

Speaking Truth to Power ? Sociohistoire de l'institutionnalisation de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale de l'environnement

Kari De Pryck

Résumé : Cet article propose, dans un premier temps, de revenir sur plus de trois décennies d'évolution de l'interface sciences-politique au sein de la gouvernance mondiale de l'environnement et de dresser le récit d'un dialogue entre scientifiques et gouvernements souvent présenté comme un succès. Il explore les dépendances au sentier et les changements qui caractérisent l'institutionnalisation des évaluations mondiales de l'environnement au sein de plusieurs régimes environnementaux (ozone, climat, biodiversité, etc.). Dans un second temps, l'article évalue de manière critique cette évolution, qui tend à institutionnaliser les évaluations globales, scientifiques et intergouvernementales comme principale forme d'expertise sur les crises environnementales.

I) Introduction

Face à la pandémie globale de COVID19 et aux difficultés rencontrées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour y faire face, de nombreuses voix se sont élevées pour appeler à l'établissement d'une institution qui produirait des évaluations expertes sur les pandémies mondiales. Dans ces débats, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et son organisation « sœur », la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), sont souvent cités en exemple. Le spécialiste des institutions internationales, Olivier Nay, appelle par exemple à l'établissement d'un Groupe d'experts intergouvernemental sur la santé globale, sur le modèle du GIEC et de l'IPBES¹. Il déclare : « Donner une voix à la communauté scientifique mondiale permettrait d'établir un processus décisionnel plus ambitieux, consensuel et inclusif dans l'écosystème de la santé globale, plaçant la sagesse de la science avant la politique des États et le lobbying industriel (traduction de l'auteure) ». Ces appels se sont multipliés dans d'autres domaines, par exemple au sein de la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'intelligence artificielle².

L'établissement d'une institution scientifique est censé ramener les débats sur une base rationnelle, permettant ainsi de réduire les conflits et de rendre la gouvernance mondiale plus efficace. Il est également attendu des interfaces sciences-politique qu'elles encouragent la coordination et la cohérence entre « complexes de régimes »³. Cette aspiration renvoie à une longue tradition en Relations internationales qui accorde une place importante à la science et la technique pour promouvoir la coopération et les échanges non partisans entre États⁴. Si cette tendance à la technicisation de la gouvernance mondiale n'est pas nouvelle, il est intéressant de noter que les institutions scientifiques sur l'environnement sont souvent citées

¹ Olivier Nay et Françoise Barré-Sinoussi, « Bridging the gap between science and policy in global health governance », *The Lancet Global health*, vol. 10, n° 3, 2022, p. e322–e323.

² Esther Turnhout, Jessica Duncan, Jeroen Candell et al., « Do we need a new science-policy interface for food systems? », *Science*, vol. 373, n° 6559, 2021, p. 1093-1095.

³ Philippe Le Prestre et Daniel Compagnon, « IPBES and governance of the international biodiversity regime complex », Marie Hrabanski et Denis Pesche (dir.), *The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)*, Londres, Routledge, 2016, pp. 30-52.

⁴ Jens Steffek, *International Organization as Technocratic Utopia*, Oxford, Oxford University Press, 2021; Marieke Louis et Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics*, Abingdon-on-Thames, Routledge, 2021.

en exemple. Qu'est-ce qui fait du GIEC et de l'IPBES des modèles à reproduire sur d'autres enjeux globaux ? Et comment ces modèles se sont-ils développés et imposés au sein de la gouvernance mondiale de l'environnement ?

Dans cet article, je propose de revenir sur les évolutions de l'interface sciences-politique au sein de la gouvernance mondiale de l'environnement et de dresser le récit d'un dialogue science-politique souvent présenté comme un succès. Je me focalise en particulier sur ce que l'on nomme les « évaluations mondiales de l'environnement⁵ » – il y en aurait aujourd'hui plus de 140⁶ – tout en reconnaissant que d'autres acteurs (dont les organisations non gouvernementales, ONG) participent également à la production de l'expertise scientifique⁷ sur l'environnement. D'un côté, il s'agira de retracer l'institutionnalisation de cette forme particulière d'expertise dans différents régimes environnementaux internationaux (ozone, climat, biodiversité, désertification, etc.) en identifiant les dépendances au sentier⁸, mais aussi les changements qui caractérisent ce processus⁹. De l'autre, il s'agira de discuter de manière critique cette évolution en mobilisant la littérature en sciences sociales.

II) La montée en puissance des évaluations mondiales de l'environnement (1970 – 2000)

L'organisation en 1972 de la Conférence des Nations unies sur l'environnement (ou Conférence de Stockholm) marque l'entrée de l'environnement dans la gouvernance mondiale et entérine la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)¹⁰. Cette mise à l'agenda survient dans un contexte de réalisation croissante des impacts de la modernisation sur l'environnement. S'en suit dans la seconde moitié du 20^e siècle une production croissante d'évaluations mondiale de l'environnement, qui serviront de base à l'établissement de nombreux traités multilatéraux¹¹.

