jour la nature des liens entre des parties prenantes. L'intention n'est pas d'évaluer le fonctionnement d'une entité qui contribue à la gouvernance participative régionale, mais, à travers elle, d'entendre ce qu'il advient de cette notion d'abord prescriptive puis empirique. Il s'agit de comprendre ce concept de gouvernance à travers le Plan Bleu et non pas l'inverse. A travers une approche systémique, on pourra mettre en évidence un certain nombre de caractéristiques opérationnelles du Plan Bleu.

Des bipolarités contrastées : gouvernance et développement durable

La ligne stratégique du Plan Bleu évolue entre deux axes conjoints mais différents : gouvernance territoriale et développement durable. Son approche élargie de l'environnement le conduit à mener de front deux chantiers en soutenant un double objectif : d'une part, induire des

synergies entre des réseaux de compétences méditerranéennes pour édifier une gouvernance multi-acteur en vue, d'autre part, de la mettre au service de la problématique du développement durable régional.

On perçoit aussi une superposition entre développement durable et environnement, pourtant le développement durable renvoie au spectre large des composantes économique, sociale et environnementale. Concentrer le développement durable sur l'environnement et, plus encore, privilégier l'entrée par des ressources naturelles (mer, eau douce, air, etc.) permet de ramener les pratiques sociétales et politiques aux notions génériques et synthétiques que sont l'anthropisation et les politiques publiques – sans entrer pleinement dans des champs plus polémiques ou controversés tels que l'économie et le social.

Tout en prenant acte de l'encastrement de l'environnement dans son cadre sociétal et qu'il est un *fait social total*, ce resserrement du spectre d'analyse permet de s'attacher à en décrire les symptômes, à suivre leurs évolutions et à identifier les causalités générales, mais sans entrer dans les processus sociétaux liés à des intérêts ou des contradictions entre fractions sociales ou partisans, ou induites par des modes de croissance. L'institution revendique sa capacité à décrire et expliquer des situations, des mécanismes et des évolutions, mais sans interférer dans les choix souverains et les responsabilités sociétales des acteurs. Il est clair que l'intrusion et le prescriptif ne sont pas compatibles avec le respect des souverainetés nationales.

Mais *ipso facto* un équilibre subtil doit être recherché et établi entre bien commun et souveraineté nationale. Comment mettre en phase d'une part, la référence au concept de « bien commun » qui fonde la problématique du développement durable, adossée aux intérêts partagés par les communautés du territoire régional concerné, et d'autre part, le postulat du respect absolu des souverainetés nationales et des intérêts particuliers qu'elles défendent ? Est-ce une contradiction insurmontable, une limite absolue qui bride toute dynamique opérationnelle ? Les choses sont plus complexes d'abord parce qu'évidemment la situation n'est pas celle d'un contexte politique régional qui serait foncièrement hostile à ces dynamiques parallèles multinationales qui pondèrent autrement la place des acteurs régaliens. Malgré les sensibilités nationales diverses et même divergentes, il existe d'évidentes marges de manœuvre et aussi des positions nationales proactives portées pas des autorités, des personnalités ou des entités sensibles aux problématiques émergentes et stratégiques. Ensuite, toute prescription n'est pas rejetée par les partenaires méditerranéens pourvu qu'elle soit d'ordre méthodologique et idéologiquement neutre.

La gouvernance comme mot d'ordre, s'inscrit parfaitement dans cette perspective puisqu'elle jouit d'une représentation neutre, étrangère à tout projet politique au sens partisan, à tout activisme militant, à toute remise en question même implicite des pouvoirs nationaux et territoriaux établis. Cette neutralité est renforcée par une approche des processus environnementaux plus physique qu'économique et sociale, en convoquant davantage les sciences exactes que les sciences humaines.

Cependant, pourquoi la gouvernance territoriale méditerranéenne reste-t-elle embryonnaire ?

