Dans la fabrique d'un consensus intergouvernemental sur l'évolution du climat : l'expertise du GIEC entre légitimité et validité

Olivier LECLERC
Chargé de recherche au CNRS
Centre de recherches critiques sur le droit (CERCRID, UMR 5137)
Université de Lyon, Université Jean Monnet (Saint-Étienne)

paru *in* C. Bréchignac, G. de Broglie et M. Delmas-Marty (dir.), *L'environnement et ses métamorphoses*, Paris, Hermann, 2015, pp. 143-152.

Les experts ont acquis une place centrale dans les procédures internationales de gouvernance du changement climatique. Le cinquième rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), remis au cours des années 2013 et 2014, alimente les négociations internationales menées actuellement en vue de la réunion de la 21e conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Paris en décembre 2015. Le diagnostic de l'origine anthropique du changement climatique en cours, déjà fermement établi par les précédents rapports, se trouve confirmé avec une précision plus grande encore. Les stratégies proposées par les experts pour s'adapter aux changements en cours et atténuer de leurs conséquences s'affinent et se précisent. Ce travail d'ampleur, impliquant plusieurs centaines de spécialistes, a permis d'établir et de mettre en forme des connaissances, à la fois pertinentes sur le plan scientifique et suffisamment solides pour servir de point d'appui à un accord international comprenant des engagements des États de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le GIEC pourrait être présenté sous plusieurs angles. Je vais me concentrer ici sur la question de savoir comment on parvient, au niveau international, à trouver un consensus sur des connaissances, qui non seulement sont fondées sur le plan scientifique, mais qui seront aussi robustes dans la discussion politique et dans les négociations internationales.

En réponse à cette interrogation, je vais montrer que le crédit d'un organe d'expertise, quel qu'il soit – et cela vaut pour le GIEC comme pour d'autres instances – ne tient pas seulement à l'excellence scientifique des membres qui le composent. Cette excellence est évidemment nécessaire – et elle n'est pas en doute – ; mais elle ne suffit pas à placer un organe d'expertise à l'abri de la critique. L'histoire de la mise en place d'une expertise internationale sur le climat est éclairante de ce point de vue. Dans le processus historique qui a conduit à la création du GIEC en 1988, d'autres expériences ont été tentées auparavant avec des organes d'expertise composés d'un petit nombre d'éminents scientifiques, spécialisés dans les sciences du climat. C'était le cas, par exemple, de l'*Advisory Group on Greenhouse Gases*, mis en place en 1985. En raison du format réduit de ce groupe d'experts, et de son fonctionnement très informel, il n'a pas été possible d'articuler les connaissances ainsi produites avec un processus politique de décision.

Cet épisode, comme tant d'autres, révèle que pour obtenir une expertise robuste, il faut être capable de mobiliser des connaissances solides, des savoirs spécialisés, mais aussi de les mettre en adéquation avec un cadre procédural orienté vers la prise de décision dans laquelle ce processus s'inscrit. Par conséquent, les règles qui encadrent cette activité d'expertise exercent une influence déterminante sur la capacité des énoncés à emporter la conviction. En cela, pour pouvoir affirmer qu'un énoncé relatif au climat est établi avec suffisamment de force pour fonder une action politique internationale, il doit avoir été produit selon certaines règles.

*
**

Des règles de procédure ont été établies au sein du GIEC dès sa création en 1988, et ont été périodiquement révisées au fil des années. Des « principes régissant les travaux du GIEC », et différentes annexes, précisent la manière dont les rapports doivent être élaborés et, plus généralement, déterminent le fonctionnement de l'institution[1]. Que ressort-il de ces règles ? Je vais exposer ici brièvement quelques éléments qui permettent de comprendre le fonctionnement du GIEC, en me limitant volontairement aux aspects les plus pertinents pour le propos que j'entends développer par la suite.

