

Chapitre 2 : Quelle action publique pour l'environnement ?



« Quand le dernier arbre aura été abattu, quand la dernière rivière aura été empoisonnée , quand le dernier poisson aura été pêché, alors on saura que l'argent ne se mange pas. »

Geronimo



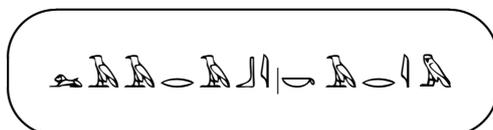
Table des matières

I Questions environnementales et problème public

A LA DIVERSITÉ DES ACTEURS.....	4
B LES RELATIONS ENTRE ACTEURS : COOPÉRATION ET CONFLIT.....	8
C LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D’ACTION.....	10

II Les politiques environnementales

A LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE.....	14
B LES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES.....	17
C LA GESTION DES BIENS COMMUNS.....	19



Les grandes thématiques de ce chapitre sont les suivantes :



- 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 :

- connaître les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement : réglementation, marchés 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.

Avant de commencer :

Document 1 : Centrales solaires : les oiseaux y laissent peu de plumes



Bonnes pour le climat, les centrales solaires le seraient beaucoup moins pour les oiseaux. Ils auraient la fâcheuse tendance de confondre coin de ciel bleu et panneaux photovoltaïques; les miroirs de centrales à concentration ayant la réputation de griller les oiseaux volant à proximité. En août dernier, la centrale californienne d'Ivanpah avait fait parler d'elle. Une étude de l'U.S. Fish and Wildlife Service montrait que cette centrale à concentration grillait un oiseau toutes les deux minutes, à cause de la réflexion de ses miroirs. Passereaux, colombes et pigeons payaient le plus lourd tribut.

www.journaldelenvironnement.net

Question 1 : Selon-vous pourquoi ce problème n'est pas un sujet très médiatisé?

I Questions environnementales et problème public

A La diversité des acteurs

Document 2 : La construction des problèmes publics

La notion de construction des problèmes publics renvoie aux processus par lesquels les problèmes sociaux (ou toute question ayant une existence plus ou moins localisée dans l'espace social) acquièrent une dimension publique. Parler de construction des problèmes publics souligne que les processus de publicisation sont tout sauf naturels ou spontanés, et qu'il n'y a pas de lien direct entre l'importance objective d'un problème et la surface publique qu'il occupe, ni même entre ses contours objectifs et

ses contours publics (si tant est qu'on puisse définir précisément les uns et les autres). Les processus de publicisation sont au contraire le produit de multiples investissements et mobilisations issus d'acteurs et de groupes d'acteurs n'ayant parfois qu'un lien très indirect avec le problème en cause. *Emmanuel Henry. Dans Dictionnaire des mouvements sociaux, 2009*

Question 2 : Montrez en quoi les problèmes publics relèvent d'une construction sociale ? Donnez des exemples.

Document 3 : Les différentes étapes de la mise à l'agenda

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 ». 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 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 », 2010

Question 3 : Définir la notion de mise à l'agenda politique. Quels peuvent être les obstacles à la publicisation des problèmes environnementaux ? Quels sont les dynamiques favorisant la publicisation des problèmes environnementaux ?

Document 4 : La mise à l'agenda du problème environnemental

Les questions environnementales sont transformées, sans doute depuis les années 1970 mais plus encore depuis le milieu des années 2000, en une cause, investie par des groupes sociaux et politiques différents (partis écologistes, associations environnementalistes, scientifiques...), qui la mettent en forme symboliquement. Les leaders d'opinion et les journalistes ne sont cependant pas les seuls à produire des récits concernant l'environnement : de plus en plus d'habitants et de citoyens refusant tel projet d'environnement ou défendant la préservation de tel espace se constituent en associations et produisent par eux-mêmes les récits permettant d'attirer les médias et de sensibiliser l'opinion publique. De nombreux travaux montrent comment ces associations produisent ainsi une expertise, en allant chercher des scientifiques, en décrivant, photographiant, filmant des espaces naturels ou des espèces animales ou végétales. Individus ordinaires, au sens de non nécessairement insérés dans l'espace médiatique ou scientifique, ils deviennent ainsi les principaux porteurs de la cause qu'ils défendent. La constitution de l'urgence écologique en problème public a pour objectif de faire pression sur les gouvernements

Laurent Willemez, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologiste », Savoir Agir, 2015

Question 4 : Quels sont les acteurs mobilisés pour faire de l'écologie un problème public ? Quels moyens les associations peuvent utiliser pour faire pression sur les pouvoirs publics ? Donnez des exemples ?

Document 5 : Les différents acteurs

Acteurs	Fonctions	Limites de l'action
Mouvements citoyens	<ul style="list-style-type: none"> • Opposition à un projet ou sauvegarde d'un site naturel • Mobilisation de personnalités, manifestations, pétitions pour sensibiliser l'opinion publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de démobilitation et de mouvements éphémères • Dépendance à la (sur)médiatisation de l'événement
ONG	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et formation aux enjeux écologiques • Possible orientation vers une contre-expertise mais aussi vers des actions en justice et/ou médiatiques • Intervention dans l'action publique en révélant les dysfonctionnements, en assurant le suivi et l'évaluation des mesures gouvernementales... 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque que les associations ne tiennent qu'un rôle formel et de caution si la recherche du compromis estompe leur fonction critique • Dépendance aux subventions publiques et aux cotisations citoyennes
Pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomisation progressive (à partir des années 1960) du ministère de l'Environnement. Création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement en 1971 • Création de directions régionales pour veiller à la mise en œuvre des programmes décidés par le ministère, d'agences chargées de produire de la connaissance (ex : ADEME) 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids budgétaire faible: dans le budget de l'État (proche de celui des Affaires culturelles), il est passé de 0,03 % en 1971 à 2,56 % en 2018 • Exposition au lobbying d'entreprises • Contradictions entre les mesures des différents ministères
Experts-Chercheurs	<ul style="list-style-type: none"> • Production d'expertises nécessaires pour élaborer ou mettre en œuvre les politiques environnementales ou évaluer des risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats des recherches peuvent être sous-utilisés ou servir à légitimer l'action politique
Entreprises	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de technologies propres (recyclage, économies d'énergie, produits écoresponsables) • Responsabilité sociale des entreprises (RSE): respect de standards qui mêlent économie et éthique 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de <i>greenwashing</i> ou écoblanchiment: stratégie marketing mettant en valeur un comportement écoresponsable de manière mensongère ou exagérée • Lobbying auprès des représentants politiques

Question 5 : Illustrez chaque ligne par des exemples.

