



HAL
open science

Changement climatique. Revisiter et démêler la pelote des consensus

Amy Dahan, Sandrine Maljean-Dubois

► **To cite this version:**

Amy Dahan, Sandrine Maljean-Dubois. Changement climatique. Revisiter et démêler la pelote des consensus. Cahiers Droit, Sciences & Technologies, 2021, pp.41 - 56. 10.4000/cdst.3443 . halshs-03494269

HAL Id: halshs-03494269

<https://shs.hal.science/halshs-03494269v1>

Submitted on 18 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Amy Dahan et Sandrine Maljean-Dubois, « Changement climatique. Revisiter et démêler la pelote des consensus », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies* [En ligne], 12 | 2021, mis en ligne le 07 mai 2021

URL : <http://journals.openedition.org/cdst/3443>

DOI : <https://doi.org/10.4000/cdst.3443>

Changement climatique : revisiter et démêler la pelote des consensus

Amy Dahan

Directrice de recherche au CNRS (histoire des sciences)

Centre Alexandre Koyré (EHESS)

Sandrine Maljean-Dubois

Directrice de recherche au CNRS (droit international)

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE,

CERIC, Aix-en-Provence, France

Introduction

Dans le régime¹ international du climat, le consensus peut être appréhendé selon différents angles d'analyse qui ne sont pas sans lien entre eux, entre la fabrique des consensus (scientifique, politique) et leur formalisation (expertise, consensus juridique). Néanmoins, l'image simpliste d'une chaîne qui conduirait, sans heurts ni rupture, de la fabrique du consensus scientifique à sa formalisation par l'organe d'expertise qu'est le GIEC, puis à la fabrique du consensus politique, lequel serait ensuite formalisé par le consensus juridique et donnerait naissance à un nouvel instrument de droit, ne correspond absolument pas à la réalité.

Une abondante littérature très critique existe déjà sur ce qu'on a appelé le « modèle linéaire » entre science, expertise et politique. Si nous avons décidé d'y revenir, c'est principalement en raison de deux facteurs nouveaux : le premier concerne des publications récentes de journalistes et d'historiens qui braquent le projecteur sur ce qu'ils considèrent comme des alertes précoces (bien avant les années 1980) sur l'effet de serre, dont ils veulent tirer des leçons politiques générales ; le deuxième facteur concerne le rôle des États souverains, quelques années après l'Accord de Paris, dans la mise en œuvre des politiques climatiques. Ces deux facteurs bousculent, le premier du point de vue chronologique, le second du point de vue juridico-politique, le cadre du régime climatique international et de sa gouvernance multilatérale, constitué à partir de 1990, et invitent à revisiter la pelote complexe des consensus et de leurs interactions.

Peut-on se passer d'un consensus scientifique solide ?

Dans un petit livre *Perdre la Terre* (2019), version française étendue d'un article paru l'année précédente dans le *New-York Times*², le journaliste Nathaniel Rich soutient la thèse que dès les années 1970, et particulièrement en 1979³, nous « savions pratiquement tout sur la

¹ Nous nommons ainsi le système complexe d'arènes et d'institutions mis en place entre 1988 (avec le GIEC) et 1992 (création de l'UNFCCC), qui a réuni ensuite annuellement (dès 1994) dans les COP des acteurs et des partenaires de plus en plus nombreux et divers, pour traiter du problème du changement climatique anthropique. On pourra se reporter à *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Stefan Aykut & Amy Dahan, Presses de Sciences Po, 2015 ; Sandrine Maljean-Dubois, M. Wemaere, *La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Pedone, 2015.

² *Perdre la Terre*, Editions du Seuil, 2019.

³ 1979 est l'année de publication du mémoire pour l'Académie des Sciences américaine de Jules Charney.

question climatique ». L'auteur prétend alors décrire avec force anecdotes et détails « la décennie où nous avons failli arrêter le changement climatique et pourquoi nous n'avons rien fait », c'est-à-dire dévoiler la véritable histoire (ici exclusivement américaine) du problème. Dans la même veine, plusieurs jeunes historiens explorant des fonds d'archives d'entreprises surtout pétrolières (les américaines Exxon, Mobil, General Motors ... mais aussi la française Total) ont récemment mis la main sur un petit nombre de documents ou articles parus dans des revues internes de ces entreprises, et alertant sur les effets à long terme de tout le pétrole brûlé dans l'atmosphère.

Toutefois, tant dans l'histoire simpliste et naïve de Rich, que dans les recherches historiennes qui s'interrogent légitimement sur la responsabilité des entreprises énergétiques et des lobbys, et revendiquent de se décentrer des écrits trop prudents des scientifiques, les savoirs en sciences du climat, leur histoire, et leur réception sont pratiquement absents. Rien par exemple sur le fait que dans les années 1960, voire 1970, thèse du refroidissement et thèse du réchauffement climatique s'affrontaient encore. Rien sur les articles majeurs de Claude Lorius et Jean Jouzel sur les carottes glaciaires de l'Antarctique qui font en 1987 la couverture de *Nature*, marquent les esprits et permettent de diffuser des vérités frappantes sur les relations entre teneurs en gaz à effet de serre de l'atmosphère et températures du globe depuis quelques milliers d'années. Rien sur l'apport de la paléoclimatologie des 800.000 dernières années à la construction de la climatologie pour le futur. Rien non plus sur le fait qu'avant le 21^e siècle, la *vitesse*, l'*ampleur* et les *impacts régionaux* du changement climatique étaient encore pratiquement ignorés des climatologues eux-mêmes⁴.

