

GOUVERNANCE

Interfaces science-politique



© IFREMER

QUELLES INTERFACES SCIENCE-POLITIQUE POUR LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE EN MÉDITERRANÉE ?

Les interfaces science-politique (ISP) sont des outils pouvant permettre une meilleure conservation et gestion de l'environnement méditerranéen. Pour cela, il est néanmoins nécessaire de parvenir à une compréhension partagée de la notion, mais, aussi, d'identifier les lacunes existantes sur ce thème.

S'appuyant sur les travaux de nombreuses institutions, dont ceux du Plan Bleu, ce document a pour objet de présenter aux acteurs de la gouvernance environnementale méditerranéenne une brève analyse de la notion d'ISP dans le contexte régional.

Le contexte méditerranéen

L'environnement marin et côtier de la Méditerranée est soumis à des pressions nombreuses et croissantes. Liées aux activités humaines, ces pressions ont un impact important sur cette région à l'écologie et au contexte socio-économique riches et complexes (ONU Environnement/PAM, 2012).

De nombreuses conventions internationales existent pourtant – et ce depuis plusieurs décennies – et engagent les États méditerranéens à préserver les ressources naturelles de la région. On citera la Convention de Barcelone pour la Protection du milieu marin et du littoral méditerranéen¹ et ses sept protocoles additionnels, ou encore la Commission Générale des Pêcheries pour la Méditerranée (CGPM) sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la convention ACCOBAMS² sur la protection des cétacés.

Ces instruments politiques internationaux ont permis des avancées, mais l'état actuel de l'environnement méditerranéen pose la question du renforcement de l'efficacité de ces accords multilatéraux.

Avec sa complexité écologique, ses disparités socio-économiques, ses nombreux accords internationaux et ses pressions particulièrement élevées sur l'environnement, la Méditerranée est à la fois une vitrine et un laboratoire de la gouvernance globale de l'environnement. Les mêmes problématiques se retrouvent à l'échelle mondiale et celles-ci ont suscité une importante réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour les résoudre. Parmi les nombreuses voies explorées, la notion d'interface science - politique (ISP) est celle qui nous intéresse dans ce document.

Ce que signifie « interface science - politique »

« Dans les dossiers environnementaux, les occasions de rencontre et d'influence mutuelle entre recherche et décision sont nombreuses, anciennes et multiformes, et se produisent dans des arènes locales, nationales ou internationales » (IDDRI – AFD, 2017).

LES NOTES
DU PLAN BLEU

#35

FÉVRIER 2018



Plan
Bleu

¹ <http://wedocs.unep.org>

² Agreement on the Conservation of Cetaceans in the Black Sea Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (ONU Environnement) définit l'ISP comme une structure ou un processus ayant pour but d'améliorer l'identification, la formulation et l'évaluation des politiques pour rendre la gouvernance plus effective (ONU Environnement, 2009). Ce faisant, l'ISP s'appuie sur les interrelations existantes entre les sphères politiques et scientifiques. Cela peut se traduire par une facilitation de la coordination entre les parties à l'ISP (scientifiques et décideurs) ou l'identification de rôles et d'opportunités pour chacune d'entre elles.

Dans le cadre du programme de recherche européen SPIRAL³ les ISP sont davantage vues comme un processus social impliquant scientifiques et décideurs. Ainsi, est une ISP tout processus ayant pour finalité de mener à une communication, un échange d'idées et une co-construction de savoirs entre scientifiques et décideurs (Young, Watt, van den Hove, 2013). Un tel processus doit permettre l'adoption de mesures plus appropriées pour appréhender les problématiques abordées dans le contexte de l'interface.

Les deux définitions (ONU Environnement et SPIRAL) ne sont pas contradictoires et soulignent simplement la grande variété de formes que peuvent prendre les ISP, de la discussion informelle entre scientifiques et décideurs à la création d'organes intergouvernementaux, en passant par la mise en œuvre de projets de recherche ayant pour but de faciliter l'application de certaines politiques publiques. Il existe une constante néanmoins : **celle des interactions réfléchies entre scientifiques et décideurs dans le but de servir la gouvernance.**

Si la notion d'ISP est importante, c'est qu'elle tend à proposer des outils permettant de dépasser les difficultés de communication entre décideurs et scientifiques. En effet, les problèmes environnementaux sont complexes, marqués par l'incertitude, et une solution unique et reconnue par tous est souvent un idéal inatteignable. Les obstacles à surmonter pour établir des politiques environnementales idoines nécessiteraient un dialogue plus étroit entre scientifiques et décideurs. Mais ce dialogue peut être entravé par des difficultés de communication entre les sphères scientifiques et politiques. Par exemple, le temps de la recherche est généralement différent de celui de la prise de décision : une décision doit parfois être prise très rapidement tandis que des travaux de recherche peuvent prendre des années. Ou encore, la portée des activités de recherche peut ne pas être relayée de façon efficace vers les décideurs : absence de message clef, technicité trop importante, conclusions trop nuancées ou localisées, etc.

