

3 > ARÈNES ET ACTEURS COPRODUCTION DES CONNAISSANCES

*Carrer Vista Alegre, 20
08197 Valldoreix
Espagne
Sybille@median-web.eu

ENTRETIEN AVEC SYBILLE VAN DEN HOVE

MEDIAN SCP*

Courrier de la planète : D'une manière générale, comment peut-on caractériser les arènes où se jouent les relations entre science et politique ?

Sybille van den Hove : Il faut d'abord déconstruire les mythes sur lesquels sont fondés les relations entre science et politique. Ces mythes sont profondément ancrés, à la fois sur ce que représente la science et sur la manière dont les décisions politiques sont prises. D'une part, la science ne produit pas de vérité établie et n'évolue pas indépendamment des valeurs de la société dans laquelle elle s'insère et, d'autre part, la prise de décision ne représente pas un moment que l'on pourrait dater précisément dans le temps. Il s'agit plutôt d'un processus continu. En fait, science et décision représentent deux processus sociaux joints, en coévolution permanente. À cet égard, les caractéristiques des questions d'environnement (horizons spatio-temporels particuliers, incertitudes, ignorance, etc.) et tout le mouvement des études d'évaluation ont permis de remettre en cause ces mythes : comment demander aux scientifiques de produire de la connaissance pour aider à la décision sans être un tant soit peu prescriptif ? Comment faire un constat, qui est dramatique parfois, et ne pas proposer des orientations ou des options sur des solutions possibles ?

Cdp : Cette coévolution de la science et de la décision appelle la mobilisation et le croisement de disciplines différentes...

S. van den H. : Là encore, les questions d'environnement sont passionnantes. Il n'est pas possible de faire l'économie de l'interdisciplinarité sur des sujets aussi complexes par nature. Mais c'est très compliqué à mettre en œuvre car, traditionnellement, l'expertise est hachée, morcelée en de multiples disciplines qui ne se frottent pas toujours. Et puis on ne dispose pas encore des outils pour réaliser de véritables expertises interdisciplinaires. On sait faire du multidisciplinaire, mais pas encore de l'interdisciplinaire.

Courrier de la planète : Quel est le jeu des différents acteurs dans les arènes où se croisent production de connaissances et prise de décisions ?

S. van den H. : Un premier changement majeur est intervenu autour de la notion de participation des différents acteurs. Cette notion a conduit à imaginer de nouvelles modalités de fonctionnement, avec par exemple le développement des interfaces science/politique.

Les arènes qui fonctionnent le mieux sont celles où tous les acteurs sont réunis, où les prérogatives des uns et des autres ne sont pas définies *a priori* selon une dichotomie producteurs de connaissances/preneurs de décisions. Les options politiques sont alors construites collectivement. Un bon exemple de cette collégialité est le processus lancé par la direction générale de l'Environnement de la Commission européenne, qui a réuni autour de la table l'ensemble des parties prenantes concernées par l'élaboration de la directive REACH, un règlement européen sur l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques. Entré en vigueur en

MEDIAN est une petite entreprise positionnée à l'interface entre recherche scientifique, acteurs institutionnels et économiques. Basée à Barcelone, elle réalise des programmes de recherche et de formation ainsi que des services de conseil sur les questions de durabilité, d'interface science-politique, de gouvernance environnementale et d'éthique des affaires.
median-web.eu

La Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) est appelée à devenir le « GIEC de la biodiversité ».



juin 2007, REACH vise notamment à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Ce règlement est révolutionnaire en ce sens qu'il inverse la charge de la preuve : il fait porter à l'industrie la responsabilité d'évaluer et de gérer les risques posés par les produits chimiques qu'ils souhaitent mettre ou maintenir sur le marché, et de fournir des informations de sécurité adéquates à leurs utilisateurs. Le processus de la Commission a mis autour de la table des scientifiques, des experts, des industriels, etc., qui sont allés loin dans la réflexion sur l'opérationnalité du règlement.