Si les sciences du climat sont absentes, leur capacité à se faire entendre des non-spécialistes, leur perception par les non-climatologues et leur aptitude à convaincre les politiques ou les opinions publiques, etc., toutes ces questions dont on mesure depuis trente ans l'importance majeure, sont également occultées. Or elles sont au cœur des consensus, tant scientifique que politique, du régime climatique. Dans ces travaux, d'une part, l'importance d'une conviction scientifique solide est niée, d'autre part, le schéma tacite des relations entre alerte scientifique et action politique qu'elle doit entraîner s'est avéré fictif.

Entre Science et Politique : modèle linéaire versus coproduction

Dans le régime climatique, la science et le diagnostic scientifique sont bien le pivot central. Appropriation et diffusion des énoncés scientifiques sont considérées comme gages de succès dans le passage à l'action politique. Cela explique le rôle crucial de l'instance d'expertise que constitue le GIEC, dont les rapports ont connu un retentissement public considérable, et ont entraîné des répercussions directes sur le processus des négociations. En particulier, le premier rapport, publié en 1990, a conduit l'Assemblée générale à lancer les négociations de ce qui est devenu en 1992 la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements et le deuxième rapport, publié en 1995, a incité au lancement des négociations du Protocole de Kyoto.

De plus, les rapports entre la science et le politique se sont longtemps voulus conformes à ce qu'on appelle le modèle linéaire : la science fournit des diagnostics et des faits au politique et le politique s'appuie sur ces connaissances pour développer des solutions. Science et politique sont donc séparées et étanches, ce qui confère sa légitimité à la science comme support de l'action. Le consensus scientifique précède et entraîne le consensus politique. C'est ce modèle purifié qu'a toujours revendiqué haut et fort le GIEC : conformément à ce modèle, il déclare fournir au politique des « informations pertinentes mais non prescriptives » (*policy-relevant but not policy-prescriptive*). En fait, de très nombreux travaux en sciences sociales (dont les nôtres) ont montré que le modèle linéaire seul ne rend pas compte des liens complexes

⁴ Cf. le Blog de Sylvestre Huet sur le livre *Perdre la Terre*, <https://www.lemonde.fr/blog/huet/2019/05/13/perdre-la-terre-re-ecrire-l-histoire-du-climat/>, consulté le 9 février 2021.

entre science et politique car les frontières de ces deux domaines sont mouvantes et l'expertise scientifique incorpore des jugements de valeur d'ordre politique⁵. C'est notamment le cas de la ratification des « résumés (des rapports du GIEC) pour décideurs » approuvés ligne à ligne par les représentants des gouvernements : processus hautement politique, où il s'agit autant de dire le vrai de la science que de faire avancer une compréhension partagée des risques environnementaux globaux.

En réponse aux demandes des politiques (ou les anticipant), le GIEC a aussi publié de nombreux rapports dits « spéciaux » portant sur l'évaluation nationale des émissions de GES, sur les événements extrêmes, le rôle des forêts, etc. Le GIEC ne se contente pas de rassembler des travaux : il participe à la recomposition d'un champ de recherches, orchestre un consensus, favorise certaines visions ; il a donc un rôle actif, voire performatif. Ainsi, entre 2002 et 2010, une alliance s'est déployée en marge des COP entre le GIEC, les ONG environnementales et la coalition des pays en développement les moins avancés (et les AOSIS), pour convaincre ces derniers de la réalité du problème climatique, de leur particulière vulnérabilité et faire évoluer leurs positions. Au cours de ce processus, le thème de l'adaptation est monté à l'agenda climatique international.

En bref, le régime du changement climatique est le lieu d'une hybridation des dynamiques scientifiques et politiques. C'est ce que des chercheurs en sciences sociales désignent comme « le modèle de la coproduction » entre science et politique⁶. Dans la littérature des Science Studies, cette notion de co-production renvoie à l'idée d'évolution conjointe de l'ordre scientifique et de l'ordre politique et aux dispositifs qui l'accompagnent. Nous-mêmes avons montré que le couple GIEC – SBSTA avait incarné dans les années 1990 ce modèle de la coproduction, le SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice) étant l'une des instances de direction politique du processus des négociations. Ainsi, deux organismes d'expertise scientifique n'occupent pas la même position entre science et politique : le GIEC étant une fabrique de purification de la science tandis que le SBSTA assume les dissensus politiques sur le diagnostic scientifique. Néanmoins, ils ont évolué conjointement sur plusieurs points à la suite de multiples interactions⁷. Des sociologues des sciences ont également mis en évidence des éléments de co-construction entre science et politique dans les pratiques mêmes de modélisation du climat, montrant par exemple que certains choix des climatologues - comme la technique dite des ajustements de flux intervenue au moment du couplage des modèles atmosphériques avec les océans - ont résulté d'une anticipation des attentes des politiques et d'une volonté de produire des connaissances directement utiles⁸.

La construction du seuil des deux degrés (à ne pas dépasser) est l'illustration par excellence d'un processus de co-production dont l'histoire peut être résumée en plusieurs étapes⁹. La première étape est le calcul, fait par Charney et ses collègues en 1979, à partir des résultats des modèles, de la *sensibilité climatique* (réchauffement moyen pour un doublement du taux de CO₂), qui a très peu changé depuis plus de trente ans et se situe entre 1,5°C et 4,5°C. Le *réchauffement probable* à un horizon temporel donné constitue la deuxième étape : il dépend à la fois de la sensibilité climatique et d'hypothèses sur les émissions de GES. Le GIEC estime dans son deuxième rapport (1995) qu'avec un scénario moyen, le réchauffement en 2100 serait

⁵ S. Jasanoff, « Contested boundaries in policy-relevant science », *Social Studies of Science*, 17, 1987, pp. 195-230.

⁶ S. Jasanoff, « Contested boundaries in policy-relevant science », *op. cit.*; S. Shackley, B. Wynne, « Representing Uncertainty in Global Climate Change Science and Policy: Boundary-Ordering Devices and Authority », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 21, 1996, pp. 275-302.