Tout en cherchant à améliorer la communication, les ISP visent aussi à mettre fin à un modèle linéaire de communication où les scientifiques transmettraient simplement du savoir aux décideurs, les laissant par la suite opérer un choix sur la marche à suivre en termes de mesures à prendre et d'actions à mettre en œuvre. « *On attend de ces appelées "interfaces science-politique", des synthèses de connaissances faisant autorité dans leur domaine respectif afin de fonder des actions que l'on espère efficaces, consensuelles et légitimes. (...) Le travail collectif structuré doit permettre, notamment, de produire des synthèses de connaissances disponibles sur différents enjeux, exprimées dans un langage relativement accessible et équilibré, et adapté le cas échéant aux contraintes diplomatiques inhérentes aux processus multilatéraux* » (IDDRI – AFD, 2017). Mais, cette approche linéaire ne semble

pas appropriée pour faire face à des enjeux environnementaux qui mêlent tout à la fois considérations scientifiques et sociétales. C'est ici qu'apparaît l'idée de co-construction où la compréhension du problème naît des interactions et échanges entre les scientifiques et les décideurs plus que par une simple transmission. Dans cette configuration, les décideurs peuvent faire connaître aux scientifiques leurs attentes et besoins vis-à-vis de la recherche, leurs analyses des enjeux et les processus de décisions en cours, tandis que les scientifiques peuvent clarifier la portée de leurs travaux et la façon dont ceux-ci peuvent se traduire en recommandations et mesures concrètes.

Ainsi, la finalité d'une ISP étant d'avoir une influence sur la prise de décision, celle-ci doit être crédible, pertinente et légitime (Cash, Clark, Alock, 2003). Ces trois critères sont unanimement reconnus dans la littérature et la documentation officielle des institutions.

- **Crédibilité** : la validité perçue des informations, méthodes et procédures utilisées au sein d'une ISP.
- **Pertinence** : l'adéquation entre les procédures et objectifs de l'ISP et les besoins du processus décisionnel.
- **Légitimité** : l'équité, la justice et l'équilibre politique perçus par les parties prenantes à l'ISP.

La portée de ces trois critères peut être illustrée à travers les pratiques de deux grandes ISP globales : le GIEC et l'IPBES (Encadré 1). Ces éléments de cadrage introduisent l'examen de l'interface entre science et politique en Méditerranée et, plus spécifiquement, au sein du Plan d'Action pour la Méditerranée⁴ (ONU Environnement/PAM).

L'interface science - politique en Méditerranée

Tout d'abord, il est important de rappeler le rôle joué par la communauté scientifique pour la gouvernance de l'environnement en Méditerranée. Dans son étude sur les communautés épistémologiques en Méditerranée, Peter Haas (1990) soutient que le Plan d'Action pour la Méditerranée (ONU-Environnement/PAM) a vu le jour en partie grâce à l'action d'une communauté de scientifiques liés par des conceptions communes⁵. Dans une certaine mesure, l'ONU Environnement/PAM a bénéficié de l'apport des communautés scientifiques mobilisées dans un contexte mondial qui soulignait la nécessité d'un renforcement des connaissances scientifiques et ce, bien avant qu'ait été identifiée la notion d'ISP en vigueur aujourd'hui. Il faut sans doute ajouter que le contexte politique de l'époque avec notamment la conférence mondiale de Stockholm en 1972 qui avait donné naissance au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et à un Plan d'action pour l'environnement a favorisé la montée en puissance de la surveillance de l'environnement et des nouveaux types de connaissance susceptibles d'étayer la prise de décision (« Plan vigie » - Earthwatch). Ainsi, « *la mobilisation des connaissances a surtout servi à la mise à l'agenda de questions environnementales, en alertant sur l'existence de dégradations et/ou en soutenant cette inscription à l'agenda* » (IDDRI – AFD, 2017).

⁴ www.unepmap.org

⁵ Haas (P.), *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, New York, 1990.

³ <http://www.spiral-project.eu/>

Encadré 1 : Le GIEC et l'IPBES, deux grandes interfaces science-politique internationales

Créé en 1988 par l'ONU Environnement et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) a pour mandat de réaliser des synthèses périodiques des connaissances disponibles sur les changements climatiques. Ces synthèses ne sont pas qu'un simple exercice scientifique et s'adressent spécifiquement aux décideurs pour que ceux-ci puissent bénéficier d'une base scientifique fiable dans la formulation de politiques concernant le climat.

Le GIEC est une institution originale en ce qu'elle a pour membres des États qui approuvent par consensus les rapports qu'elle produit. Lors de cette procédure d'approbation, les rapports sont accueillis dans leur ensemble par les États membres, tandis que le résumé de ces rapports, un court document d'une dizaine de pages revenant sur les points essentiels, est négocié mot par mot par les États et les experts en charge de leur rédaction.

Pour s'assurer de la crédibilité et de la légitimité de ses rapports auprès de ses nombreux États membres (195 aujourd'hui), le GIEC a, à plusieurs reprises, adopté des procédures spécifiques. Concernant la crédibilité, le GIEC a mis en place un mécanisme rigoureux de revue par les pairs

faisant que chacun de ses rapports passe par un double examen d'une très large communauté d'experts (Agrawala, 1998).

Aussi, dans le but d'assurer sa légitimité auprès des pays émergents et en développement, le GIEC a adopté des procédures favorisant un équilibre géographique parmi les experts afin que ses rapports ne soient pas perçus comme le résultat d'une science du Nord produite pour et par les pays du Nord (Agrawala, 1998).

