



Programme
des Nations Unies
pour l'environnement



Distr.
RESTREINTE

UNEP/IG.5/4
20 novembre 1976

FRANCAIS
Original : FRANCAIS

Réunion intergouvernementale des Etats côtiers
de la région méditerranéenne sur le "Plan Bleu"
Split, Yougoslavie, 31 janvier - 4 février 1977

LE "PLAN BLEU" ET LA DEMARCHE PROSPECTIVE

Note préparée par MM. C. LACOUR et J.-P. PFISTER (consultant).

GE.76-12124

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION	1 - 8
II. CONCEPTION GENERALE DU PROJET	9 - 24
III. LE DEROULEMENT DES TRAVAUX	25
A. La première phase	26 - 29
B. Les deuxième et troisième phases	30 - 34
IV. CONCLUSION	37

I. INTRODUCTION

1. Le Directeur exécutif du PNUE a convoqué deux réunions d'experts méditerranéens et de représentants d'institutions spécialisées et d'organismes des Nations Unies 1/ les 22-23 janvier 1976 à Genève et les 17-19 mai 1976 à Paris, afin d'avoir leurs avis concernant la réalisation du projet "Plan Bleu", sa portée géographique, ses objectifs à long terme et ses objectifs immédiats, ainsi que les moyens nécessaires pour le mettre en oeuvre. Les experts qui ont pris part aux deux réunions mentionnées ci-dessus ont estimé que la démarche prospective et l'analyse des systèmes étaient parmi les meilleurs instruments méthodologiques pour examiner la problématique soulevée par le "Plan Bleu". 2/

2. Le présent document a pour seul objectif, à partir de ces deux réunions d'experts, de chercher à rappeler les éclairages des démarches méthodologiques proposées pour la mise en oeuvre du "Plan Bleu" et en particulier leur composante prospective qui avait besoin d'être clarifiée. Il est donc essentiellement un document d'information, sauf pour la partie qui a trait aux priorités que les gouvernements veulent donner aux thèmes à aborder au cours de la première phase du projet 3/.

3. Bien qu'à des degrés divers, tous les Etats riverains de la Méditerranée ont comme souci primordial le développement socio-économique de leur pays. Et, à des degrés également divers, ces Etats savent que la poursuite de ce développement légitime est plus ou moins étroitement liée au maintien des équilibres écologiques fondamentaux de ces milieux très fragiles que sont la mer Méditerranée et son arrière-pays. C'est la raison d'être du Plan d'action méditerranéen adopté par la réunion intergouvernementale sur la protection de la Méditerranée qui s'est tenue à Barcelone du 8 janvier au 4 février 1975. Cela doit être aussi la raison d'être du "Plan Bleu" qui s'inscrit dans le chapitre socio-économique de ce "Plan d'action méditerranéen".

4. Le projet "Plan Bleu" se propose d'être, entre les Etats riverains de la Méditerranée, un processus de réflexion coopérative orientée en permanence vers l'action immédiate pour :

- 4.1. favoriser le développement socio-économique légitime des Etats concernés;
- 4.2. conduire à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles de la région;
- 4.3. faciliter le maintien des équilibres écologiques, en respectant la totale souveraineté des Etats.

5. Pour être vraiment utile aux gouvernements dans le choix de leurs décisions, le "Plan Bleu" doit donc être plus qu'un document ou un ensemble de documents : il doit devenir un instrument de référence qui situe les décisions dans leur contexte d'ensemble aussi bien dans l'espace, par le jeu des interrelations d'un domaine avec les autres, que dans le temps.

1/ Voir document UNEP/IG.5/3, Rapport introductif du Directeur exécutif du PNUE sur l'origine et les objectifs du "Plan Bleu", et sur les mesures proposées pour le mettre en oeuvre. 21 octobre 1976. Paragraphes 6 et 7.

2/ Ibid., paragraphes 19 - 21.

3/ Voir paragraphe 44 du document UNEP/IG.5/6.

6. L'objectif du "Plan Bleu" est, entre autres, d'aider les choix des responsables et des décideurs des Etats méditerranéens. Pour ce faire, il convient de leur soumettre, non seulement une évaluation des besoins actuels, mais aussi une description de leurs évolutions probables et possibles; il faut que soient analysées aussi des alternatives de décisions donnant un éclairage prospectif qui permette l'appréciation des différents choix de décisions.