Un autre bon exemple est celui de la Plateforme européenne pour une stratégie de recherche en biodiversité (EPBRS), une arène où se retrouvent tous les six mois des responsables de pouvoirs publics chargés de la recherche et des scientifiques, pour définir ensemble quelles devraient être les priorités de recherche. Si cette arène fonctionne bien, c'est là encore parce qu'on a dépassé l'idée selon laquelle les scientifiques se contenteraient de produire une expertise dont s'empareraient ensuite les

On a dépassé l'idée selon laquelle les scientifiques se contenteraient de produire une expertise dont s'empareraient ensuite les politiques.

politiques. Ces arènes ne prétendent pas fixer une barrière hermétique entre science et politique.

Cdp : En matière d'institution scientifique qui informe la décision publique, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) tient souvent lieu de modèle, pourquoi ?

S. van den H. : Le GIEC a en effet connu un certain nombre de succès, ce qui était loin d'être gagné d'avance. Sans le GIEC par exemple, il n'y aurait certainement pas eu la signature du protocole de Kyoto pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le second rapport du GIEC publié en 1995 a permis de construire les fondements d'un accord politique deux ans plus tard. Évidemment, on peut toujours discuter de l'efficacité du protocole de Kyoto. Il n'empêche que sur une question d'environnement, jamais autant de pays n'avaient été réunis autour d'objectifs aussi contraignants, avec des conséquences fortes sur les politiques énergétiques.

L'autre grand succès du GIEC est la manière dont il est parvenu à créer une prise de conscience sur l'urgence de la question climatique auprès du grand public, des politiques et des industriels. Je me souviens qu'en 1997, nous étions

assez désespérés du fait que l'homme de la rue ne faisait pas la différence entre le trou dans la couche ozone et le changement climatique, voire que la plupart des gens ne connaissaient même pas ces problèmes. En termes d'impact sur la négociation internationale et d'éveil des consciences sur la question climatique, le GIEC est un exemple de réussite.

Cdp : D'où l'idée de créer un « GIEC de la biodiversité »...

S. van den H. : En effet, dans le traitement de la question de la biodiversité, sans doute encore plus complexe que celle du climat, s'est imposée très naturellement l'idée qu'il faudrait créer une plateforme d'expertise internationale, une sorte de « GIEC de la biodiversité » : la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES). L'intuition étant qu'il valait mieux copier une institution existante, certes imparfaite, mais qui a fait ses preuves, que de créer un objet inconnu. De manière tout à fait pragmatique, c'est aussi un projet plus facile « à vendre » en disant aux décideurs que c'est quelque chose qui existe déjà par ailleurs et fonctionne bien. Il vaut mieux copier l'existant et ne pas chercher à faire trop compliqué, au risque finalement de ne rien faire.

En termes d'impact sur la négociation internationale et d'éveil des consciences sur la question climatique, le GIEC est un exemple de réussite.

Ensuite, assez rapidement, les discussions autour de la création de l'IPBES ont conduit à l'idée de faire de cette plateforme plus qu'un simple instrument d'évaluation de l'état de la biodiversité mondiale tous les quatre ou cinq ans. Elle pourrait également produire des documents d'alerte destinés aux acteurs chargés de la décision politique. Mais cette nouvelle fonction ne satisfait évidemment pas tout le monde : certains pays ne veulent pas que l'IPBES en vienne à définir des options politiques. C'est le cas par exemple de la Chine ou du Brésil qui n'ont pas du tout la même vision que l'Union européenne ou les États-Unis sur ce que pourrait être ce panel.

Certains pays s'inquiètent de voir un panel acquérir une telle légitimité et qu'il puisse, de lui-même, sans injonction politique, tirer la sonnette d'alarme sur l'état de la biodiversité et réfléchir aux moyens de limiter son érosion.

