

Chapitre 4 : Quelle action publique pour l'environnement ?

Objectifs d'apprentissage :

- 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 : **règlementation, 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.

Problématiques du chapitre : Comment la question environnementale devient-elle un problème public ? Quels acteurs agissent pour l'environnement ? Quelles relations entretiennent les acteurs des questions environnementales ? Quelles sont les différentes échelles de l'action publique pour l'environnement ? Quels sont les instruments utilisés par les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement, ainsi que leurs avantages et leurs limites ?

Quels obstacles limitent l'efficacité des Etats dans la lutte contre le dérèglement climatique et quelles sont les contraintes qui pèsent sur les négociations et accords internationaux ?

Plan :

1) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES ACTEURS

- A. Différents acteurs participent à la construction de l'environnement comme problème public
- B. Des acteurs entretenant des relations de coopération ou de conflit

2) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES MOYENS

- A. Une action publique pour l'environnement articulant plusieurs échelles
- B. Différents outils à la disposition des pouvoirs publics

3) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES DIFFICULTES

- A. La mise en œuvre des mesures se heurte à des dysfonctionnements de l'action publique
- B. Les stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre les pays contraignent l'action internationale

Introduction

Vidéo 1 : Comprendre le réchauffement climatique en 4 minutes, *Le Monde* : <https://youtu.be/T4LVXCCmIKA>

Q1 : Peut-on corréliser croissance et réchauffement climatique ? Vous pouvez proposer un enchaînement de phénomènes, en utilisant les concepts appropriés (externalités par exemple).

1) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES ACTEURS

A . Différents acteurs participent à la construction de l'environnement comme problème public

Document 1 : Problème public et mise à l'agenda politique : quelle relation ?

« Qu'entend-on par « politique publique » ? Le concept de politique publique désigne l'ensemble des objectifs et des moyens mis en œuvre par une autorité publique et qui porte sur un domaine spécifique de la société et du territoire (environnement, logement...).

Une politique publique est le fruit d'une pluralité d'acteurs. Les décideurs publics (c'est-à-dire les « détenteurs du pouvoir politique ») ne prennent jamais leurs décisions de façon complètement autonome et ils ne sont jamais seuls dans la conception et la définition des politiques publiques. D'autres acteurs interviennent, de façon plus ou moins explicite : il peut s'agir par exemple d'associations, de partis politiques, d'experts... Chacun va chercher à imposer la représentation du problème la mieux accordée à ses intérêts et à ses croyances, et le résultat va dépendre des ressources que chacun de ces groupes peut mobiliser et investir dans le système d'interaction et, en particulier, des ressources dont ils disposent pour influencer le pouvoir politique.

Une séquence de politique publique : le cas de l'inscription sur l'agenda

Pourquoi et comment un problème social va-t-il donner lieu à une politique publique ? Autrement dit, qu'est-ce qui va conduire l'Etat à se saisir d'une question et à se décider à intervenir ? La question est très simple à formuler mais la réponse est en revanche plus complexe.

Une erreur souvent commise consiste à accorder trop d'importance aux responsables politiques, et à croire que l'intervention de l'Etat ne dépend que d'eux (...) Comme on l'a souligné, les politiques publiques sont définies, élaborées et appliquées dans le cadre d'un système d'interaction. Ce qui signifie que les détenteurs du pouvoir politique ne sont que l'un des acteurs qui participent à leur élaboration. Même s'ils en sont l'acteur principal, ils doivent tenir compte de « l'opinion publique », des intérêts et des demandes des autres participants (...). C'est l'apport décisif des analyses de l'agenda politique, et de la construction des problèmes publics, que d'avoir mis cet aspect en lumière.

La logique de l'agenda politique et les mécanismes de publicisation des problèmes.

Pour chercher à comprendre cette phase capitale où un problème social devient un problème public, et pour comprendre ce qui pousse les autorités à intervenir et à agir, les chercheurs ont élaboré un concept très largement utilisé : celui d'agenda. On peut définir l'agenda comme l'ensemble des problèmes qui sont perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des pouvoirs publics. L'agenda c'est donc l'ensemble des problèmes qui font l'objet de l'attention des pouvoirs publics. (...)

La question est donc de savoir à travers quels mécanismes un problème peut conduire à une intervention publique. Ce qui est sûr, c'est qu'il n'y a pas de lien de causalité automatique entre la gravité d'un problème et le déclenchement d'une intervention publique. Par exemple, le phénomène de la pollution atmosphérique apparaît dès le 19ème siècle, avec la révolution industrielle : pourtant les premières politiques de protection de l'environnement ne débutent que dans les années 1970. On ne peut donc pas expliquer l'intervention publique par le seuil d'intensité du problème à régler (...).