⁷ Amy Dahan, « Le changement climatique, une expertise entre science et politique », *La revue pour l'histoire du CNRS*, 16 | 2007, <http://journals.openedition.org/histoire-cnrs/1543>, consulté le 10 février 2021. ; A. Dahan, « Climate Expertise : Between Scientific Credibility and Geopolitical Imperatives », *Interdisciplinary Science Reviews*, 33(1), 2008, pp 71-81.

⁸ S. Shackley *et al.*, « Adjusting to policy expectations in climate change modelling : An interdisciplinary study of flux adjustments in coupled atmospheric-ocean general circulation models », *Climatic Change*, 43, 1999, pp. 413-454.

⁹ S. Aykut & A. Dahan, « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés », *Natures, Sciences Sociétés*, 19, 2011, pp. 148-151.

de 2°C. Ce chiffre relève ici d'une *démarche prospective*, à mi-chemin entre considérations scientifiques et visée politique.

La notion de *seuil à respecter* marque une étape supplémentaire. Cette approche a été mise en œuvre notamment par le WBGU (institution d'expertise sur les changements globaux auprès du gouvernement allemand) pour déterminer un risque de réchauffement « acceptable » : le critère choisi a été la fourchette de température dans laquelle les écosystèmes terrestres se sont développés depuis 120 000 ans. Le chiffre de 2°C a été adopté d'abord par l'Union européenne qui en fait au début du 21^e siècle un pilier de sa politique climatique, puis consacré par la COP de Copenhague (2010) et les conférences ultérieures - sans jamais préciser à quel horizon temporel le chiffre se réfère, ce qui laisse la porte ouverte à une multitude de scénarios de réduction. Ainsi, si le seuil de 2°C a dominé les négociations jusqu'aux Accords de Paris et jouit d'une grande autorité, c'est parce qu'il résulte d'une co-construction combinant légitimités politique et scientifique. Pourtant, dans le sillage des changements qui affectent le régime climatique, cet objectif est aujourd'hui débattu, parfois même remis en cause.

Le Rapport spécial sur les 1,5° paru en 2017 consacre une rupture - de fait sinon de droit - avec le modèle linéaire, dans les pratiques du GIEC. Rappelons-en les circonstances. L'Accord de Paris adopté en 2015 a inscrit dans ses objectifs de maintenir le réchauffement nettement au-dessous des 2°C, voire si possible de 1,5°C. Or, le seuil de 1,5° était jugé inatteignable par une grande partie des experts étant donné les quantités de CO₂ déjà émises. Son ajout en dernière minute au texte des Accords, exigé par les pays en développement vulnérables pour rejoindre l'Accord, avait fait l'effet d'une bombe dans la COP 21. La COP a alors passé commande politique au GIEC d'éclairer les implications de cet objectif lui-même politique. Le GIEC a réussi à sortir par le haut de ce qui pouvait être un piège. Avec une méthodologie renouvelée, étroitement interdisciplinaire, où les scientifiques des trois groupes du GIEC ont travaillé en interactions étroites, le rapport réussit à montrer d'abord à quel point un monde un degré et demi plus chaud, ou un monde deux degrés plus chaud sont très différents du monde d'aujourd'hui, bref que chaque demi-degré compte. C'est une grande leçon. Et il met l'accent sur les solutions. C'est d'ailleurs la voie que le GIEC souhaite poursuivre désormais.

La focalisation sur la connaissance et ses conséquences

Le cadrage du modèle linéaire est d'autant plus puissant qu'il est soutenu par une configuration d'acteurs spécifique, alliant les scientifiques du climat, les ONG environnementales, les instances de l'ONU et l'Union européenne, qui sont restés longtemps très attachés à la justification des politiques climatiques par des vérités scientifiques indépendantes. On constate ici que le changement climatique se trouve à front renversé d'autres situations de risques sociotechniques (nucléaire, pesticides) où s'affrontent expertise « officielle » d'un côté, environnementalistes et société civile de l'autre. Dans le cas du climat, ce sont des scientifiques qui ont lancé l'alerte, ceux qui contestent l'expertise le sont souvent aussi (scientifiques non climatologues, certains liés à des lobbys industriels), tandis que les écologistes sont les meilleurs alliés de cette expertise... Bref, tout le monde se réclame de la seule autorité de la science.

La place de la science dans la définition du problème climatique détermine l'importance majeure accordée à l'appropriation des énoncés scientifiques non seulement par les politiques, mais aussi par tout un chacun. Diffusion et appropriation de la science sont considérées alors comme gages du succès dans le passage à l'action politique : un public convaincu de la réalité scientifique de la menace est supposé peser sur les décideurs pour faire adopter une politique climatique ambitieuse. En France, par exemple, les groupes qui ont contribué à la construction publique du problème climatique - climatologues, ONG, journalistes scientifiques et

d'environnement, agences d'état - partagent les mêmes convictions quant à l'importance centrale du consensus scientifique et de la sensibilisation du public¹⁰.

Face à la stagnation du processus politique, il a été très courant d'invoquer des phénomènes de déficit de connaissance¹¹, de scepticisme, voire de « dissonance cognitive »¹², comme si l'écart entre connaissance et action ne pouvait se résumer qu'aux défaillances de compréhension, d'acceptation ou d'assimilation des sciences. Dans cette optique, on a beaucoup incriminé les sceptiques, les marchands de doute et la fabrique de l'ignorance¹³. Si ces différents acteurs et courants ont eu aux États-Unis un rôle incontestable, et ont contribué dans ce pays à établir une guerre idéologique autour du changement climatique¹⁴, ils n'ont pas eu ailleurs, notamment en France, la même importance. De plus, la focalisation des débats autour du climato-scepticisme a souvent permis d'occulter diverses raisons de l'échec dans l'élaboration de politiques climatiques efficaces ou a empêché de reconnaître que l'appréciation du risque climatique reste très variable dans les populations et les gouvernements sur l'échelle de toutes les urgences (impératifs de développement, de politiques sanitaires, accès à l'électricité, chômage et emploi, crise économique, etc.).

