

Les attentes du programme :

- Savoir identifier les différents acteurs (pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens) qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique ; comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.
- Comprendre que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).
- En prenant l'exemple du changement climatique :
 - Comprendre les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement : réglementation, marché de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte ; comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites, et que leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique ;
 - Comprendre qu'en présence de bien commun les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre pays.

Les problématiques du cours :

Comment l'environnement peut-il devenir un objet d'action publique ? Quels acteurs agissent pour l'environnement ? Quelles relations entretiennent les acteurs des questions environnementales ? Quelles sont les différentes d'action d'échelle ? Quels instruments pour l'action publique environnementale ? La réglementation permet-elle de faire face aux externalités négatives ? Les taxes et les subventions sont-ils des outils efficaces ? Comment les quotas d'émission contribuent-ils à préserver l'environnement ? Quels obstacles limitent l'efficacité des Etats dans la lutte contre le dérèglement climatique ? Quelles sont les contraintes qui pèsent sur les négociations et accords internationaux ? Une action publique internationale pour l'environnement est-elle possible ?

Le plan du cours :

I. Agir pour l'environnement : les acteurs

- A) Comment un problème social devient-il public ?
- B) Des acteurs nombreux et hétérogènes

II. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils lutter contre le changement climatique ?

- A) La réglementation
- B) Taxation et subvention
- C) Marché de quotas d'émission

III. L'action publique contre le réchauffement climatique souffre de dysfonctionnements politiques, économiques et sociales.

- A) L'action publique produit des effets parfois contradictoires sur l'environnement
- B) Une action publique sous contraintes : stratégies de passager clandestin et inégalités de développement

I. Agir pour l'environnement : les acteurs

Tout problème de la société est-il pris en charge par la puissance publique ? Prenons le cas de la transpiration excessive ou des individus ayant une pilosité extrême. Est-ce un problème pris en charge par la collectivité ? Comment un problème social devient-il public ?

A) Comment un problème social devient-il public ?

Document 1 : La construction des questions environnementales comme problème public

Constituer un problème public, c'est transformer une situation, une pratique, une expérience de vie en quelque chose qui se trouve défini comme problématique [...]. C'est faire d'un enjeu ou d'une activité un objet de débat et de revendication pour qu'une action soit entreprise pour en changer le statut ou les effets. Un classique de la littérature scientifique anglophone a pour titre *Naming, Blaming, Claming*¹. C'est de cela qu'il s'agit ici. Pour qu'il y ait un problème public, il faut qualifier une registre d'accusation (« c'est la faute de ») et si possible esquisser des revendications qui donnent la solution tenue pour optimale.

Concrètement, la liste des faits et des comportements éligibles au statut de problème public est illimitée. Le sac plastique si commode pour envelopper les courses va devenir problème public si des voix s'élèvent pour souligner qu'on en retrouve plein la nature, qu'il ne tue dauphins ou tortues marines qui l'ingèrent.



▲ Le 10 octobre 2014, l'Assemblée nationale a voté l'interdiction des sacs plastique à usage unique. L'interdiction est entrée en vigueur en 2016.

Source : Erik Neveu, « L'analyse des problèmes publics : un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », Idées n°190, décembre 2017.

¹ Naming, Blaming, Claming : Qualifier, reprocher, réclamer

Q1 – A quelles conditions une situation devient-elle un problème public ?

Q2 – Donnez un autre exemple de situation devenue un problème public en matière d'environnement.

Q3 – Rappelez la notion de pouvoir public (acquis de 2^{nde}). Quel action le pouvoir public a-t-il mis en place pour répondre au problème des sacs plastiques en mer ?

Transition : Quels sont les acteurs de la société qui contribuent à la sensibilisation aux problèmes de l'environnement ?

B) Des acteurs nombreux et hétérogènes

Document 2 : Les entrepreneurs de cause et les autres acteurs des questions environnementales

Les acteurs qui font émerger les problèmes sociaux peuvent être appelés entrepreneurs de cause [...]. Ils mobilisent leurs ressources en puisant dans un vaste répertoire d'actions¹ (manifestations, expertise,

judiciarisation², médiatisation, lobbying³, etc...) pour tenter de changer la perception que la société a d'un phénomène.

Dans ce processus, ils labellisent une situation comme problématique et construisent les catégories qui servent à penser ce phénomène (quelles en sont les causes, etc.), et donc à définir la manière de le traiter.

Source : Jérémie Nollet, Nicolas Thibault, « Rendre sociologique notre regard sur les problèmes publics », Idées n°190, décembre 2017.

¹ **Répertoire d'action** : Concept développé par Charles Tilly pour souligner l'existence de registres de moyens d'action connus et utilisables par les individus dans le cadre de leur mobilisation (la pétition par exemple).

² **Judiciarisation** : Recours à la justice pour régler des litiges

³ **Lobbying** : Pression sur les pouvoirs publics

Des groupes d'intérêt¹
 • ONG
 (Organisations non Gouvernementales²)