Il n'y a donc pas de problèmes qui, par leur nature ou en raison de leur gravité, seraient automatiquement des « enjeux politiques ». Un problème devient un enjeu politique lorsque des acteurs parviennent à susciter un débat public autour de lui et à le faire inscrire à l'agenda politique. Il faut donc que des acteurs perçoivent le problème, s'en saisissent, le définissent et le portent devant les autorités. Deux facteurs favorisent l'inscription d'un problème sur l'agenda politique : le fait que les acteurs qui s'en emparent disposent de ressources importantes et le fait que la question mobilise un vaste public. (...) Une question aura d'autant plus de chance d'être prise en considération par

les pouvoirs publics (donc d'être inscrite sur l'agenda) qu'elle sera soulevée par des acteurs disposant de ressources, qu'elles soient matérielles (moyens financiers), médiatiques ou symboliques (...).

La transformation d'un problème en objet d'action publique est donc le produit d'une activité réalisée par tout un ensemble d'acteurs. (...) Ainsi, dans le cas de la mise à l'agenda du sida, l'analyse de « l'émergence » du problème public montre bien la diversité des acteurs concernés (partis politiques, corps médical, association de malades, Eglise, intellectuels...) leur réaction ou leur absence de réaction, et la complexité du processus qui aboutit à faire de la maladie un problème politique. (...) Pour être inscrit sur l'agenda des pouvoirs publics, le problème doit être considéré comme relevant de la sphère publique (...) si un problème est considéré comme relevant de la sphère privée, il ne sera pas inscrit à l'agenda politique. »

Source : D'après J-Y. Dormagen et D. Mouchard, *Introduction à la sociologie politique*.

Q1 : Quelle est la différence entre un problème social et un problème public ? Comment un problème social devient-il un problème public ? Illustrez ensuite avec un exemple.

Q2 : Quels sont les différents types d'acteurs qui participent à la construction d'un problème public ? Donnez à chaque fois un exemple en lien avec la question environnementale.

Q3 : Les acteurs qui participent à la construction d'un problème public ont-ils forcément les mêmes intérêts ? Que peut-on en déduire ?

Q4 : Quand un problème public est-il mise à l'agenda politique ? Qu'est-ce que cela signifie ?

Q5 : Proposez une définition du concept d'action publique.

B. Des acteurs entretenant des relations de coopération ou de conflit

Vidéo 1 : « Trump, l'ennemi du climat », FRANCE24, YouTube : <https://www.youtube.com/watch?v=vhbRfkauYO>

Note : Joe Biden, le successeur de Donald Trump à la présidence des Etats-Unis en 2020, a annoncé le retour des EU dans l'accord de Paris sur le climat.

Q1 : « Il est censé faire 21 degrés aujourd'hui, mais il fait super froid ! », vocifère Donald Trump dans un discours de 2016 pour nier le réchauffement climatique. En quoi une telle affirmation est-elle absurde ?

Q2 : Quelle est la stratégie des climatosceptiques (ou des antivaxins par exemple) ?

Q3 : A l'aide de la vidéo, montrez en quoi les acteurs qui participent à la construction de la question du réchauffement climatique comme problème public nourrissent des relations de coopération et de conflit ? (Utilisez la méthode AEI)

Document 2 : « L'Affaire du siècle »

La justice reconnaît pour la première fois que l'Etat a commis une « faute » en se montrant incapable de tenir ses engagements de réduction des gaz à effet de serre.

« **Une victoire historique pour le climat.** » C'est peu de dire que le jugement rendu mercredi 3 février 2021 par le tribunal administratif de Paris a donné satisfaction aux associations de défense de l'environnement et à leurs avocats.

Deux ans après avoir recueilli plus de 2 millions de signatures en moins d'un mois – une mobilisation sans précédent en France –, pour dénoncer l'« inaction climatique » de l'Etat, « *L'affaire du siècle* » avait rendez-vous avec la justice. Les quatre ONG à l'origine de la pétition (Notre affaire à tous, Greenpeace, Oxfam et la Fondation Nicolas Hulot) avaient déposé en mars 2019 un recours devant le tribunal administratif de Paris pour « carence fautive » de l'Etat [en droit la carence fautive signifie la situation où une personne ou une institution s'est abstenue d'exécuter une obligation conforme au droit].

À l'issue de ce premier grand procès climatique en France la justice reconnaît pour la première fois que l'Etat a commis une « faute » en se montrant incapable de tenir ses engagements de réduction des gaz à effet de serre (GES) sur la période 2015-2018. Pour rappel, la France s'est engagée à diminuer ses émissions de 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990 (...).