Une des premières évaluations mondiales de l'environnement, identifiées par Jabbour et Flachsland¹², est l'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques publiée en 1977 par l'Organisation de coopération et de développement économiques

⁵ Frank Biermann (2002, p. 195) définit les évaluations globales de l'environnement comme « des institutions internationales distinctes au sein de la gouvernance globale de l'environnement, consistant en des principes généraux internationalement acceptés pour produire, synthétiser et légitimer les connaissances expertes ; des normes et règles internationales réglementant cette synthèse et l'évolution des connaissances dans certains cas ; et des procédures de décisions pertinentes (traduction de l'auteure) ». Frank Biermann, « Institutions for Scientific Advice: Global Environmental Assessments and Their Influence in Developing Countries », *Global Governance*, 2002, vol. 8, n° 2, p. 195-219.

⁶ Jason Jabbour et Christian Flachsland, « 40 years of global environmental assessments : A retrospective analysis », *Environmental Science and Policy*, 2017, vol. 77, p. 193-202.

⁷ Philippe Roqueplo définit l'expertise scientifique comme une « connaissance aussi objectivement fondée que possible, [...] de l'expression d'une pensée, d'une conviction, d'une opinion transgressant les limites de la science (tout en restant fondée sur elle) destinée à fournir au politique la réponse que celui-ci demande ». Philippe Roqueplo, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Versailles, Editions Quæ, 1997, p. 22.

⁸ Palier, Bruno, « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté) », Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 411-419.

⁹ Olivier Nay et Franck Petiteville, « Éléments pour une doctologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, 2011, vol. 4, n°53, p. 9-20.

¹⁰ Jean-Frédéric Morin et Amandine Orsini, *Politique internationale de l'environnement*, Presses de Sciences Po, 2015.

¹¹ Peter M Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

¹² Jason Jabbour et Christian Flachsland, « 40 years of global environmental assessments: A retrospective analysis », *art. cit.*

(OCDE)¹³. Pour Lidskog et Sundqvist¹⁴, le travail de scientifiques « lanceurs d’alerte », la coopération scientifique qui informe le travail de l’OCDE, ainsi que le contexte politique favorable (la protection de l’environnement représente une opportunité pour relancer la diplomatie Est-Ouest) constituent des facteurs essentiels pour expliquer la signature en 1979 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, ainsi que de plusieurs protocoles les années suivantes. La coopération entre scientifiques et diplomates mène à la définition d’une base de connaissance commune et à l’adoption du concept de « seuil critique » - le seuil au-delà duquel l’exposition à un polluant devient nocive pour l’environnement.

Quelques années plus tard, c’est la question de la dégradation de la couche d’ozone qui occupe le devant de la scène. La Convention de Vienne sur la protection de la couche d’ozone, négociée sous les auspices du PNUE, est signée en 1985. Elle voit le jour alors que de nombreuses incertitudes demeurent encore sur le rôle des substances appauvrissant la couche d’ozone¹⁵. La découverte en 1985 d’un trou dans la couche d’ozone en Antarctique ainsi que le travail de « courtiers de connaissances » serviront de base aux négociations du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d’ozone, signé en 1989¹⁶. Plusieurs évaluations mondiales sont produites sous les auspices du PNUE, de l’Organisation mondiale de la météorologie (OMM) et de la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA)¹⁷. Ces évaluations répondent au besoin, exprimé par certains experts, d’éviter le chaos épistémique engendré par la production d’évaluations nationales, qui dans certains cas reflétaient les intérêts du pays qui les avait commanditées. Selon Oppenheimer et ses collègues¹⁴: « L’évaluation des connaissances sur la dégradation de la couche d’ozone a changé au fil du temps. Elle est devenue vaste, internationale et inclusive et ces caractéristiques ont contribué à chasser un modèle antérieur qui reposait sur des évaluations nationales ou institutionnelles. Ce changement s’est produit lorsque certains scientifiques influents en sont venus à croire qu’une évaluation internationale unique et inclusive ferait plus autorité et répondrait mieux aux besoins des décideurs qu’une multiplicité d’évaluations plus petites et exclusives (traduction de l’auteure) ».

Le succès des négociations dans les années 1980 sur l’ozone va consolider la place des évaluations mondiales comme forme d’expertise crédible et légitime dans la gouvernance des problèmes environnementaux mondiaux. Le rôle du chimiste britannique Robert Watson dans l’institutionnalisation de ce modèle est significatif. Ce dernier, qui préside plusieurs évaluations mondiales sur l’ozone, occupe un rôle « d’entrepreneur institutionnel¹⁸ »,

¹³ D’autres formes d’interfaces science-politique précèdent l’évaluation de l’OCDE. Selon De Dona et Linke (2022), le Conseil international pour l’exploration de la mer (CIES), établi en 1902, serait l’organisation scientifique intergouvernementale la plus vieille.

¹⁴ Rolf Lidskog et Göran Sundqvist, « The Role of Science in Environmental Regimes: The Case of LRTAP », *European Journal of International Relations*, 2002, vol. 8, n°1, p. 77–101.