Le GIEC s'est vu confier par les deux organismes qui sont à l'origine de sa création, l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la mission « d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui nous sont nécessaires pour *mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation*. Les rapports du GIEC doivent rendre compte des différentes orientations de façon impartiale, tout en traitant avec objectivité les facteurs scientifiques, techniques et socio-économiques sur lesquels reposent ces orientations » (*Principles governing IPCC work*, art. 2). On aperçoit immédiatement que la mission d'expertise confiée au GIEC présente une dimension descriptive – quel est l'état des connaissances ? –, mais aussi une dimension prescriptive, en ce sens que le GIEC est encouragé à proposer des réponses pertinentes. La discussion d'hier, animée par Hervé Le Treut, a montré l'importance du seuil des deux degrés d'élévation des températures, qui contribue à orienter politiquement les négociations internationale, en même temps qu'il constitue une base de travail pour le GIEC dans l'élaboration de scénarios.

Pour la rédaction de ses rapports d'évaluation, le GIEC fonctionne avec trois groupes de travail. Le premier est le plus connu : il réunit les éléments scientifiques relatifs au changement climatique. Un deuxième et un troisième groupe de travail, dont les

1 Principles governing IPCC work ; Appendix A: procedures for the preparation, review, acceptance, adoption, approval and publication of IPCC reports ; Appendix B: Financial procedures for the IPCC ; Appendix C: Rules and Procedures for the Election of the IPCC Bureau and Any Task Force Bureau.

intitulés ont été plusieurs fois remaniés, s'intéressent respectivement aux « conséquences, à l'adaptation et à la vulnérabilité » et à « l'atténuation du changement climatique ».

Concernant les commanditaires de l'expertise, il est important de souligner que le GIEC ne fait pas partie des organes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. Celle-ci fonctionne avec des organes distincts. La séparation institutionnelle est nette ; elle a même été renforcée au cours du temps : alors que le GIEC était initialement impliqué dans l'élaboration de la Convention-cadre, ce rôle lui a été retiré au profit d'un Comité intergouvernemental de négociation. Ainsi, il existe un organe d'expertise propre à la Convention-cadre des Nations Unies : l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* / SBSTA). Mais, malgré cette séparation institutionnelle, des liens existent entre ces deux organes d'expertise. L'influence des rapports du GIEC est déterminante en pratique. Elle a aussi un fondement juridique. D'une part, il entre dans les missions du GIEC de mener des actions au soutien de la Convention-cadre des Nations Unies (*Principles governing IPCC work*, art. 1er). D'autre part, le SBSTA est tenu de s'appuyer « sur les travaux des organes internationaux compétents » (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 9, § 2), ce qui désigne le GIEC.

Le processus d'élaboration des rapports au sein du GIEC est complexe. Il occupe plusieurs centaines de personnes et nécessite plusieurs années de travail. Pour mon propos, quelques indications générales suffiront. Le processus d'élaboration des rapports d'évaluation est rythmé par deux phases : l'une qui associe les experts proprement dits, qui élaborent un rapport et le soumettent à l'évaluation des pairs ; l'autre au cours de laquelle ce rapport est soumis à la discussion et à la critique des représentants des gouvernements et des organisations non gouvernementales admises comme observatrices. Ainsi, une phase d'évaluation scientifique est suivie d'une phase dont la dimension politique est plus marquée, tout en devant bien sûr se situer sur le registre scientifique. Par la suite, le texte qui résulte de ce processus est soumis à l'approbation du GIEC qui va l'endosser officiellement suivant différentes modalités, soit section par section, soit ligne par ligne. Ces rapports sont volumineux et ils sont peu lisibles pour les non-spécialistes. Aussi, le GIEC rédige-t-il également un résumé à l'intention des décideurs politiques. Celui-ci fait l'objet d'une attention particulière, car il est raisonnable de supposer que les responsables politiques engagés dans les négociations prennent connaissance du résumé bien plus attentivement que des épais rapports élaborés par les groupes de travail.