La Plateforme Intergouvernementale Politique et Scientifique sur la Biodiversité et les Services Ecosystémiques (IPBES) est une institution plus récente. Formellement établie en 2012 après sept années de négociation, elle est souvent présentée comme le « GIEC de la biodiversité ». Pour autant, la plateforme n'est pas une simple réitération des mécanismes du GIEC et innove sur plusieurs points. Par exemple, la procédure d'élaboration du plan de travail s'appuie sur les requêtes et suggestions envoyées par les membres et parties prenantes de la plateforme. Cette démarche, que l'on pourrait qualifier de consultative, permet d'obtenir un plan de travail répondant aux attentes de l'ensemble des acteurs engagés dans la gouvernance de la biodiversité.

Des institutions plurielles et des projets foisonnants interagissant au sein et avec le système PAM

L'ONU-Environnement/PAM et la Convention de Barcelone représentent un jeu unique d'instruments juridiquement contraignants pour faire face aux problèmes et défis actuels de la dégradation environnementale et protéger les écosystèmes marins et côtiers de la mer Méditerranée. L'ONU-Environnement/PAM, premier Programme de sauvegarde des mers régionales sous l'égide de l'ONU Environnement, représente depuis 1975 un cadre de travail à la fois pertinent et efficace pour la coopération régionale. C'est l'unique cadre de coopération institutionnelle et de gouvernance environnementale réunissant les 21 pays riverains de la mer Méditerranée et l'Union européenne, Parties contractantes à la Convention de Barcelone. Après 40 ans de pratique en matière de coopération environnementale régionale, le système ONU Environnement/PAM qui a été révisé en 1995 (PAM phase II) conserve son ambition et sa pertinence au service d'une région méditerranéenne pacifique, prospère et durable, dans laquelle les sociétés jouissent d'une haute qualité de vie, au sein d'écosystèmes marins et côtiers sains.

L'approche ISP est incorporée dans de nombreuses institutions environnementales et divers projets de recherches sur les milieux marins et côtiers de la Méditerranée, interagissant avec le réseau institutionnel de l'ONU Environnement/PAM.

Afin de mettre en œuvre son programme de réduction de la pollution, l'ONU Environnement/PAM a développé un réseau de ressources et de parties prenantes via les points focaux nationaux pour promouvoir la coopération technique entre les parties contractantes à la Convention de Barcelone. Ainsi le MEDPOL⁶ premier programme de l'ONU Environnement/PAM ayant pour mission d'assurer le suivi de la pollution

dans la région et d'aider les pays méditerranéens à développer des plans d'action pour la réduction de la pollution d'origine tellurique constitue un exemple de l'émergence d'un tel réseau.

Éléments indispensables de la mise en œuvre de l'ONU Environnement/PAM, les Centres d'Activités Régionales (CAR) installés dans des États riverains différents détiennent une expertise spécifique sur des thèmes promus par l'ONU Environnement/PAM. Ces CAR assistent les États méditerranéens et parties prenantes dans la mise en œuvre de leurs obligations, notamment en leur fournissant des informations pertinentes sur l'état de l'environnement.

L'unité de coordination de l'ONU Environnement/PAM, assurant les fonctions de Secrétariat de la Convention de Barcelone, assure un rôle diplomatique, politique et de communication en coordonnant l'activité des CAR et en organisant les réunions nécessaires à l'avancement des travaux de l'ONU Environnement/PAM avec les Parties contractantes.

Créée en 1996, la CMDD est un organe consultatif des Parties contractantes à la Convention. La CMDD regroupe des représentants des 21 États riverains et de l'Union européenne, des représentants des autorités locales, des acteurs socioéconomiques, des organisations non gouvernementales et intergouvernementales, de la communauté scientifique et des parlementaires, qui sont tous qualifiés sur les questions environnementales et de développement durable. La CMDD est un organe consultatif auprès des Parties et d'autres acteurs régionaux ou nationaux pour les accompagner dans leurs efforts visant à intégrer les questions environnementales dans les programmes socioéconomiques et, ce faisant, à promouvoir des politiques de développement durable dans la région méditerranéenne.

⁶ <http://web.unep.org/uneppmap/who-we-are/institutional-framework/secretariat/map-components>

Figure 1 : L'Unité de Coordination de l'ONU Environnement/PAM-Convention de Barcelone et ses composantes



Les réunions et ateliers de travail animés par les CAR peuvent contribuer à l'interface science-politique. Ces ateliers et réunions participent généralement à la mise en œuvre de décisions adoptées lors des réunions ordinaires des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone, organisées sur une base bisannuelle (COP). Durant ces rencontres, des points focaux désignés par les gouvernements (représentant ici les décideurs), élaborent ce qui constituera potentiellement les futures orientations des politiques et instruments de l'ONU Environnement/PAM.

De plus, l'ONU Environnement/PAM coopère avec d'autres instances internationales, notamment la FAO/CGPM ou encore ACCOBAMS. Des mémorandums d'accord comportant des dispositions concernant le partage de données et la coopération ont récemment été signés avec leurs Secrétariats. Ces partenariats constituent des garanties permettant aux interfaces science - politique de l'ONU Environnement/PAM de garantir des avis d'experts de haut niveau.

Cependant, les interfaces science - politique en Méditerranée ne sont pas le seul fait des institutions et peuvent aussi exister à travers les nombreux projets de recherche portant sur la région (Encadré 2).