¹⁵ Karen T Litfin, *Ozone discourses. Science and politics in global environmental cooperation*, New York, Columbia University Press, 1994.

¹⁶ Karen T Litfin, « Framing science: Precautionary discourse and the ozone treaties », *Millennium*, 1995, vol. 24, n° 2, p. 251-277.

¹⁷ Mentionnons par exemple *l’Atmospheric Ozone 1985: Assessment of Our Understanding of the Processes Controlling Its Present Distribution and Change*, ainsi que les évaluations de l’*International Ozone Trends Panel*. ¹⁴ Michael Oppenheimer, Naomi Oreskes, Dale Jamieson, et al., *Discerning Experts. The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2019.p. 122.

¹⁸ Isabelle Arpin, Marc Barbier, Guillaume Ollivier, et al., « Institutional entrepreneurship and techniques of inclusiveness in the creation of the intergovernmental platform on biodiversity and ecosystem services », *Ecology and Society*, 2016, vol. 21, n° 4, p. 1-11.

véhiculant sa vision de l'interface sciences-politique dans d'autres régimes, dont ceux du climat et de la biodiversité – Watson présidera le GIEC (1995-2001) et l'IPBES (2016-2019). Un autre héritage du cas de l'ozone est la norme de neutralité, les évaluations devant être « pertinentes politiquement, mais non prescriptives ». Ainsi, Watson privilégie la présentation d'options ou de scénarios à la formulation de recommandations spécifiques. Il souligne également l'importance de faire émerger le consensus entre scientifiques, pour éviter que les incertitudes ne soient utilisées pour justifier l'inaction¹⁹.

Face aux preuves qui s'accumulent sur le réchauffement climatique, de nombreux scientifiques et diplomates s'attendent à ce qu'une gouvernance similaire à celle de l'ozone se développe²⁰. Les évaluations mondiales jouent un rôle central dans la mise à l'agenda du changement climatique - la première est commanditée en 1980 par le PNUE, l'OMM et le Conseil international pour la science (ICSU). Sa rédaction est présidée par le météorologiste suédois Bert Bolin, qui deviendra le premier président du GIEC. Dans les années qui suivent, plusieurs rencontres scientifiques sont organisées, permettant de faire émerger un consensus sur la réalité du changement climatique – dont les conférences de Villach et Bellagio en 1987²¹. Les actions des scientifiques font cependant rapidement face à des résistances de la part d'acteurs qui, principalement aux États-Unis, voient leurs activités économiques menacées²².

Comme dans le cas de l'ozone, le besoin s'impose rapidement de produire une évaluation des connaissances qui permettrait de distinguer le vrai du faux sur la réalité du changement climatique. Bolin soutient l'établissement d'une institution « plus large, plus approfondie et plus internationale²³ ». La création en 1988 du GIEC reflète un compromis entre ceux qui considèrent que les preuves sont réunies pour amorcer la négociation d'un traité international et ceux qui estiment que la recherche doit encore avancer²⁴. De par sa nature intergouvernementale, il représente une innovation institutionnelle sans précédent qui permet de faire dialoguer scientifiques et gouvernements sous le même toit²². La publication en 1990 du premier rapport du GIEC enclenche le processus de négociation de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui sera signée en 1992. Pour le climatologue américain Stephen Schneider²⁵: « Les énoncés claires et ordonnés du rapport sur ce qui était bien connu, assez bien accepté, possible et purement spéculatif ont aidé à balayer une partie de la confusion et ont replacé le dialogue international sur le réchauffement climatique sur une base plus rationnelle ».

¹⁹ Michael Oppenheimer, Naomi Oreskes, Dale Jamieson, et al., *Discerning Experts. The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*, précité.

²⁰ Benedick Richard Elliot, *Ozone Diplomacy. New directions in safeguarding the planet*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1991.

²¹ Agrawala Shardul, « Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Climatic Change*, 1998, vol. 39, p. 605-620.

²² Aaron M. McCright et Riley E. Dunlap, « Challenging Global Warming as a Social Problem: An Analysis of the Conservative Movement's Counter-Claims », *Social Problems*, 2000, vol. 47, n° 4, p. 499-522.

²³ Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: the Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 49.

²⁴ Agrawala Shardul, « Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change », précité.

²² Wendy E. F. Torrance, « Science or Salience: Building an Agenda for Climate Change » dans Ronald B. Mitchell, William C. Clark, David W. Cash, et al. (dir.), *Global Environmental Assessments. Information and Influence*, MIT Press, 2006, p. 29-56.

²⁵ Stephen H. Schneider, « Report on reports: Three reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change ». *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 1991, vol. 33, n° 1, p. 26.