*
**

Ces quelques éléments sur le fonctionnement du GIEC me permettent d'aborder maintenant une réflexion sur la place du GIEC *entre légitimité et validité*. Au cours de son histoire, le GIEC a plusieurs fois été l'objet de critiques virulentes et la légitimité de l'institution a été fortement contestée. La réponse apportée par le GIEC n'a pas consisté

à prendre appui sur de nouvelles études publiées dans des revues à comité de lecture, qui pourraient conforter son diagnostic. La réponse s'est située principalement sur un terrain procédural. Ainsi, face à une contestation de sa légitimité, le GIEC, comme bien d'autres organes d'expertise, a entrepris de renforcer ses règles de procédure. De sorte qu'un surcroît de *légitimité* du GIEC a été recherché dans la conformité du processus d'expertise à des règles, autrement dit dans la *validité* de l'expertise. Il apparaît ici qu'une forte interdépendance des discours scientifiques et politiques a constitué une condition de réussite de l'expertise et une condition de sa solidité. Cette idée mérite d'être soulignée car elle va à l'encontre d'une représentation selon laquelle l'expertise serait d'autant plus légitime qu'un partage est maintenu étanche entre une phase scientifique et une phase politique, dans un modèle d'expertise que l'on qualifie habituellement de linéaire. Dans le cadre du GIEC, au contraire, la légitimité de l'expertise a été recherchée par une meilleure liaison de la dimension scientifique et de la dimension politique du processus. Pour illustrer cette idée, je vais donner un coup de projecteur sur deux phases au cours desquelles le travail du GIEC a fait l'objet de contestations virulentes.

La première a eu lieu en 1995, à l'occasion de l'élaboration du second rapport d'évaluation. Le GIEC s'est alors vu reprocher par des scientifiques et des groupements d'entreprises de ne pas prendre en compte de manière satisfaisante les opinions minoritaires et de présenter un biais en faveur des positions établissant l'origine anthropique du changement climatique. La réponse apportée par le GIEC a été de réviser ses règles de procédure et de créer une nouvelle fonction au sein de l'institution. Aux côtés des auteurs principaux, des auteurs coordonnateurs, des auteurs collaborateurs et des examinateurs, ont été institués des « éditeurs réviseurs ». Ces derniers sont chargés de veiller à ce que les experts et les gouvernements aient bien pris en compte les observations qui auraient été formulées. Ils doivent se pencher particulièrement sur le traitement des questions litigieuses et sujettes à controverse et veiller à ce qu'il soit rendu compte de manière appropriée des points réels de désaccord.

C'est également un renforcement procédural de l'expertise que l'on observe suite aux critiques essuyées par le GIEC au cours des années 2008 et 2009. Cet épisode, qualifié par certains de « Climategate » – même si la formule est discutable –, a été largement couvert par les médias. Rappelons qu'un certain nombre de courriers électroniques ont été diffusés sur Internet, d'où il ressortait, était-il soutenu, que des climatologues britanniques auraient présenté certaines données d'une manière insincère. Des conflits d'intérêts ont aussi été allégués et une erreur grossière a été signalée, puisque la fonte totale des glaciers de l'Himalaya était annoncée pour 2035 au lieu de 2350. Il est inutile d'entrer ici dans le fond de ces accusations, du reste largement démenties par la suite[2]. Je voudrais seulement signaler que, là encore, le GIEC a cherché une réponse procédurale, le conduisant à se situer sur le terrain de la validité de l'expertise. Le GIEC a demandé à

2 Deux commissions d'enquête, l'une britannique, l'autre néerlandaise, ont conclu à l'absence de comportement fautif de la part des scientifiques mis en cause : House of Commons, Science and Technology Committee, *The disclosure of climate data from the Climatic Research Unit at the University of East Anglia*, 31 mars 2010 ; Netherlands Environmental Assessment Agency, *Assessing an IPCC assessment. An analysis of statements on projected regional impacts in the 2007 report*, 2010.

l'*InterAcademy Council*, qui est un regroupement des académies des sciences, de procéder à une évaluation de ses règles de procédures. Le rapport rédigé par cette institution, rendu public en octobre 2010 (InterAcademy Council, *Climate change assessments. Review of the processes and procedures of the IPCC*, 2010), formule un certain nombre de recommandations : améliorer les procédures de gestion de crise – en particulier créer un organe qui pourrait s'exprimer au nom du GIEC entre les sessions plénières – ; améliorer les procédures de communication ; mettre en place un dispositif de gestion des conflits d'intérêts ; améliorer la procédure de rédaction des rapports. L'ensemble de ces recommandations ont été adoptées officiellement par le GIEC.