Document 6 : Les ONG

Les Organisations non gouvernementales (ONG) environnementales ont pris forme parallèlement à l'émergence des revendications écologistes dans les arènes politiques, au cours des années 1960 et 1970. Les premières constituées ont développé nombreuses actions visant à inscrire sur les agendas politiques un large éventail de questions de la protection de la biodiversité à la dénonciation du nucléaire, mais aussi mettre en œuvre de véritables politiques publiques ultra-sectorielles (sensibilisation, gestion de zones protégées, production d'expertise scientifique, etc.). À cette époque, la question climatique n'est pas encore sur le devant de la scène et ce n'est donc pas autour de cette problématique que se sont construites les premières mobilisations écologistes. Pourtant, en moins d'une décennie, dans les années 1990, cette question va devenir l'une des toutes premières priorités des environnementalistes. Le changement climatique va ainsi contribuer à faire évoluer le répertoire d'actions de ces groupes et accompagner un renouveau certain de la mobilisation citoyenne sur de grands sujets environnementaux. Le nombre d'ONG, tout comme celui de leurs sympathisants, va alors croître de manière constante. En 1989, les grandes organisations bien connues du public, comme le WWF (World Wide Fund for Nature), Greenpeace mettent sur pied un réseau, le Climate Action Network International, leur permettant d'adopter une stratégie concertée pour faire face à une question qui, durant la décennie 1990, est devenu le problème environnemental de référence. Les ONG sont perçues comme des médiateurs incontournables, défenseurs de valeurs morales et éthiques offrant une ébauche de réponse à la fameuse crise du politique. Elles apparaissent bien souvent à côté de la communauté scientifique comme les seules organisations capables de développer une vision apolitique et détachée de la poursuite d'intérêts strictement matériels ou financiers.

Benoît Faraco, Les organisations non gouvernementales et le réchauffement climatique, Écologie et politique, vol. 33, 2005.

Question 6 : Quel est la particularité des ONG ? Comment contribuent-elles à faire émerger les questions environnementales ?

Document 7 : Les partis politiques

Les partis Verts peinent à sortir du statut de mouvement social protestataire qui est initialement le leur. Elles sont confrontées à deux difficultés majeures : la division interne et la difficulté à nouer des alliances avec les partis traditionnels. Leurs résultats électoraux sont variables selon les périodes, mais aussi selon les types d'élection. Mais l'influence politique des écologistes ne se résume pas à leur implication dans l'exercice du pouvoir. Leur rôle est incontestable dans la capacité à construire des problèmes publics et à agir pour l'inscription sur l'agenda politique des questions environnementales : les exemples sont multiples, de la protection des espaces et espèces naturels au nucléaire en passant par la protection des sites paysagers, les OGM et le glyphosate. Bon gré mal gré, tous les autres partis ont consacré depuis les années 1990 une part de leur programme électoral aux questions

environnementales et, comme les entreprises, ont verdi leur discours avec plus ou moins de conviction la capacité des Verts à modifier les orientations des politiques publiques est moins évidente. En France, en matière environnementale, on n'observe pas sur le long terme de différences majeures entre les gouvernements de droite et de gauche, avec ou sans les Verts. Il faut ajouter que le système électoral français et son incitation au bipartisme sont un obstacle direct à l'influence électorale des Verts. Ce n'est pas le seul. Le poids déterminant dans notre pays des corps d'ingénieurs d'État dans l'orientation de secteurs aussi déterminants que l'agriculture, les transports ou l'énergie cantonne souvent les écologistes au rôle fragile de contre-pouvoir.

Pierre Lascoumes, Action publique et environnement, 2013.

Question 7 : Montrez que l'influence de ces partis ne se limitent pas à l'exercice du pouvoir. Quelles sont les difficultés auxquelles se heurtent les écologistes ?

B Les relations entre acteurs : coopération et conflit

Document 8 : Les actions menées contre les entreprises



250 personnes occupaient la Zone à défendre (ZAD) de Notre-Dame-Des-Landes de 1 650 hectares pour empêcher la construction d'un aéroport, projet vieux de 50 ans, qui fut finalement abandonné en janvier 2018.



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.



Le journal *Le Monde* révèle en 2017 que les études de Monsanto prouvant que le glyphosate n'était pas dangereux pour la santé avaient en réalité été écrites par des employés de l'entreprise.

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 dénégation du problème.

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

Question 8 : Quels conflits apparaissent dans ces documents ? Quels sont les différents acteurs ?

Document 9 : L'affaire du siècle

En décembre 2018, les associations Greenpeace, Oxfam, Notre Affaire à Tous et la Fondation pour la nature et l'homme ont déposé auprès de diverses autorités une demande préalable à un recours devant le juge administratif, soutenant que « l'incapacité de l'État à mettre en œuvre des mesures concrètes et effectives (en matière de changement climatique) et le non-respect inéluctable par la France de ses multiples engagements et objectifs constituent des carences fautive de l'État et engagent sa responsabilité ». Accompagnée d'une importante campagne médiatique et d'une pétition signée à ce jour par plus de deux millions de personnes, cette « Affaire du siècle » pourrait bien reconfigurer le militantisme en faveur des droits et de l'écologie en France. L'originalité de cette affaire ne tient pas à la démarche de recours à l'encontre de l'État. Aussi imparfait soit-il, le contrôle de l'administration par le juge administratif a souvent reposé sur l'engagement de la responsabilité

de l'État : c'est le cas lorsqu'il cause un préjudice « direct et certain » à des personnes morales ou physiques, réparé par l'attribution de dommages-intérêts. Ici, les quatre associations estiment que l'État leur a causé un préjudice en ne respectant pas ses engagements et objectifs chiffrés en matière de lutte contre le changement climatique, lesquels sont inscrits dans des lois, des textes internationaux et notamment européens. Elles invoquent également la violation d'engagements plus abstraits qui seraient fixés sous la forme de grands principes dans des traités ou la Constitution.

Matthieu Febvre-Issaly, L'affaire du siècle, Esprit 2019 (Avril).

Question 9 : Comment les ONG et les associations peuvent exercer une pression sur les acteurs concernés ? Donnez des exemples.

Document 10 : Coopérer pour réduire le gaspillage alimentaire

Tristram Stuart, advocate (porte-parole) anglais d'un peu moins de 40 ans, est un auteur militant qui a développé une expertise précoce sur le thème du gaspillage alimentaire. Il a fait des études littéraires et écrit deux livres concernant les impacts environnementaux de l'alimentation avant de s'intéresser au gaspillage. Il a réalisé une vidéo en 2012 vue plus d'un million de fois et était suivi par 14 000 personnes sur Twitter en 2016, diffusant ainsi de l'information sur le sujet. Lanceur d'alerte sur un sujet initialement peu connu, Tristram Stuart a régulièrement porté ses revendications auprès des directions du développement durable de grands supermarchés dans plusieurs pays. Une enseigne de distribution anglaise a pris plusieurs engagements sur le thème du gaspillage alimentaire comme la vente de produits au rabais au lieu de les jeter. La Commission européenne et des organismes onusiens l'ont mobilisé à plusieurs reprises pour présenter les résultats de son livre lors d'événements. Tristram Stuart correspond au profil des entrepreneurs compétents capables de susciter la coopération d'un grand nombre d'acteurs. Il a en effet assuré l'adhésion de militants issus d'associations environnementales et d'organisations internationales autant que de responsables du développement durable au sein de supermarchés.

Marie Mourad, « La lutte contre le gaspillage alimentaire en France et aux États-Unis » 2018.

Question 10 : Comment la coopération peut contribuer à résoudre le problème ?