Encadré 2 : PERSEUS, Recherche environnementale marine politiquement orientée dans les mers de l'Europe du sud

Le projet PERSEUS⁷ a pour objectif explicite de fournir des recommandations scientifiquement fondées pour développer des politiques visant à atteindre le bon état écologique en Méditerranée et en mer Noire. Il s'adresse aux décideurs et contribue à la réalisation d'objectifs fixés par eux ; un tel projet peut donc être assimilé à une interface science - politique. De pareils exemples sont nombreux, notamment si l'on considère que l'Union européenne fait une part importante aux projets de recherches dits « policy oriented », à savoir promouvant un rapprochement entre les sphères académiques et politiques afin de contribuer à la réalisation des objectifs communautaires. Cependant, à la différence du cadre institutionnel précédemment évoqué, la composante d'interface n'est pas nécessairement explicite dans ces projets. S'ils ont pour but de servir le « politique », ils n'impliquent pas nécessairement une co-construction des savoirs.

7 <http://planbleu.org>

L'Union européenne contribue fortement à la recherche sur l'environnement marin et côtier en Méditerranée. Plusieurs dizaines de projets ont été financés par celle-ci et la plupart comportent, implicitement ou explicitement, des volets faisant d'eux des interfaces science - politique.

D'autres organisations jouent un rôle d'interface entre science et politique. Par exemple, la CIESM⁸, commission scientifique méditerranéenne, plus que centenaire, est un acteur important de la recherche scientifique en Méditerranée et produit des rapports à destination des décideurs. On peut aussi citer l'initiative MedECC (Encadré 3), développant une interface science - politique dans la région sur les thèmes des changements climatiques et environnementaux.

Une réflexion engagée pour renforcer l'interface science - politique

Lors de la 19^{ème} Réunion ordinaire des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone (COP19) tenue à Athènes en février 2016, les Parties ont adopté plusieurs décisions appelant à un renforcement de l'interface entre science et politique. À titre d'exemple, on relèvera la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable – SMDD 2016-2025⁹, le Programme-cadre régional d'adaptation aux changements climatiques¹⁰ ou encore le Programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes¹¹. Cette exigence de renforcement est aussi présente dans le programme de travail bisannuel de l'ONU Environnement/PAM¹². Les Parties appellent donc un effort de structuration des relations entre le système ONU Environnement/PAM et les communautés scientifiques, à travers la création de comités scientifiques et de groupes d'experts dont les missions sont de conseiller et soutenir les processus de décision.

L'expérience de l'ONU Environnement/PAM et les exemples internationaux permettent de dégager plusieurs orientations pour ce renforcement.

8 www.ciesm.org

9 COP 19 décision IG.22/2 http://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/MSSD_2016-2025_final.pdf

10 COP 19 décision IG.22/6 <https://wedocs.unep.org>

11 COP 19 décision IG.22/7 <https://wedocs.unep.org>

12 IG.22/20, strategic outcome 1.4.4. <https://wedocs.unep.org>

Encadré 3 : MedECC – Construire une interface science-politique sur le changement climatique et environnemental en Méditerranée : vers la mise en œuvre d'une initiative phare de la SMDD 2016-2025

Le réseau d'experts méditerranéens sur les changements climatiques et environnementaux¹³ (MedECC)

Au cours d'un événement parallèle de la Conférence « Notre avenir commun sous le changement climatique » qui s'est tenue à Paris, France, le 9 juillet 2015, il a été décidé de créer un réseau de scientifiques et un mécanisme régional d'interface science-politique sur les changements climatiques et environnementaux en Méditerranée.

MedECC travaille pour deux objectifs complémentaires, à savoir :

- Publier des évaluations améliorées et une synthèse complète des connaissances sur les changements environnementaux dans la région méditerranéenne, et leurs impacts ;
- Construire une interface scientifique-politique régionale pertinente sur les changements climatiques et environnementaux en Méditerranée.

La construction de ce réseau répond à plusieurs intentions affirmées au sein des institutions régionales : (i) dans le cadre de l'ONU Environnement/PAM, avec la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025 (SMDD 2016-2025) et le Cadre régional pour l'adaptation au changement climatique en Méditerranée (2015) ; (ii) dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, avec le Groupe d'experts sur le changement climatique (institué en 2014)¹⁴.

En particulier, MedECC présente une opportunité réelle pour mettre en œuvre une des initiatives phares de la SMDD 2016-2025. L'initiative phare de l'objectif 4 de la SMDD (Aborder le changement climatique en tant que problématique prioritaire pour la Méditerranée) prévoit en effet de « Créer un mécanisme régional d'interface "sciences - décision" approuvé par toutes

13 www.medec.org

14 <http://ufmsecretariat.org>

les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, en vue de préparer des évaluations scientifiques régionales consolidées et des orientations sur les tendances du changement climatique, les impacts et les options en matière d'adaptation et d'atténuation ».

L'établissement d'un tel réseau est appuyé par plusieurs programmes et initiatives de recherche transnationaux et nationaux. Plusieurs instituts de recherche de la région ont indiqué leur soutien et des réseaux d'experts infrarégionaux sont susceptibles de coopérer. En plus d'organisations intergouvernementales, l'initiative MedECC bénéficie également d'un soutien croissant de plusieurs pays méditerranéens.