Des chercheurs en sciences sociales ont critiqué la place accordée à la science dans le problème climatique. Selon eux, le modèle linéaire, en prétendant séparer la science de la politique, les rend de fait encore plus dépendantes l'une de l'autre. Quand la science constitue l'unique autorité justifiant la décision, elle est inévitablement exposée à de fortes pressions, et les disputes scientifiques se trouvent chargées du poids des enjeux politiques. En cherchant un accord fondé sur un consensus scientifique, on ne parvient alors qu'à déguiser des désaccords politiques en dissensus scientifiques¹⁵.

Le cadrage du modèle linéaire a donc conduit à polariser exagérément le débat public sur la science du climat plutôt que sur les réponses politiques possibles ou souhaitables¹⁶. Toute critique - de la politique du climat, de l'expertise du GIEC, ou de l'importance de la question climatique par rapport à d'autres... - pouvant être suspectée de soutenir le camp sceptique, cette bipolarisation rend invisibles les nombreuses autres raisons de se disputer sur le changement climatique sans en nier la réalité¹⁷. Le problème climatique étant ainsi unanimement « naturalisé », le chercheur en sciences sociales se retrouve dans une position délicate, puisque l'étude de la construction des faits scientifiques ou de leurs liens au politique est soupçonnée d'emblée de donner des munitions à l'adversaire climato-sceptique¹⁸.

À l'origine du schisme de réalité

Plusieurs illusions ont longtemps présidé au régime climatique, et conduit à son immobilisme. La première en date est celle que nous venons de développer : *l'accord sur la*

¹⁰ S. Aykut, J-B. Comby, H. Guillemot, « Climate Change controversies in French mass media 1990-2010 », *Journalism Studies*, 13, 2, 2012, pp. 157-174.

¹¹ B. Wynne, *Rationality and ritual : The windscale inquiry and nuclear decisions in Britain*, Bucks (UK), The British Society for the History of Science, 1982.

¹² C. Hamilton, n « Nous sommes tous des climato-sceptiques », in Zaccai E., Gemenne F., Decroly J-M., (eds), *Controverses climatiques, sciences et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, 221-243.

¹³ N. Oreskes, E. Conway, *Les Marchands de doute*, trad. de l'américain par Jacques Treiner, Paris, Éd. Le Pommier, 2012, coll. Essais et documents (éd. originale : New York, Bloomsbury Press, 2010).

¹⁴ M. Lahsen, « Experiences of modernity in the greenhouse: a cultural analysis of a physicist 'trio' supporting the backlash against global warming », *Glob. Environ Change*, 18, 2008, pp. 204-219.

¹⁵ R.A. Jr. Pielke, « Policy, politics and perspective », *Nature*, 416, 2002, p. 368.

¹⁶ P.J. Taylor, E.H. Butell, « How Do We Know We Have Global-Environmental Problems? Science and Globalization of Environmental Discourse », *Geoforum*, vol. 23, n° 3, 1992, p. 403-416.

¹⁷ M. Hulme, *Why we disagree about climate change*, Cambridge University Press, 2009 ; H. Guillemot, « Comprendre le climat pour le prévoir ? Sur quelques débats, stratégies et pratiques de climatologues modélisateurs », *Modéliser & simuler*, Tome 2, 2014, pp. 67-108.

¹⁸ Bruno Latour (2004) a d'ailleurs choisi l'exemple du changement climatique pour s'interroger sur l'opportunité d'étudier la construction des faits scientifiques quand le principal danger semble désormais être la méfiance envers ces faits « artificiellement controversés ». Cette difficulté le conduit à distinguer les *matter of concern* des *matter of fact*.

Science suffirait à déclencher l'action politique. Mais d'autres illusions persistantes doivent être mentionnées :

- La fiction *apolitique d'être tous ensemble* : tous les pays sont sur le même bateau, tous unis pour sauver notre planète fragile et menacée. Pourtant, on sait bien que certains pays, certaines régions vont bénéficier au moins à court terme des effets du changement climatique, que d'autres pays producteurs d'énergies fossiles n'ont aucun intérêt à les réduire, etc. ; alors autant identifier les intérêts des uns et des autres, comprendre les enjeux géopolitiques (pays développés, pays en émergence, pays pauvres, etc.) pour s'y confronter vraiment.

- Une lecture principalement *environnementale* du problème climatique (à l'image des pluies acides, ou du problème du trou d'ozone dont le traitement politique a servi de modèle à celui du climat), alors qu'il est tout autant un problème *géopolitique* et *économique* de décarbonation des sociétés capitalistes industrielles, puisque toute notre civilisation contemporaine est assise sur les énergies fossiles. On ne pourra pas avancer collectivement dans les réponses au changement climatique en le séparant des questions de commerce, d'échanges, d'inégalités de développement, etc.

- Enfin, l'illusion d'une transition si douce et progressive qu'elle serait insensible : les mesures nécessaires à la transformation écologique pourraient se décider en catimini. Or, il est clair que la Transformation nécessaire est très profonde, c'est une bataille sur tous les fronts qui n'ira pas sans confrontations, débats ou douleurs.

Ces illusions se sont déployées au niveau géopolitique de la gouvernance globale du climat, conduisant au schisme croissant entre cette gouvernance et les réalités du monde¹⁹. Elles sont aussi perceptibles au niveau de chaque État.

