
Chapitre 2. Quelle action publique pour l'environnement ?

Regards croisés Science politique – économie

L'ingénieur Jean-Marc Jancovici et le réchauffement climatique

<https://youtu.be/fS5HhcbjKc>

Question 1. Faites une liste des conséquences négatives du réchauffement climatique sur l'économie mondiale.

Question 2. Qu'est-ce qui, selon vous, empêche de prendre des décisions politiques contre le réchauffement climatique ?

I. Comment les acteurs participent à la construction des questions environnementales ?

A. La mise à l'agenda de la question environnementale

Comment une question devient-elle un sujet de préoccupation politique ? Par un processus de mise en visibilité, plus ou moins publicisé ou discret, auquel une certaine diversité d'acteurs est susceptible de contribuer. Le rôle de ces derniers dans la formulation des problèmes a un impact décisif sur les politiques publiques élaborées pour les prendre en compte.

La notion d'agenda peut être définie comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions » (Garraud, 1990, p. 27) (...) Avant de décider de mesures de politiques publiques, les autorités publiques choisissent de traiter plutôt tels problèmes et de ne pas en traiter tels autres. La compréhension des processus de sélection des problèmes constitue, de ce fait, le premier apport des analyses en termes de mise à l'agenda. Elle suppose de prendre en compte notamment les logiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation (...) et conduit à élargir le spectre des acteurs aux mouvements sociaux, aux médias et aux élus.

La sélection des problèmes

De nombreux obstacles, assimilables à autant de filtres, existent sur la route d'un problème en voie de publicisation, du fait de résistances et d'oppositions (de nature idéologique, culturelle, matérielle, pratique...) à la prise en compte d'un enjeu (Cobb et Ross, 1997) et de la surabondance des problèmes construits comme publics par des acteurs sociaux mobilisés. Les autorités publiques ne peuvent pas mettre sur agenda l'ensemble des problèmes car « l'attention publique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques ». Pour comprendre la publicisation d'un problème et sa mise sur agenda, il est nécessaire d'identifier les dynamiques facilitant sa prise en charge par des autorités publiques, qui, le plus souvent, se combinent.

La mobilisation

La première de ces dynamiques est celle de la mobilisation, qui correspond au modèle de mise sur agenda basé sur la participation. Dans ce cas, l'initiative revient à des groupes plus ou moins fortement organisés, qui se mobilisent le plus souvent de façon conflictuelle avec les autorités publiques. Le soutien de l'opinion publique est recherché afin de faire pression sur l'État et de légitimer des revendications. Les actions menées (grèves, manifestations, actions symboliques, violences...) visent à attirer l'attention des médias et par là celle des acteurs politiques et de l'opinion. Des relais sont également souvent recherchés afin de porter un problème au sein d'arènes publiques : acteurs politiques, acteurs économiques, personnalités scientifiques, porte-parole d'associations ou de syndicats, journalistes, intellectuels, vedettes de cinéma, de la musique ou du sport, autorités morales et religieuses...

La médiatisation

La deuxième dynamique est celle la médiatisation. Si elle est parfois fortement liée aux mobilisations collectives, elle peut aussi avoir une certaine autonomie et dépendre principalement des logiques du champ médiatique : stratégies professionnelles, stratégies éditoriales, structure de l'actualité (par exemple, le choix d'événements dans un contexte d'actualité peu chargée). Les médias hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance pour l'opinion publique. La mise sur agenda d'un problème trouve donc souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience. Toutefois, de nombreux travaux ont discuté cette thèse et ont conduit à nuancer l'impact des médias concernant la mise sur agenda, ceux-ci jouant plus souvent un rôle de relais par rapport à des problèmes portés par d'autres acteurs qu'un rôle d'initiateur.

La politisation

La mise sur agenda dépend aussi des bénéfices politiques (électoraux, symboliques, stratégiques...) attendus. Un enjeu de politique publique est politisé et mis en avant par un (ou plusieurs) acteur(s) politique(s) afin de renforcer sa (ou leur) position dans la compétition politique. Si cette modalité de mise sur agenda est la plus nette en période de campagne électorale, elle ne s'y limite pas. La mise sur agenda s'opère dans un contexte spécifique. Celui-ci distingue trois types de flux indépendants qui déterminent l'agenda des politiques publiques. (...)