Document 11 : Comment les Lobbys opèrent au sein de l'UE

Il veut couper court à tout fantasme . « Non, les institutions européennes ne sont pas vendues aux lobbys », insiste au bout du fil Pierre Moscovici, actuel commissaire européen chargé des affaires économiques et financières. Pour l'ancien ministre de François Hollande, « le rôle des lobbys est de nous donner un écho du monde extérieur ». Ne pas les recevoir serait, selon ce dernier, « une erreur » : « Cela reviendrait à légiférer dans une bulle. » « Le terme 'lobby' est un mot-valise qui peut désigner le meilleur comme le pire », souligne Pierre Moscovici. « Tous les lobbys ne sont pas toxiques, abonde l'eurodéputé LFI Younous Omarjee. Il est naturel d'entendre le monde économique. Le problème est de dénoncer les pratiques toxiques. » Entreprises, fédérations industrielles et intersectorielles, ONG et syndicats, cabinets de consulting ou d'avocats, think tanks... Toutes ces entités peuvent ainsi être considérées comme des lobbys et nombre d'entre elles possèdent des bureaux à Bruxelles, au pied des institutions européennes. « On estime qu'il y a entre 25 000 et 30 000 lobbyistes à Bruxelles : 70% d'entre eux représentent des intérêts commerciaux, 20% des intérêts publics et 10% la société civile, que ce soit des ONG ou des syndicats », détaille-t-il. Pour l'activiste, les lobbys à Bruxelles sont dans « une position particulière » : « Ils ont été créés à la demande, et parfois avec le financement de la Commission, qui avait besoin d'informations que les institutions nationales ne voulaient pas lui donner. »

<http://europe.vivianedebeaufort.fr>

Question 11 : Montrez que les problèmes environnementaux nécessitent une coopération entre acteurs. Quelles sont les limites d'une telle coopération avec les pouvoirs publics ?

Document 12 : L'économie circulaire : une logique collaborative



Question 12 : Pourquoi peut-on parler de collaboration entre acteurs complémentaires ?

C Les différents niveaux d'action

-Le niveau local

Document 13 : Compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement

En France, diverses compétences en matière d'environnement (cadre de vie, eau, air, sol, biodiversité), d'énergie, de déchets et de développement durable ont progressivement été attribuées par le législateur aux collectivités territoriales. Ces compétences sont obligatoires ou pour certaines facultatives. Dans tous les cas, elles sont principalement cadrées par le Code général des collectivités territoriales et par le Code de l'environnement.

Elles ont évolué et évolueront encore, dans le cadre de la poursuite de la décentralisation des réformes successives des compétences communales et des lois de décentralisation et dans le cadre des réformes des collectivités. Les collectivités territoriales assurent une part croissante des dépenses liées à la protection de l'environnement .

Compétence environnementale par type de collectivité :

-La région

Elle a principalement une compétence d'aménagement du territoire. -Déchets : les Régions doivent respecter les plans régionaux et interrégionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux, de favoriser leur réemploi (économie circulaire), de diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation.

-Eaux et assainissement : la région doit participer au Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

-Transports publics : Afin de limiter la pollution et les bouchons aux horaires pendulaires, la région gère l'organisation des transports ferroviaires régionaux.

-Espaces naturels : la région a plusieurs responsabilités relatives aux espaces naturels. Elle doit réaliser les inventaires du patrimoine naturel et les inventaires locaux (par exemple via un observatoire régional de la biodiversité).

-Urbanisme : la région peut produire des directives régionales d'aménagement.

-Le département

Le département ne dispose pas de nombreuses compétences en matière d'environnement. Une de ses compétences obligatoires est la gestion des Espaces Naturels Sensibles (ENS). Il agit également essentiellement dans le domaine des déchets. À côté de ces quelques compétences, le conseil général peut aussi agir via des actions volontaires dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

-Intercommunalité

Le volet intercommunal a aussi la possibilité d'être compétente dans la protection et la mise en valeur de l'environnement. Ces compétences en matière d'environnement sont pour beaucoup incluses dans les champs « facultatifs » ou « optionnels ». Elles sont donc non-obligatoires sauf pour la communauté urbaine et la métropole.

-La Commune

Les communes sont en possession des compétences majeures en matière d'environnement. En plus du pouvoir de salubrité publique propre au maire, les communes sont chargées de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la collecte et du traitement des déchets, de la lutte contre la pollution de l'air, des déplacements urbains et de la mise en valeur du littoral.

source : wikipedia

Question 13 : Quelle la particularité des collectivités territoriales (budget, marge de manœuvre, légitimité etc.) ? Pourquoi l'action au niveau local est importante ?

-Le niveau national

Document 14 : La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020

La loi de transition énergétique pour une croissance verte crée un élan d'écologie positive qui lève les freins, libère les initiatives et donne à chacun le pouvoir d'agir. Ce sont tous les acteurs qui feront progressivement émerger un nouveau modèle de société qui allie progrès économique, écologique et humain. Cette dynamique va être amplifiée par la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020. Elle succède à la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 et fixe le nouveau cap en matière de développement durable. Cette troisième stratégie innove par son ambition de définir un modèle de société plus sobre à horizon 2020. Ce nouveau modèle repose sur des leviers existants à amplifier et des opportunités à développer.

Ce sont tous les acteurs qui feront progressivement émerger un nouveau modèle de société qui allie progrès économique, écologique et humain.

Les axes et les priorités définis dans la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 ont donc été collectivement définis.

L'élaboration, initiée en début 2013, s'est articulée autour de trois grandes étapes.

Le contenu de la stratégie La stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 fixe le cap en matière de développement durable. Elle assure la cohérence de l'action publique et facilite l'appropriation par le plus grand nombre des enjeux et des solutions à apporter.

La lutte contre le changement climatique, la reconquête de la biodiversité, la sobriété dans l'utilisation des ressources, la réduction des risques sanitaires environnementaux sont des défis aux multiples implications économiques et sociales. Pour y répondre, il faut agir de manière collective et coordonnée. La stratégie, en dépassant les politiques sectorielles, propose une vision intégrée à horizon 2020.

- Axe 1 - Développer des territoires durables et résilients
- Axe 2 - S'engager dans l'économie circulaire et sobre en carbone
- Axe 3 - Prévenir et réduire les inégalités environnementales, sociales et territoriales
- Axe 4 - Inventer de nouveaux modèles économiques et financiers
- Axe 5 - Accompagner la mutation écologique des activités économiques
- Axe 6 - Orienter la production de connaissances, l'innovation vers la transition écologique
- Axe 7 - Éduquer, former et sensibiliser pour la transition écologique et le développement durable
- Axe 8 - Mobiliser les acteurs à toutes les échelles
- Axe 9 - Promouvoir le développement durable au niveau européen et international

source : wikipedia

Question 14 : Quel est l'intérêt d'une politique nationale ?

-Le niveau Européen

Document 15 : La politique européenne de l'environnement

Domaine d'action d'importance croissante pour l'UE, la politique de l'environnement couvre des thématiques aussi variées que la qualité de l'air, le recyclage des déchets ou le changement climatique. La politique de l'environnement est le produit de l'action conjointe de trois institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Conseil de l'UE) et des États membres. Il s'agit donc d'une compétence partagée, en accord avec le principe de subsidiarité. La plupart des décisions sont prises de la façon suivante : la Commission européenne – où siège le commissaire en charge de l'Environnement – fait des propositions de directives ou de règlements. Celles-ci sont ensuite examinées, amendées et adoptées conjointement par le Parlement européen et le Conseil, selon la procédure législative ordinaire. D'autres acteurs prennent part au processus décisionnel ou sont consultés par la Commission européenne : comme le Comité économique et social européen, les ONG, les associations de particuliers ou encore les experts scientifiques. Notons également l'importance de l'Agence européenne pour l'environnement, qui réalise des études afin d'informer les décideurs et le grand public sur les risques d'atteinte à l'environnement.

De manière plus formelle, l'Acte unique européen de 1986 prévoit, pour la première fois depuis le débat de la construction européenne, une compétence spécifique de l'UE sur le plan environnemental. Cette politique entre ensuite dans le domaine de la codécision (aujourd'hui procédure législative ordinaire) avec le traité de Maastricht de 1992.