Une étape importante a été franchie avec l'atelier régional d'Aix-en-Provence (France, 10-12 octobre 2016 - label CCNUCC-COP22), cofinancé par la Principauté de Monaco. L'objectif était de définir la portée thématique et la structure du premier rapport MedECC provisoirement intitulé « Rapport d'évaluation des forces motrices et des risques environnementaux et climatiques en Méditerranée, y compris les solutions ». À la suite de cet atelier régional, des ateliers thématiques ont été organisés en 2017 pour réunir les coordinateurs et les principaux contributeurs des trois chapitres du premier rapport MedECC. La finalisation et la publication de ce rapport sont prévues pour 2019.

Depuis sa création, l'initiative MedECC a réussi à construire et à mobiliser un réseau d'experts scientifiques (environ 360 scientifiques issus de 30 pays) et à obtenir une reconnaissance politique de pays méditerranéens et d'organisations régionales, bien que ces deux composantes restent à consolider. L'objectif est maintenant d'institutionnaliser le réseau en confirmant la gouvernance, en renforçant le dialogue avec les décideurs et les parties prenantes, et en publiant le premier rapport en 2019. Ces travaux contribueront à l'exercice de prospective Med2050 en cours de préparation avec l'appui du Plan Bleu.

Conceptualiser l'activité d'interface en amont des projets de recherche :

En décembre 2015, le Plan Bleu a par exemple initié une série d'ateliers intitulés « Mise en œuvre de l'approche écosystémique en Méditerranée : renforcement de l'Interface entre la Science et la Politique ». Tenu dans un cadre précis et cherchant à identifier les lacunes scientifiques à combler en priorité pour mettre en œuvre le programme d'évaluation et de surveillance intégrées de l'ONU Environnement/PAM, le premier atelier¹⁵ a permis de montrer que le volet ISP n'était pas suffisamment intégré en amont des projets de recherche présentés lors de cet événement¹⁶. En effet, l'interface s'y fait de façon incidente et n'est pas assez rationalisée dans la conceptualisation même des projets de recherche. Cela conduit à des situations où les ressources nécessaires à une communication adéquate entre scientifiques et décideurs font défaut, laissant alors des pans importants de ces projets sans portée politique concrète.

À titre d'exemple, l'activité d'interface pourrait être facilitée par une meilleure coordination entre les projets de recherche. En effet, bien que ceux-ci soient nombreux, les données produites ne sont pas aisément utilisables pour la mise en œuvre des politiques environnementales.

15 <http://planbleu.org/5>

16 *Ibid.* Principalement des projets financés par l'Union européenne

Parfois surabondantes en un point, elles sont lacunaires en d'autres au vu des politiques, car destinées avant tout à l'accroissement des connaissances. Elles sont aussi souvent faiblement interopérables et rarement accessibles en un même point. En somme, surabondance et lacunes, non-interopérabilité et dispersion de l'accès rendent difficile la transmission effective des résultats de ces projets scientifiques vers les politiques.

Les conclusions de l'atelier sont très similaires à celles de l'ONU Environnement dans son évaluation des interfaces science-politique réalisée dans le cadre des négociations de l'IPBES¹⁷. Ces similarités entre les contextes régionaux et globaux laissent à penser que les lacunes identifiées en décembre 2015 constituent une piste utile pour une réflexion générale sur les interfaces science - politique en Méditerranée.

Les ateliers suivants ont fourni d'autres propositions pour renforcer les interfaces science - politique en Méditerranée (Encadré 4).

Considérant le besoin de renforcement des ISP dans la région, plusieurs possibilités sont envisageables.

17 UNEP/IPBES/2/INF/1, Gap analysis [...], op. cit.

Encadré 4 : Ateliers sur les interfaces entre science et politiques (SPI) renforçant la mise en œuvre de IMAP

Renforcer les ISP pour l'« approche écosystémique » et le programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes - l'appui du Plan Bleu

Avec la décision IG.17/6 (COP 15 de la Convention de Barcelone, 2008), les parties contractantes à la Convention de Barcelone ont débuté la mise en œuvre progressive de l'approche écosystémique pour la gestion des activités humaines en application d'une feuille de route comprenant plusieurs étapes pour atteindre le Bon État Ecologique pour les écosystèmes marins et côtiers de la Méditerranée d'ici 2020. Les COP suivantes et les décisions en découlant ont mené à un accord sur la définition de 11 Objectifs écologiques, d'indicateurs et sur une feuille de route pour l'Approche écosystémique ainsi que sur l'adoption du programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes (IMAP). L'approche écosystémique est actuellement appuyée par un projet financé par l'Union européenne (EcApMEDII) destiné à assister les pays de la rive Sud de la Méditerranée dans l'application de cette approche et de celle de l'IMAP en synergie et cohérence avec la Directive Cadre pour la Stratégie Marine (DCSM).