Ainsi ce sont moins les propriétés intrinsèques d'un problème (sa gravité, le nombre de personnes concernées, son urgence...) que sa mise en visibilité par différents acteurs (à travers des mouvements sociaux, des médias, des experts...), les ressources de ceux qui le portent et le relaient, les réponses disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné qui expliquent sa mise sur agenda par des autorités publiques.

Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques. Il n'existe pas de seuil objectif, mesurable (correspondant, par exemple, à un chiffre n de personnes touchées), à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives.

Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », Informations sociales, 2010

Question 1. Définir la notion de mise à l'agenda politique.

Question 2. Expliquer la phrase soulignée.

Question 3. Quels peuvent être les obstacles à la publicisation des problèmes environnementaux ?

Question 4. Quels sont les dynamiques favorisant la publicisation des problèmes environnementaux ?

Document 2. Document 3 p. 421 (livre)

Question 1. Qu'est-ce qui différencie les mouvements citoyens et les ONG ?

Question 2. En quoi peut-il exister des contradictions entre le ministère de l'environnement et d'autres ministères ?

Document 3. <https://youtu.be/OhUybwER2sQ>

Question 1. Définir le greenwashing

Question 2. Quelles sont les stratégies développées par les entreprises pour faire du greenwashing ?

Synthèse :

la _____ de la question environnementale est le processus par lequel la question environnementale émerge comme problème public du fait de la mobilisation d'acteur publics et des médias (_____) et par lequel il est pris en considération et géré par les pouvoirs publiques (_____). Les _____ participant à la mise à l'agenda politique de la question environnementale sont les mouvements citoyens, les ONG, les partis, les pouvoirs politiques, les médias, et les entreprises. Les entreprises ont un rôle ambigu en ce domaine, parfois honnêtes dans leur démarche, mais se servant parfois de la question écologique comme moyen de faire du marketing, sans toutefois faire les efforts nécessaires à la préservation de l'environnement (_____). Entre les acteurs économiques, il peut exister des relations de coopération et de conflit.

B. Les acteurs de la question environnementales entre coopérations et conflits

Document 4. La Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique se joint aux associations de « l'Affaire du Siècle » pour attaquer l'Etat français.

En dépit des récentes publications du GIEC (Groupe d'experts environnemental sur l'évolution du climat) sur l'aggravation des incidences du changement climatique, il apparaît que l'État français manque de manière patente à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

C'est dans ces conditions que, par courrier en date du 17 décembre 2018, les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont sollicité du Premier ministre et des ministres compétents l'indemnisation par l'État du préjudice écologique et des préjudices qu'elles estiment avoir subis du fait des fautes et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique.

Par une décision en date du 15 février 2019, le Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté la demande des associations et fondation requérantes.

En cet état, l'association NOTRE AFFAIRE A TOUS (ci-après la « Requérante ») a saisi le tribunal administratif de Paris, par une requête enregistrée au greffe de la Juridiction le 14 mars 2019, sous le numéro 1904968/4.

Le 20 mai 2019, la Requérante produisait son mémoire complémentaire.

Aux termes de sa requête, la Requérante sollicitait du tribunal administratif de Paris la condamnation de l'État à lui verser la somme de 1 euro en réparation des préjudices subis, ainsi que le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, et de faire cesser le préjudice écologique.

La Fédération Nationale d'Agriculture Biologique (ci-après la « FNAB » ou la « Fédération ») souhaite intervenir par la présente dans la procédure.

Il sera ci-après notamment démontré que :

- - La Fédération est recevable à intervenir volontairement à la présente instance ;
- - Il existe un lien étroit entre agriculture biologique, réduction des émissions de gaz à effet de serre (« GES ») et changement climatique ;
- - Il ressort notamment de l'article 31 de la « loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement », qui identifie plusieurs actions à mettre en œuvre par l'État afin développer une agriculture bas-carbone contribuant à la réduction des émissions de GES, que l'État doit favoriser la production et la structuration de la filière biologique pour que la surface agricole certifiée bio atteigne 20 % en 2020 ;
- - Il ressort également de l'article 45 de la « loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous », que l'État s'est engagé à « atteindre, au 31 décembre 2022, l'objectif d'affectation de 15 % de la surface agricole utile à l'agriculture biologique (...) » ;
- - L'État a compromis ces objectifs en s'abstenant d'adopter et d'appliquer les mesures pourtant identifiées comme nécessaires pour permettre au secteur agricole d'évoluer vers le mode de production biologique et de contribuer efficacement à la réduction des émissions de GES ;

- - L'État a ainsi violé ses obligations spécifiques et ses obligations générales de lutte contre le changement climatique ;
- - Elle est bien fondée à demander au Tribunal de :

- CONDAMNER l'État à lui verser la somme symbolique de 1 euro en réparation du préjudice moral subi ;

- ENJOINDRE au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de faire cesser le préjudice écologique, et notamment de prendre les mesures nécessaires permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole et mobilisant des moyens suffisants pour favoriser les pratiques agricoles conformes aux objectifs climatiques.