Le design institutionnel de l'organisation permet, dans un premier temps, aux experts scientifiques (répartis dans différentes institutions à travers le monde) de travailler de manière relativement autonome et, dans un second temps, de soumettre leurs conclusions à l'approbation des représentants des États membres (issus de différents ministères et agences). Ce processus permet non seulement de familiariser les États à la question climatique, mais également de les encourager à s'appropriier les conclusions des experts. L'approbation ligne par ligne des Résumés à l'intention des décideurs (RIS) vise ainsi à produire des « faits diplomatiques²⁶ », c'est-à-dire des énoncés qui reflètent la position des États sur l'état des connaissances sur l'évolution du changement climatique, de ses effets et des solutions pour y faire face. L'ouverture du GIEC à tous les États membres des Nations unies fait que l'organisation tire son autorité pas seulement de la science, mais également de la diplomatie multilatérale²⁷. Au fil des cycles d'évaluation, le GIEC est devenu le principal fournisseur de connaissances expertes de la CCNUCC.

III) Les évaluations au chevet de la gouvernance mondiale de l'environnement (2000 –)

Dès sa création, le GIEC doit faire face à des controverses, qui le pousseront à établir un processus d'évaluation rigoureux et transparent, aujourd'hui reconnu de tous²⁸ - certains parlent du « *gold standard* » de l'évaluation. Sa proximité avec le monde politique et diplomatique fait également des envieux. Le succès qu'on leur attribue nourrit rapidement les débats au sein de la gouvernance mondiale de la biodiversité. La publication du premier rapport du GIEC en 1990 insuffle la préparation de la première évaluation mondiale de la biodiversité (*Global Biodiversity Assessment, GBA*), coordonnée par le PNUE. Publiée en 1995, sa réception est mitigée. Selon un de ses auteurs, Rik Leeman²⁹, « une fois achevée, après un examen scientifique rigoureux, la GBA a été présentée à la Convention pour la diversité biologique (CBD), mais malheureusement ignorée car la CBD avait été exclue du processus d'évaluation depuis le début ». L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millenium Ecosystem Assessment, MEA*) publiée en 2005 ne doit pas reproduire l'échec de la GBA. Elle a un mandat clair et cherche à inclure une diversité d'expertises et de parties prenantes - gouvernements, ONG, secteur privé, etc. Pour Larigauderie and Mooney³⁰, cependant, la portée de l'évaluation est limitée, car elle « n'a pas été explicitement approuvée ou soutenue financièrement par un processus intergouvernemental, d'une manière comparable à celle du GIEC (traduction de l'auteure) ».

En 2005, lors de la conférence « Biodiversité : science et gouvernance » organisée à Paris, le président Jacques Chirac soutient la création d'un « nouveau mécanisme international

²⁶ Pierre-bruno Ruffini, « The Intergovernmental Panel on Climate Change and the Science-Diplomacy Nexus », *Global Policy*, 2018, vol. 9, S3, p. 73-77.

²⁷ Kari De Pryck, GIEC. *La voix du climat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.

²⁸ Hannah Hughes, « Bourdieu and the IPCC's symbolic power », *Global Environmental Politics*, 2015, vol. 15, n°4, p. 85-104; Kari De Pryck, « Controversial Practices: Tracing the Proceduralization of the IPCC in Time and Space », *Global Policy*, 2021, 12, S7, p. 80-89.

²⁹ Rik Leemans, « Personal experiences with the governance of the policy-relevant IPCC and Millennium Ecosystem Assessments », *Global Environmental Change*, 2008, vol. 18, n°1, p. 12.

³⁰ Anne Larigauderie et Harold A Mooney, « The Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: moving a step closer to an IPCC-like mechanism for biodiversity », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2010, vol. 2, n°1-2, p. 10.

d'expertise sur la biodiversité, similaire au GIEC³¹ ». Le processus de consultation qui s'en suit survient dans un contexte de remise en question de la CBD, alors que les mesures mises en place pour endiguer la perte de la biodiversité sont jugées inefficaces. Pour certains, cet échec s'explique en partie par une mauvaise communication entre scientifiques et décideurs³². À l'issue d'une première phase de consultation (2005-2008), les négociations se poursuivent sous les auspices du PNUE. Ses États membres prennent rapidement le contrôle du processus de délibération. À l'instar du GIEC, l'IPBES est intergouvernementale. Mais à l'inverse de dernier, son mandat est beaucoup plus large : elle est chargée non seulement de produire des évaluations des connaissances, mais aussi d'appuyer la formulation et l'application de politiques et le renforcement des capacités. Elle promet également d'intégrer une plus grande diversité de savoirs, et en particulier les connaissances indigènes et locales. Cette innovation institutionnelle reflète les besoins de la CBD, mais également le besoin de démocratiser les évaluations mondiales en intégrant une plus grande diversité de parties prenantes³³.

Si les cas de l'ozone, du climat et de la biodiversité illustrent bien l'institutionnalisation des évaluations mondiales de l'environnement, cette tendance peut également être observée dans d'autres régimes et organisations. Par exemple, le rapport d'évaluation phare du PNUE, intitulé « L'avenir de l'environnement mondial » (*Global Environmental Outlook, GEO*) a connu en 2005 un processus de « GIEC-isation » (*IPCC-ization*)³³. Cette évolution devait accroître la légitimité, visibilité et crédibilité des évaluations en refocalisant le travail de GEO sur l'évaluation des connaissances scientifiques et en impliquant directement les États membres du PNUE dans leur préparation. Elle accorde un plus grand rôle à ces derniers dans la définition du mandat des rapports, dans la sélection des experts, ainsi que dans la production des RIS.