Le Plan Bleu est responsable de la coordination du volet « renforcement de l'interface science politique » du projet EcApMEDII pour promouvoir et encourager les échanges entre scientifiques et décideurs publics environnementaux. Bien que l'importance de la science pour les politiques publiques environnementales soit reconnue, le dialogue entre scientifiques et décideurs demeure malaisé, notamment en raison des écarts temporels entre recherche et gestion. De plus, le renforcement de l'ISP est particulièrement important pour la mise en œuvre de l'IMAP dans la mesure où il permet aux scientifiques d'apporter une meilleure assistance aux décideurs publics grâce aux activités de surveillance et l'évaluation mise en œuvre pour atteindre le bon état écologique (BEE). Enfin, l'ISP permet aux décideurs d'être au fait des différents projets de recherche et de leur fournir des recommandations. Partant du constat que seule une fraction du savoir scientifique pertinent concernant l'environnement marin est réellement utilisée à des fins de gestion et d'application des politiques marines, quatre ateliers de travail régionaux, réunissant scientifiques et décideurs, ont été organisés pour discuter, entre autres sujets, des lacunes en termes de savoir scientifique pour la pleine application de l'IMAP.

Quatre objectifs pour le renforcement de l'ISP ont pu être dégagés :

1. Souligner le rôle critique de la science pour élaborer des politiques environnementales pertinentes et adaptées. S'assurer que les politiques environnementales sont basées sur un savoir scientifique robuste sur l'environnement et ses changements contribue à l'effectivité et à la légitimité de ces politiques.
2. Rendre la recherche scientifique plus orientée vers « l'action » en ciblant plus précisément les besoins sociaux et politiques et en dépassant les obstacles structurels tels que les incompréhensions sémantiques ou idéologiques qui peuvent limiter l'efficacité du dialogue entre décideurs et scientifiques.
3. Renforcer la « gouvernance marine et côtière » dans un contexte impliquant une pluralité de parties prenantes œuvrant sur des thématiques sociales ou économiques.
4. Coordonner la collaboration entre les communautés scientifiques et entre les scientifiques et les décideurs publics nationaux ou régionaux afin de les orienter vers les besoins concrets de gestion.

Suggestions afin de renforcer l'ISP pour l'Approche écosystémique

Plusieurs propositions pour améliorer l'ISP dans le contexte de l'IMAP ont été formulées durant les ateliers modérés par le Plan Bleu :

1. Développer des nouveaux projets de recherche pertinents qui incluraient spécifiquement un volet ISP dans leur planification et orienteraient la recherche vers des mesures, des paramètres, etc. importants pour la prise de décision.
2. Impliquer les décideurs publics dans les projets dès leurs premières heures. Cette approche a été mise en œuvre par différents projets de recherche liés à la DCSM (Perseus, Devotes, etc.).
3. Inclure des chercheurs en science sociale dans les projets de recherche afin de faciliter la communication science/politique : le langage scientifique devrait être traduit dans le langage du décideur public en incorporant des aspects sociaux.
4. Renforcer l'expertise technique des ISP en intégrant des doctorants et jeunes professionnels spécialisés dans les domaines politiques et décisionnels.
5. Mener des projets pilotes d'ISP incluant à la fois scientifiques et décideurs à différentes échelles et sur différents thèmes. En s'appuyant sur de tels projets, il sera possible de référencer les meilleures pratiques.

Une meilleure structuration des pratiques existantes :

Comme nous l'évoquions précédemment, l'ONU Environnement/PAM dispose d'un réseau institutionnel unique et peut compter sur les nombreux projets de recherche sur ses domaines d'activités dans la région. Si un renforcement de l'interface science - politique sur les sujets de l'ONU Environnement/PAM apparaît important, celui-ci ne nécessite sans doute pas la création d'une nouvelle institution chargée d'assurer une ISP. En effet, une telle option soulève de nombreuses difficultés. La création d'une nouvelle institution entraînerait des surcoûts importants. Aussi, une telle institution aurait à traiter d'une gamme extrêmement vaste de problématiques. De la pollution chimique, en passant par la protection de la biodiversité, mais également l'érosion côtière, le mandat d'une telle institution serait très, voire trop, vaste.

Des marges de manœuvre existent pour renforcer les ISP en s'appuyant notamment sur une meilleure reconnaissance et une coordination renforcée des nombreuses forces potentielles de la région en ce domaine. Cela pourrait se faire par davantage