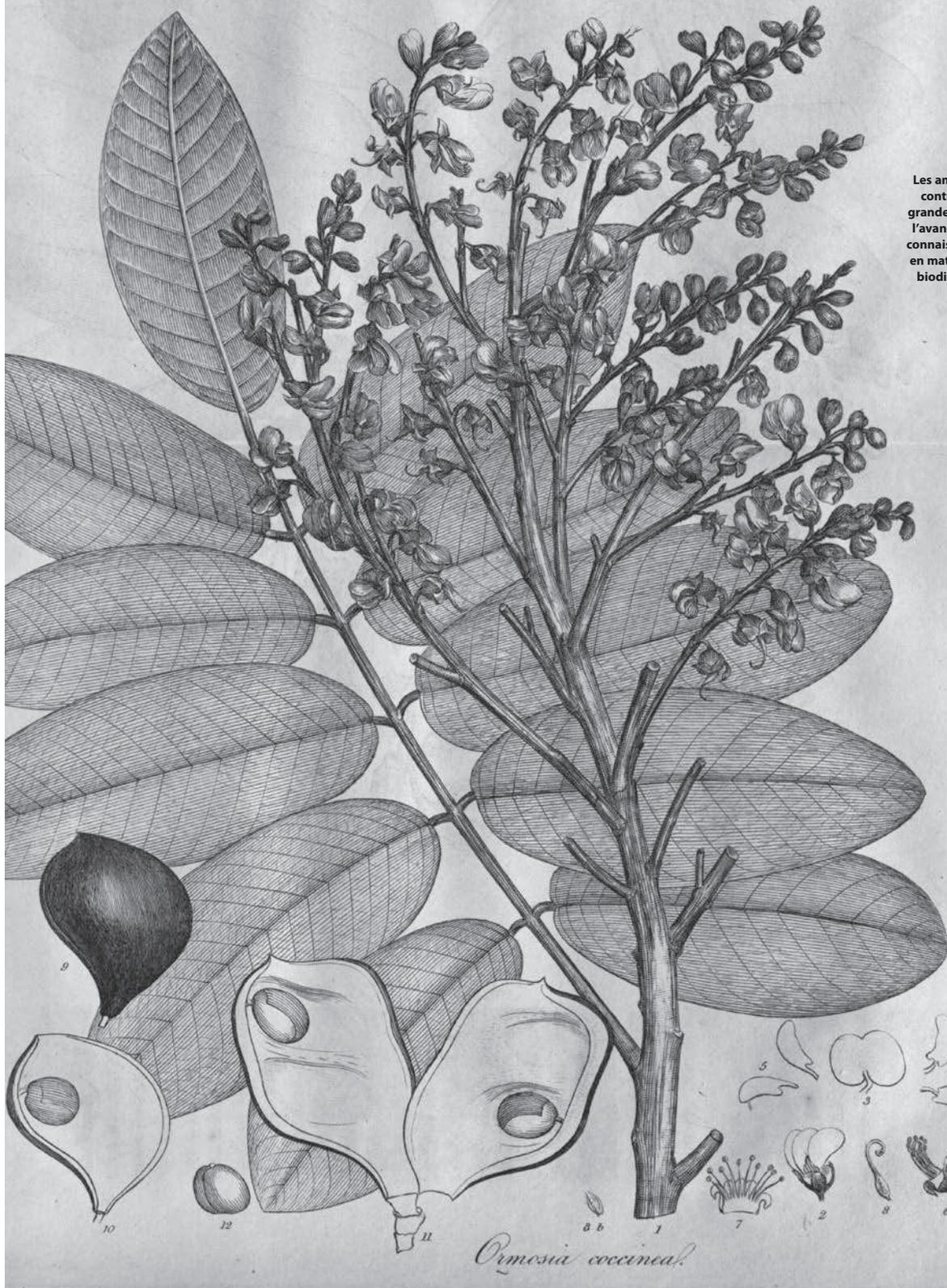
Le grand enjeu derrière cette réticence est évidemment celui de la souveraineté des États sur leur biodiversité et leur politique écologique. Ils ne veulent pas voir cette souveraineté disparaître et entendent continuer de maîtriser ces énormes enjeux industriels ou de développement.