Tribunal Administratif de Paris, Mémoire en intervention de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique, 26 juin 2020

Question 1. Quels sont les acteurs impliqués dans cette procédure judiciaire ?

Question 2. Que reprochent les acteurs impliqués à l'Etat français ?

Question 3. Quel est l'objectif du recours en justice ?

DOCUMENT 5. Le cas de la PAC

La politique agricole commune (« PAC ») est mise en œuvre dans le cadre de programmations pluriannuelles, au cours desquelles un budget et des règles d'attribution des aides sont fixées.

La programmation actuelle, courant sur la période 2015-2020, répartit le budget de la PAC entre deux enveloppes :

1. Un « premier pilier » représentant 83 % du budget de la PAC en France
2. Un « deuxième pilier » représentant 17 % du budget de la PAC en France

S'agissant du premier pilier, un des trois dispositifs mis en place, dit dispositif « paiement vert », s'est fixé des règles d'attribution visant à améliorer le bilan environnemental et climatique de l'agriculture européenne, par le maintien des prairies permanentes, des surfaces d'intérêt écologique, et la diversification des assolements.

Cependant, dans son rapport n° 21-2017, la Cour des comptes de l'Union Européenne conclut :

« nous jugeons peu probable que le verdissement tel qu'il est actuellement mis en œuvre entraîne une amélioration significative des performances environnementales et climatiques de la PAC. »

Ainsi, les aides octroyées dans le cadre du premier pilier ne sauraient répondre aux objectifs de diminution des émissions de GES en agriculture, mais permettent au contraire le maintien, par un soutien financier conséquent, de systèmes agricoles allant à l'encontre de ces objectifs.

Le second pilier de la PAC contient une diversité de mesures conçues notamment pour accompagner les exploitants dans l'évolution de leur production vers l'agriculture biologique²⁴. Deux dispositifs co- existent :

- - les aides à la conversion, réservées aux surfaces en conversion vers l'agriculture biologique, octroyées pendant une durée de 5 ans, et
- - les aides au maintien, réservées aux surfaces certifiées « agriculture biologique », octroyées pour une durée de 1 à 5 ans. En dépit de l'augmentation louable du niveau d'aides octroyées à l'hectare, l'Etat a sous-dimensionné les enveloppes destinées à financer le second pilier de la PAC. Autrement dit, les aides à l'agriculture biologiques étaient revalorisées, mais sans moyens budgétaires.

Suppression des aides au maintien de l'agriculture biologique

En dépit de l'augmentation louable du niveau d'aides octroyées à l'hectare, l'Etat a sous-dimensionné les enveloppes destinées à financer le second pilier de la PAC. Autrement dit, les aides à l'agriculture biologiques étaient revalorisées, mais sans moyens budgétaires.

Ainsi, dès 2014, la FNAB alertait l'Etat sur le manque de moyens alloués aux aides à l'agriculture biologique, au regard des ambitions de développement pourtant affirmées par les pouvoirs publics²⁶. Confirmant les inquiétudes exprimées alors, il est apparu au deuxième semestre 2017, à mi-parcours de la programmation, que le second pilier de la PAC souffrait d'un besoin de refinancement de l'ordre de 1,2 Mrd d'euros. A elle seule, les aides à l'agriculture biologique souffraient d'un besoin de refinancement compris entre 100 et 600 millions d'euros.