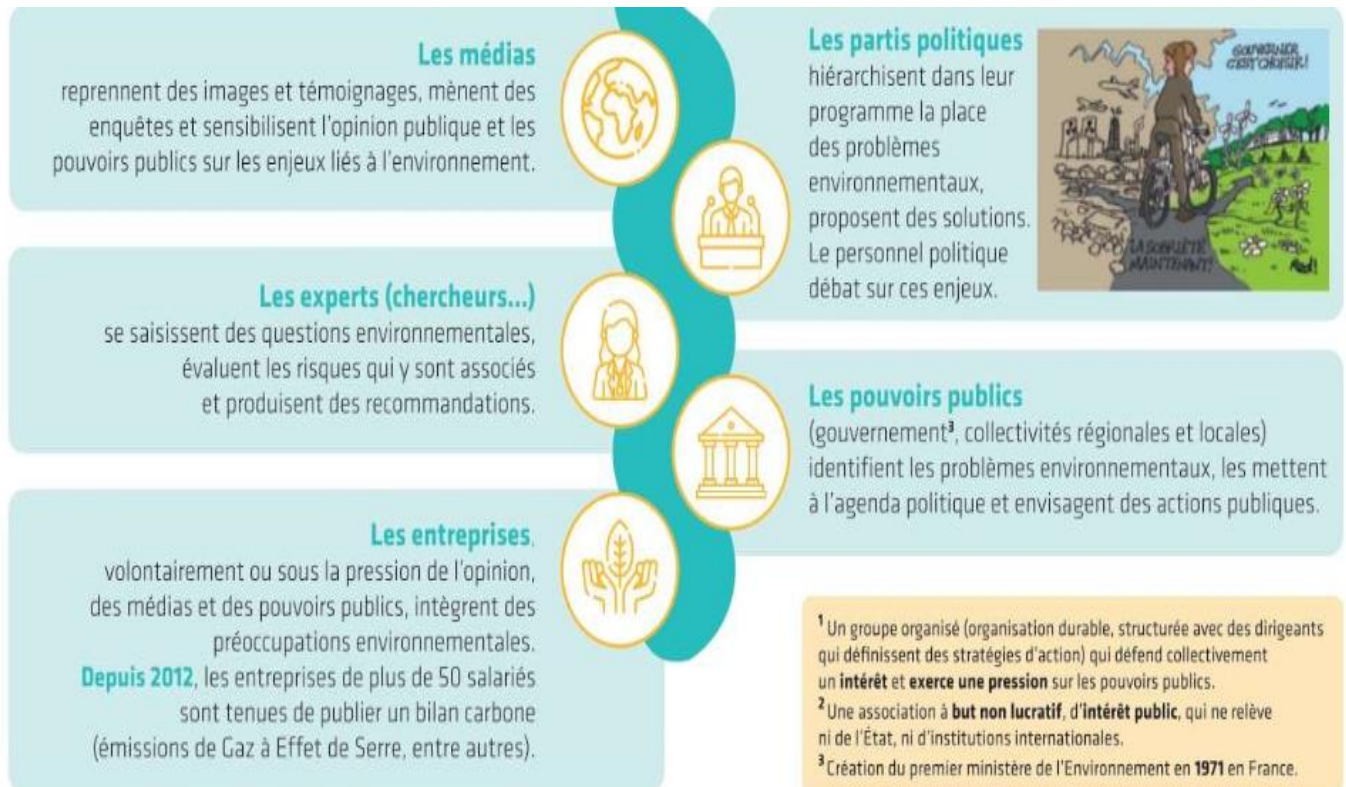
GREENPEACE  **FONDATION NICOLAS HULOT POUR LA NATURE ET L'HOMME**

Des mouvements citoyens

La militante suédoise **Greta Thunberg** se joint à une manifestation de jeunes pour le climat devant le **siège des Nations Unies** à New York le **30 août 2019**.



Les entrepreneurs de cause font exister les problèmes environnementaux dans le débat public.



Q1 - Rappelez ce qu'est un groupe d'intérêt ? Pré-requis de 2nde.

Q2 - Identifiez les entrepreneurs de cause dans ce document. Quel est l'objectif recherché par les entrepreneurs de cause ? Quels types de ressources doivent-ils mobiliser pour faire entendre la cause qu'ils défendent ?

Q3 - Avec l'aide de vos connaissances acquises en 2nde, rappelez ce qu'est une ONG. Donnez d'autres exemples autre que ceux du document.

Q4 - Connaissez-vous d'autres citoyens que Greta Thunberg mobilisés pour l'environnement ?

Q5 - Quels répertoires d'action les entrepreneurs de cause utilisent-ils ? (Surlignez)

Q6 - Pourquoi l'action des entrepreneurs de cause est-elle fondamentale ? Appuyez-vous sur le document précédent Q.3.

Transition : Quelles relations entretiennent les acteurs des questions environnementales ?

B) Des relations de coopération et de conflit entre les acteurs

Document 3 : La mise à l'agenda politique : une source de conflit



▲ Les associations environnementales et de consommateurs demandent l'interdiction du glyphosate, un puissant herbicide utilisé dans l'agriculture : classé comme cancérigène probable, il est faiblement absorbé par les sols et porte atteinte à la flore et la faune. Selon les agriculteurs, soutenus par le lobby des producteurs de glyphosate, son interdiction supposerait d'importants investissements en machines agricoles pour désherber et coûterait deux milliards d'euros à la filière. En mai 2018, les députés ont refusé de voter son interdiction dans l'agriculture, en attendant que la recherche permette de trouver des solutions alternatives.

La mobilisation d'entrepreneurs de cause ne va jamais de soi. Elle est toujours contestée par celle d'autres groupes sociaux défendant une vision alternative du problème – et, pour ceux qui ont intérêt à la reproduction de l'ordre social, à la dénégation¹ du problème.

Source : Jérémie Nollet, Nicolas Thibault,
« Rendre sociologique notre regard sur les problèmes publics », Idées n°190, décembre 2017

¹ **Dénégation** : Action à nier ou contester un problème.

Q1 - Rappelez à l'aide de vos connaissances de 1^{ère}, la notion de conflit.

Q2 - Quels sont les acteurs concernés par l'interdiction du glyphosate ?

Q3 - Présentez les arguments favorables et les arguments défavorables à l'interdiction du glyphosate dans le tableau ci-dessous :

Arguments favorables à l'interdiction du glyphosate	Arguments défavorables à l'interdiction du glyphosate

Q4 – Expliquez la phrase soulignée

Q5 – Pourquoi une mise à l'agenda d'un problème environnemental comme l'utilisation du glyphosate est-elle source de conflit ?

Transition : La définition des problèmes environnementaux est donc une source de conflit entre groupes aux intérêts divergents mais une autre forme de relation peut exister.

Document 4 : La coopération entre Paul Watson l'écologiste et Alexandre Ricard l'industriel

Le PDG du groupe Pernod Ricard n'a pas hésité à associer son nom à celui du sulfureux fondateur de l'ONG *Sea Shepherd*¹ pour [...] soutenir le lancement de *Take OFF*², une opération menée [...] pour lever des fonds et mettre la recherche au cœur de la protection de l'océan.



Watson a tenu son rôle de lanceur d'alerte, images de baleines en détresse à l'appui et rappelé que « si l'océan meurt, nous mourons aussi ».



Alexandre Ricard a endossé son costume rassurant de « plus jeune chef d'entreprise du CAC 40 » pour « se faire le porte-parole de la protection des océans » dans son milieu. « Un climat protégé, ce sont des vignobles protégés, des terroirs protégés. »

Pour un bon champagne, il faut du raisin de qualité. Pour une bonne vodka, un climat adapté aux champs. Surtout, « il ne faut pas oublier que le pastis est constitué en majorité d'eau ».

Un pirate est un pirate, un patron est un patron.