Une troisième fonction que pourrait assurer l'IPBES serait de produire des évaluations ponctuelles, disponibles en temps réel, sur des sujets ciblés. Par exemple, il y a quelques années, sur un sujet d'actualité comme celui des biocarburants, on aurait pu attendre de l'IPBES qu'il livre un rapport d'évaluation. Cela aurait fourni une expertise internationale sur un sujet clé pour lequel ont été mises en œuvre toute une série d'incitations politiques pour favoriser son émergence, avant finalement d'envisager de faire machine arrière après l'étude plus approfondie de leur impact sur les marchés agricoles mondiaux par exemple. Un rapport d'expertise légitime et crédible qui fasse référence aurait pu permettre d'éviter ce genre de revirement.

Enfin, l'IPBES pourrait s'investir dans des programmes de renforcement des capacités dans les pays en développement prêts à jouer le jeu, en échange d'un sérieux effort pour les aider à contribuer et participer à cette expertise internationale sur la biodiversité.

Cdp : L'IPBES constituera toutefois une arène d'expertise différente de celle du GIEC dans le sens où sa création advient après qu'aient déjà été adoptées un certain nombre de grandes conventions d'environnement...

S. van den H. : En effet, contrairement au GIEC dont la création en 1988 a précédé l'adoption de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques à Rio en 1992, l'IPBES viendra s'installer dans un paysage déjà chargé en matière d'accords internationaux qui traitent de la biodiversité : Convention sur la diversité biologique (CDB), bien sûr, mais aussi Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites), Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification, Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention des Nations unies sur le droit de la mer, etc. Toutes ces conventions traitent avec plus ou moins d'intensité de la question de la biodiversité. L'IPBES servirait donc de nombreux « clients » potentiels, ce qui pose problème à



Les amateurs
contribuent
grandement à
l'avancée des
connaissances
en matière de
biodiversité.

Ormosia coccinea.

certain. Le Brésil, par exemple, souhaiterait voir l'IPBES être constituée sous l'égide de la CDB, qu'il maîtrise mieux. Alors qu'une IPBES dans une version « multiclients » échapperait beaucoup plus à son emprise potentielle.

sorte de réseau des réseaux, qui fonctionnerait comme un enchevêtrement d'interfaces, depuis le local jusqu'au global. On peut ainsi imaginer l'IPBES être constituée de plateformes régionales et nationales, articulées à des réseaux locaux. Il existe d'ailleurs déjà des plateformes nationales, comme en France, en Belgique ou en Grande-Bretagne par exemple.

Enfin, une autre spécificité de l'IPBES tient à la nature du sujet traité. La biodiversité est une question très localisée, contrairement à celle du changement climatique. L'émission de gaz à effet de serre, où que ce soit sur la planète, aura le même effet sur le climat global. En ce qui concerne la biodiversité en revanche, même si certaines actions peuvent avoir un effet global, les impacts sont quand même très différenciés et spécifiques aux échelles plus locales, et il en est de même des possibilités d'action.

Cdp : Quel est le jeu des acteurs qui se dessine autour de la constitution de l'IPBES ?

S. van den H. : L'éventail des acteurs est très large. Ce n'est pas un front homogène. On compte bien sûr les ONG, très impliquées, quelques institutions internationales comme le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), mais aussi la grande communauté des amateurs de biodiversité. Le secteur privé en revanche est très peu impliqué, comme c'est le cas d'ailleurs plus généralement sur les questions de biodiversité. En dehors des

secteurs qui travaillent directement en lien avec les biens et services écosystémiques, comme l'agroforesterie ou les pêches, les industriels n'ont qu'une conscience très relative de l'impact de leurs activités sur la biodiversité. De même, très souvent, ils n'ont pas conscience des multiples bénéfices que leur procure la biodiversité. Dans le cas du climat, avec l'impératif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la pression s'opère directement sur les industriels. Alors que dans le cas de la biodiversité, les industriels ne se sentent pas encore directement menacés. La pression qui devrait s'exercer sur eux est beaucoup plus diffuse, moins concrète. Et puis

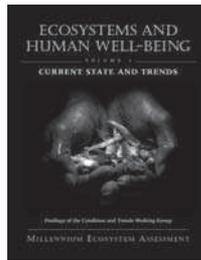


La malette du parfait petit atomiste...