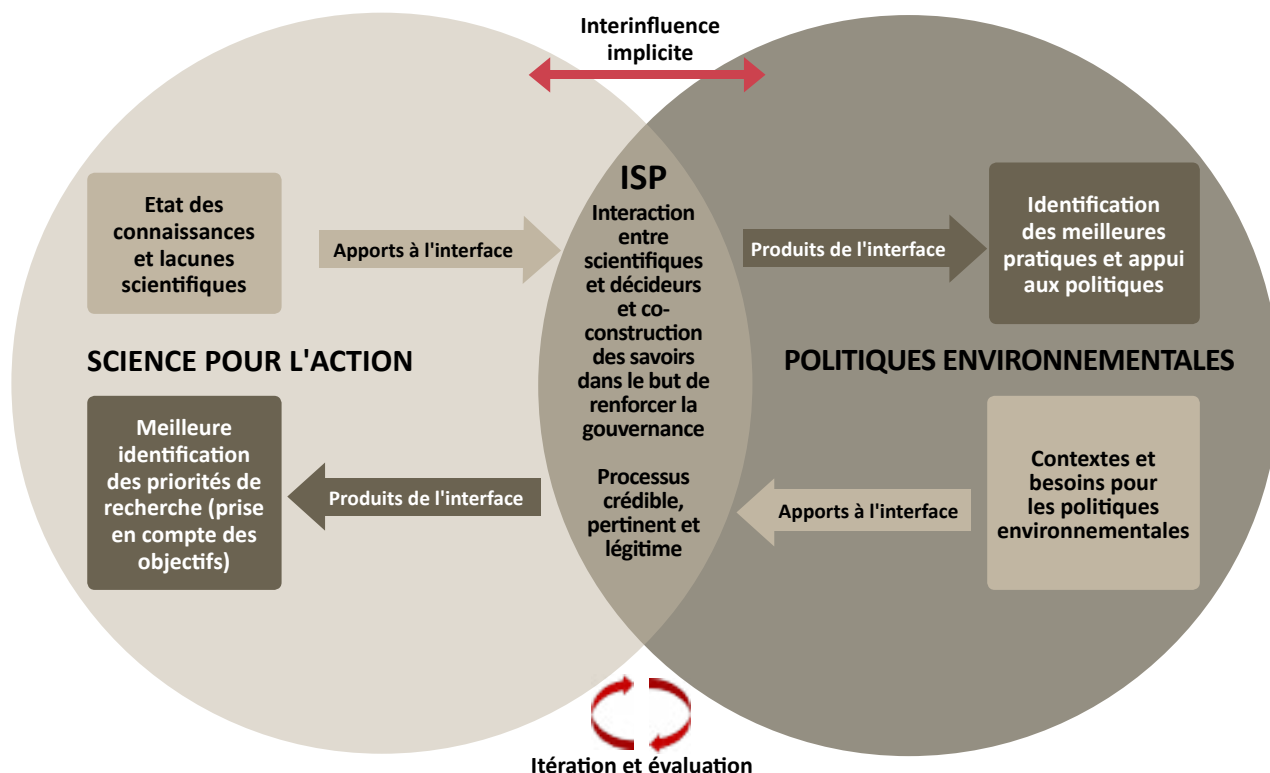
de gouvernance, l'élaboration de lignes directrices sur la façon dont doit se réaliser l'interface entre sciences et politiques ou encore par un catalogue de bonnes pratiques pouvant guider à la fois l'action de l'ONU Environnement/PAM et la conduite des projets de recherche dans la région méditerranéenne.

Cette approche a pour avantage d'avoir un impact positif à moindre coût. L'adoption d'une telle orientation dans le cadre de la Conférence des Parties ne créerait pas d'obligations nouvelles pour les Parties à la Convention de Barcelone, mais pourrait contribuer, à moyen terme, à les aider dans la mise en œuvre de leurs obligations.

La mise au point de tels outils pourrait s'appuyer sur une démarche collaborative déjà présente au sein de l'ONU Environnement/PAM, et dont l'atelier tenu en décembre 2015¹⁸ est une illustration.

¹⁸ Atelier de lancement "Mise en œuvre de l'approche écosystémique en Méditerranée : renforcement de l'interface entre science et politique" : <http://planbleu.org>

Figure 2 : Conceptualisation des Interfaces Science-Politique optimales



En impliquant les décideurs et les scientifiques de chaque rive, en s'appuyant sur leurs expériences et attentes, il serait possible de dégager les orientations nécessaires à renforcer l'interface science - politique en Méditerranée. D'ailleurs, un tel processus, mêlant scientifiques et décideurs pour parvenir à une appropriation collective constituerait déjà en soi, une interface science - politique.

Comme le montre la figure 2, la coopération ne se fait pas entre deux sphères d'activités complètement distinctes. Tout d'abord, les sphères scientifiques et politiques s'influencent implicitement de façon continue¹⁹. Ensuite, le concept d'ISP appelle à un chevauchement de ces deux sphères afin de promouvoir des interactions et collaborations entre scientifiques et décideurs. À cette fin, tous deux apportent à l'ISP leurs propres connaissances et besoins afin de « co-construire » un « savoir » pouvant rendre la gouvernance plus effective. Finalement, pour que l'ISP soit efficace, il est important que son processus soit itératif²⁰. En effet, la stabilité d'une ISP fournit davantage d'opportunités d'engagement dans des interrelations durables pour les scientifiques et les décideurs.

Conclusion

Le renforcement de l'interface entre science et politique constitue aujourd'hui un des objectifs majeurs de la gouvernance environnementale, avec de nombreux efforts pour y parvenir dans un contexte global (GIEC, IPBES, ODD, etc.). En Méditerranée, la SMDD met l'accent sur les ISP, notamment à travers une initiative phare de l'objectif 4 qui vise à « Aborder le changement climatique en tant que question prioritaire pour la Méditerranée ». Par ailleurs, même si les organes de l'ONU Environnement/PAM mobilisent déjà les connaissances scientifiques afin d'élaborer les décisions et orientations futures pour la mise en œuvre de la Convention de Barcelone et de ses protocoles, des leviers existent cependant pour appuyer et approfondir la coordination, l'orientation et la structuration des ISP en Méditerranée. Les travaux en cours sur les ISP en Méditerranée menés notamment dans le cadre d'EcAp et du MedECC permettent ainsi de dégager les pistes d'action suivantes qui pourraient :

1. Coordonner les ISP existantes dans le cadre des activités de l'ONU Environnement/PAM :

- Cartographier les ISP associées aux activités de l'ONU Environnement/PAM en distinguant celles qui sont ponctuelles (projets) de celles qui ont vocation à être pérennes.
- Analyser les possibilités de rapprochement et de synergies entre interfaces en limitant leur nombre et en s'assurant de leur pérennité. Toutefois la pérennisation n'est pas sans coûts et recourir trop systématiquement aux mêmes experts et scientifiques peut limiter les capacités de mobilisation volontaire. Les coûts et bénéfices de la mutualisation devraient donc être considérés au cas par cas.