7. De cette définition très générale, deux aspects méritent d'être particulièrement mis en lumière :

7.1. la démarche proposée allie étroitement réflexion et propositions d'actions. Elle doit permettre de dégager, au fur et à mesure des travaux, des objectifs précis et pratiques de poursuite ou d'accentuation de certaines investigations scientifiques, mais elle doit permettre aussi et surtout la mise au point d'actions à entreprendre par les pays riverains;

7.2. l'originalité du projet concilie, par itérations successives, une réflexion spécialisée et une approche d'ensemble des réalités du développement et de l'environnement.

8. On entrevoit mieux aussi la structure des diverses parties que doivent faire ressortir les traits majeurs du projet "Plan Bleu";

8.1. dans la partie "architecture générale", on s'attachera à souligner, aussi simplement que possible, les implications pratiques de la démarche méthodologique. D'une part, "l'approche globale" traduit l'intérêt fondamental qu'il y a à ne pas dissocier l'évolution des milieux naturels de ceux des activités de développement. D'autre part, le recours à la réflexion prospective vise à associer les Etats à une entreprise commune, en respectant pleinement leur souveraineté et en leur confiant la direction et le contrôle réguliers du projet;

8.2. dans la partie "déroulement des travaux", la description des étapes démontre que leur enchaînement laisse aux Etats le soin d'apprécier l'intérêt à poursuivre le projet et la liberté de préciser à tout moment leurs objectifs d'études et d'actions.

II. CONCEPTION GENERALE DU PROJET

9. La conception générale du projet "Plan Bleu" s'inspire de la méthode dite "approche globale". Au lieu de juxtaposer, selon une optique plus traditionnelle, une multiplicité de travaux ponctuels et partiels, il s'agit de considérer l'ensemble des rapports entre les formes du développement économique et les milieux naturels comme un tout et de l'analyser comme tel.

Deux notions utilisées dans les travaux préparatoires appellent des explications :

"Ecosystème méditerranéen"

"Bassin méditerranéen, communauté écologique de fait".

10. L'expression "écosystème méditerranéen", ne signifie pas qu'il existe un seul système à l'échelle de la Méditerranée. C'est une représentation simplifiée d'une réalité très complexe, un schéma d'explication destiné à faire saisir que les milieux naturels physiques (air, eau, sol) ou vivants (populations humaines, faune, flore) et les formes du développement économique constituent un tout. On en discernera mieux les évolutions possibles si l'on sait mettre en évidence les interrelations les plus importantes.

11. Entre les activités humaines, par exemple agricoles, industrielles, touristiques, et les milieux naturels, il y a deux types de processus qui affectent l'écosystème :

11.1. le premier consiste à puiser des ressources dans le milieu naturel, à consommer : l'agriculture a besoin d'eau d'irrigation, la pêche de la faune marine ...

11.2. le second introduit des éléments perturbateurs dans les milieux naturels, c'est le processus de pollution : rejets des égouts urbains en mer, d'hydrocarbures par les navires, etc.

12. Les populations humaines sont au centre de l'écosystème qu'elles transforment par leurs activités, et qu'en même temps elles veillent à reproduire. Il est donc vital de maintenir des équilibres entre milieux naturels et activités : les rejets industriels non contrôlés risqueraient de transformer à terme la pêche en un danger pour la santé de l'homme, le développement touristique peut être freiné par un développement industriel excessif : la compétition dans un même milieu naturel entre diverses formes de développement appelle des choix, exige des interventions préservant certains équilibres essentiels ... C'est de toutes ces relations qu'il s'agit de dresser un tableau d'ensemble, pour se rendre compte des évolutions engagées et réfléchir en commun sur l'avenir.

13. Mais une réflexion de cette nature est d'autant plus malaisée en Méditerranée qu'existent entre les pays riverains de grandes différences de développement. Il ne peut être question dans les travaux du "Plan Bleu" d'éviter les répercussions sur l'environnement des disparités économiques : si l'extrême richesse pollue et consomme à l'excès, l'extrême pauvreté ne peut s'offrir le luxe de respecter le milieu naturel. Une politique méditerranéenne de l'environnement ne peut ignorer les inégalités de développement.