L'évaluation à mi-parcours du plan ambition bio réalisée en mars 2017 par le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et les Espaces Ruraux dressait le même constat :

« L'insuffisance des crédits pour accompagner le mouvement de conversion a été unanimement constatée. S'y ajoute le retard dans le paiement des aides 2015 et 2016, qui génère des difficultés de trésorerie pour les agriculteurs bénéficiaires qui pourraient être préjudiciables pour la pérennité de leur conversion. Tout ceci pourrait constituer un frein à la conversion vers l'agriculture biologique. »

« Programme Ambition bio 2017 ; premier bilan intermédiaire » ; CGAAER, mars 2017

Ce genre de situation budgétaire était anticipé par les textes européens, qui ouvrent la possibilité aux états-membres de transférer une partie du budget du 1er pilier de la PAC vers le 2nd pilier de la PAC. Cette décision a mécaniquement pour effet de diminuer les aides octroyées dans le cadre du 1er pilier, au bénéfice des producteurs qui souscrivent aux aides du 2nd pilier.

Tribunal Administratif de Paris, Mémoire en intervention de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique, 26 juin 2020

Question 1. Comment est organisé le budget de la PAC en France ?

Question 2. Que reproche la FNAB à l'Etat français ?

DOCUMENT 6 (DOCUMENT 3 p. 423 du livre)

Répondre aux questions du livre.

C. Les différentes échelles d'action des acteurs

Document 7 (Document 2 p. 424)

Répondre aux questions du livre

II. Les instruments de la politique climatique

Question : Qu'est-ce que le réchauffement climatique ? Quelle politique peut être menée pour l'éviter ?

1) les trois instruments de la politique climatique

Problématique: comment une régulation conjointe par l'Etat et par le marché peut-elle remédier aux défaillances du marché dans le domaine climatique ?

Objectifs:

Être capable de définir: réglementation, taxation, marché des quotas d'émission, internalisation

Être capable de distinguer les critères de classement des instruments : instruments d'incitation et de contrainte

Être capable de présenter les avantages et les limites de chaque instrument

Réglementation : action de l'Etat qui recourt à la contrainte (obligation, interdiction) au moyen de lois, décrets, arrêtés... C'est un instrument qui repose sur l'injonction.

DOCUMENT 9 : la réglementation

Les instruments réglementaires sont anciens et ils sont très utilisés. Ils reposent sur une logique qualifiée de *Command and Control* : l'autorité responsable (généralement les pouvoirs publics à travers des lois et des règlements) exige un certain résultat et contrôle le respect des textes réglementaires.

Plusieurs types de normes environnementales sont utilisés pour lutter contre le réchauffement climatique. Il existe tout d'abord des normes d'émission de gaz à effet de serre par le producteur. Elles fixent une quantité maximale d'émission de produits polluants pour un type d'activité ou pour des pollueurs nommément désignés. On peut imaginer, par exemple, des normes limitant pour les usines le rejet de CO₂.

Un autre type de normes concernent les normes d'émission de gaz à effet de serre par les produits. Par exemple, dans le secteur de l'automobile, le constructeur doit produire des véhicules dont la consommation de carburant est peu élevée. Consommer moins de carburant, c'est rejeter moins de gaz à effet de serre. Dans certains cas la norme consiste dans une interdiction pure et simple d'un produit ou d'une émission. Par exemple, les chloro- fluoro-carbone ont été interdits alors qu'ils étaient largement utilisés dans les circuits de refroidissement des réfrigérateurs. Les CFC constituaient une source importante de gaz à effet de serre.

Enfin il existe des normes de qualité de l'air qui doivent faire l'objet de contrôles et de mesure appropriées en cas de dépassement de la norme (par exemple limitations de circulation automobile en cas de pollution à l'ozone. L'ozone étant un gaz à effet de serre, cette politique permet également de lutter contre le réchauffement climatique.

Alain Santino, 2019

Question 1. Quelles sont les trois dimensions des instruments réglementaires ?

Question 2. Quel est le point commun entre tous les instruments réglementaires ?

Question 3. Quels instruments réglementaires peuvent être utilisés pour lutter contre le réchauffement climatique ?

Taxe = c'est un prélèvement obligatoire sur un produit particulier, affecté à un service public particulier.

Subvention = somme versée par les autorités publiques afin de venir en aide à une unité économique (entreprise, ménage...) pour la réalisation d'un objectif jugé économiquement ou socialement souhaitable.