Autre étape importante : le traité d'Amsterdam de 1997. C'est ce dernier qui reconnaît le principe de développement durable – un "développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs" – tel que défini par le rapport Brundtland de 1987 puis précisé lors du sommet de la Terre de Rio en 1992.

Enfin, plus récemment, le traité de Lisbonne de 2009 vient ajouter un nouvel objectif à la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. Il s'agit de la "promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique". Cette nouvelle compétence est accompagnée par la création d'un poste de commissaire à l'Action pour le climat, en plus du commissaire à l'Environnement, et parallèlement d'une direction générale "Climat" à la Commission européenne.

Les trois grands objectifs sont les suivants :

- La préservation du "capital naturel" (fertilité des sols, qualité de l'air et de l'eau, biodiversité. . .).
- La transformation de l'UE en une économie sobre en carbone et mesurée dans son utilisation des ressources (traitement des déchets, lutte contre le gaspillage, recyclage. . .).
- La protection de la santé humaine et du bien-être de l'homme (lutte contre la pollution, limitation des produits chimiques. . .).

La politique européenne de lutte contre le changement climatique

Plusieurs engagements chiffrés ont été pris par l'Union européenne pour l'horizon 2030 : réduire

les émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990, porter à 32 % la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie, et améliorer l'efficacité énergétique de 32,5 % par rapport aux projections faites en 2007 (ce dernier objectif n'est qu'indicatif).

Principes d'action Les principes fondamentaux qui sous-tendent l'action européenne en matière d'environnement sont les suivants :

-Le principe de précaution (concept né lors du sommet de la Terre de Rio en 1992 et intégré à l'acquis communautaire par le traité de Maastricht). Sous-entendu à l'article 36 du traité de Lisbonne, il vise à protéger des dommages imprévisibles et incertains. Il est à l'origine des mesures internationales sur la couche d'ozone (1980) et d'une directive de 2008 sur les OGM.

-Le principe de correction de la pollution à la source. Il consiste à chercher à remonter le plus en amont possible, en empêchant directement la source de la pollution. Ce traitement à la source est préférable à l'effacement en aval des conséquences de la pollution. Le principe "pollueur-payeur" (intégré à l'acquis communautaire par l'Acte unique européen). Les pollueurs doivent supporter le coût de la pollution dont ils sont responsables. Ils doivent donc verser une somme d'argent pour remédier aux dommages qu'ils ont causés. Financement de projets.

www.touteurope.eu

Question 15 : Expliquez le principe de précaution et de correction. Qu'est-ce que le principe de subsidiarité? Que signifie les compétences partagées?

-Le niveau international

Document 16 : L'Agenda 2030 du développement durable

L'adoption des Objectifs du développement durable, ces 17 leviers prioritaires pour un développement soutenable, a fixé notre cap, l'horizon vers lequel nous devons tendre." François Delattre, représentant permanent de la France auprès des Nations unies, le 10 octobre 2016.

La politique de développement de la France s'inscrit dans le cadre international de l'Agenda 2030 de développement durable adopté le 25 septembre 2015 par les Nations unies. Cet Agenda fixe 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) liant lutte contre la pauvreté et développement durable dans une triple dimension : économique, sociale et environnementale. Cette démarche se tient dans la continuité des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) datant de l'an 2000. Une approche globale et novatrice L'objectif est d'engager tous les pays dans une approche intégrée rendant les 17 ODD inséparables. Cette approche globale couvre ainsi l'ensemble des problématiques du développement, que ce soit au Nord comme au Sud. Il s'agit également de mettre en œuvre tous les ODD à différents niveaux, aussi bien national que local. Il est enfin extrêmement novateur dans le sens où il encourage la participation de la société civile, des citoyens et du secteur privé.

L'Agenda 2030 prend en compte la dimension environnementale, en insistant sur les liens entre lutte contre la pauvreté et préservation de la planète face aux dérèglements climatiques. Il recense cinq piliers du développement durable : planète, population, prospérité, paix et partenariats.

Enfin, c'est le Forum politique de haut niveau (FPHN), organisé chaque année, qui permet de mettre en œuvre les ODD à l'échelle internationale.

La France a été très impliquée dans les négociations de l'Agenda 2030. Elle a fait partie des 22 premiers pays à avoir présenté son rapport de la mise en œuvre des ODD, lors du Forum politique de haut niveau de 2016. A l'échelle nationale, elle a décidé une augmentation de ses financements vers l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 4 milliards d'euros d'ici 2020.

La France a particulièrement centré son action sur le climat, en organisant la COP21, amenant les Etats à signer l'accord de Paris, entré en vigueur le 4 novembre 2016.

www.diplomatie.gouv.fr

Question 16 : Pourquoi une action au niveau international est nécessaire sur les questions environnementales? Citez des actions ou institutions internationales en rapport avec les questions environnementales. Montrez que la coordination des actions au niveau supranational, national et

infra-national est indispensable? Donnez des exemples.

II Les politiques environnementales

A Les instruments de la politique environnementale

- Pour lutter contre les externalités négatives, les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments dont les principaux sont : la réglementation, le marché de quotas d'émission, la taxation, et les subventions à l'innovation verte. Ces différents instruments présentent des avantages mais aussi des limites, ils sont donc complémentaires.

Document 17 : L'externalité ou effet externe

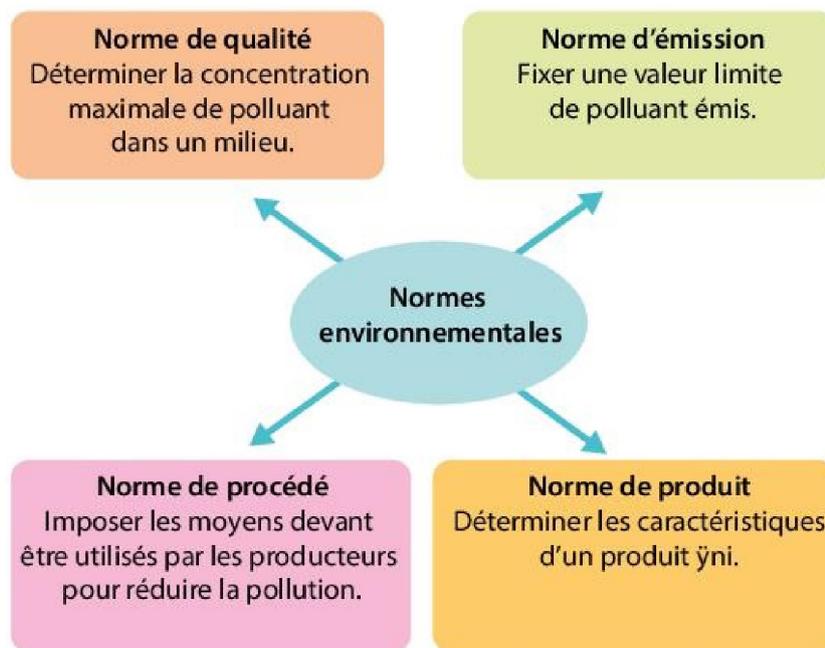
Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente ainsi deux traits caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande.

Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable. La pollution sous toutes ses formes est un exemple typique d'externalité négative : lorsqu'une usine rejette des déchets dans l'environnement, elle inflige, sans contrepartie, une nuisance aux habitants de la région. L'encombrement dû à la circulation automobile est un exemple d'externalité négative réciproque : chaque automobiliste est à la fois gêneur et gêné, émetteur et récepteur. La vaccination contre des maladies contagieuses, les retombées technologiques d'une innovation du domaine public sont, en revanche, des externalités positives. L'effet de réseau constitue l'exemple type d'externalité positive réciproque : la valeur accordée par un consommateur à un service de réseau augmente lorsque le nombre de consommateurs de ce service s'accroît.

Question 17 : Donnez des exemples d'externalités positives et négatives.

-Les normes permettent de contraindre (réglementations)

Document 18 : Les différents types de norme



Question 18 : Donnez des exemples pour chaque type de norme.

Document 19 : Avantages et limites des normes

L'efficacité de la norme est démontrée dans certains cas. Au niveau international, l'approche réglementaire a également été retenue pour lutter contre la destruction de la couche d'ozone provoquée par le rejet de certains gaz fluorés, utilisés dans les vaporisateurs, les climatiseurs et dans l'industrie du froid. Le protocole de Montréal signé en 1987 a graduellement interdit l'usage de ces gaz suivant un calendrier imposant une reconversion plus rapide des usines installées dans les pays développés que dans celles localisées dans les pays en développement. Il a eu un effet radical. Les émissions sont passées de 7,5 milliards de tonnes d'équivalent CO₂ en 1990 à 1,5 milliard en 2004.

Les limites de la réglementation par la norme

Il se trouve que la réglementation par la norme, bien qu'adaptée à certaines problématiques environnementales, n'est pas la solution la plus judicieuse en toute circonstance. Une première difficulté réside dans la définition du niveau de la norme, dans un contexte d'information imparfaite. Trop ambitieux, l'objectif de réduction des émissions risque de ne pas être atteint ou uniquement à un coût très élevé. Trop laxiste, la norme n'a pas de réelle utilité environnementale. Par ailleurs, du point de vue de l'efficacité économique, l'utilisation de normes devient moins adaptée lorsqu'il s'agit de réguler des sources d'émissions hétérogènes, comme dans le secteur de la production d'électricité, où peuvent être utilisés différents combustibles et technologies selon la nature de la demande d'électricité à fournir. Ici, il faudrait des normes différenciées pour prendre en compte les réalités économiques relevant de telles hétérogénéités. Enfin, la norme n'a pas de caractère incitatif. Les agents économiques ne sont pas incités à faire mieux que ce qu'elle prescrit, contrairement à certains instruments économiques, tels que la taxe.

Question 19 : Quels sont les avantages des normes ? Les limites ? Pourquoi la norme n'a pas un caractère incitatif ?

-La fiscalité et les subventions permettent d'inciter

Document 20 : La prime à la casse

Montants de la Prime à la Casse à partir du 3 août 2020				
	 Voiture électrique ≤20g/km CO2	 Voiture Hybride entre 21g et 50g/km CO2	 3000 € (80% du prix d'achat)	 Diesel / Essence ≤137g/km CO2 Crit'AIR 1, Crit'AIR 2*
foyer modeste / gros rouleur *	5000 € (80% du prix d'achat)	5000 €*† (80% du prix d'achat)	3000 € (80% du prix d'achat)	3000 € (80% du prix d'achat)
foyer RFR ≤ 13 489€/part	2500 €	2500 €*†	1500 €	1500 €
foyer 5 premiers déciles	2500 €	2500 €*†	1500 €	0 €
foyer 5 derniers déciles	2500 €	0 €	0 €	0 €

* première immatriculation après le 01/09/2019 pour les véhicules Crit'AIR 2.
† revenu fiscal de référence ≤ 6300€/part ou ≤ 13489€/part obligés à de longs déplacements professionnels (+60km/jour ou +12000km/an).
* hybrides rechargeables ayant plus de 40km, voire 50km d'autonomie électrique selon la norme retenue.

 **LegiPermis** Sécurité Routière et Législation

Question 20 : Quel est le principe de la prime à la casse ?

Document 21 : La taxe permet d'internaliser l'externalité

La taxation est un prélèvement obligatoire effectué par les pouvoirs publics sur les activités polluantes. Elle puise ses origines dans la publication en 1920 par Arthur Cecil Pigou d'Economics of welfare : après s'être interrogé sur la question des externalités négatives, il propose l'établissement de taxes imputables au pollueur. On parle classiquement d'écotaxes et de principe « pollueur/payeur ». Imposées par les pouvoirs publics, ces taxes constituent pour le pollueur un coût supplémentaire qui s'ajoute au coût privé marchand, ce qui modifie son calcul de production optimale. C'est un système incitatif qui repose sur l'internalisation des effets externes. Le recours aux instruments économiques permet, en théorie, de minimiser le coût total supporté par la société pour atteindre un objectif environnemental donné. En répercutant le coût des dommages environnementaux dans les prix, il rétablit l'égalité entre coût social et coût privé, et il oblige tout agent à arbitrer entre le coût marginal attaché à la diminution d'une unité de pollution et le coût lié au paiement de la taxe ou à l'achat d'un permis d'émission pour cette même unité. Il pousse, ce faisant, l'agent à mettre en œuvre les mesures de dépollution dont le coût marginal est inférieur au taux de la taxe ou au prix des permis. Les entreprises pouvant mettre en œuvre une dépollution dont le coût marginal est inférieur au taux de la taxe, à la subvention ou au prix des permis réduiront leurs émissions. Celles pour lesquelles ces coûts sont trop élevés s'affranchiront de cet effort de réduction en payant la taxe, en renonçant à la subvention ou en achetant des permis. Les efforts d'abattement sont, par conséquent, dirigés là où ils sont les moins coûteux. A la différence de la réglementation, les instruments économiques incitent les entreprises à aller au-delà du respect de simples normes, puisque réduire davantage la pollution leur permet d'économiser le montant équivalent de la taxe ou du prix des permis. Cela stimule en conséquence aussi l'effort d'innovation et de recherche et permet d'abaisser à long terme les coûts de réduction des émissions. Contrairement à une réglementation fondée sur les meilleures technologies disponibles, les instruments économiques présentent même l'avantage de l'efficience dynamique.

Source : C. Wendling, Trésor-éco n°19, septembre 2007

Question 21 : Expliquez le titre du document. Distinguez coût privé et coût social. Comment la taxe permet d'élever le coût privé vers le coût social. Quels avantages et inconvénients présentent la taxation ? Qu'est ce que le principe du pollueur-payeur ?

Document 22 : Subventionner les innovations vertes permet de favoriser les externalités positives

Les objectifs ambitieux fixés à l'horizon 2020-2025 pour amorcer la transition vers une économie circulaire nécessitent un volume d'investissements conséquents, ainsi que des aides à l'innovation pour accélérer la dynamique de transition. Certains projets d'investissement pourront faire l'objet d'aide publique, en particulier de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

L'Ademe apporte des aides à la recherche et développement ou à l'innovation dans ses domaines d'intervention.

www.ademe.fr

Question 22 : En quoi les subventions à l'innovation permettent d'inciter les agents économiques à modifier leurs comportements? Pourquoi cela favorise les externalités positives? Donnez des exemples. Quels sont les avantages et les limites ?

-Le marché des quotas

Document 23 : Comment fonctionne le système d'échanges de quotas d'émissions de Co2 en Europe

Vidéo à visionner

Question 23 : Expliquez le principe de fonctionnement du marché des quotas. Pourquoi peut-on dire qu'il s'agit d'un marché? Quels sont les avantages et les inconvénients ?