C'est également l'image de la « pelote » plutôt que d'une chaîne linéaire qui décrit le mieux la relation entre consensus politique et consensus juridique. D'une part, la formalisation du consensus politique par le consensus juridique est tout sauf aisée, alors qu'il s'agit d'une étape fondamentale pour passer de l'engagement politique à l'engagement juridique lequel est, sur la scène internationale, le véritable engagement. D'autre part, une fois l'État internationalement engagé, la mise en œuvre de ses engagements donne lieu à des boucles plus ou moins imprévisibles dans la « pelote ».

La formalisation difficile de l'engagement de l'État par le consensus juridique

Du consensus politique à l'instrument juridique, le chemin est chaotique. En effet, pour que le consensus politique, une fois « fabriqué » et mûri soit formalisé dans un instrument juridique, il se heurte à l'obstacle du consensus juridique en tant que technique de prise de décision.

Dans les relations internationales, les décisions ont d'abord été prises à l'unanimité, respectueuse de la souveraineté de l'État. L'unanimité est cependant difficile à obtenir. Parce qu'il est plus facile de ne pas être contre que d'être pour formellement et explicitement, la technique du consensus s'est développée à partir des années 60 aux Nations Unies, pour faciliter la prise de décision dans un contexte multilatéral, dans un contexte d'augmentation du nombre d'États, mais aussi de développement des organisations internationales et des conférences des Parties aux traités internationaux²⁰.

Le consensus juridique est défini par l'absence de vote en tant que procédure de décision. En effet, lorsqu'une décision est prise par consensus, il n'y a pas de vote formel, donc pas de décompte des voix. Il est demandé aux États non pas d'exprimer un vote positif ou négatif, mais d'exprimer un éventuel désaccord. En quelque sorte, leur consentement est tacite.

¹⁹Voir notre chapitre sur « le schisme de réalité » dans Aykut & Dahan, 2015 (précité), pp 399-437.

²⁰ S. Novak, *La prise de décision au Conseil de l'Union Européenne : Pratiques du vote et du consensus*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque De Thèses, Science Politique, Paris, 2011, Vol. 18, p. 10.

Le consensus est acté lorsque l'absence manifeste d'opposition est constatée suivant l'adage « qui ne dit mot consent ».

En général, dans une institution ou organe, le consensus n'est pas la seule procédure de décision possible. Il est prévu une décision par consensus et, si ce dernier ne peut être obtenu, un vote. On parle alors de « l'ombre d'un vote », qui est souvent une menace suffisante pour favoriser le consensus²¹. C'est le cas, par exemple, au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale de l'ONU, au sein desquels un vote est prévu, mais où s'est installée la pratique du consensus, tant et si bien qu'une mise au vote est considérée comme un échec²².

Dans le régime du climat, le consensus est la seule procédure de prise de décision possible²³. Il n'y a pas de possibilité de vote, donc pas d'« ombre d'un vote ». C'est un « consensus désarmé », car la menace de vote ne peut être agitée pour favoriser le consensus.

La raison en est que la COP devait se mettre d'accord sur des procédures de vote (par consensus !) et qu'elle ne l'a jamais fait (faute de consensus). À défaut, c'est donc la règle du consensus qui s'applique et elle seule. Ce n'est pas un cas isolé, puisqu'il en est de même notamment pour la Convention internationale sur la diversité biologique ou encore les conventions PIC (Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause) et POP (Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants), qui opèrent toutes trois également avec des règles provisoires.

À la demande de la COP sur la diversité biologique, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU a précisé que le consensus n'est pas affecté si un État se dissocie de tout ou partie d'un document, ou fait état de réserves²⁴. Les prises de position, réserves et déclarations interprétatives sont généralement incluses dans les procès-verbaux à la demande de la ou des Parties concernées. Le consensus n'est affecté que si un État objecte formellement au consensus ou conteste son existence ou demande un vote.

Les divergences entre les États ont éclaté régulièrement dans la vie de la COP climat, donnant lieu selon les cas à des pratiques différentes. Ainsi, lors de la COP 2, en 1996, face au refus de certains, la Déclaration ministérielle de Genève – soutenant notamment le second rapport du GIEC – n'a pas été adoptée. Dans le procès-verbal, il a été consigné que la COP prenait note de la déclaration, laquelle a été annexée non à une décision de la COP, mais au procès-verbal de la réunion lui-même²⁵. Par la suite, en 2009, la COP 15 n'est pas non plus parvenue à adopter l'Accord de Copenhague²⁶. Elle en a pris note dans sa première décision, à laquelle il a cette fois été annexé. Plus récemment, le consensus a donné lieu, au moins ponctuellement, à des interprétations plus libérales. La conférence de Cancún en 2010 a ici créé un précédent. La décision 1/CP.16 contenant l'« Accord de Cancún » a été adoptée en dépit des protestations et objections véhémentes et explicites de la Bolivie avant et pendant le vote. La présidence mexicaine, qui s'était beaucoup investie et jouissait d'un fort capital politique, est passée en force expliquant que « *the consensus rule does not mean unanimity, far less does it mean the possibility of one delegation exercising a right of veto after years of hard work and huge sacrifices by many others [...] I cannot disregard the position and wish of 193 other*

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² R. Wolfrum, J. Pichon, « Consensus », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, October 2010.

²³ L. Kemp, « Framework for the future? Exploring the possibility of majority voting in the climate negotiations », *Int. Environ. Agreements* (2016) 16, p. 758; J. Depledge, « Striving for no: Saudi Arabia in the climate change regime », *Global Environmental Politics*, 2008, 8(4), pp. 9-35.

²⁴ G. Nolt (ed.), *Treaties and subsequent practice*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 376 ; *UNFCCC Guide for presiding officers* (Revised September 2017), p. 10.