14. Ce débat est encore compliqué par le fait que les rythmes du développement économique ne sont pas les mêmes que les rythmes naturels. Il existe par delà les clivages une communauté écologique de fait : la signature à Barcelone en février 1976 d'une convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et de deux protocoles, en a, en quelque sorte, reconnu l'existence.

15. Au-delà de certains problèmes semblables qu'ils ont à résoudre : industrialisation, tourisme de masse, etc., les pays riverains de la Méditerranée ont des problèmes en commun. Il y a à cela trois raisons principales :

15.1. la biosphère est continue : les pollutions sont portées au loin par les courants marins, atmosphériques; certaines maladies peuvent être répandues par les migrations des hommes;

15.2. des mécanismes économiques existent à l'échelle du bassin : le tourisme international par exemple évolue à un rythme, et selon des formes qui échappent au contrôle d'un Etat donné (saturation de certaines zones, nouvelles clientèles, etc.)

15.3. il y a un temps propre aux processus écologiques; une activité économique peu importante aujourd'hui pourrait requérir à l'avenir un milieu naturel bien préservé, mais qui serait dès aujourd'hui menacé; tel est le cas par exemple des sites propices à l'aquaculture.

Ces trois facteurs créent une incertitude pour tous. C'est ce qui devrait inciter les pays riverains de la Méditerranée à réfléchir ensemble aux problèmes qu'ils ont en commun.

16. Faute d'engager une réflexion globale, le risque serait grand de traiter en détail certains problèmes, d'en ignorer d'autres, d'envisager des solutions qui ne feraient que déplacer le problème. D'où l'intérêt d'utiliser des méthodes inspirées de l'analyse de système.

17. Celle-ci conduit à dégager aussi bien les éléments stables ("dits invariants") d'un système qui porte sur l'ensemble des mécanismes de changement et l'adaptation, ces mécanismes qu'il est essentiel de connaître pour bien comprendre l'évolution réelle d'un système donné. Elle porte sur :

17.1. les stratégies des institutions et des acteurs économiques ou sociaux;

17.2. les relations et processus de tous ordres qui s'établissent entre acteurs et éléments d'un système;

17.3. les éléments des systèmes environnants qui influencent le système étudié.

18. Les relations à prendre en compte pour décrire les mécanismes de fonctionnement du système analysé sont nombreuses; on peut toutefois les ramener schématiquement à trois types :

18.1. certaines expriment un lien de cause à effet; ce sont des relations de causalité;

18.2. d'autres s'opposent dans leurs effets : ce sont des relations de conflits;

18.3. d'autres encore convergent pour produire des effets identiques : il s'agit de synergie.

19. Pour un gouvernement, décider une grande opération d'aménagement du territoire tels un complexe touristique ou une zone industrialo-portuaire, c'est, le plus souvent, engager une action de quinze, vingt, trente ans, prévoir donc des effets à plus ou moins long terme, évaluer dans un avenir incertain l'évolution du contexte qui influera sur le succès de l'opération. Aucun gouvernement ne peut se passer d'envisager de préparer l'avenir.

20. La démarche prospective intervient à ce stade comme une méthode de réflexion sur les futurs possibles. Dans le cadre du "Plan Bleu" elle doit permettre de concevoir, sélectionner et entreprendre maintenant des actions pour préserver à terme le bassin méditerranéen. Car c'est bien le paradoxe de la prospective : si elle s'efforce de scruter le futur, c'est pour éclaircir les décisions à prendre à court ou à moyen terme. C'est donc avant tout un mode de connaissance et un système d'aide à la décision, qui prend fondamentalement en compte la complexité des évolutions des sociétés; sur ce point, elle doit être nettement distinguée tant de la prévision que de la futurologie.

21. Comme méthode proposée pour l'investigation des problèmes de l'évolution écologique de la Méditerranée, la réflexion prospective présente trois caractéristiques intéressantes .

21.1. elle favorise l'action

21.2. elle permet d'intégrer, au fur et à mesure de la démarche d'étude toutes sortes de connaissances et, notamment, des données que l'on ne peut pas quantifier;

21.3. elle s'adapte bien au contexte international et au respect de la souveraineté des Etats, en se donnant comme objectif non pas de prédire ce qui doit advenir, mais de comprendre et d'expliquer ce qui peut advenir

22. Le souci de l'intervention active de l'homme est dominant; il est le fondement de la démarche : les travaux proposés dans le "Plan Bleu" doivent donc permettre tout au long de la démarche de concevoir et de sélectionner des actions judicieuses.