Le constat est que ni le marché (l'économique) ni la puissance publique (le politique) n'ont trouvé de réponse satisfaisante pour la construction d'une synergie régionale vertueuse, apte à assurer à long terme l'équilibre « sociétés / milieu naturel ». Et il y a probablement un lien entre la fragmentation décrite et les fondements du système économique. Sans doute la maturité des systèmes productifs nationaux déterminera à long terme les conditions d'émergence d'une gouvernance multilatérale efficace. Elle se traduira par la percée progressive d'une logique entrepreneuriale régionale et dégagée d'un nationalisme perçu à l'échelle de l'histoire comme un obstacle à la reproduction élargie du capital et à sa rentabilité. Cette évolution favorable supposera aussi une conception partagée qui fait de la stabilité sociopolitique un facteur de production et d'expansion au moins aussi stratégique que le capital et le travail. Autrement dit, les nations et leurs élites politiques et économiques ne finiront-elles pas prendre acte qu'elles ont davantage à gagner durablement dans les échanges commerciaux pacifiques que de s'installer dans une sorte de paix armée entre pays ou entre factions ?

Mais la Méditerranée n'en est pas exactement là. Quelles sont donc les voies possible pour instiller des formes collaboratives vertueuses ?

Les modes et le niveau d'intervention

Le Plan Bleu se situe nécessairement dans une délicate ambivalence opérationnelle entre d'une part, la construction d'une future gouvernance méditerranéenne du développement durable (voire d'une intégration régionale sous une forme qui reste à définir) et d'autre part, un impossible « droit d'ingérence environnementale » proscrit par le respect absolu des souverainetés nationales. En conséquence, quelles modalités originales d'action d'influence se donne-t-il ? Cette interrogation est utile pour entrer plus avant dans l'épistémologie de la gouvernance territoriale.

Une seconde interrogation : est-ce que cette construction d'une gouvernance méditerranéenne relève d'une logique passive ou bien d'une démarche active ? Si cette gouvernance se construisait de façon passive, elle reviendrait à travailler strictement, à l'échelle de la région, dans les interstices des politiques publiques nationales, comme si le développement durable méditerranéen pouvait trouver place dans une sorte de marge qui serait *un no man's land* géostratégique.

De la même façon, cette mobilisation des acteurs ne semble pas régie par un autre principe passif qui partirait du postulat que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Dans cette perspective réductrice, comme il ne serait pas interdit de se réunir sur le thème de la gouvernance régionale et du développement durable, mobilisons des réseaux thématiques ! Ce raisonnement par l'absurde est destiné à approfondir la nature de cette gouvernance méditerranéenne en construction. Il est clair que la référence à la gouvernance renvoie au contraire à une perspective volontariste et active qui trouve son origine dans l'échec de la rationalité économique du marché et dans celle administrative, politique et diplomatique des États qui n'ont pas été jusqu'ici en capacité de répondre aux défis de la gestion des biens communs régionaux.

Mais alors, troisième interrogation, quels seraient le niveau d'intervention et cette autre forme (active) de collaboration entre les acteurs ?

Elle emprunterait davantage à ce que Charles de Gaulle appelait, à propos de la planification française, *l'ardente obligation* (allocution du 8 mai 1961). En réalité, cette prescription n'a d'*obligation* que la formulation, mais sa nature *ardente* suppose qu'elle exerce une forte influence ou qu'elle fait effectivement référence. Et pas seulement pour les pouvoirs publics puisque de Gaulle fait précéder sa formule historique par « *Il faut que tout cela soit, pour tous les Français, une ardente obligation* ». On voit alors poindre l'idée diffuse de communauté d'intérêt et de responsabilité partagée. En clair, à propos de la formule citée, les Français n'ont individuellement aucun mandat politique pour agir sur la planification, mais leur adhésion active, leur sentiment de responsabilité, leur conscience citoyenne font qu'implicitement ils sont légitimes pour y contribuer et appuyer ce grand dessein national. Cette référence gaullienne est destinée à illustrer les limites du pouvoir de l'État et le nécessaire relais que constituent les acteurs non-étatiques et locaux. Elle montre aussi que les forces du marché ne peuvent pas tout, en particulier lorsqu'il s'agit de domaines non marchands. Elle montre enfin l'équilibre possible entre légalité et légitimité.

Les États méditerranéens qui ne s'engagent pas nettement dans la construction d'une régulation politique régionale et d'une gouvernance équilibrée et efficace, sont pourtant invités à soutenir une diplomatie parallèle, un *soft power*, fait d'influences, de réseaux, de consensus mous ou formels, sans implication du point de vue politique et d'aménagement du territoire. Si la distinction entre d'une part, la participation des parties prenantes sur des questions environnementales régionales et d'autre part, les pouvoirs publics nationaux, est possible sur le plan théorique ou pour des démarches consultatives, elle devient plus difficilement compatible lorsqu'il s'agit de pouvoir de décision et de mise en œuvre opérationnelle. Comment mettre en œuvre une approche qui combine développement durable et gouvernance territoriale sachant qu'elle doit rester consensuelle et dégagee de toute connotation et incidence d'ordre politique ?