DOCUMENT 10 : la taxation

La première approche est inspirée des travaux d'A.C. Pigou, ce dernier a souligné que dans le cas des externalités négatives, le coût privé est inférieur au coût social. Par exemple, pour un pollueur, la dégradation de l'environnement qui découle de ses rejets dans l'atmosphère ne constitue pas un coût privé. Par contre il existe un coût social (augmentation des maladies respiratoires, réchauffement climatique, etc.). En conséquence les externalités négatives conduisent à une situation sous-optimale (l'émission de produits polluants est excessive). Réciproquement, dans le cas d'externalités positives, le rendement social est supérieur au rendement privé (par exemple dans le cas de mise en place de dispositifs de dépollution), dès lors la production de ces externalités sera inférieure à l'optimum. La solution proposée par Pigou est le recours à la taxation et la subvention (on parle de taxe pigouvienne). Si, par exemple on taxe les rejets polluants de manière à faire coïncider coût privé et coût social le pollueur est incité à déduire sa pollution jusqu'au moment où le coût marginal de la réduction de pollution est égal à la taxe. Réciproquement la mise en place de subventions permet d'inciter les producteurs d'externalités positives à accroître leur production contribuant ainsi à accroître le bien être social. Par exemple, puisque les forêts sont des « puits de carbone », il est logique de taxer l'abattage des arbres et de subventionner les plantations dans la mesure où la surface des forêts a tendance à se réduire ce qui contribue au réchauffement climatique.

Alain Beitone, 2010

Question 1. À quelle défaillance de marché répond le principe de la taxation écologique ?

Question 2. Quel est l'intérêt d'une taxation écologique ?

Question 3. Montrez que la taxation écologique se sert des mécanismes de prix pour résoudre une défaillance de marché.

Question 4. Citez l'exemple de taxation du document qui a pour objectif de réduire les gaz à effet de serre ? Quelle autre taxe pourrait avoir le même effet ?

Marché des quotas (ou permis) d'émission : marché sur lequel s'échange des quotas d'émission de produits polluants attribués aux entreprises par les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics fixent une quantité d'émission et on laisse les prix du CO₂ s'ajuster. Instrument dit économique reposant sur l'incitation par le mécanisme des prix et sur la théorie des droits de propriété de R. Coase.

Le mécanisme du marché du carbone

2) avantages et difficultés liés à ces instruments

Instrument	Définition, exemples	Avantages	Limites
Réglementation		Moyen de prévention le plus sûr face à des effets irréversibles et face aux	- Coût du contrôle - Ne tient pas compte de la diversité de la capacité des entreprises à dépolluer - Pas efficace si pas d'entente mondiale

		pollutions les plus dangereuses.	
Taxation		- incitation à moins polluer - stimuler l'innovation pour mettre au point des technologies moins polluantes	- Difficile de fixer le niveau - les ménages les plus pauvres sont les plus affectés - Perte de compétitivité pour les entreprises résidentes si pas d'entente mondiale
Marché des quotas		- Incitation à moins polluer - stimuler l'innovation pour mettre au point des technologies moins polluantes	- Difficile de fixer la quantité - Coûts de transaction - Risque de spéculation - Pas efficace si peu de pays participent

Question 1. Expliquer chacune des limites pour chaque instrument.

Question 2. Montrer que ces instruments peuvent être complémentaires.

III. Les limites à l'efficacité des Etats dans les politiques environnementales

A. Les effets des dysfonctionnements de l'Etat sur son action environnementale

Qu'est-ce que le lobbying ?

Le lobbying représente le fait de rentrer en contact direct ou indirect avec un responsable public en vue d'influencer une décision politique pour défendre des valeurs et intérêts particuliers.

Il joue un rôle croissant dans l'élaboration de la décision publique.

Lorsque son usage est rendu clair et transparent, le lobbying peut contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension sur des questions toujours plus complexes.

A contrario, un lobbying non régulé peut entraîner des abus, dont il peut résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave de la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs institutions.

Document 10. Les lobbys des produits phytosanitaires

Sophie Le Quellec a été nommée, le 3 juin dernier, « *directrice de la communication et des relations institutionnelles* » de l'Anses et directrice de cabinet du Directeur général de l'Agence. Pour rappel, l'Agence nationale de sécurité sanitaire a pour rôle « *d'évaluer les risques sanitaires pour éclairer l'action publique et ainsi de contribuer à assurer la sécurité des travailleurs et des consommateurs* ».