Plus récemment, en 2022, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a validé l'établissement d'un groupe intergouvernemental scientifique et politique chargé de la pollution chimique et des déchets. Cette décision fait suite à la publication par le PNUE de plusieurs évaluations (les *Global Chemicals Outlooks* et le *Global Waste Management Outlook*) faisant état d'une forte croissance de l'usage des produits chimiques dans le monde et de l'incapacité d'atteindre l'objectif mondial visant à minimiser d'ici 2020 les effets néfastes des produits chimiques et des déchets. Le besoin de renforcer la coopération entre scientifiques et décideurs est souligné par de nombreux acteurs³⁴. Comme le GIEC et l'IPBES, le futur groupe intergouvernemental scientifique et politique devra d'être « pertinent politiquement, mais non prescriptif »³⁴.

³¹ Article de M. Jacques Chirac, Président de la République, dans le "journal de la Convention sur la diversité biologique" du 20 mars 2006 : <https://www.vie-publique.fr/discours/160984-article-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-dans-le-journ>

³² Alice B. M. Vadrot, *The Politics of Knowledge and Global Biodiversity*, Abingdon-on-Thames, Routledge, 2014, 303 p.; Michel Loreau, Alfred Oteng-Yeboah, Mary Therese Arroyo et al. « Diversity without representation », *Nature*, 2006, vol. 442, p. 246.

³³ Silke Beck, Maud Borie, Jason Chilvers, et al., « Towards a Reflexive Turn in the Governance of Global Environmental Expertise. The Cases of the IPCC and the IPBES », *GAIA*, 2014, vol. 23, n°2, p. 80-87. ³³ Jan Bakkes, Marion Cheatle, Nora Mzavanadze et al., *Keeping the World's Environment under Review. An Intellectual History of the Global Environment Outlook*, Budapest, Central European University Press, 2022. ³⁴ Zhanyun Wang, Rold Wangrolf, Thomas Backhaus et al. « We need a global science-policy body on chemicals and waste », *Science*, 2021, vol. 371, n°6531, p. 774-776; Résolution du PNUE UNEP/EA.4/RES.8, 14 mars 2019.

³⁴ Résolution du PNUE, UNEP/EA.5/Res.8, 2 mars 2022, p. 2.

Cette brève sociohistoire des évaluations mondiales de l'environnement illustre de leur croissante institutionnalisation au sein de la gouvernance mondiale de l'environnement. Elle montre la montée en puissance d'un modèle d'évaluation global, centralisé, scientifique et intergouvernemental. Elle montre également une évolution du rôle de l'expertise scientifique. D'un côté, elle souligne le rôle d'alerte que les experts scientifiques ont joué, dans la seconde moitié du 20^e siècle, soulignant l'importance de la protection de l'environnement et contribuant à l'émergence de plusieurs traités environnementaux multilatéraux. Face à l'incapacité de certains régimes d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, elle montre également le rôle diplomatique que ces acteurs sont censés occuper aujourd'hui pour rassoir les négociations sur une base supposée rationnelle et technique. L'expertise scientifique est ici appelée à la rescousse de régimes jugés trop politisés et doit guider la définition de nouveaux objectifs et leur mise en œuvre. Pour être légitime et utile, cette expertise doit être néanmoins « coproduite » avec les parties prenantes³⁵, en atteste l'ouverture croissante des évaluations mondiales à des publics plus larges.

IV) Évaluations mondiales de l'environnement. Entre dépendance au sentier et innovations institutionnelles

Le récit que je viens de dresser illustre d'une certaine dépendance au sentier dans la gouvernance mondiale de l'environnement, qui passe par l'institutionnalisation d'interfaces produisant des évaluations mondiales sur différents problèmes environnementaux. Les choix effectués dans le passé, et en particulier la place accordée aux évaluations dans la gouvernance de l'ozone et du climat, ont grandement influencé les décisions plus récentes d'établir des pratiques similaires pour renforcer la gouvernance d'autres problèmes environnementaux. Le GIEC, dont la crédibilité et la visibilité sont présentées comme une preuve de son succès, sert souvent de modèle pour rétablir la science au cœur du multilatéralisme environnemental. La mobilisation d'entrepreneurs institutionnels qui naviguent entre ces différents régimes permet également d'inscrire durablement certaines pratiques et normes. Mentionnons également le rôle central du PNUE, qui produit un nombre considérable d'évaluations mondiales et contribue fortement à la scientification de la gouvernance globale de l'environnement³⁶. Dans cette seconde partie de l'article, je reviens sur ces évolutions normatives, sur leurs implications ainsi aussi sur les transformations qui s'opèrent pour redéfinir de nouvelles normes de production de l'expertise.