D'après Lisa Vignoli, « Paul Watson l'écolo et Alexandre Ricard le patron unis pour protéger l'océan », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2016.

¹ONG « Berger de la mer » dont le fondateur Paul Watson fut accusé d'avoir fait couler des navires baleiniers.

²Take Ocean For Future : prendre l'océan pour avenir

Q1 – Identifiez les organisations présentes dans ce document.

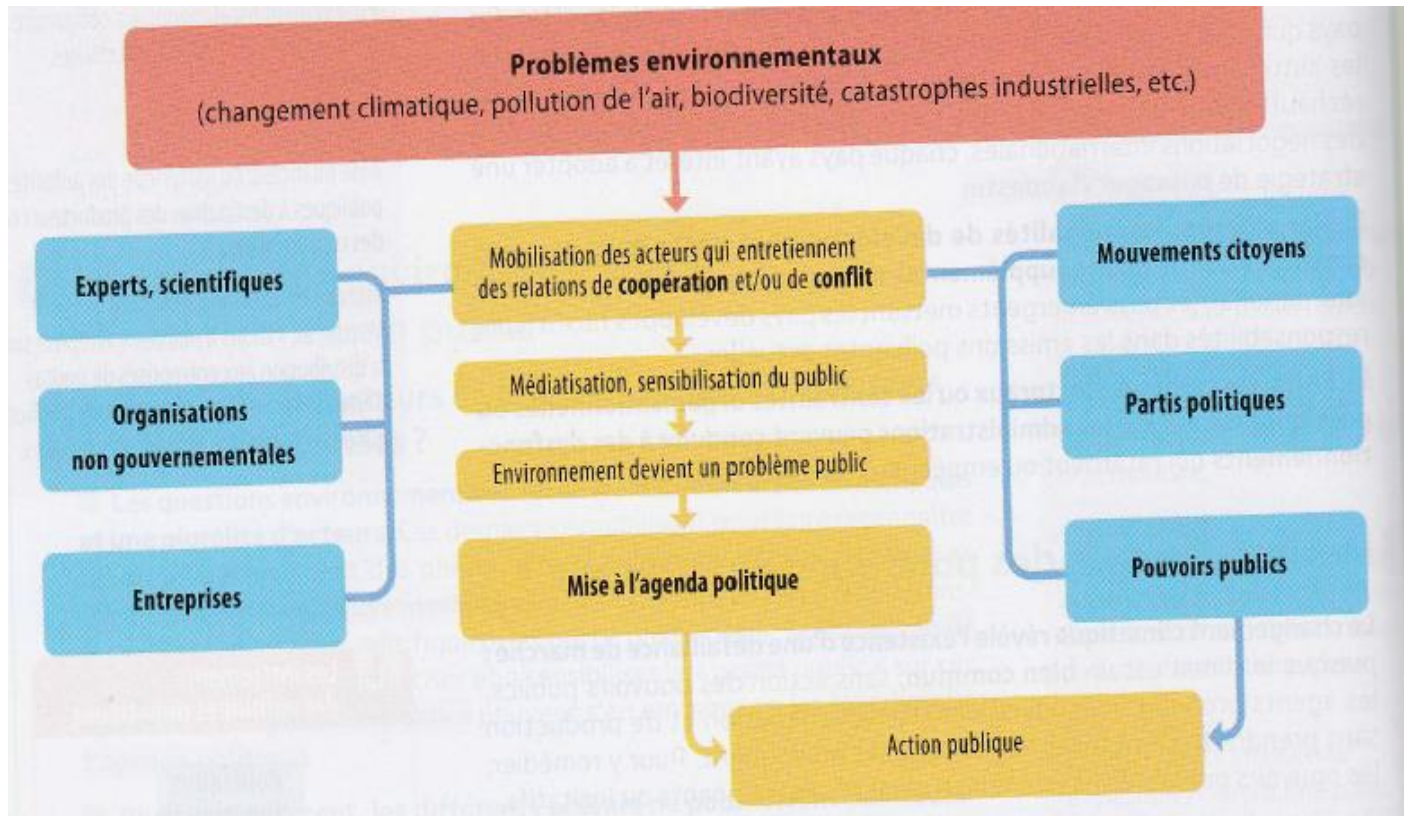
Q2 – Quel intérêt commun Paul Watson et Alexandre Ricard défendent-ils ?

Q3 – Quelle méthode Paul Watson utilise-t-il pour défendre la protection des océans ? Même question pour Alexandre Ricard.

Q4 – Comment Paul Watson justifie-t-il son engagement de préservation de l'environnement ?
Même question pour Alexandre Ricard.

Q5 – Rappelez la notion de coopération (pré-requis de 1^{ère}). Montrez que, malgré ces différences en finalité, les intérêts des acteurs convergent vers la préservation de l'environnement.

Schéma récapitulatif :



Transition : Après avoir analysé les acteurs qui se mobilisent contre le réchauffement climatique, quels sont les moyens dont dispose les autorités pour faire face au problème public ?

II. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils lutter contre le changement climatique ?

Document 5 : Externalité

L'économiste suppose en effet que le marché met en relation deux agents : le producteur et l'acheteur. Le producteur cherche à se procurer grâce à la cession du bien qu'il détient [...] des ressources qu'il affectera à divers usages : il souhaite donc en tirer le meilleur prix possible ; mais son prix de réserve (le niveau en deçà duquel il n'acceptera pas de céder le bien qu'il possède) dépend des coûts privés qu'il a encourus pour produire ou se procurer le bien qu'il veut vendre. L'acheteur souhaite acquérir le bien et sa disposition à payer dépend du budget dont il dispose et de l'intensité de la satisfaction que lui procurera la consommation du bien dont il se porte acquéreur. Il n'y a dans cet échange, personne d'autre : on suppose que l'usage qui est fait du bien acquis par l'acheteur ne concerne que lui et n'affecte personne d'autre. Mais est-ce le cas le plus fréquent ? [...]

La plupart des activités économiques et une bonne part des échanges affectent directement ou indirectement, des tiers, qui le plus souvent n'ont pas voix au chapitre : comme l'indiquaient les manuels économiques des années 1960, c'est la présence des fleurs dans les environs qui permet aux abeilles de produire le miel que l'apiculteur¹ récolte et vend ; mais, comme le montrent les nombreuses études récentes sur le rôle économique des abeilles [...] c'est surtout la présence de celles-ci qui permet la production de fruits et de légumes. C'est la présence de la tour Eiffel qui attire à Paris les touristes et procure aux hôteliers, restaurateurs et autres métiers du tourisme leur clientèle. C'est l'usage du charbon dans les usines et les chaudières qui rendait, au XIX^{ème} siècle, l'air des villes irrespirable, et l'usage, dans les automobiles, de carburants fossiles qui pollue celui des villes de ce début du XXI^{ème} siècle.