23. La méthodologie retenue, recherche prospective fondée sur l'analyse de système, s'efforce de réduire le risque de la juxtaposition d'études multiples sans liens entre elles, et permet d'intégrer, au fur et à mesure de la démarche, tous les éléments nouveaux disponibles; c'est donc une méthode pragmatique qui vise à l'élaboration permanente d'actions concrètes en fonction des situations possibles étudiées.

24. La dénomination du "Plan Bleu" ne doit donc pas prêter à confusion au regard du principe de la souveraineté des Etats, il ne s'agit que d'aider les Etats à élaborer leur choix et les travaux du "Plan Bleu" devront donc servir à :

24.1. l'action nationale de chaque pays, seul maître de sa propre stratégie du développement. Instrument de référence, le "Plan Bleu" doit permettre de mieux évaluer les conséquences de décisions diverses et non pas d'imposer une vue unique;

24.2. la conception d'actions communes à mener sur le plan international, par des moyens qui ne mettent en cause d'aucune façon les souverainetés nationales.

III. LE DEROULEMENT DES TRAVAUX

25. Les travaux du "Plan Bleu" se dérouleront en trois phases, ce découpage répondant à deux nécessités :

25.1. permettre aux instances intergouvernementales de diriger et d'orienter le déroulement des travaux d'étude et de proposition;

25.2. suivre la logique de la démarche.

A. La première phase

26. La première phase est un travail de reconnaissance et d'explorations dans un certain nombre de "secteurs". Son objectif est d'aboutir, au bout d'un an environ, après expertises, à une première vision de la manière dont se posent les principaux problèmes de développement et d'environnement en Méditerranée. La façon dont elle sera engagée et menée à bien sera décisive pour le succès de tout le projet. Il appartiendra aux gouvernements des pays riverains lors d'une réunion intergouvernementale de fin de phase de décider de l'engagement de la phase suivante des travaux du "Plan Bleu".

27. Il devra être possible, en effet, à ce moment-là d'apprécier, outre l'intérêt des rapports qui seront présentés, si deux conditions de succès de l'ensemble du projet commencent à être remplies :

27.1. l'établissement de liens réellement interdisciplinaires entre les travaux d'expertises qui doivent être réalisés et qui ne doivent pas être des approches spécialisées séparées les unes des autres,

27.2. l'impulsion donnée à une coopération scientifique méditerranéenne mobilisant, d'une manière décentralisée, tout le réseau des compétences des pays riverains.

28. Ce que l'on a appelé l'approche globale de l'écosystème méditerranéen (voir paragraphe 9 ci-dessus) doit, durant la première phase des travaux de "Plan Bleu", permettre d'établir un tableau d'ensemble de la situation et des tendances d'évolution des "milieux naturels" en fonction des lignes de force : les composantes du développement économique. Il est prévu, dans ce but, de faire procéder à un certain nombre "d'expertises", c'est-à-dire d'investigations sur un ensemble de thèmes articulés entre eux; les travaux ne devraient pas être qualifiés de sectoriels, le problème essentiel étant, précisément, d'assurer une approche commune, intégrée pour l'analyse des divers thèmes. Le tableau ci-après fait ressortir les sujets qui pourraient être traités en fonction des priorités décidées par les gouvernements :

Les milieux naturels	Le développement économique et ses composantes
1. L'homme : démographie et santé	10. L'agriculture et le problème nutritionnel
2. L'homme : milieux sociaux culturels	11. Pêche et aquaculture
3. L'eau : rivières, deltas, eaux souterraines	12. Le développement énergétique
4. La mer : faune et flore marines	13. L'industrialisation
5. L'atmosphère	14. Le tourisme
6. Le sol et les paysages	15. Les transports maritimes aériens et territoriaux
7. Le sous-sol : réserves minérales et énergétiques	16. L'urbanisation
8. La flore	17. Les technologies douces
9. La faune	18. Formation, information
	19.
	20.

29. La manière de faire étudier les divers thèmes qui donneront lieu ensuite à la rédaction d'une première synthèse doit être précisée avec beaucoup de soins : chacune des expertises sera conduite par un binôme d'experts, l'un appartenant aux pays en développement, l'autre aux pays développés.