Dans ces conditions, en matière de gouvernance territoriale, quelles avancées et quelles réalisations concrètes peut-on mettre en avant au-delà de la ratification officielle de textes d'intention ? Mais cette question est-elle réellement pertinente, le Plan Bleu n'ayant *a priori* pas une vocation opérationnelle tant en matière de développement durable que de gouvernance ? Aucunement. Et il devient clair que la fonction de cette association est d'une autre nature. Le *modus operandi* n'est-il pas moins important que le *modus vivendi* ? Ou, plus exactement, la rhétorique – au sens de Claude Martinand¹⁷ – située stratégiquement à l'amont de la décision, ne constitue-t-elle pas un préalable consensuel et pérenne ? « Le vrai pouvoir, le seul pouvoir n'est pas en définitive celui, en partie illusoire, de décider et de commander, mais celui d'influencer, de convaincre par la rhétorique, d'innover, de créer et de laisser des traces durables »¹⁸.

Il s'agit moins de prendre des décisions réputées *a posteriori* participatives ou consensuelles que de créer *a priori* les conditions de prise de décision sur un mode concerté et collaboratif entre des acteurs qui ont des préoccupations et des responsabilités communes. Pour cela, il est nécessaire de réunir sur le long terme ces acteurs autour d'objectifs communs à partir d'une rhétorique (au sens de projet) mobilisatrice. A cet égard, les notions de concertation, de dialogue, de délibération, de consensus, introduisent toute une gamme de nuances sémantiques en vue de la construction d'un projet concerté, d'une représentation partagée ou d'une communauté de destin. Même s'il serait abusif à propos de la

17. « Penser l'action publique », Claude Martinand, un grand commis de l'État entre continuité et rupture, Conseil Economique, Social et Environnemental, Paris, 24 avril 2014.

18. *Ibid.*

construction de cette gouvernance territoriale de parler de performativité, au sens que dans certaines conditions « dire c'est aussi faire », l'adhésion, la mobilisation, le partage de valeurs et d'un projet collectif sur un territoire donné constituent les composantes de cette indispensable rhétorique insufflée à l'amont de la gouvernance.

*Approche économique de la gouvernance
et de sa construction*

Pour disposer d'une lecture économique de la gouvernance comme processus de décision, il convient d'opérer un changement de paradigme en raisonnant non plus du point de vue des coûts apparents immédiats, mais en préférant la perspective holistique des coûts et gains complets de long terme. En effet, seul, un modèle économique incluant les coûts et les gains futurs, sera en capacité de rendre compte de l'impact des synergies collaboratives que suppose une gouvernance équilibrée et pérenne. Si les dépenses engagées aujourd'hui produisent des coalitions vertueuses et des convergences d'intérêt de long terme, ce sont des externalités positives marchandes et non marchandes qui seront inscrites potentiellement à l'actif du territoire et de son avenir. Maximiser ces gains futurs en développant des synergies collaboratives et en limitant les charges, dont les conflits sont la part la plus sombre, est une démarche économique rationnelle, même si elle est méthodologiquement complexe à évaluer. Ne pas limiter l'évaluation aux seuls coûts apparents immédiats mais prendre en compte aussi les gains futurs non immédiatement visibles est une perspective qui modifie grandement l'appréciation que l'on peut porter sur le coût net réel de long terme d'un service ou, dans le cas qui nous intéresse, d'une institution. L'économie de l'environnement a introduit la notion de coût économique de long terme, en prenant en compte la dégradation environnementale et les externalités négatives. De la même manière, il est possible de considérer les externalités positives qui sont générées par des dispositifs dont on a tendance à ne prendre en compte que le coût comptable immédiat.