La conséquence de la présence de tels « effets externes » est une « défaillance du marché » : celui-ci ne prend pas en compte de tels effets induits sur les tiers, qui ne participent pas à l'échange marchand ; or les décisions de chacun sont prises sur la base des coûts et des bénéfices privés qui résultent de ces choix. En présence d'externalité, il existe un écart entre le coût privé supporté par le décideur et le coût social supporté par l'ensemble de la population. S'il s'agit d'une externalité positive (les abeilles et les arbres fruitiers), le coût privé est supérieur au coût social ou, ce qui revient au même, le rendement privé est inférieur au rendement social ; dans le cas contraire (pollution par exemple), le coût privé est inférieur au coût social. »

Source : D'après « Economie de l'environnement et économie écologique » J. Le Cacheux et E. Laurent, 2^{ème} éd, Armand colin, 2015, pp 39-41

¹ Apiculteur : Eleveur/se d'abeilles qui tire profit des produits de la ruche (miel, cire...)

Q1 - Que recherchent les producteurs des entreprises à but lucratif lorsqu'ils font un choix de production ?

Q2 - Que recherchent les consommateurs lorsqu'ils font un choix de consommation ?

Q3 - Rappelez la distinction entre « coût privé » et coût social ?

Q4 - Rappelez la définition du concept d'externalité grâce à vos connaissances acquises en 1^{ère}.

Q5 - Montrez que « l'usage du charbon » dans les usines est un exemple d'externalité négative.

Q6 - Pourquoi dit-on que l'activité de l'apiculteur génère une externalité positive pour les producteurs de fruits et légumes ?

Q7 - Montrez que les externalités constituent des défaillances de marché.

Transition : Quelles instruments économiques mettre en œuvre pour préserver le climat pour lutter contre la pollution contribuant au réchauffement climatique ?

A) La réglementation

La réglementation est l'un des trois instruments de la politique climatique. La politique climatique est un ensemble de mesures et d'instruments mis en œuvre par les pouvoirs publics visant à limiter le réchauffement climatique. Un des principaux objectifs est la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Document 6 : La réglementation

« Les instruments réglementaires ne laissent, en principe, aucun choix aux agents à qui ils sont imposés : celui qui ne respecte pas la réglementation se met en dehors de la loi [...].

D'après Lahsen Abdelmalki et Patrick Mundler, Economie de l'environnement et du développement durable, De Boeck Supérieur, 2010

Q1 - Qu'est-ce que la réglementation ? Citez deux exemples de réglementation de votre choix.

Q2 – La réglementation agit-elle par l'incitation ou par la contrainte ?

Q3 – La réglementation agit-elle par les quantités ou par les prix ?

Les avantages de la réglementation

« L'arme réglementaire est généralement celle que préfère les décideurs publics, car elle semble s'attaquer directement à la cause du problème pour en interdire ou en limiter l'utilisation ; la réglementation est, en outre, souvent perçue comme n'ayant pas de coût économique direct pour les différentes parties.

La réglementation peut être efficace : interdire l'usage de certaines substances, bannir certains composants, imposer des limites quantitatives à certains rejets ou certaines émissions polluantes, toutes ces modalités sont couramment mobilisées par les autorités, aux différents échelons, pour lutter contre les nuisances dans le cadre des politiques sanitaires. [...]

En outre, du point de vue des incitations, les interdictions et normes environnementales peuvent produire des effets durablement bénéfiques [...]. En effet dès lors que l'usage de certaines substances est interdit, que des limites sont imposées à certains rejets, la norme peut faire naître une incitation à l'innovation, pour réduire les rejets visés. »

Source : « Economie de l'environnement et économie écologique » J. Le Cacheux et E. Laurent, 2ème éd., Armand colin, 2015, pp 61-62

Les inconvénients de la réglementation

L'approche réglementaire a aussi des défauts qui peuvent rendre inopérante, voire contre-productive. [...] Les restrictions imposées peuvent également conduire à des comportements d'évitement, voire de fraude. Le « dieselgate » qui ébranla le secteur automobile en 2015 ; en est un

exemple criant. Afin de soustraire aux normes d'émissions d'oxyde d'azote et de CO₂, le constructeur Volkswagen équipa ses véhicules d'un logiciel permettant de déceler les tests d'émissions polluantes. Ce dispositif activait, le cas échéant, un système de filtrage, désactivé par défaut en conditions réelles. [...] Enfin, la voie réglementaire présente en réalité bien souvent le même type d'inconvénients dont le signal-prix direct en renchérissant le coût des produits du fait des contraintes additionnelles que les producteurs doivent respecter, ce qui **limite ainsi l'accès des plus pauvres à ces biens**.

Source : Paul Malliet et Frédéric Reynès, « Climat : quels outils pour modifier nos comportements ? », Alternatives économiques, hors-série n°117, fev. 2019

Q4 – Dans le tableau ci-dessous, listez les avantages des mesures réglementaires dans la préservation de l'environnement.

Avantages de la réglementation	Inconvénients de la réglementation

Q5 – Expliquez pourquoi la norme fait naître « une incitation à l'innovation ».

Q6 – Dans le tableau, complétez la partie inconvénient de la réglementation en répondant aux questions ci-dessous :

- Comment les entreprises peuvent-elles échapper à la réglementation ?
- Quelles sont les conséquences des réglementations pour les consommateurs ?

Transition : Quel est le second instrument permettant de rendre compatible croissance et préservation de l'environnement ?

B) Taxation et subvention

Document 7 : La taxation : principe, avantages et limites

Document 7a

« Les économistes ont montré que lorsque le coût social d'une activité était supérieur à son coût privé en raison de la présence d'externalité négatives, il convenait de taxer à hauteur de la différence entre ces deux coûts. C'est le principe pollueur-payeur. A l'inverse, en cas de rendement social supérieur au rendement privé, il convient plutôt de subventionner l'activité. Ainsi en est-il du bonus/malus appliqué aux véhicules automobiles vendus en France et cela en fonction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Par ces taxes/subventions, les incitations économiques privées peuvent être modifiées. En effet, la taxation invite tout un chacun à « internaliser » les conséquences de ces actions. Comme celui qui pollue doit payer, l'agent économique est incité à limiter les externalités négatives. La taxation permet aux pouvoirs publics de récolter des recettes publiques permettant notamment de compenser les dommages causés par la pollution.