- 29.1. leur mandat précisera avec les conditions de financement de leurs travaux les orientations définies selon un schéma commun d'analyse à donner au travail de reconnaissance à accomplir;
- 29.2. le secrétariat du "Plan Bleu" interviendra, pour la mise au point avec les intéressés de chaque "mandat", pour faciliter ensuite les réunions nécessaires (séminaires de coordination) et pour suivre en permanence le déroulement des études, afin notamment, que les délais impartis soient respectés ainsi que l'orientation générale des travaux.

B. Les deuxième et troisième phases

30. La seconde phase est au centre des travaux du "Plan Bleu". Ses modalités ne seraient définitivement arrêtées qu'au début de 1978. Il est donc seulement possible d'en esquisser les grandes lignes qui devraient en constituer la charpente.

31. Trois objectifs essentiels sont assignés à cette seconde phase qui durerait quelque 18 mois à 2 ans :

31.1. combler les lacunes qu'aura fait apparaître la phase de reconnaissance et approfondir les travaux déjà réalisés;

31.2. réaliser un tableau des interactions et de leurs évolutions possibles;

31.3. préciser les conditions de mise en oeuvre d'un certain nombre d'actions clés qui auraient une importance stratégique pour atteindre des objectifs d'intérêt méditerranéen.

32. Tout en recherchant la définition d'actions précises à proposer aux gouvernements, ce qui est bien l'objectif du "Plan Bleu", les travaux de la deuxième phase seront conduits d'une manière plus globale.

33. Pour connaître les conséquences possibles et probables des décisions prises par les responsables au sein des divers Etats, il faut passer par l'analyse combinée des forces et des tendances qui sont sous-jacentes dans les décisions, les décisions majeures ou les processus d'évolution.

34. Dans ce cadre, et en fonction des problèmes méditerranéens, des réflexions prospectives correspondant à trois types de situations et d'évolutions, pourraient être élaborées :

34.1. une évolution de référence destinée à faire apparaître le développement des tendances lourdes et des changements provoqués par les forces opposées, ainsi que les points critiques à partir desquels plusieurs orientations peuvent être prises en fonction des moyens d'action adoptés; cette tâche sera le premier temps de la réflexion prospective;

34.2. une hypothèse de rupture ferait intervenir des événements graves, conjoncturels, ou structurels; ces perturbations hypothétiques, mais dont le degré de probabilité est loin d'être nul, entraînent des conséquences qui pourront être comparées aux modalités de fonctionnement du système méditerranéen telles qu'elles ressortiront du "scénario de référence";

34.3. des alternatives de stratégies de développement de caractère volontariste; elles appellent l'intervention directe des responsables des divers pays méditerranéens dans la définition de leur but, conçu comme un ensemble cohérent d'objectifs de développement : on pourra alors chercher à construire différentes stratégies de développement en fonction notamment des rythmes d'évolution différents selon les pays, ou se fixer des ensembles d'objectifs distincts et rechercher des stratégies différenciées.

35. A ce stade des réflexions, il est opportun de n'arrêter les modalités d'organisations de la deuxième phase que dans leurs grandes lignes; il appartiendra aux instances intergouvernementales compétentes, à l'issue de la première phase, de prendre les décisions nécessaires. Le début de cette seconde phase sera d'ailleurs consacré à définir de manière détaillée les travaux sectoriels à entreprendre, étant entendu qu'il pourra s'agir aussi bien d'actions à mettre au point que d'études à réaliser.

36. La deuxième phase des travaux se terminera par une réunion intergouvernementale, qui sera appelée à décider, entre autres, quels sont les travaux - études ou actions proposées - qui doivent être repris dans les documents définitifs du "Plan Bleu". C'est là l'objet de la troisième phase qui sera mise à profit par le secrétariat pour préparer la présentation des travaux effectués à une réunion intergouvernementale sur l'ensemble du Plan d'action méditerranéen. Cette troisième phase sera relativement courte (six mois environ).

IV. CONCLUSION

37. Toujours respectueuse de la souveraineté des Etats, la démarche prospective du "Plan Bleu" devra répondre aux problèmes posés parce qu'elle prendra en compte, à la fois la diversité des choix de décisions, le pluralisme des projets de société, la conduite de réflexions communes et la préparation d'actions concrètes.