Certes, il est méthodologiquement difficile de prendre la mesure économique du coût complet net, incluant les gains collectifs futurs attendus, d'un dispositif de gouvernance. En premier lieu, c'est un raisonnement qui doit se situer dans un cadre macroéconomique et géostratégique. Ensuite, ce coût peut relever du calcul probabiliste assurantiel : schématiquement, si l'occurrence d'un conflit ou d'une tension est envisagée comme crois-

sante, avec son coût économique élevé en pertes matérielles et humaines, directes et indirectes, et le coût du retour vers la paix puis de reconstruction, le coût d'une gouvernance qui contribue à réduire directement ou indirectement les tensions peut apparaître dérisoire. Dans cette perspective, une des questions pertinentes est de se demander ce que coûterait au territoire l'absence d'une telle démarche de gouvernance – et donc de s'interroger sur son coût d'opportunité.

Cette nécessaire gouvernance, au même titre que l'environnement naturel, est un bien commun qui prend la forme d'un capital social régional. Il doit être préservé, renforcé et développé. Et cela a un coût et génère des externalités dont le marché ne rend pas compte. Ce service est financé par la subvention, ce qui tend à en déprécier la nature économique et stratégique ou, en tout cas, qui le rend sensible aux évolutions conjoncturelles et aux crises macroéconomiques. Et en période de rareté de la ressource budgétaire, ce type de service est le plus directement impacté. Or la conjoncture actuelle politique et géostratégique du bassin méditerranéen nécessiterait au contraire que tous les outils au service de la diplomatie de voisinage soient plus intensément activés, même si la « fatigue de l'aide » peut affecter ce type de financement assurantiel récurrent.

Une valeur ajoutée à cette gouvernance aurait sans doute consisté à se doter d'indicateurs d'impact et de traçabilité des synergies à l'œuvre pour apprécier la consistance de la stratégie d'influence mutuelle qui caractérise le Plan Bleu et plus largement le système PAM. A cet égard, il aurait pu être judicieux de ne pas embrasser *urbi et orbi* le thème de la gouvernance pour d'abord en caractériser le contenu afin de mieux en repérer les limites et en adapter progressivement les ambitions.

De plus, la question du financement est à relier à la formation des coûts et des charges et de leur maîtrise en fonction d'objectifs et de stratégies réactives face aux évolutions non seulement conjoncturelles mais aussi structurelles, l'efficacité de l'industrie du développement se mesurant jusque-là davantage par sa capacité à décaisser. Ce temps est peut-être révolu puisque la notion d'efficacité institutionnelle oblige à intégrer complètement la contrainte que représente aujourd'hui la rareté de la ressource financière. La soutenabilité institutionnelle ne consiste plus à lever abondamment des fonds pour les distribuer pour exister mais à générer le maximum d'externalités positives à budget constant à partir d'objectifs réévalués d'intelligence territoriale.

Finalement, le contexte méditerranéen est-il compatible avec le concept de gouvernance, compte tenu de sa fragmentation et de l'absence d'un cadre de régulation politique ? Mais s'agit-il de faire fonctionner

une supposée gouvernance régionale ou bien de la construire ? Dans cette perspective, les réseaux partagés et les processus d'influence mutuelle adossés à des objectifs communs de développement durable prennent tout leur sens comme premier étage d'un dispositif au service d'une communauté d'intérêts et de destin. C'est ce projet régional méditerranéen que l'Europe appelle de ses vœux en soutenant le Plan Bleu. Mais encore faudrait-il que, sur ces enjeux majeurs de gouvernance, l'Union européenne elle-même soit un exemple plus convaincant, avec moins de fragmentation nationaliste et davantage de volontés pour bâtir un contrat social de la grande région européenne.

Bibliographie

BENOIT G., COMEAU A., *Les perspectives du Plan Bleu pour l'Environnement en Méditerranée*, éditions de l'Aube, 2005.

HARDIN G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 385, 1968.

OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

PLAN BLEU, *État de l'environnement en Méditerranée*, Sophia-Antipolis, 2009.

PNUE/PAM, *État de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*, Athènes, 2012.

RIFKIN J., *La nouvelle société du coût marginal zéro, L'internet des objets, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*, Les Liens qui libèrent, 2014, 510 p.

Le Tellier J., Miras Claude de (2017)

Le Plan Bleu : une interface multiple entre
développement durable et gouvernance pour la
Méditerranée

In : Iraki A. (ed.), Miras Claude de (ed.). *Interroger les
gouvernances urbaines : entre fragmentation et contrat
territorial*

Paris : Karthala, p. 283-309. (Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-1809-9

ISSN 0993-4294