Source : D'après « Economie, sociologie et histoire du monde contemporain », sous la dir d'A. Beitone, Armand colin, 2ème éd, 2016, p 319.

Q1 - Rappelez la notion de taxe et de subvention (pré-requis 2^{nde}).

Q2 - En cas d'externalité négative, comment doit être fixé le montant de la taxe ? Quelle est la conséquence de cette taxation ?

Q3 - Qu'est-ce que le principe du pollueur-payeur ?

Q4 - En cas d'externalité positive, comment doit être fixé le montant de la subvention ?

Q5 - Pourquoi dit-on qu'une taxe conduit à « internaliser » les externalités de nos actions ?

Q6 - A l'aide du document et de vos réponses aux questions précédentes proposez une définition de la taxation. Sur quoi repose-t-elle : la contrainte ou l'incitation ?

Document 7b

La fiscalité écologique¹ peut inciter à l'innovation et à la baisse des émissions polluantes, mais à condition d'être suffisamment élevé. Or, dans la réalité, les taux des écotaxes sont trop faibles pour engendrer les incitations suffisantes et l'efficacité du signal prix s'en trouve fortement amoindrie. [...] Une autre difficulté de mise en œuvre des écotaxes réside dans la fixation des taux et l'acceptabilité de cet instrument. Les ménages estiment qu'elles sont injustes car elles frapperaient plus bas les revenus, et les entreprises considèrent qu'elles porteraient atteinte à leur compétitivité² ou même à leur survie.

Source : Annie Vallée, « Les solutions économiques aux problèmes environnementaux », Cahiers Français n°337, mars-avril 2007.

¹ **Fiscalité écologique** : c'est l'ensemble des mesures fiscales qui ont pour but d'inciter les agents à moins polluer, à préserver l'environnement (ici, la taxe).

² **Compétitivité** : Aptitude à faire face à la concurrence. On distingue la compétitivité prix de la compétitivité hors prix.

Q7 – Complétez le tableau ci-dessous en formulant les avantages à la taxation (document 7a) et les limites de la taxation (document 7 b).

Avantages de la taxation (document 7a)	Inconvénients de la taxation (document 7 b)

Q8 - A l'aide d'un exemple, montrez que la taxation est un instrument des politiques climatiques qui permet de compléter la réglementation.

Document 8 : Des subventions pour accompagner les taxes

Quels sont les arguments en faveur des subventions aux équipements verts ? Tout d'abord, il est souhaitable de subventionner temporairement la recherche verte car il est plus facile d'innover dans les secteurs où le stock de connaissances est déjà important.

Ensuite, un prix donné du carbone permet d'éviter d'autant plus d'émissions que des substituts verts sont accessibles et abordables, permettant aux ménages de changer de comportement. Si ces substituts verts sont bénéfiques à tous (par exemple, les transports public), ou s'il existe des externalités de réseau (densité des stations de recharge pour les véhicules électriques), il est justifié de subventionner. [...]

Enfin, les subventions ou aides au changement d'équipement sont justifiées en direction de ménages trop contraints financièrement et n'ayant pas accès au crédit.

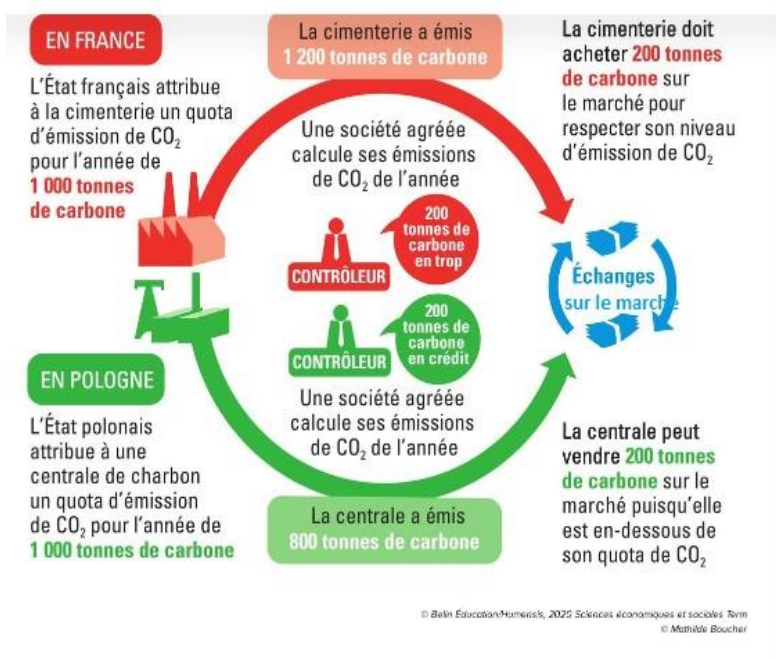
Source : D. Bureau, F. Henriët, K. Shubert, « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », Les notes du Conseil d'analyse économique, n°50, mars 2019.

Q1 – Donnez un exemple de subvention aux équipements verts.

- Q2 – Surlignez les avantages d’une subvention pour lutter contre le réchauffement climatique.
 Q3 – Montrez graphiquement l’impact d’une subvention de l’offre d’équipement sur leur prix et leur niveau de production.

Transition : Quel est le 3^{ème} instrument qui peut être utilisé pour internaliser les externalités ?

Document 9 : Le marché de quotas d’émission



Q1 – Quels sont les acteurs en jeu dans un marché de quotas d’émission ?

Q2 – Résumez le fonctionnement du marché de quotas d’émission. De quoi dépend le prix de la tonne sur ce marché ?

Q3 – Pourquoi l’existence d’un prix du droit à polluer constitue une double incitation à réduire la pollution pour les entreprises ?

Q4 – Quel lien peut-on établir entre la taxation et le marché des quotas d’émission ?

Q5 - En quoi l’existence d’un marché des quotas d’émission favorise-t-il l’innovation verte ?