De manière significative, les recommandations qui concernent la rédaction des rapports conduisent l'*InterAcademy Council* a prôner une meilleure *effectivité* des règles qui ont d'ores et déjà été mises en place au sein du GIEC. C'est ainsi, en effet, que les évaluateurs recommandent au GIEC de veiller à ce que les éditeurs réviseurs exercent effectivement leur activité de manière attentive et rigoureuse. De même, le rapport insiste sur la nécessité de prévoir des règles sur l'utilisation de la littérature grise (l'erreur concernant la fonte des glaciers de l'Himalaya avait été reprise de la littérature grise et non d'un article publié dans une revue à comité de lecture). Or, il existait déjà au sein du GIEC depuis de nombreuses années des procédures relatives à la gestion de la littérature grise (*Procedure for using non-published/non-peer-reviewed sources in IPCC*, Appendix A to the Principles Governing IPCC Work, Annex 2, 2003). Autre exemple : l'*InterAcademy Council* recommande au GIEC d'établir en son sein des règles sur l'expression des degrés d'incertitude qui s'attachent aux énoncés figurant dans ses rapports. Mais, là encore, il existait au sein du GIEC, depuis 2005, un guide relatif à la manière dont les experts doivent exprimer les degrés d'incertitude qui affectent les éléments présentés dans les rapports (IPCC 2005, *Guidance Notes for Lead Authors of the IPCC Fourth Assessment Report on Addressing Uncertainties*). La grille proposée par le rapport de l'*InterAcademy Council* reprend, du reste, les grandes lignes de ce guide, qui proposait aux experts de recourir à deux échelles d'incertitudes. D'une part, un échelle qualitative, qui exprime des degrés de confiance : il s'agit pour les experts de dire si l'énoncé qu'ils formulent est associé à un degré de confiance élevé, moyen, faible, etc., en fonction de l'ampleur du consensus qui existe à son sujet, et à la lumière des éléments de preuve disponibles à son appui. D'autre part, une échelle quantitative associe des vocables déterminés à chaque niveau de probabilité : ainsi, un énoncé sera dit « quasiment certain » s'il est associé à une probabilité de 99 à 100 %, « très probable » si sa probabilité est comprise entre 90 et 100 %, « probable » si cette probabilité est supérieure à 66 %, etc. Ces échelles contribuent à formaliser les façons d'exprimer l'incertitude. C'est ainsi que l'on peut lire, par exemple, dans le résumé à l'attention des décideurs élaboré par le premier groupe de travail : « le réchauffement océanique constitue l'essentiel de l'augmentation de la quantité d'énergie emmagasinée au sein du système climatique et représente plus de 90 % de l'énergie accumulée en 1971 et 2010 (*degré de confiance élevé*). Il est *quasiment certain* que l'océan superficiel (jusqu'à 700 m de profondeur) s'est réchauffé entre 1971 et 2010 […], et ce dernier s'est *probablement* réchauffé entre les années 1870 et 1971 [...] » (contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC - Résumé à l'intention des décideurs, 2014).

*
**

Deux points pour conclure ces remarques.

En premier lieu, je souhaite souligner à nouveau que la procéduralisation de l'expertise accompagne en général, et on pourrait dire presque toujours, l'émergence des controverses sur la science. Lorsqu'un organe d'expertise est contesté, c'est du côté des procédures que la réponse est recherchée. Cela est évident pour le GIEC ; mais le même constat peut être fait pour la plupart des agences de sécurité sanitaire et environnementale en France. Pour cette raison, il est indispensable de réfléchir aux liens entre légitimité et validité. Car, en effet, le développement des règles de procédure conduit à des lourdeurs, et l'on peut légitimement redouter que l'efficacité du travail du GIEC soit amoindrie par l'accumulation d'exigences de procédure. Plusieurs voix s'élèvent d'ailleurs aujourd'hui pour plaider en faveur d'un plus grand espacement dans le temps entre la publication de ces rapports d'évaluation. En outre, l'accumulation de règles est parfois mal perçue par les experts eux-mêmes, qui peuvent y voir le signe d'une suspicion pesant sur eux, et finalement, une remise en cause de la qualité de leur travail. La pertinence de ces arguments ne doit pas être sous-estimée. On soulignera cependant que pour qu'une expertise puisse efficacement servir de point d'appui à une négociation internationale, il est nécessaire que les procédures qu'elle suit, et les qualités de ceux qui y participent, soient rendues visibles. Il n'est pas seulement nécessaire que les experts soient effectivement impartiaux et travaillent bien ; il faut encore que ces qualités soient exposées. On retrouve ici, *mutatis mutandis*, un raisonnement suivi par la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'impartialité des juridictions : l'impartialité des juridictions ne doit pas seulement exister ; elle doit aussi se donner à voir.