A) L'évaluation mondiale comme principale forme d'expertise scientifique

Des organisations comme le GIEC, l'IPBES et le PNUE participent à l'institutionnalisation de l'évaluation³⁷ collective (*assessment* en anglais) comme forme d'expertise privilégiée pour informer la gouvernance mondiale de l'environnement. Elle est considérée pour certains comme plus complète et rigoureuse, car elle s'appuie sur une revue de la littérature, principalement *scientifique*, censée faire émerger les convergences et divergences entre experts. L'évaluation est perçue comme plus objective, car devant refléter l'étendue de la littérature disponible. De plus, elle permet une certaine distanciation avec la production

³⁵ Sandra van der Hel, « New science for global sustainability? The institutionalisation of knowledge coproduction in Future Earth », *Environmental Science and Policy*, 2016, 61, p. 165-175.

³⁶ Krystel Wanneau et Amandine Orsini, ce volume.

³⁷ L'évaluation (en anglais *assessment*), qui cherche à se distinguer d'autres formes d'expertise (dont le conseil, l'*advise*), n'est pas nouvelle, mais s'est particulièrement institutionnalisée dans la seconde moitié du 20^e siècle. Voir Michael Oppenheimer, Naomi Oreskes, Dale Jamieson, et al., *Discerning Experts. The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*, précité.

scientifique. Le GIEC et l'IPBES basent ainsi leur crédibilité sur le fait qu'ils ne produisent pas de nouvelle recherche scientifique, et ne peuvent ainsi pas être accusés d'influencer la production scientifique. La tendance est également à produire des évaluations *mondiales*, qui permettent de limiter les supposés partis pris des évaluations nationales et d'arriver à une compréhension partagée et universelle des problèmes environnementaux mondiaux.

Cette forme d'expertise n'est cependant pas sans limite. D'un côté, elle donne faussement l'idée que la science peut parler d'elle-même, effaçant ainsi la figure de l'expert et le rôle de ce dernier dans la sélection et l'évaluation de la littérature. Elle tend également à minimiser l'importance du jugement, qui fait de l'évaluation un processus intrinsèquement social et humain, influencé par les dynamiques de groupe³⁸. Le processus d'évaluation produit donc inévitablement de nouvelles connaissances et manières de penser les problèmes environnementaux mondiaux. De l'autre, l'accent mis sur la production d'évaluations scientifiques privilégie les approches et méthodes des experts occidentaux, qui dominent la production de la connaissance scientifique à travers le monde. Cela a pour conséquence de décontextualiser les problèmes environnementaux et de disqualifier d'autres systèmes de connaissances. Pour ces raisons, l'IPBES a par exemple cherché à élargir ses activités en intégrant les savoirs autochtones et locaux³⁹. Ce faisant, elle parvient à mieux refléter les manières diverses et situées de « savoir » le monde qui nous entoure et de représenter notre rapport au vivant – telles que présentées par exemple dans son « cadre conceptuel »⁴⁰. Cette innovation institutionnelle vers plus de diversité épistémique et ontologique reflète l'acceptation d'une compréhension plurielle et multi-échelle de la biodiversité, et plus généralement, de la relation homme-nature. Si certains doutent encore de la capacité de l'IPBES à être réellement inclusive⁴¹, la plateforme offre un précédent pour d'autres initiatives qui voudraient ouvrir l'évaluation à un plus large éventail de savoirs. C'est la voie que semble prendre la nouvelle interface sciences-politique de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD)⁴².

B) Le consensus et la neutralité comme principes structurant des évaluations mondiales

Le GIEC, l'IPBES et le PNUE ont inscrit le consensus et la neutralité dans leurs pratiques d'évaluation. D'un côté, il est attendu des différentes parties prenantes qu'elles arrivent à un accord sur l'état des connaissances. Ce consensus doit servir de base à la prise de décision. De l'autre, il leur est demandé de rester neutres, c'est-à-dire, de ne pas enjoindre aux décideurs ce qu'ils devraient faire, par exemple en privilégiant certaines mesures ou techniques. En ce sens, les interfaces sciences-politique encouragent l'intégration (ou a

³⁸ Michael Oppenheimer, Naomi Oreskes, Dale Jamieson, et al., *Discerning Experts. The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*, précité.

³⁹ Guillaume Futhazar, « From Climate to Biodiversity – Procedural transcriptions and innovations within IPBES in the light of IPCC practices », Marie Hrabanski et Denis Pesche (dir.), *The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)*, Londres, Routledge, 2016, p. 102-118; Marie Hrabanski et Denis Pesche, « Chapitre 3. L'avènement de l'IPBES ou l'institutionnalisation des évaluations globales de la biodiversité », Daniel Compagnon (dir.), *Les politiques de biodiversité*. Presses de Sciences Po, 2017, pp. 67-89.

⁴⁰ Maud Borie et Mike Hulme, « Framing global biodiversity: IPBES between mother earth and ecosystem services », *Environmental Science & Policy*, 2015, vol. 54, p. 487-496.

⁴¹ Silke Beck, Tim Forsyth, et Martin Mahony, « Urgent need to move toward solution-orientated environmental assessments », *One Earth*, 2022, vol. 5, n°6, p. 586-588.