L’avantage du marché des quotas d’émission est que le montant total de réduction de la pollution est atteint grâce à une réduction réalisée par les agents pour lesquels cette réduction est la moins coûteuse. [...] Pour être efficaces, [...] l’attribution des permis doit être suffisamment restrictive pour avoir un effet incitatif. Si, comme cela s’est produit pendant un temps en Europe, l’attribution des permis est si généreuse qu’elle conduit à un prix nul des permis, l’effet incitatif disparaît. Par ailleurs, l’existence d’un marché ne fait pas disparaître la nécessité (et donc le coût) du contrôle des institutions : il faut en effet s’assurer que les émissions des titulaires de permis sont bien conformes à leurs déclarations (et donc qu’ils ne vendent des permis qu’ils ont en fait déjà utilisés). D’autres part les mécanismes marchands sont susceptibles, dans certaines circonstances, d’emballements spéculatifs¹ qui brouillent, de temps à autre les signaux de prix.

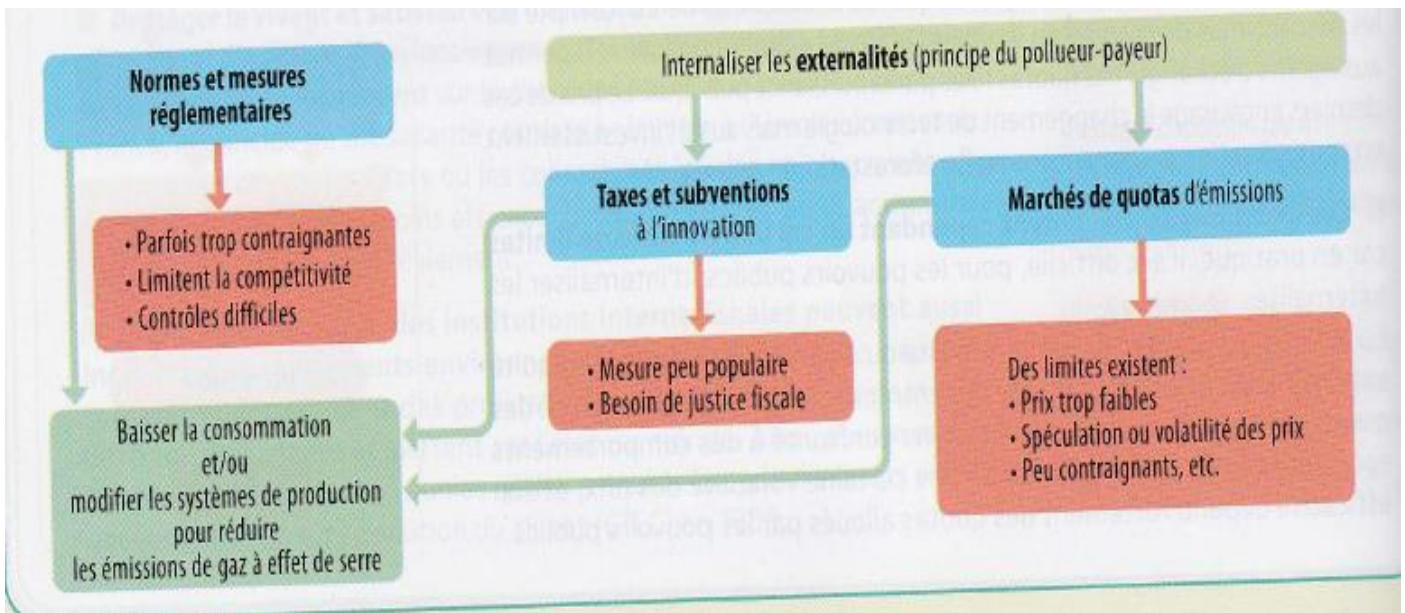
Source : Alain Beitone, "Quels fondements économiques pour les politiques environnementales ?

¹Spéculation : Action de vendre plus tard un actif plus cher que son prix auquel on l’a acheté.

Q6 - Complétez le tableau ci-dessous en apportant les avantages et les limites de la mise en place du marché de quotas d'émission :

Avantages	Inconvénients

Schéma récapitulatif :



Transition : Malgré ces instruments de la politique climatique, nous allons voir que l'action publique se heurte à des dysfonctionnements politiques, économiques et sociales.

III. L'action publique contre le réchauffement climatique souffre de dysfonctionnements politiques, économiques et sociales.

A) Les dysfonctionnements de l'action publique pour l'environnement

Document 10 : Comment concilier les contraires ? L'exemple du tourisme

L'objectif de faire de la France le leader mondial du tourisme avec 100 millions de visiteurs annuels est affirmé sans intégrer une réflexion prospective¹ [...]. La politique de développement du tourisme ne pose [...] de manière claire la question de la soutenabilité d'une hausse significative de la fréquentation touristique dans les zones soumises à un fort risque de stress hydrique². Enfin se pose la question plus globale de la cohérence entre la politique de développement du tourisme et les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dès lors, en effet, que la France entend développer le tourisme lointain en provenance notamment des pays émergents, comme la Chine et l'Inde, cela se traduira par une hausse forte des émissions de GES liées aux trajets en avion. On peut bien sûr dire, que si les touristes extracommunautaires ne viennent pas en France, ils iront ailleurs en Europe [...]. Il n'empêche : il existe bien une contradiction entre deux politiques publiques.

Extrait du rapport d'information n°511 (2018-2019) de Ronan Dantec et Jean-Yves Roux, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 16 mai 2019 sur « L'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 ».

¹ Prospective : Recherche visant à prévoir les effets économiques de certaines mesures à long terme.

² Stress Hydrique : Situation dans laquelle la consommation d'eau dépasse les ressources disponibles.

Q1 – La France a accueilli 30,1 millions de touristes internationaux en 1980 : calculez le taux de variation du nombre de touristes depuis 1980 si l'objectif de la politique du tourisme est atteint.

Q2 – Quels problèmes la hausse de la fréquentation touristique peut-elle provoquer dans les zones soumises à un stress hydrique ?

Q3 – Expliquez le passage souligné.

B) Une action publique sous contraintes : stratégies de passager clandestin et inégalités de développement

Document 11 : Le réchauffement climatique et l'interdépendance des Etats

A qui appartient l'Amazonie ? Aux neuf pays d'Amérique Latine sur les territoires desquels s'étend cette immense forêt vierge ? Au Brésil, qui en abrite 60 % ? Ou à la planète, dont le sort environnemental est lié à sa santé ?