B Les dysfonctionnements de la mise en œuvre des politiques environnementales

Document 24 : La difficile mise en œuvre des politiques

Un certain nombre d'outils et de textes réglementaires ont été élaborés en s'appuyant sur les principes du développement durable. Ce cadre institutionnel reste cependant difficile à traduire dans la réalité car, entre les mots d'ordre et leur application le fossé est difficile à franchir. C'est pourquoi, le développement durable reste souvent invoqué, évoqué mais pas toujours appliqué. En passant au crible du « développement durable » un certain nombre de thématiques, on a pu mettre en évidence des dysfonctionnements, des ruptures entre l'idéal porté par le modèle tel qu'il est décrit réglementairement et sa mise en œuvre. Ces décalages entre la théorie et la réalité ne sont pas nécessairement à imputer aux élus locaux parce qu'il est plus facile d'énoncer des principes que de les appliquer. C'est ainsi que la conférence de Rio, en initiant les Agendas 21 locaux avoue un constat d'impuissance à énoncer, au niveau global, un discours participatif en l'imposant par une démarche top/down. En effet, l'application des principes du développement durable peut entraîner des modifications profondes des systèmes de production. D'autre part, en dépit d'une décentralisation affirmée, les élus locaux ne détiennent pas toutes les clés permettant une évolution dans le sens du développement durable. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, c'est l'Etat français qui mène une politique volontairement « verrouillée » par des organismes d'Etat (EDF, GDF. . .). Dans de nombreux cas les élus se heurtent à la question de la propriété foncière qui est le droit individuel le plus chèrement acquis et le plus difficile à résilier au bénéfice d'un usage collectif. Tout le droit de l'environnement depuis qu'il s'est mis en place après la révolution a eu pour objectif de protéger les biens et la propriété ce qui explique la difficulté à recentrer la ville sur elle-même. Le manque d'homogénéité et de cohérence dans les politiques publiques entre le niveau local et le niveau national représentent, en eux même des facteurs et des sources de dysfonctionnement. Il est plus facile d'encourager des initiatives locales si elles s'inscrivent dans une politique nationale cohérente et si elles peuvent bénéficier de partenariats et de financements nationaux. Il est paradoxal de demander à des élus locaux d'encourager la cohérence territoriale si les financements ou les règlements, décidés en haut lieu sont incohérents.

Helga-Jane Scarwell, Isabelle RousselLES, DÉMARCHES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Question 24 : Quels sont les problèmes évoqués dans le texte ?

Document 25 : Concilier les contraintes

Les projets d'infrastructure doivent souvent résoudre des problèmes complexes : favoriser la mobilité

sans dégrader l'environnement ; permettre la production et le transport d'énergies vertes sans porter atteinte au paysage, dé-saturer des zones denses. Ces problèmes complexes n'appellent pas toujours une solution tranchée et peuvent être traités de plusieurs manières : ainsi lorsqu'une ligne de chemin de fer est saturée, il est possible d'augmenter la capacité en mettant en service des trains plus grands, en améliorant la signalisation pour mettre en ligne plus de trains, ou en construisant une nouvelle ligne. Les conditions de réalisation de projets sont aussi plus complexes. Ce sont de moins en moins des projets neufs en rase campagne (nouvel aéroport, nouvelle ligne à grande vitesse, champ d'éolienne) ou en mer (éolien offshore). Ce sont souvent des projets d'extension, de modernisation d'infrastructures existantes dont l'exploitation ne peut être interrompue, des projets de développement dans des zones très denses. Cette complexité les rend de plus en plus coûteux. Les projets sont de plus en plus contestés. Les contestations traditionnelles sont connues : le refus de subir chez soi une nuisance même si le projet est utile à la collectivité (phénomène dit NIMBY¹) : ou les conflits sur les différents usages possibles d'un même territoire (agriculture, préservation de la biodiversité, projets de développement économique). Les grandes infrastructures font l'objet de contestations plus radicales dans la mesure où elles incarnent un modèle productiviste, défavorable à l'environnement et aux solidarités et productions locales. Si la France a conservé une capacité à faire, c'est-à-dire à concevoir et réaliser des projets, les conditions de conception ne sont pas optimisées pour faire converger efficacité économique et efficacité écologique. Ces difficultés s'organisent autour de deux grandes problématiques : les évolutions du cadre institutionnel se caractérisent par une accumulation de procédures et de normes ; l'État n'est plus le seul représentant légitime de l'intérêt général.

Philippe Aghion et al., « Comment concilier développement économique et environnement ? », 2014.

Question 25 : Quels sont les obstacles à la mise en oeuvre d'un projet de grande ampleur ? Quel est le paradoxe mis en avant dans le document ? Expliquez la fin du texte.

Document 26 : Concilier les contraintes

<p>L'ineffectivité : une décision est prise (loi adoptée, annonce ministérielle), mais les mesures d'application tardent ou restent en suspens.</p>		<p>La France est sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de la directive de 2008 sur la qualité de l'air (dépassement des seuils d'émission d'oxyde d'azote dans de nombreuses grandes villes).</p> <p>◀ Action pour dénoncer la pollution de l'air, place de la Concorde, à Paris, le 31 mars 2018.</p>
<p>L'inefficacité : une décision a été suivie de mesures d'application (normes), mais celles-ci ne produisent pas (en tout ou partie) les effets attendus.</p>		<p>L'usine Synthron (fabricant de matières plastiques et de produits chimiques) dans l'Indre-et-Loire a occasionné depuis 1963 une quarantaine de pollutions accidentelles et deux graves incendies.</p>
<p>L'inefficience : une décision et les mesures d'application sont prises, mais le coût final de l'intervention s'avère très élevé : la dépense était-elle justifiée ?</p>		<p>La loi instaurant une écotaxe sur les poids lourds, votée en 2009, devait entrer en vigueur en 2014 : le gouvernement y renonce sous la pression d'un mouvement social. Selon la Cour des Comptes, les pertes liées aux investissements réalisés s'élèvent à 1,08 milliard d'euros.</p> <p>◀ 160 portiques et 720 000 boîtiers GPS remis aux transporteurs routiers devaient permettre de collecter l'écotaxe.</p>

Question 26 : Relevez les trois raisons de l'inefficacité.