⁴² Miriam Akhtar-Schuster, Farshad Amiraslani, Diaz C. F. Morejon et al., « Designing a new science-policy communication mechanism for the UN Convention to Combat Desertification », *Environmental Science & Policy*, 2016, vol. 63, p. 122-131.

minima la juxtaposition) des perspectives d'acteurs aux intérêts multiples, par exemple sous la forme de concepts ou « d'objets frontières »⁴³.

Ces deux principes sont cependant également problématiques. Indépendamment des difficultés à définir ce qu'est un consensus et comment il se forme, l'existence d'un consensus fait rarement taire les voix dissonantes. Comme souligné par Stefan Aykut et Amy Dahan⁴⁴, « l'idée parfois exprimée qu'on gagnerait du temps si l'on pouvait obtenir un consensus des experts, avant que la politisation extrême n'obscurcisse les enjeux, semble une utopie scientiste attribuant une importance démesurée à l'expertise scientifique dans des situations où d'autres valeurs, d'autres préoccupations et d'autres hiérarchies sont à l'œuvre ». Si la réalité de la crise climatique et de la biodiversité ne fait plus de doute, de nombreux désaccords persistent sur leurs causes socioéconomiques, ainsi que sur les solutions les plus appropriées pour y faire face. L'approche par le consensus se fait donc souvent au détriment d'une reconnaissance des contradictions épistémiques et ontologiques inhérentes au processus d'évaluation et des multiples manières de donner un sens à la crise environnementale.

L'idéal de la neutralité des évaluations globales est également trompeur. En effet, les évaluations ne sont jamais neutres, elles véhiculent certains cadrages et influencent la manière dont les problèmes environnementaux sont gouvernés⁴⁵. Dans le cas du climat, il a été maintes fois démontré que l'approche globalisante promulguée par le GIEC avait privilégié une gouvernance techno-managériale du climat et la définition d'objectifs vagues et lointains – dont le « seuil de 2°C » de réchauffement ou la notion de « neutralité carbone »⁴⁶. Dans le cas de la biodiversité, l'adoption du concept de « service écosystémique » dans les premières évaluations mondiales soutenait la mise en marché de la biodiversité. Récemment, l'IPBES semble avoir opéré un changement de paradigme, en introduisant la notion de « contributions de la nature à la société » (*Nature's contributions to people*), censée mieux refléter les différentes manières (marchandes et non marchandes) de valoriser la biodiversité⁴⁷. En 2022, elle publie un rapport sur les multiples valeurs de la nature, critiquant les décisions politiques et économiques qui ne se basent que sur les valeurs marchandes de la nature. Les évaluations ne sont donc jamais neutres et participent « de facto » à la gouvernance des problèmes environnementaux mondiaux⁴⁸.

⁴³ Borie, M., & Pesche, D. (2016). "Making the IPBES conceptual framework: A Rosetta Stone?". In Hrabanski and Pesche, *The Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)* (pp. 147-165). Routledge.

⁴⁴ Aykut Stefan C. et Dahan Amy, *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, Paris, *Presses de Sciences Po*, 2015.

⁴⁵ Esther Turnhout, Art Dewulf, et Mike Hulme, « What does policy-relevant global environmental knowledge do ? The cases of climate and biodiversity », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2015, vol. 18, p. 65-72.

⁴⁶ David Demeritt, « The Construction of Global Warming and the Politics of Science », *Annals of the Association of American Geographers*, 2001, vol. 91, n°2, p. 307-337; Erik Swyngedouw, « Apocalypse Forever? Postpolitical Populism and the Spectre of Climate Change », *Theory, Culture & Society*, 2010, vol. 27, n°2-3, p. 213-232; Mike Hulme, « Problems with making and governing global kinds of knowledge », *Global Environmental Change*, 2010, vol. 20, n°4, p. 558-564.

⁴⁷ Alice B.M. Vadrot, « Building authority and relevance in the early history of IPBES », *Environmental Science and Policy*, 2020, vol. 113, p. 14-20.

⁴⁸ Aarti Gupta et Ina Möller, « De facto governance : how authoritative assessments construct climate engineering as an object of governance », *Environmental Politics*, 2019, vol. 28, n°3, p. 480-501.

C) La légitimité par l'intergouvernementalisation des évaluations mondiales

Les cas du GIEC, de l'IPBES et de GEO montrent que, malgré une reconnaissance de l'importance d'inclure une diversité de parties prenantes, leurs États membres maintiennent un contrôle disproportionné sur leurs activités, en particulier lors de la nomination des experts, de la définition de leur mandat et lors de la production des résumés politiques. Les États peuvent influencer le type d'expertise qui sera mobilisée, les questions qui seront posées et les termes utilisés pour y répondre⁴⁹. Les États membres font particulièrement attention à la norme de « l'équilibre » (*balance*), qui sous-entend que l'ensemble des perspectives des Parties doivent être reflétées dans les résumés. En principe, aucun État ne doit se sentir lésé par leur contenu.