La multiplication alarmante des incendies dans la forêt amazonienne¹, ces dernières semaines, a donné une nouvelle acuité à cette interrogation.

La crise a pris un tour diplomatique. A la veille de l'ouverture du sommet du G7² [...] Emmanuel Macron s'est emparé de l'affaire. « Notre maison brûle, a-t-il tweeté. Littéralement. L'Amazonie, poumon de la planète qui produit 20 % de notre oxygène, est en feu. » [...]

L'Amazonie est-elle un bien commun universel, comme l'affirme la France ? Ou bien est-elle « à nous, le Brésil », comme le revendique le président Bolsonaro ? Les conséquences de la destruction progressive de la forêt amazonienne pour le reste des habitants du monde donnent clairement raison aux pays européens : l'Amazonie est une source importante d'oxygène, d'eau et de biodiversité dont dépend l'ensemble de la planète. Sans même parler de son impact sur les populations indigènes, la déforestation massive par brûlis s'inscrit dans le dérèglement global du système climatique. Elle entraîne une hausse des émissions de gaz à effet de serre ; détruits, les arbres ne peuvent plus capter l'eau des sols pour produire de la pluie.

¹ **Amazonie** : Entre Août 2018 et Août 2019, le nombre de feux de forêt au Brésil a quasiment doublé.

² **G7** : Sommet réunissant les dirigeants des sept pays les plus développés.

Source : « L'Amazonie, bien commun universel », Le Monde, 24 Août 2019.

Q1 – Rappelez à l'aide de vos connaissances de 1^{ère}, la notion de bien commun.

Q2 – Pourquoi l'Amazonie est-elle un bien commun ?

Q3 – Complétez le tableau ci-dessous en donnant 2 exemples de votre choix :

	Consommation rivale La consommation de l'un empêche la consommation de l'autre	Consommation non-rivale La consommation de l'un ne réduit pas la possibilité de la consommation de l'autre
Excluables Il est possible d'exclure des consommateurs	Biens privés :	Biens de club :
Non excluables Il est impossible d'exclure des consommateurs	Biens communs :	Biens collectifs :

Q4 – Expliquez pourquoi l'Amazonie est un exemple de « tragédie des biens communs » ? Rappelez cette notion de 1^{ère} avant de répondre à la question.

Transition : Les Etats sont donc interdépendants face au climat : les incendies en Amazonie ont ainsi des répercussions pour l'ensemble des pays de la planète. Tous les Etats subissent les conséquences environnementales, économiques et sociales du changement climatique. L'action publique pour l'environnement doit donc être prioritairement menée à l'échelle locale mondiale.

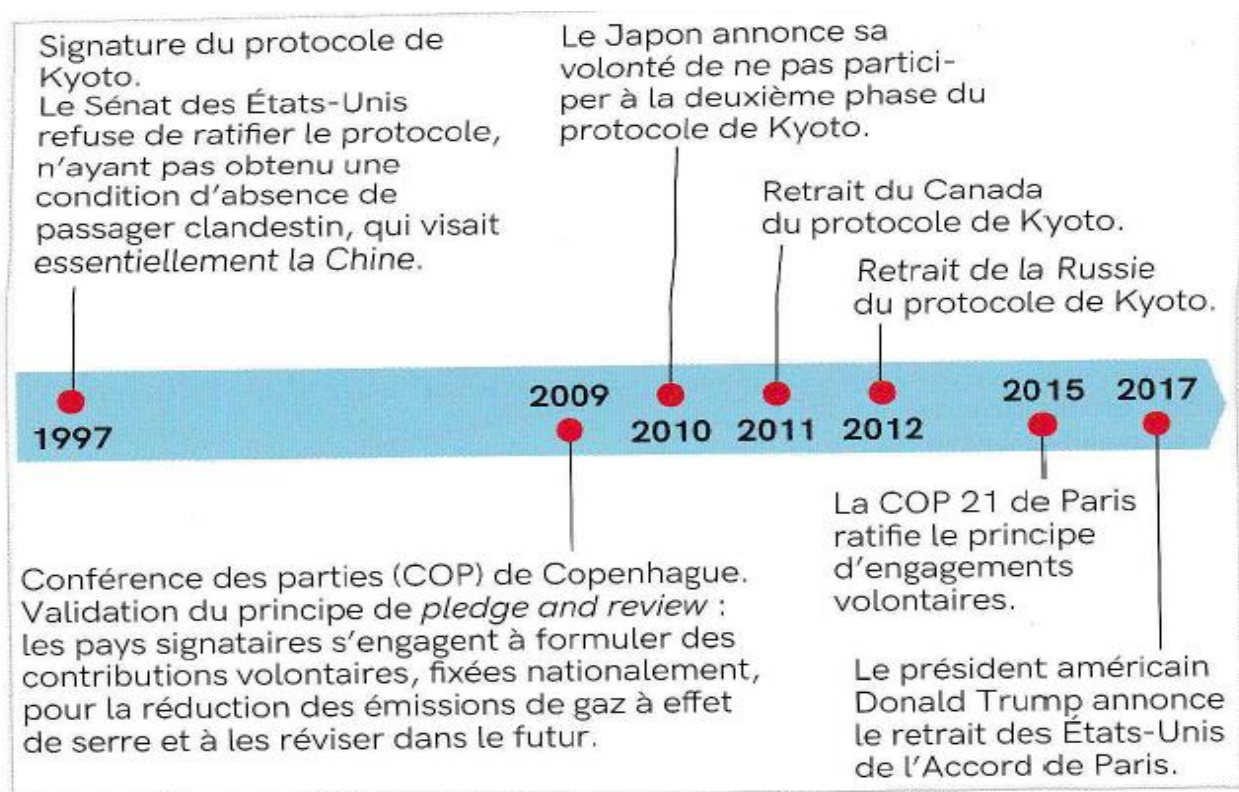
Quelques exemples de négociations internationales sur le climat

1997 : Protocole de Kyoto (Japon) : Les pays signataires doivent réduire leurs émissions de GES de 5,2 %, d'ici 2010 (année de référence 1990).

1998 – 2014 : COP 4 – COP 20 : Objectif de limiter le réchauffement climatique à 2° ; prolongement du protocole de Kyoto jusqu'en 2020.

2015 : COP 21 dit Accord de Paris : Accord signé par 195 pays pour limiter le réchauffement climatique à 2°, voire 1,5°, d'ici 2100.