Le mouvement Nous voulons des coquelicots a vivement réagi à sa nomination. En effet, Sophie Le Quellec a travaillé pendant quatorze ans, de 2002 à 2016, pour une agence de communication et de lobbying appelée i&e, intégrée depuis 2012 dans la transnationale du lobbying Burson-Marsteller. Or, ce cabinet a défendu les intérêts de Coca Cola, Findus, Danone, Total, Bayer et Monsanto. « *Madame Le Quellec a elle-même participé à des campagnes pro-OGM après le fameux démontage du McDo de Millau, en 1999. Des campagnes payées notamment par Monsanto* », a affirmé le mouvement dans un communiqué, reprenant une information du *Canard Enchaîné* paru au début du mois.

Reporterre, « Une lobbyiste pro-agrochimie nommée à l'ANSES », 22 juin 2019

<https://youtu.be/SddHqBSHNmI>

Question : en quoi le document montre un dysfonctionnement de l'Etat ?

DOCUMENT 11. Document 2 p. 436

B. Les obstacles pesant sur les négociations internationales

Rappeler ce qu'est un bien commun.

Pourquoi peut-on considérer que le climat est un bien commun ?

DOCUMENT 12. Passager clandestin et fuites de carbone

Le GIEC dresse, rapport après rapport, un constat très alarmant sur l'évolution du climat. Pour limiter le réchauffement climatique à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, l'humanité se devait de ne pas émettre plus de 3.000 gigatonnes de CO₂. Or, nous en avons déjà émis 2.200 depuis l'avènement de l'âge industriel et en émettons 42 par an, un record historique malgré l'Accord de Paris. Le calcul est simple et terrifiant : si rien n'est fait, le seuil sera dépassé en 2038. Et ce ne sont pas les ressources carbonées qui manquent, puisque l'exploitation du stock combiné de

pétrole, gaz et charbon encore sous terre générerait 20.000 gigatonnes de CO₂ de plus dans l'atmosphère, de quoi cuire la planète à grand feu !

Un problème de passager clandestin et de fuites de carbone

Malgré l'urgence climatique, les grandes puissances économiques continuent de se renvoyer la balle ; chacune espère hypocritement que les autres résoudre le problème à sa place. Cette situation, classique en économie, renvoie au « problème du passager clandestin » : Lorsque l'essentiel de ses propres efforts bénéficie aux autres, chacun a intérêt à ne rien faire, au détriment de l'intérêt général. Chaque pays attend que les autres sauvent la planète, mais in fine l'humanité fonce dans le mur, en appuyant sur l'accélérateur. Il faut aussi dire que le manque d'ambition de l'Accord de Paris et les doutes forts sur la crédibilité des engagements qui y sont consignés n'encouragent guère à l'action.

La solution ne peut être que globale. Ce n'est pas un hasard si l'argument avancé le plus souvent par les industriels pour s'opposer à une politique climatique au niveau national est celui d'une perte de compétitivité. Réduire les émissions représente un coût important pour eux et leurs consommateurs. Il faut reconnaître aussi que si la France devait faire cavalier seul, le gain pour la planète serait faible du fait de ce que les experts appellent les "fuites de carbone" : la pénalisation des activités polluantes en France n'aurait pour effet que de transférer ces activités vers des pays moins scrupuleux.

Responsabiliser

Dans toutes les universités du monde, les économistes enseignent que la solution au problème du passager clandestin est l'application du principe "pollueur-payeur". Dans cet esprit, la plupart d'entre eux militent depuis des années pour un prix universel du carbone, unique et mondial. C'est un mécanisme simple, sûr et transparent pour réduire les émissions. Si ce prix est égal à la valeur actuelle des dommages générés par les émissions, chacun est incité à intégrer dans ses choix les conséquences sur le bien-être des autres. La tarification du carbone responsabilise les acteurs. Et le caractère universel du prix élimine à la fois le problème des fuites de carbone et les émissions excessives pour consommation interne. Deux mécanismes d'application du

principe “pollueur-payeur” sont envisageables : une taxe carbone ou un marché mondial de permis d’émissions. Pour compenser les pays les plus pauvres, on devrait instituer des compensations financières, par exemple en leur offrant une part prépondérante dans l’allocation initiale des permis d’émission.