1. Les mouvements NIMBY (Not in My Backyard) décrivent une mobilisation contre un projet près de son domicile.

C La gestion des biens communs

Document 27 :La tragédie des biens communs

L'histoire de l'Angleterre et du mouvement des enclosures, qui opposa très violemment les pauvres des campagnes aux propriétaires terriens entre le XIII^e et XVII^e siècle a été la première incarnation des analyses et des mouvements sur les communs. Les propriétaires voyaient dans la privatisation et la clôture des espaces la garantie d'une meilleure productivité, notamment pour l'élevage des moutons destinés aux filatures. Les pauvres, qui dans les coutumes et les premiers textes législatifs avaient des droits élémentaires sur les communs, y voyaient une expropriation de leur moyens de subsistance : la récolte du miel, le bois de chauffe, les produits de la cueillette. Une expropriation qui les conduisait à rejoindre les villes et accepter les travaux les plus ingrats, notamment l'engagement sur les bateaux de la marine anglaise. Cependant, tous les économistes semblaient avoir oublié la notion de communs lorsqu'en 1968 paraît l'article de Garrett Hardin, « La tragédie des communs », dans lequel il estime que chacun étant guidé par son avidité va essayer de bénéficier au mieux des communs, sans prendre en charge leur renouvellement. Il en conclut que la gestion optimale des communs passe soit par la privatisation du bien considéré, soit par la nationalisation, et qu'il vaut mieux créer des inégalités que de conduire à la ruine de tous. Cet article va rester longtemps une référence, au point que jusqu'à ces dernières années et la reconnaissance du travail d'Elinor Ostrom, il était impossible dans un lieu public de parler des communs sans que quelqu'un ne pose la question de leur « tragédie ». Mais paradoxalement, cet article va également remettre la question des communs à l'ordre du jour. Il aura ainsi poussé Elinor Ostrom et son mari Vincent à approfondir les études sur les communs. Ils vont examiner ce qui se passe réellement dans les communs existants. Et montrer que des formes de gouvernance autres que privatisation ou étatisation sont possibles, et qu'elles sont concrètement mises en œuvre par des communautés pour protéger et maintenir les ressources partagées qui leurs sont confiées. Dès lors, des chercheurs du monde entier vont aller étudier les modes de gestion des communs dans de nombreux endroits, à la suite et à l'image des premiers travaux d'Elinor Ostrom sur la gestion directe des réseaux d'irrigation par les parties prenantes en Californie du Sud, ou les façons dont des copropriétaires peuvent gérer correctement et collectivement les immeubles. Ils découvriront ainsi que la gestion de ressources partagées passe par la constitution d'arrangements institutionnels, souvent informels, mais néanmoins dotés d'une force de réalisation par l'implication des acteurs directement concernés. Loin du modèle de Hardin, dans lequel les éleveurs pouvaient faire paître leurs animaux dans un même champ sans jamais se parler, au point d'en épuiser la source même de nourriture, les chercheurs découvrent la grande variété et l'inventivité des communautés réelles pour gérer les ressources communes ».

Elinor Ostrom et la réinvention des biens communs, Blog du Monde diplomatique, Juin 2012

Question 27 : Expliquez la tragédie des biens communs.

Document 28 :Le climat : Bien commun ou bien collectif ?

Du point de vue économique, le climat a la nature d'un « bien commun », en ce sens qu'il n'est pas exclusif puisque sa dégradation touche, bien que de manière différenciée, tous les habitants de la planète, et qu'il est rival dans la mesure où ses dérèglements sont la résultante de l'accumulation de GES, elle-même fruit des actions individuelles. Les dérèglements du climat étant la résultante des émissions de GES, celles-ci peuvent être analysées comme une pollution qui, dans l'analyse économique, correspond à une externalité négative. Dans de telles situations, les agents économiques individuels ne prennent en compte, dans leurs décisions, que les coûts et les bénéfices privés de leurs actions, négligeant ainsi les coûts subis par les tiers, donc par la collectivité tout entière – s'agissant du climat, l'humanité tout entière. Puisqu'il y a externalité, il y a défaillance de marché en situation de laisser-faire : en présence d'externalité négative, le coût privé est inférieur au coût social, de sorte que l'action à l'origine de l'externalité tend à être choisie de manière excessive au regard de ce qui est socialement souhaitable. En revanche, la qualité du climat à une époque donnée peut être considérée comme un bien collectif : tout le monde bénéficie au même moment d'une certaine qualité de l'air par exemple. Si on mène une politique d'amélioration de la qualité de l'air dans une

ville par exemple, elle bénéficie à tous les habitants en même temps, cette qualité est ni rivale, ni exclusive. On voit donc que le climat peut être abordé soit comme un bien commun, soit comme un bien collectif : tout dépend de la façon dont on le définit, et du problème que l'on pose. La "nature" d'un bien dépend de la définition précise que l'on en donne, et du problème que l'on pose. Si l'on prend l'exemple de l'eau, elle peut être successivement un bien privatif (la consommation d'eau par un ménage), un bien commun (les réserves d'eau dans une région donnée) et un bien collectif (la qualité de l'eau sur un territoire).

Fiche Eduscol « quels instruments pour la politique climatique ? »

Question 28 : Rappelez la différence entre un bien commun et un collectif ? Quel problème pose la question de la différence entre coût social et coût privé ? Pourquoi peut-on parler de défaillance de marché ?

Document 29 :Les accords internationaux

-**1972 Rapport du Club de Rome** "Limits to Growth", dit Rapport de Meadows : premier rapport critique du modèle de croissance et de ses effets écologiques.

-**1990 Premier rapport du GIEC** (Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), organe international indépendant des États qui rassemble des centaines d'experts chargés d'évaluer les connaissances scientifiques liées au changement climatique.

-**1992 Sommet de la Terre à Rio** : la communauté internationale se mobilise et adopte une convention sur la protection de la biodiversité et une autre contre le changement climatique.

-**1997 Protocole de Kyoto** : Les pays développés s'engagent à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport à 1990 pour la période 2008-2012. Les pays en développement ne sont pas tenus par des obligations de réduction de leurs émissions. Les États-Unis ne ratifieront pas ce protocole.

-**2012 Sommet de la Terre Rio+20**(Rio, vingt ans après) :les attentes furent restreintes et le bilan mitigé.

-**2015 COP21 à Paris**, 21^{ème} conférence des parties : elle se conclut par la signature de l'Accord de Paris, premier accord universel (195 pays) sur le climat avec pour objectif de limiter l'augmentation des températures mondiales à 1,5°C.

-**2018 COP 24 à Katowice** en Pologne qui adopte un guide technique d'application de l'Accord de Paris mais ne parvient pas à rehausser les ambitions des États. Les pays les plus vulnérables (insulaires) demandent plus d'efforts, financiers et politiques pour garantir leur survie tandis que les pays exportateurs d'énergies fossiles poussent pour obtenir plus de latitude sur les mesures à mettre en place.

Question 29 : Rappelez pourquoi la gestion de ce problème doit se faire au niveau international ? Quel est le problème pour les pays pauvres ?

Document 30 :Les passagers clandestins de la taxe carbone

Pour passer à une économie bas carbone, il faut donner des signaux prix qui orientent les choix, disent les économistes. Ainsi naquit l'idée de la taxe carbone qui dans sa conception actuelle évite de faire payer ceux qui polluent le plus. Ainsi fut annoncé le moratoire sur l'augmentation de la taxe carbone par le premier ministre Edouard Philippe en décembre dernier après un mois de mobilisation des gilets jaunes. Taxe carbone... taxe dangereuse, pourtant, le but de la taxe carbone c'est au contraire de limiter les émissions de gaz à effet de serre pour éviter des catastrophes bien plus dangereuses. Comment en est-on arrivé là ? Comment une taxe censée sauver le climat a-t-elle pu devenir si impopulaire ?

La réponse tient en deux mots. Deux mots qui caractérisent la problématique majeure de la lutte contre le changement climatique : passager clandestin. La théorie du « Passager clandestin », « free rider » en anglais a été modélisée dans les années 60 par un socio-économiste américain. Le passager clandestin, c'est celui qui ne respecte pas les règles communes et en tire profit. Pour le climat, c'est celui qui ne fait pas sa part de chemin pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, mais bénéficiera des efforts que feront les autres. "D'autres paieront pour moi", c'est la logique du

passager clandestin. L'ennemi du bien commun, c'est le passager clandestin. Qui sont les passagers clandestins de la taxe carbone? Tous ceux qui ne la paient pas, ou peu, mais seront gagnants si in fine ce mécanisme réussit à faire changer les comportements. Car au départ, c'est ça l'idée de la taxe carbone : renchérir le prix de ce qui pollue pour que les agents économiques, consommateurs, entreprises, Etats réorientent leur choix vers des solutions bas carbone.