2016 – 2018 : COP 22-24 : Négociations pour déterminer les modalités d'application de l'Accord de Paris.



Q1 – Pourquoi les émissions de CO₂ font-elles du climat un bien commun ?

Q2 – Quel est le principal objectif des négociations internationales ?

Q3 – (Surlignez) Quel est le contenu du Protocole de Kyoto ? Même question pour l'accord de Paris de 2015.

Q4 – Rappelez la notion de « passager clandestin » (pré-requis 1^{ère}). Quelle caractéristique des biens communs rend possible le comportement de passager clandestin ?

Q5 – Les engagements pris par les Etats lors des conférences internationales sont-ils contraignants ?

Q6 – En quoi les exemples des Etats-Unis, du Canada, de la Russie ou du Japon confirment-ils la stratégie de passager clandestin ?

Transition : Nous allons voir que les négociations internationales sur le climat sont aussi contraintes par des inégalités de développement entre pays.

Document 13 : De la difficulté des négociations

La question de la « justice climatique » est une dimension fondamentale des négociations internationales sur l'environnement. Les discussions autour de la responsabilité historique des pays du Nord dans le réchauffement du globe et du partage légitime des efforts à consentir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) constituent le principal élément de blocage pour parvenir à un accord. [...]

Le Brésil avait introduit dès 1997 une proposition demandant aux pays développés de réduire leurs émissions de GES de 30 % d'ici 2020 par rapport à 1990, tandis que les pays en développement seraient dispensés de tout effort en ce sens tant qu'ils n'auraient pas rattrapé le niveau de développement des premiers. [...] Plus récemment, la Bolivie demandait au nom de l'équité¹, à être indemnisée par les pays développés pour les dommages déjà subis et à venir du changement climatique et pour les contraintes supplémentaires qui allaient peser sur son développement² économique futur. [...] Parallèlement, les Etats-Unis refusaient de ratifier le protocole de Kyoto [...] du fait du caractère jugé inéquitable de la segmentation entre deux groupes de pays dont l'un est dispensé d'efforts de maîtrise de ses émissions.

Source : Olivier Godard, « La justice climatique en débat », Cahiers français n°374, La Documentation française, juin 2013.

¹ **Equité** : Dans la mesure où est équitable ce qui est juste et est juste ce qui est égal, l'équité est toujours un moyen d'atteindre une forme d'égalité.

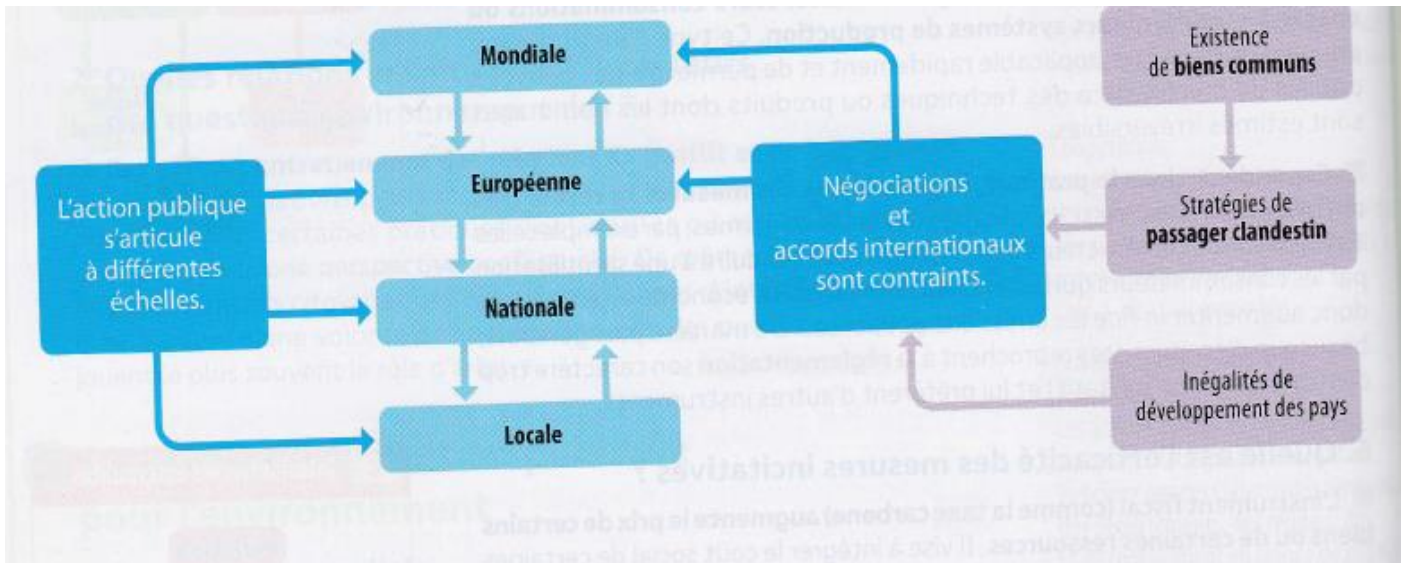
² **Développement** : Changement mentaux et sociaux d'une population qui la rendent à apte à faire croître son PIB. Elle a une approche qualitative.

Q1 – Quels pays ont, historiquement, le plus contribué au changement climatique ?

Q2 - Pourquoi certains pays émergents ou en développement demandent-ils à être dispensés d'effort de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre ?

Q3 – Pourquoi cette demande d'équité de la part des pays en développement conduit-elle à bloquer les négociations internationales ?

Schéma synthèse



Evaluer ses connaissances :

Répondez par Vrai ou Faux. Justifiez vos réponses.

- 1 – Les questions environnementales ont toujours été un problème public.
- 2 – La mise à l'agenda politique correspond au moment où un problème public est inscrit à l'ordre du jour politique.
- 3 – Les pouvoirs publics sont les seuls qui peuvent faire des questions environnementales un problème public.
- 4 – Les acteurs des questions environnementales coopèrent toujours.
- 5 – Pour être efficace, la politique climatique doit être menée aux niveaux mondial, régional, national et local.
- 6 – Le changement climatique est une externalité négative.
- 7 – La réglementation est un instrument qui s'appuie sur la contrainte.
- 8 – La taxation et les marchés des quotas d'émission ne sont pas des instruments incitatifs.
- 9 – L'action publique pour l'environnement ne se heurte à aucun dysfonctionnement.
- 10 – La qualité de l'air étant un bien commun, certains Etats se comportent en passager clandestin.