De timides initiatives locales

Un prix du carbone a été instauré dans de nombreux pays. Malheureusement, de niveau trop faible (sauf en Suède et en Suisse) et limité dans son champ d’application, il a peu d’effets. Le marché européen de droits d’émission négociables, instauré en 2005, a retrouvé cette année une partie de son lustre après dix ans de prix extrêmement bas. La tonne de CO₂ a atteint 20€ cet été, ce qui est encourageant, mais largement insuffisant pour tenir compte des dommages climatiques futurs. Il y a un débat au sein des économistes de l’environnement sur quel est la valeur actuelle des dommages futurs induits par l’émission d’une tonne supplémentaire de CO₂. William Nordhaus, un des deux lauréats du prix Nobel d’économie cette année, qui a travaillé sur le sujet depuis les années 70, suggère que ce prix de 20€ n’est pas loin de cette juste valeur. Nos propres recherches à la Toulouse School of Economics, dans lesquels l’intérêt des générations futures et les incertitudes profondes du système climat-économie à long terme sont mieux pris en compte, suggère plutôt un prix du carbone autour de 40€, croissant à un taux de 4% (plus inflation) par an dans les décennies à venir. La situation actuelle en Europe est donc plutôt celle d’un principe « pollueur-demi-payeur » donc ! De plus, cette politique manque d’ambition dans la mesure où elle concerne uniquement la production d’électricité au sein de l’Union. Les transports, les importations, la construction, l’industrie, l’élevage et l’agriculture ne sont ainsi pas concernés.

Une solution et un Nobel

Faire fonctionner un prix carbone universel sur une base du volontariat se heurte à l’avantage économique que tirent les pays à ne pas appliquer ce prix du carbone, permettant à leurs industries polluantes de produire à coûts artificiellement bas, à l’image de la politique climatique du président américain. On retrouve ici le phénomène du passager clandestin.

Une proposition a été faite ces dernières années par William Nordhaus : quelques pays climatiquement vertueux pourraient s'accorder pour appliquer un vrai prix du carbone de façon commune à leurs économies, et imposer une taxe de l'ordre de 5% pour toute importation en provenance de l'extérieur de cette "coalition carbone". Outre le fait que cette taxe éliminerait le problème des fuites de carbone, elle constituerait une puissante incitation à entrer dans cette coalition. La difficulté est de former une coalition initiale suffisamment grande pour que les bénéfices d'une intégration à cette coalition initiale deviennent une évidence pour les autres pays. Il ne manque que le courage politique, quelques pays volontaires et une réforme des règles du commerce international (cette dernière devant, en ces temps de protectionnisme débridé, être validée par l'OMC sur la base d'une logique de dumping environnemental). Tenter de persuader les individus, entreprises et administrations à se comporter de façon écologique est une bonne idée, mais les effets de cette stratégie mise en œuvre depuis le constat de la Conférence de Rio en 1992 ont été minimes. Il est temps de prendre courageusement nos responsabilités et de protéger l'avenir de notre planète.

Qu'attendons-nous ?

Jean Tirole, Christian Gollier, « Combattre le dérèglement climatique », Toulouse School of Economics. 21 décembre 2018

Question 1. Pourquoi est-il difficile de réduire les émissions mondiales de GES ?

Question 2. Les solutions déjà mises en place sont-elles suffisantes selon les auteurs ?

Question 3. Quelle solution propose l'économiste William Nordhaus ?

DOCUMENT 13. Les inégalités, un obstacle aux politiques climatiques

Le changement climatique est un phénomène extrêmement inégalitaire : la part la plus importante des émissions de CO₂ est générée soit directement dans les pays riches, soit par la production de biens consommés par les pays riches. (...) Si on attribue les émissions aux pays où se fait la consommation, alors les Nord-Américains consomment 22,5 tonnes de CO₂ par an et par personne, les Européens de l'Ouest 13,1 tonnes, les Chinois 6 tonnes, et les populations d'Asie du Sud seulement 2,2 tonnes.

Dans les pays en développement, les riches consomment aussi beaucoup plus de CO₂ que les pauvres. En Inde et en Chine, les personnes les plus riches font partie du petit groupe très sélectif des 10% qui polluent le plus dans le monde. (...) Au total, nous arrivons à la règle des 10-50 : 10% de la population mondiale (les plus gros pollueurs) contribuent à la moitié environ des émissions mondiales de CO₂. (...)