Si l'intergouvernementalisation est justifiée par le besoin de rendre ces évaluations politiquement utiles et pertinentes, en pratique, ce processus peut résulter en des accords qui représentent le plus petit dénominateur commun et n'abordent pas les thématiques qui fâchent. Nombre de scientifiques rodés aux évaluations mondiales ont appris à travailler avec des concepts (cf. services écosystémiques, objectifs de développement durable, etc.) qui ne remettent pas en question les intérêts des États les plus puissants⁵⁰. Certains experts préfèrent également maintenir théoriquement la possibilité d'atteindre les objectifs que les décideurs se sont donnés (cf. 2°C ou 1,5°C) en réduisant le débat à des questions techniques et technologiques (et non sociale et politique)⁵¹.

Cette partie souligne l'importance du design – les pratiques et procédures de travail – et de l'« épistémologie institutionnelle⁵² » – la culture experte – des interfaces sciences-politique : ces dimensions, qui peuvent varier d'une institution à l'autre, influencent non seulement leur crédibilité et légitimité auprès de différentes audiences, mais également la manière dont elles cadrent les problèmes environnementaux mondiaux et leurs solutions.

V) Conclusion

L'objectif de cet article était de montrer l'institutionnalisation croissante de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale de l'environnement et l'émergence d'un champ d'acteurs, d'institutions et de pratiques qui produit des connaissances « utiles » au service de la cause environnementale. De nombreux régimes ont pu ainsi se développer sur de solides fondations scientifiques. Aujourd'hui, l'expertise scientifique est réquisitionnée pour remettre sur le chemin de la durabilité ceux dont la performance environnementale est décevante. Loin de fonctionner en silo, les institutions expertes partagent acteurs et pratiques, et véhiculent des imaginaires et normes sur le rôle de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale, qui s'exportent aujourd'hui au-delà de l'environnement. Ces dernières trente

⁴⁹ Mark Vardy, Michael Oppenheimer, Navroz K. Dubash et al., « The Intergovernmental Panel on Climate Change: Challenges and Opportunities », *The Annual Review of Environment and Resources*, 2017, 42, p. 55-75; Hannah Hughes et Alice B M Vadrot, « IPBES and the Struggle over Biocultural Diversity », *Global Environmental Politics*, 2019, vol. 19, n°2, p. 14-37.

⁵⁰ Robert T. Watson, « Turning science into policy: challenges and experiences from the science-policy interface », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 2005, vol. 360, n°1454, p. 471-477.

⁵¹ Lisette van Beek, Jeroen Oomen, Maarten Hajer, et al., « Navigating the political: An analysis of political calibration of integrated assessment modelling in light of the 1.5 °C goal », *Environmental Science and Policy*, 2022, 2021, vol. 133, p. 193-202.

⁵² Borie Maud, Mahony Martin, Obermeister Noam, et al., « Knowing like a global expert organization : Comparative insights from the IPCC and IPBES », *Global Environmental Change*, 2021, 68, p. 102261.

années reflètent en particulier le développement d'un certain type d'expertise : l'évaluation globale, intergouvernementale, consensuelle et neutre. Cette tendance est révélatrice du « modèle linéaire » de l'expertise qui domine la gouvernance mondiale et qui sous-entend qu'un accord sur les « faits » permettrait d'éviter les conflits politiques et de soutenir une meilleure prise de décision.

L'objectif second de cet article était de s'interroger de manière critique et réflexive sur cette dépendance au sentier. L'expertise fait bien plus que mettre les décideurs d'accord sur les « faits », elles facilitent également une gouvernance scientifique et technique des problèmes environnementaux mondiaux. En ce sens, les nombreux concepts qui peuplent les négociations illustrent du dialogue qui existe entre scientifiques et décideurs. Fruit d'après délibérations scientifiques et politiques, ces concepts, cependant, sont rarement à la hauteur des crises environnementales, n'abordant que marginalement leurs causes socioéconomiques. La tendance à privilégier l'évaluation mondiale et scientifique comme forme d'expertise par excellence, la nécessité de communiquer le consensus et le contrôle disproportionné exercé par les États finissent souvent par produire une expertise dépolitisée et décontextualisée. L'imaginaire d'une expertise qui permettrait de dépasser les controverses et de soutenir une prise de décision rapide et ambitieuse laisse la place en réalité à des institutions gouvernées par des procédures byzantines et vouées à arrondir les angles du débat. Les efforts pour perfectionner l'interface sciences-politiques facilitent donc la communication entre savants et décideurs, mais risque d'aliéner et rendre inaudible d'autres points de vue, et en particulier ceux des communautés les plus vulnérables.

D'autres modèles existent – dont celui incarné par l'IPBES –, plus réflexifs et inclusifs de la diversité épistémique entre disciplines (entre science naturelle et sociale) et entre groupes sociaux (entre savoirs scientifiques et non scientifiques). L'avenir nous dira si ces institutions peuvent permettre de court-circuiter les alliances politico-économiques qui participent à la dégradation de l'environnement.