Marie Viennot, France culture.

Question 30 : Comment ce type de comportement peut se traduire à l'échelle internationale ?

Document 31 : Accord de Paris : un passager clandestin nommé Trump

En annonçant le 1er juin 2017 le retrait des États-Unis, Donald Trump a choisi de conduire sa stratégie de soutien aux énergies fossiles en dehors de l'accord de Paris. Ce retrait ne facilite en rien la réorientation de la politique énergétique fédérale qui se heurtera à de nombreux obstacles internes et aux lois de l'économie. A moyen terme, le risque est que par un effet de contagion, d'autres grands producteurs d'énergie fossile se détournent de l'accord en démultipliant les passagers clandestins. Christian de Perthuis, www.chaireeconomieduclimat.org

Question 31 : Quels peuvent être les conséquences de ce retrait ? En quoi il s'agit d'un comportement de type passager clandestin ?

Document 32 : La justice climatique mondiale

Lors du Sommet International dédié à la lutte contre le réchauffement climatique (COP 21) qui s'est tenu à Paris (2015), les négociateurs des 192 pays représentés ont fixé un seuil d'élévation de la température moyenne de la planète de 1,5°C à ne pas dépasser d'ici 2050 : un véritable accord historique. Si certains experts ont avancé que seul le changement technique permettra de tenir cet objectif, d'autres avancent, au contraire, que la voie politique et morale structurée autour d'une justice climatique mondiale pourrait y parvenir. Olivier Godard propose une synthèse et une réflexion sur la justice climatique mondiale.

Qui est responsable de la situation actuelle ? Comment trouver des accords suffisamment consensuels pour ne délaissier personne ?

Depuis les années 1990, les scénarios catastrophes sur le réchauffement amènent à tirer la sonnette d'alarme. La responsabilité des pays est engagée, et chacun observe son voisin comme s'il était le principal fautif de cette situation. A priori, la réponse la plus évidente serait d'essayer de trouver un ou des fautifs et de demander réparation. Faut-il encore accuser les pays du Nord ? Si les pays en voie de développement pointent du doigt le comportement pour ainsi dire « indiscipliné » des pays développés, il est rappelé que les initiatives de ces derniers génèrent tout même des externalités positives dont les pays en voie de développement profitent (par exemple, sur le plan technologique). Les habitants des pays en voie de développement accusent ceux des pays développés d'être les principaux responsables du réchauffement climatique.

<https://journals.openedition.org/oeconomia/2340>

Question 32 : Expliquez le concept de justice climatique ? Pourquoi les pays pauvres s'opposent aux pays riches ?

Document 33 : Pays pauvres et pays riches

Le réchauffement climatique rend plus pauvres les pays pauvres et plus riches les pays riches.

La hausse des températures a amélioré la productivité agricole et humaine dans les pays riches tempérés et l'a majoritairement détérioré dans les pays pauvres, d'après des chercheurs de Stanford. À terme, tous les pays risquent de connaître de fortes pertes économiques avec l'aggravation du réchauffement climatique.

« Notre étude montre que la plupart des pays pauvres sur Terre sont considérablement plus pauvres qu'ils ne l'auraient été sans le réchauffement climatique. Dans le même temps, la plupart des pays riches sont plus riches qu'ils ne l'auraient été », résume le climatologue Noah Diffenbaugh dans un communiqué de l'université Stanford. Il est l'auteur principal d'une étude parue le 22 avril dans la revue américaine. Les chercheurs ont utilisé les résultats d'études précédentes pour analyser l'évolu-

tion des températures et l'évolution du produit intérieur brut (PIB) dans 165 pays. Leurs résultats montrent qu'il existerait une température idéale, à la fois pour la productivité de l'agriculture, pour la santé humaine et la productivité au travail. Et comme les températures s'élèvent partout sur le globe, les pays froids se rapprochant de cet idéal ont gagné en richesses produites tandis que les pays qui étaient déjà chauds se sont appauvris en se réchauffant au-delà de ce seuil.

25 % d'inégalités en plus

Or, la répartition entre pays chauds et pays froids recouvre largement celle entre pays pauvres et pays riches sur la planète. Entre 1961 et 2010, concluent les scientifiques, le réchauffement climatique a ainsi diminué de 17 à 30 % la richesse par personne dans les pays les plus pauvres. Et bien que les inégalités entre pays se soient globalement réduites ces dernières décennies, ces inégalités de richesse par habitant entre pays pauvres et pays riches sont de 25 % plus élevées qu'elles ne l'auraient été sans réchauffement. Certains exemples avancés par les chercheurs sont édifiants. En Inde, le réchauffement serait ainsi responsable d'une perte de 31 % du PIB par habitant entre 1961 et 2010. Le manque à gagner serait même de 36 % pour le Soudan, de 29 % pour le Nigéria ou de 25 % pour le Brésil. À l'inverse, la richesse par habitant de la Norvège a augmenté de 34 % de plus entre ces deux dates grâce au réchauffement climatique, celle du Canada de 32 % et celle de la France de 4,8 %.

Enfin, les auteurs soulignent l'iniquité de la situation. Ces sont les pays riches, qui se sont industrialisés tôt grâce aux énergies fossiles en émettant énormément de gaz à effet de serre, qui profitent le plus de la situation. Grâce au réchauffement climatique, les plus gros émetteurs bénéficient en moyenne d'un surplus de 10 % de PIB par habitant tandis que les plus faibles émetteurs ont vu leur PIB par habitant être pénalisé de 25 % en moyenne. « Cela correspond au déclin de la production économique observé aux États-Unis pendant la Grande dépression », note Marshall Burke.

Ces chercheurs de Stanford n'en sont pas à leur première étude sur l'impact économique du réchauffement climatique. En mai 2018, ils signaient déjà un article dans la revue Nature dans lequel ils chiffrèrent à 20 000 milliards de dollars le manque à gagner mondial d'ici la fin du siècle si le climat se réchauffait de 2°C plutôt que de 1,5°C. Et si l'on atteint les 4°C de réchauffement, ce que notre trajectoire actuelle rend plausible, la production par habitant chuterait de 30 % d'ici 2100, écrivaient-ils. En février, c'est le rapport du think tank britannique IPPR qui alertait sur les conséquences en cascade potentielles du changement climatiques : coût exorbitant des catastrophes naturelles, famines, migrations, conflits, etc. Le climat pourrait ainsi être à l'origine d'une crise systémique majeure similaire à celle de 2008.

La solidarité Nord-Sud, elle, peine toujours à émerger. Il est pourtant avéré que les pays riches sont historiquement responsables du dérèglement climatique (les États-Unis et l'Union européenne totalisent plus de la moitié du total des rejets de CO₂ entre 1850 et 2007) et que les pays pauvres en subissent les plus lourdes conséquences. À titre d'exemple, la mortalité due aux vagues de chaleurs va devenir particulièrement élevée dans les pays tropicaux et subtropicaux, pourrait être multipliée par 20 en Colombie d'ici 2080. En Afrique, les prix alimentaires pourraient flamber de 70% d'ici 2080 et 100 millions de personnes pourraient tomber sous le seuil de pauvreté dès 2030 à cause du changement climatique, en Afrique et Asie du Sud-Est, estime la Banque mondiale.

www.usbeketrica.com/article/rechauffement-climatique-creuse-inegalites-pays

Question 33 : Quels est le problème soulevé dans le document ? Pourquoi cela pose un problème pour trouver accord au niveau international ?