Si la température de la Terre augmente de un degré ou deux, les habitants du Dakota du Nord en seront certainement très contents. Les habitants de Dallas, peut-être un peu moins. Les habitants de Delhi et de Dacca, eux, connaîtront un plus grand nombre de journées de chaleur

insupportable. Pour ne donner qu'un exemple, rappelons qu'en moyenne, entre 1957 et 2000, il y a eu 5 jours par an durant lesquels la température dépassait les 35°C. Sans politique climatique mondiale, les projections sont qu'il y aura 75 jours par an comme cela d'ici la fin du siècle. Aux Etats-Unis, les habitants n'en connaîtront en moyenne que 26. Le problème est que les pays les plus pauvres ont tendance à être près de l'équateur : or, c'est là que les conséquences du réchauffement climatique se feront le plus terriblement sentir. (...)

En Inde, les usines équipées de la climatisation sont peu nombreuses. Dans une usine indienne de vêtements, des chercheurs ont examiné les effets de la température sur les variations de la productivité du travail. En dessous des 27-28°C, ils étaient très faibles. Mais, quand les températures moyennes diurnes dépassaient ce seuil, l'efficacité diminuait de 2% pour chaque degré Celsius supplémentaire. Faisant une synthèse de toutes ces données à l'échelle planétaire, une étude montre qu'une hausse de 1°C de la température, une année donnée, diminue le revenu par tête d'1,4%, mais seulement dans les pays pauvres.

Et bien sûr, les effets d'un climat plus chaud ne se font pas sentir sur le revenu seul. Un grand nombre d'études soulignent le danger des températures élevées pour la santé. Aux Etats-Unis, une journée supplémentaire de chaleur (au-dessus de 32°C) par rapport à une journée modérément froide fait monter le taux de mortalité par an et par classe d'âge d'environ 0,11%. En Inde, l'effet est 25 fois plus important.

Abhijit Banerjee, Esther Duflo, 2020, *Economie utile pour des temps difficiles*, Seuil.

Question 1. Expliquer la phrase soulignée.

DOCUMENT 14. Faire payer les riches !

En Inde, la pression de l'opinion publique pour l'environnement pourrait un jour prendre suffisamment de place dans le débat public pour se traduire en véritable action politique. La priorité devrait être de mettre en œuvre des politiques qui encouragent des modes de consommation plus propres, même si cela coûte un peu plus cher. Le coût ne serait pas forcément très élevé : dans certains cas, l'Inde pourrait passer directement aux technologies les plus propres (quand un ménage pauvre a enfin l'électricité, par exemple, il est tout de suite équipé de LED). Dans d'autres, quand les nouvelles technologies coûtent plus chères par exemple, que les anciennes (les voitures propres pourraient être plus chères, par exemple, que les voitures sales), il faudra dédommager les pauvres. Mais le coût social de tout cela n'est pas très élevé, et pourrait être facilement supporté par les élites. A condition, bien sûr, qu'une volonté politique existe. (...)

Plus généralement, nous sommes tout à fait conscients que prévenir le changement climatique à venir et s'adapter à celui déjà en cours va coûter cher. Il faudra procéder à des investissements dans les infrastructures et prendre des mesures de redistribution ciblée au bénéfice des populations touchées. Dans les pays pauvres, l'argent pourrait aider le citoyen ordinaire à avoir une qualité de vie à la fois meilleure et moins menaçante pour l'avenir de la planète. Sachant que les pauvres ne consomment pas beaucoup, il suffirait de pas grand-chose pour que les populations pauvres dans le monde consomment un peu plus, mais aussi respirent un air meilleur et produisent moins d'émissions carbonnées. Les pays les plus riches sont tellement riches qu'ils peuvent sans difficulté payer la facture.

Tout est dans la façon de présenter le débat afin qu'il n'oppose pas les pauvres des pays pauvres aux pauvres des pays riches. Un mélange de fiscalité et de réglementation permettant d'infléchir les émissions dans les pays riches et de financer une transition propre dans les pays pauvres pourrait avoir pour effet d'affaiblir la croissance économique dans les pays riches. Mais si une grande part du coût est supportée par les plus riches dans les pays riches, et que la planète entière en bénéficie, nous ne voyons aucune raison de ne pas le faire. (...)

Depuis vingt ou trente ans, les données sont claires : les inégalités ont spectaculairement augmenté dans le monde, et les conséquences en ont été catastrophiques pour toutes les sociétés, dans le monde entier.

Abhijit Banerjee, Esther Duflo, 2020, *Economie utile pour des temps difficiles*, Seuil.

Question 1. Quelles solutions Esther Duflo propose-t-elle ?

Question 2. Quels problèmes voyez-vous à une telle préconisation ?