De plus, l'IPBES arrive dans un paysage d'expertise déjà extrêmement peuplé. Il existe beaucoup de réseaux de connaissance qui tissent une large toile d'interfaces entre science et politique. Cela va des organes subsidiaires scientifiques et techniques des différentes conventions environnementales que nous avons décrites au Millenium Ecosystem Assessment, en passant par les différentes sociétés savantes et bien d'autres encore. >lire p. 32 Il ne s'agit donc pas de faire table rase de ce paysage ou d'ignorer toutes ces communautés de connaissance autour de la biodiversité. Il faut au contraire imaginer un système qui puisse se construire sur ces réseaux de connaissance, une

il est difficile de mesurer les impacts d'activités industrielles sur la biodiversité. Quand il s'agit par exemple de mesurer quels sont les impacts sur les écosystèmes locaux des rejets d'une centrale nucléaire, on ne dispose pas encore des outils ou des indicateurs adéquats.

Les ONG elles, au contraire, jouent un rôle moteur autour de la constitution de l'IPBES. D'expérience, on sait qu'elles sont capables de s'investir à la fois dans la production de connaissances scientifiques, mais aussi dans la synthèse des avancées politiques. Par exemple, à Kyoto, pendant les négociations, le document le plus instructif sur les puits de carbone, un sujet qui était arrivé très tard dans la négociation, était une synthèse réalisée par Greenpeace fondée sur des recherches scientifiques. C'est un exemple pour dire que les ONG peuvent vraiment jouer ce rôle de synthétiseur



des connaissances, et sont d'ailleurs utilisées comme telles dans la négociation. Mais elles jouent également un rôle de traduction des avancées politiques. En somme, elles mettent de l'huile dans l'engrenage, et pas seulement sur le feu, de la relation science-politique.

Enfin, il faut compter avec toute une série d'acteurs, qui ne sont pas des scientifiques, mais sont néanmoins porteurs de connaissances, en particulier les populations locales ou les amateurs de sciences naturelles. Outre les populations autochtones détentrices de savoirs traditionnels, il existe dans le monde énormément d'amateurs qui, de façon spontanée, réalisent des évaluations et surveillent l'évolution de la biodiversité. Ils compilent ainsi toute une série de données dont on se demande aujourd'hui comment elles pourraient être intégrées au processus IPBES. ●



S. van den Hove, « A rationale for science-policy interfaces ». *Futures* 39 (2007) 807-826.

L. Chabason, S. van den Hove, « The Debate on an Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services », *Idées pour le débat* n° 1, Iddri, 2009.

R. B. Mitchell, W. C. Clark, D. W. Cash, N. M. Dickinson (eds), *Global Environmental Assessments: Information and Influence*. MIT Press, 2006.

B. Siebenhüner, « How Do Scientific Assessments Learn? ». *Environmental Science & Policy*, n° 5, 2002.

IPBES : pompier ou thermomètre ?

■ Le lien entre science et décision doit plus que jamais être questionné à l'heure de la création de la Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), certainement l'initiative la plus importante de ce début de siècle dans le champ de la biodiversité mondiale. À quel point la protection de la biodiversité fait-elle face à une faiblesse des interfaces entre science et décision, voire à un déficit de disponibilité des connaissances ? On peut se demander, à la suite de Rowland*, si l'on n'est pas en train d'essayer de « combattre un incendie avec un thermomètre ». Face à l'érosion de la biodiversité, est-on comme un pompier face à un incendie ou comme un médecin face à un malade ? Dans le premier cas, le thermomètre est d'une utilité pour le moins limitée : il n'aide ni au

diagnostic de la situation (qui brûle les yeux) ni à identifier les remèdes (qui sont connus, restreints et ne dépendent pas vraiment de la température). Dans le second cas, le thermomètre n'est certes pas le traitement, mais il aide à poser un diagnostic et à faire les prescriptions appropriées... L'influence politique qu'exercera ou non l'IPBES dans la décennie qui vient nous donnera des indications quant à la nature de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Raphaël Billé

Institut du développement durable et des relations internationales

*Rowland, W. 1973. *The plot to save the world: The life and times of the Stockholm conference on the human environment*. Toronto: Clarke, Irwin & Co.