¹⁹ Van Den Hove (S.), "A rationale for science policy interface", Futures, vol. 39, n°7, pp. 806-827

²⁰ Sarkki (S.), Tinch (R.), Niemelä (J.) et al., « Adding 'iterativity' to the credibility, relevance, legitimacy: A novel scheme to highlight dynamic aspects of science-policy interfaces », Environmental Science and Policy, vol. 54, 2015, pp. 505-512.

2. Orienter les ISP selon des principes simples :

- Elaborer des lignes directrices et des principes crédibles, légitimes, pertinents. Ces principes pourraient être élaborés conjointement avec l'ensemble des parties prenantes de l'ONU Environnement/PAM dans le cadre d'un processus similaire à celui actuellement en cours pour le Programme de surveillance et d'évaluation intégrées de la mer et des côtes méditerranéennes (IMAP - Décision IG.22/7). De tels principes pourraient, entre autres, poser les bases procédurales permettant un dialogue efficace entre scientifiques et décideurs en Méditerranée.
- Analyser la pertinence d'une adoption de règles procédurales pour la prévention des conflits d'intérêts. De telles règles n'existent pas aujourd'hui au sein de l'ONU Environnement/PAM mais sont développées par exemple au sein des conventions globales portant sur la biodiversité.
- Elaborer un recueil des bonnes pratiques en capitalisant notamment les réflexions des initiatives en place (GIEC, IPBES) qui évaluent le fonctionnement de leur organe expert et envisagent une restructuration. L'IPBES a récemment produit ses premiers rapports dans ce sens²¹.

3. Structurer un cadre pour l'interface science-politique au sein de l'ONU Environnement/PAM :

Ce cadre général sur les ISP pourrait bénéficier de la création d'une instance en charge de la coordination des questions scientifiques au sein de l'ONU Environnement/PAM : cet organe, similaire aux organes experts des conventions internationales sur l'environnement, pourrait être créé de façon ad hoc ou intégré à la Commission méditerranéenne de développement durable (CMDD) qui interagirait avec un Comité des scientifiques afin de prolonger et renforcer le mandat consultatif de la Commission.

Les éléments ci-dessus ne sont toutefois que des pistes de réflexions, elles dressent plusieurs options qui mériteront une analyse plus détaillée et une concertation plus large. Le rapport intitulé « renforcement de l'ISP pour la mise en œuvre d'IMAP et EcAp en Méditerranée » prévu en 2018, sous la coordination de l'Unité de Coordination de l'ONU Environnement/PAM, devrait y contribuer.

²¹ Les rapports sont disponibles à : <http://www.ipbes.net/resources/publications/all>

Bibliographie

- Agrawala S. (1998). Structural and process history of the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climatic Change*, vol. 39, pp. 621-642.
- Cash D. et al. (2003). Knowledge systems for sustainable development. *Proceeding of the National Academy of Sciences*, vol.100, n°14, pp. 8086-8091.
- Beck S. et al. (2014). Towards a Reflexive Turn in the Governance of Global Environmental Expertise. The Cases of the IPCC and the IPBES. *GAIA*, vol. 23, n°2, pp. 80-86.
- Dahan A., Guillemot H. (2015). Les relations entre science et politique dans le régime climatique : à la recherche d'un nouveau modèle d'expertise ? *Natures Sciences Sociétés*, vol. 23, S6-18.
- Haas P. (1990). *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York, Columbia University Press, 303 p.
- Hulme M. et al. (2011). Science Policy Interface: Beyond Assessments. *Science*, vol. 333, n°6043, pp.697-698.
- IDDRI – AFD (2017). *Dossier : Fonder les politiques publiques sur les sciences et la connaissance, Regards sur la terre*.
- Koetz T., et al. (2012). Building better science-policy interfaces for international environmental governance: assessing potential within the Intergovernmental Platform for Biodiversity and Ecosystem Services. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol.12, n°1, pp. 1-21,
- ONU Environnement/PAM (2012). *Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*. Athènes, 96 p.
- ONU Environnement (2009). *Gap analysis for the purpose of facilitating the discussions on how to improve and strengthen the science-policy interface on biodiversity and ecosystem services*, §. 42. UNEP/IPBES/2/INF/1.
- Sarkki S. et al. (2015). Adding 'iterativity' to the credibility, relevance, legitimacy: A novel scheme to highlight dynamic aspects of science-policy interfaces. *Environmental Science and Policy*, vol. 54, pp. 505-512.
- Treyer S. et al. (2012). *Powerful International Science-Policy Interfaces for Sustainable Development*, Policy Brief, N°06/12, IDDRI, Paris, 4 p.
- Van Den Hove S. (2007). A rationale for science policy interface. *Futures*, vol. 39, n°7, pp. 806-827.
- Young J.C. et al. (2013). *The SPIRAL synthesis report: A resource book on science-policy interfaces*, 100 p.