En second lieu, comment comprendre l'articulation entre science et politique qui s'opère au sein du GIEC ? Beaucoup d'explications intéressantes ont été proposées dans les sciences sociales. À partir de l'analyse juridique, on peut réfléchir en utilisant les ressources de la théorie de la preuve. Si l'on décompose de manière analytique le processus qui conduit à la preuve d'un énoncé, on peut distinguer quatre temps : la réunion des preuves ; l'appréciation de leur force probante, c'est-à-dire leur capacité à convaincre ; la décision consistant à retenir qu'un fait est prouvé ou non ; la décision qui en découle. Dans un processus d'expertise devant les tribunaux, on dira que l'expert n'intervient que sur le premier point, celui de la réunion des éléments de connaissance. En revanche, l'appréciation de leur force probante, comme la décision de savoir si un fait est prouvé et, à plus forte raison, la décision de justice appartiennent à l'autorité en charge de la décision, c'est-à-dire au juge. Si l'on a ce modèle de référence à l'esprit, on s'aperçoit que pour le GIEC, le curseur est déplacé. Le GIEC participe non seulement à la réunion des connaissances, mais aussi à l'appréciation de leur force probante puisque, comme on l'a vu, il exprime le degré de certitude qui s'attache à chacun des énoncés. Et le GIEC prend aussi la décision relative à la preuve des faits puisque les énoncés contenus dans ses rapports d'évaluation sont approuvés ligne par ligne ou adoptés

section par section. Ainsi, dans ce processus, l'organe d'expertise intervient dans les trois premiers temps. Certes, le GIEC n'intervient pas dans le quatrième temps, qui est celui de la décision : celui-là relève des négociations internationales sur le climat. Mais, on le voit, il existe ici une liaison entre science et politique beaucoup plus forte, parce que l'organe d'expertise est associé à des moments de la production des connaissances qui, dans un modèle linéaire d'expertise, ne lui appartiennent généralement pas.

Que l'on ne se méprenne pas : ce constat n'est en rien la source d'une critique à l'encontre du GIEC. Il permet plutôt de mesurer ce qui est requis pour que des énoncés soient robustes dans la négociation internationale sur le climat. Du reste, ce mode de fonctionnement a été très largement repris lorsqu'il s'est agi de mettre en place une expertise intergouvernementale sur la biodiversité, avec l'entrée en activité en 2013 de la Plate-forme intergouvernementale pour la biodiversité et les services écosystémiques (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* / IPBES), qui est parfois qualifiée de « GIEC de la biodiversité ». Dans le même temps, cette situation permet de mieux comprendre la virulence des attaques qui ont été portées contre le GIEC.

Références

S. Agrawala, « Structural and Process History of the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Climatic Change*, vol. 39, n° 4, 1998, pp. 621-642.

A. Dahan et H. Guillemot, « Les relations entre science et politique dans le régime climatique : à la recherche d'un nouveau modèle d'expertise ? », *Natures Sciences Sociétés*, 23, suppl. S6-S18, 2015.

O. Leclerc, « Les règles de production des énoncés au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », in R. Encinas de Munagorri (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », t. 51, 2009, pp. 59-92.

C. A. Miller and P. N. Edwards (eds.), *Changing the Atmosphere. Expert Knowledge and Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press, 2001.

Olivier Leclerc est juriste, chargé de recherche au CNRS (HDR) et membre du Centre de recherches critiques sur le droit (UMR 5137) à l'université Jean-Monnet (Saint-Étienne), Université de Lyon. Ses recherches portent sur les rapports entre le droit et les sciences, la preuve, l'expertise, le droit du travail.