²⁵ Déclaration ministérielle de Genève, Rapport de la conférence des parties sur les travaux de sa deuxième session, tenue à Genève du 8 au 19 juillet 1996, Deuxième partie : décisions prises par la conférence des parties à sa deuxième session, FCCC/CP/1996/15/Add.1 29 octobre 1996, p. 70.

²⁶ Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague.

parties, hence the decision has been duly adopted »²⁷. Les autres parties ont en effet accepté la décision. L'opposition bolivienne a quant à elle été simplement consignée dans le procès-verbal de la réunion²⁸. On a pu parler à ce sujet de « *consensus as consensus minus one* », « quasi consensus » ou « *terror by applause* », les applaudissements de tous ayant justifié de passer outre l'opposition bolivienne²⁹.

Suite à cette affaire, l'année suivante, le Mexique et la Papouasie Nouvelle-Guinée ont proposé d'évoluer vers la majorité en modifiant les articles 7 et 18 de la Convention. La proposition était encore à l'ordre du jour de la COP 25, mais sans succès en dépit de nombreuses discussions, création d'un groupe de contact... L'idée est de généraliser la prise de décision à la majorité des $\frac{3}{4}$ ³⁰. Mais la mise en œuvre d'une telle proposition serait difficile, parce que créant des situations différentes selon que les Parties l'auraient ratifiée ou non.

La conférence de Doha en 2012 (COP18) a donné lieu à un autre précédent. Opposés aux autres Parties sur la question de la valorisation de l'air chaud, la Russie, l'Ukraine et le Belarus ont objecté à l'adoption d'une décision de la Réunion des Parties au Protocole de Kyoto. La Russie a demandé à ce que son opposition soit consignée « sous sa forme tant orale qu'écrite ». A été ajouté, en effet, en note dans le procès-verbal de la Réunion : « La Fédération de Russie a fait l'intervention suivante: 'La Fédération de Russie manifeste catégoriquement son désaccord avec le résultat de la séance plénière au stade final de la conférence et les erreurs de procédure commises par la présidence qatarienne lors de l'adoption de décisions juridiquement importantes, ce qui conduit à remettre en question la légitimité de ces décisions et aura de lourdes conséquences pour la ratification au niveau national (...)»³¹.

Que ce soit à Doha ou à Cancún, les autres États n'ont pas objecté à cette modalité de consensus, confirmant la possibilité du quasi-consensus. La COP 21 aurait pu fournir une occasion de l'explorer à nouveau. En effet, l'adoption de l'Accord de Paris y a rencontré l'opposition du Nicaragua. Ce dernier n'a toutefois pas empêché l'adoption de l'Accord. Son représentant s'est exprimé après celle-ci pour dire son insatisfaction quant au résultat. Sa déclaration n'a pas été consignée dans le procès-verbal. Le Président Laurent Fabius est passé en force, car il n'a pas donné la parole au Nicaragua avant l'adoption de l'Accord, comme celui-ci le demandait, mais après, ce qui l'aurait empêché d'exprimer une opposition formelle³².

Le consensus facilite la décision par rapport à l'unanimité, car il permet de rallier les réticents. Un État peut avoir bien des raisons de se rallier à un consensus sans être d'accord ou avoir de position arrêtée³³. Un État peut même se sentir contraint politiquement de se rallier au consensus. Par rapport à la rudesse du vote, le consensus implique un processus coopératif et inclusif qui est plutôt positif *a priori* pour la qualité et la légitimité de la décision³⁴.

Mais le consensus présente également des inconvénients. Il offre une illusion d'unanimité, masquant les indifférences passives voire certains désaccords, qui demeurent de ce fait non résolus³⁵. Il exige un énorme travail de « fabrication » du consensus politique pour

²⁷ Cité par A.Vihma, *A Climate of Consensus: The UNFCCC Faces Challenges of Legitimacy and Effectiveness*, FIIA Briefing Paper, Helsinki: Finnish Institute for International Affairs, 2011, vol. 75, p. 3.

²⁸ Rapport de la seizième session de la Conférence des Parties, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010, Première partie: Délibérations, FCCC/CP/2010/7, 15 mars 2011, §48.

²⁹ L. Rajamani, « The Cancun Agreements, Reading the Text, Subtext and Tealeaves », *ICLQ* [2011] 499, p. 515.

³⁰ UNFCCC, FCCC/CP/2011/4/Rev.1, *Proposition révisée de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Mexique visant à modifier les articles 7 et 18 de la Convention*.

³¹ Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto sur sa huitième session, tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012, Première partie: Délibérations, FCCC/KP/CMP/2012/13, 28 février 2013, §42.

³² Décision 1/CP.21, *Adoption de l'Accord de Paris*.

³³ S.M. Schwebel, « Confrontation, Consensus and Codification in International Law », *Proceedings of the American Branch of the International Law Association*, 1979, 1979-1980, pp. 14-29.

³⁴ Ph. Urfalino, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 136, 2007, p. 47, §1.

³⁵ O.S. Elias, C.L. Lim, *The Paradox of Consensualism in International Law*, Brill, 1998, p. 185.

parvenir à avancer et à faire que les États s'engagent. Il participe par là à la « fabrique de la lenteur »³⁶ et mine le contenu de décisions souvent fondées sur le plus petit commun dénominateur, ce qui a pu faire dire que la COP était devenue un « zombie multilatéral »³⁷.

Au-delà de cette difficulté à avancer, en raison de cette exigence de consensus, sur le chemin du consensus politique à l'instrument juridique, des boucles plus ou moins imprévisibles caractérisent la « pelote » des consensus s'agissant cette fois de mettre en œuvre les engagements des États.

Les boucles (plus ou moins) imprévisibles dans la mise en œuvre de l'engagement de l'État

Pour illustrer l'entremêlement, nous donnerons trois exemples de situations marquant soit des reculs, stagnations ou avancées et venant, par là, faire et défaire des boucles dans la « pelote » des consensus.

En relations internationales, les avancées sont fragiles et un détricotage post-consensus (donc une fois l'accord obtenu) peut toujours avoir lieu, même s'agissant d'un traité, comme l'Accord de Paris. Bien qu'un traité soit l'engagement le plus solennel d'un État, cela n'empêche pas qu'un État peut ne pas l'appliquer ou peut s'en retirer (tout au moins si cela est prévu par le traité, ce qui était le cas de l'Accord de Paris et a permis le retrait américain au 4 novembre 2020). Le retrait américain n'a pas eu d'effet domino sur d'autres États et sera de courte durée, car Joe Biden a promis que la réintégration américaine serait une de ses toutes premières décisions. Elle devrait alors prendre effet avant la fin du mois de février.

Outre le détricotage, la pelote fait parfois des nœuds. Il en est ainsi quand l'accord ne se « fait » pas. Pour prendre un exemple, la réception des rapports du GIEC par les décisions des COP pose problème de longue date, mais plus encore depuis la publication du rapport « 1.5 » dont se sont saisis les jeunes activistes, suscitant la crispation de certains délégués.

Ainsi, à Katowice, la COP 24 n'est pas parvenue à décider s'il convenait d'« accueillir favorablement » ou de « prendre note » du Rapport spécial du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) sur un réchauffement global de 1,5°C qu'elle avait pourtant elle-même commandé. La question a donné lieu à un psychodrame. Les Maldives, au nom du groupe des petits États insulaires, ont demandé à ce que la décision de la COP accueille favorablement le rapport du GIEC. L'Arabie saoudite, soutenue par le Koweït, la Russie et les États-Unis, s'y est opposée, préférant que la COP en « prenne note ». Le conflit est monté et a pu paraître démesuré, mais c'était bien plus qu'un différend sur l'emploi d'un mot ou d'un autre : une opposition frontale sur la place de la science et la portée des rapports du GIEC pour les États. Dans la décision adoptée, la COP « Exprime ses remerciements et sa gratitude » au GIEC sans aller au-delà³⁸, et aucune décision de la COP 24 ne fait formellement obligation aux États de relever le niveau d'ambition de leurs contributions, ce qui était pourtant la conséquence logique à tirer du rapport 1.5.

À Madrid, lors de la COP 25, au cours des consultations, des points de vue radicalement divergents ont été à nouveau exprimés sur la question de savoir s'il fallait « saluer », « prendre note » ou « accueillir favorablement » les Rapports spéciaux du GIEC sur les changements climatiques et les terres émergées, et sur l'océan et la cryosphère dans le contexte des changements climatiques ; et sur la question de « noter avec inquiétude » l'état du système climatique mondial. Pour finir, dans ses conclusions, le SBSTA note la récente publication des rapports spéciaux du GIEC et exprime ses remerciements et sa gratitude au GIEC et à la communauté scientifique pour la réalisation desdits rapports. Mais il ne les accueille pas

³⁶ A. Dahan, S. Aykut, *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, op. cit., p. 113.

³⁷ A. Vihma, *A Climate of Consensus: The UNFCCC Faces Challenges of Legitimacy and Effectiveness*, op. cit.

³⁸ Décision 1/CP.24, *Préparatifs de la mise en œuvre de l'Accord de Paris et de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris*.

favorablement. La décision finale de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA), intitulée « Chili Madrid - le temps de l'action », montre la détermination de ces pays à encourager toutes les Parties à élever leur niveau d'ambition, sans pour autant lancer un appel clair, direct et explicite à un niveau plus élevé d'ambition³⁹. Le texte a opté pour une référence indirecte à une décision connexe de la COP 21, ce qui n'est qu'une façon détournée de rappeler aux Parties qu'elles sont censées présenter une CDN plus ambitieuse avant la fin de 2020.

Cet exemple illustre bien l'absence de *continuum* entre consensus scientifique et consensus politique, tout comme la difficulté à formaliser un instrument en raison de l'exigence du consensus juridique.

Mais, à côté des détricotages ou situations de nœuds, trois exemples, d'inégale importance, témoignent tous de démêlages surprise.

Le premier exemple est donné par le mouvement *We are still in* qui a conduit une coalition de villes, entreprises, États fédérés américains (10 États, 2300 entreprises dont de très grandes, près de 300 villes et comtés...) à annoncer qu'elle mettrait en œuvre l'Accord de Paris quoi qu'il arrive, et au besoin sans la Maison blanche.

Le deuxième exemple est fourni par le mouvement qui se développe d'engagements à la neutralité carbone, non seulement d'entreprises, mais aussi d'États : d'ici 2030 (Norvège), 2035 (Finlande), 2040 (Autriche, Islande), 2045 (Suède), 2050 (UE, Corée du Sud, Japon, Canada, Nouvelle-Zélande) ou 2060 (Chine). Ce mouvement inattendu montre le chemin parcouru en cinq ans depuis la COP 21, et est très encourageant, car il pourrait catalyser l'action des autres États et nous placer finalement sur la trajectoire fixée par l'Accord de Paris. Il ne doit donc pas être sous-estimé, même si la neutralité carbone ne veut pas forcément dire la même chose pour tous, et même si les États ont du mal à définir des trajectoires de court et moyen terme en cohérence avec cet objectif de neutralité, trajectoires sans lesquelles ce dernier restera un vœu pieu.

C'est ici que notre troisième exemple, celui des procès climatiques, est intéressant. En effet, ces contentieux qui se développent et font tache d'huile sur la planète (ils seraient plus de 1579 aux US, 434 dans le monde selon la base de données du Sabin Center) sont une occasion de « boucler la boucle » comme le montrent trois affaires.

L'affaire Urgenda aux Pays-Bas, qui a donné lieu à une décision de la Cour suprême néerlandaise du 20 décembre 2019, concernait l'ambition pré 2020. L'arrêt a retenu en particulier que les Pays-Bas ont agi illégalement, en violation des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacrent un devoir de protection selon lequel l'État doit respecter un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici fin 2020, et non 18%, le GIEC ayant considéré que pour avoir de bonnes chances de limiter le réchauffement à 2° les pays industrialisés devaient limiter leurs émissions de 25 à 40%. Certes, la décision est arrivée tard (fin 2019 pour l'objectif à 2020) ; elle n'est pas non plus révolutionnaire et ne changera pas à elle seule l'évolution du climat (en demandant au gouvernement néerlandais de faire passer les réductions d'émissions de 18 à 25%). Mais elle a produit un certain effet d'entraînement, si bien qu'aujourd'hui la société civile n'hésite plus dans de nombreux pays à utiliser « l'arme du droit »⁴⁰ au service de la cause climatique. En outre, elle boucle la boucle en utilisant le rapport du GIEC pour interpréter les engagements internationaux des Pays-Bas.

En France, l'affaire Grande-Synthe qui sera tranchée au printemps par le Conseil d'État a donné lieu à une décision intermédiaire très intéressante le 19 novembre 2020. Cette dernière clarifie les engagements climatiques de la France et leurs conséquences pour l'administration de l'État. Elle aussi boucle la boucle, en rappelant au gouvernement français ses engagements.

³⁹ Décision 1/CMA.2, *Chili Madrid – Le temps de l'action*.

⁴⁰ L. Israël, *L'arme du droit*, Presses de Sciences Po, 2009.

En particulier, elle donne un poids fort aux objectifs de la CCNUCC et de l'Accord de Paris (articles 2 respectifs), aux objectifs européens (matérialisés dans la contribution déterminée au niveau national européenne) ainsi qu'à une loi programmatique comme la Loi énergie climat de 2019. Tout cela n'était pas si évident sur le plan juridique. Le Conseil d'État souligne, en se fondant sur les rapports du Haut Conseil pour le Climat les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés. Il regrette un « décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici » en soulignant que « les données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, mettent au contraire en évidence une aggravation des risques climatiques à augmentation de température constante, de sorte que, dans une communication récente, la Commission européenne envisage de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne pour 2030 en notifiant à la Conférence des États parties à la CCNUCC une nouvelle CDN de – 55 % par rapport au niveau d'émission de 1990 »⁴¹. La décision laisse *in fine* entrevoir l'obligation pour le gouvernement de réconcilier objectifs de long terme et stratégie et budgets carbone à court terme. En attendant, ordonnant un supplément d'instruction, le Conseil d'État a demandé à l'État français de se justifier sur le décalage entre les deux, pour une décision finale à venir au printemps. La première décision rendue dans l'Affaire du siècle par le Tribunal administratif de Paris va dans le même sens, illustrant comment l'État (et demain les entreprises ?) peut se retrouver pris au piège de ses promesses⁴².

Au même moment, la France est amenée à se justifier également devant la Cour européenne des droits de l'homme, au même titre que 32 autres États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, dans le cadre d'une affaire débutant à l'initiative de six jeunes portugais âgés de 8 à 21 ans qui se plaignent des pics de chaleurs causés par les changements climatiques, entraînant notamment des incendies majeurs et impactant leurs conditions de vie et leur santé, les empêchant de sortir, jouer dehors, entraînant des fermetures d'école, des tempêtes qui menace la maison de deux d'entre eux, leur faisant éprouver de l'anxiété à la perspective de vivre dans un climat de plus en plus chaud pendant toute leur vie, qui les impacterait eux, et les familles qu'ils pourraient fonder à l'avenir. Ils estiment « qu'il n'y a aucune justification objective et raisonnable pour que la charge du changement climatique soit placée sur les jeunes générations du fait de l'adoption de mesures inadéquates de réduction de l'échauffement »⁴³. Les requérants se plaignent du non-respect par ces 33 États de leurs obligations positives en vertu des articles 2 et 8 de la Convention, lus à la lumière des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015 et plus particulièrement là aussi de son article 2. La Cour européenne a décidé d'examiner prioritairement la requête.

Les rapports du GIEC, directement ou indirectement (à travers les objectifs de limitation de l'Accord de Paris eux-mêmes inspirés par les rapports du GIEC), sont au centre de ces affaires où le juge amène ou est susceptible d'amener les États à respecter leurs engagements internationaux. C'est, contre toute attente, l'article 2 de l'Accord de Paris qui est au cœur des contentieux, alors qu'il n'est même pas formulé comme une obligation : « Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à... ». Dans un effet boomerang, l'Accord de Paris, décrit comme souple, *bottom up*, contenant seulement des engagements procéduraux, et dont le dispositif de transparence-contrôle

⁴¹ Décision du Conseil d'État, *Commune de Grande Synthe et autre*, req. n°427301, 19 novembre 2020.

⁴² M. Hautereau-Boutonnet, « 'Affaire du siècle' : les promesses climatiques risquent d'engager ceux qui les font », *The Conversation*, 7 février 2021.

⁴³ CEDH, Communiqué du 13 novembre 2020, Req. n°39371/20, Cláudia Duarte Agostinho et autres contre le Portugal et 32 autres États introduite le 7 septembre 2020.

international manque de « dents », bref un accord très mou et verrouillé par les États pour qu'il puisse justement faire consensus en 2015, produit aujourd'hui un effet utile devant le juge national ou européen qui, eux, ont de très bonnes « dents ». Il y a là une illustration parfaite des boucles imprévisibles de la pelote des consensus.