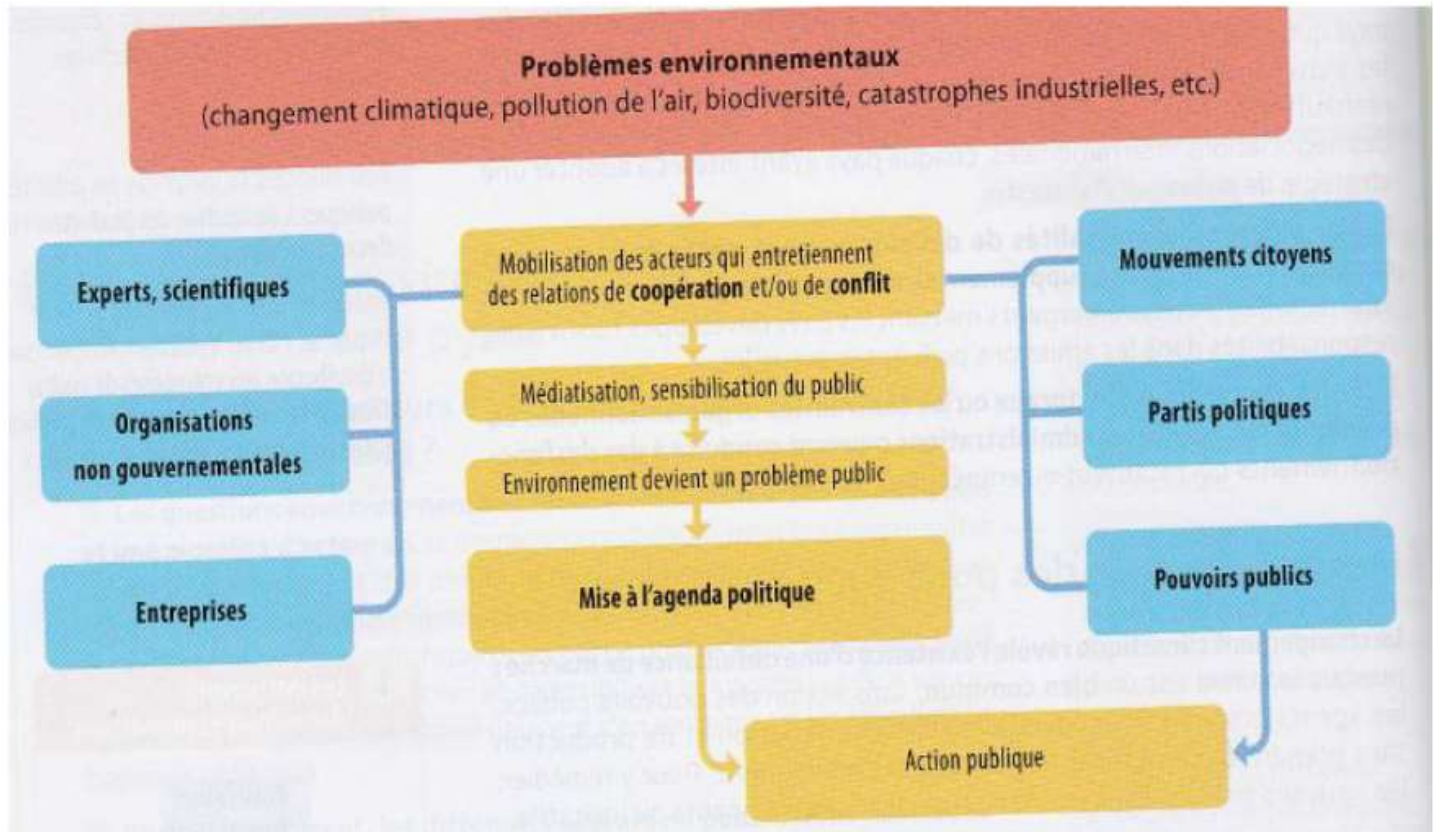
La France n'est en effet pas sur la bonne trajectoire. Dans son rapport annuel, publié en juillet 2020, le Haut Conseil pour le climat juge sévèrement la politique du gouvernement : « *Les actions climatiques ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs.* » Ainsi, les émissions de GES ont baissé de 0,9 % entre 2018 et 2019, alors que le rythme devrait être d'une diminution annuelle de 1,5 %, et de 3,2 % à partir de 2025 (...). »

Source : Le Monde, « *L'affaire du siècle* » : l'Etat condamné pour « carences fautives » dans la lutte contre le réchauffement climatique », février 2021.

Q1 : Quels sont les acteurs mobilisés dans cette « Affaire du siècle » ?

Q2 : À l'aide du document, montrez que les différents acteurs qui participent à la construction d'un problème public entretiennent des relations de coopération et de conflit.

Schéma de synthèse de la partie 1 : Différents acteurs participent à la construction des questions environnementales comme **problème public** et à leur mise à **l'agenda politique**



2) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES MOYENS

A. Une action publique pour l'environnement articulant plusieurs échelles

Document 3 : Les différentes échelles de l'action publique pour l'environnement

« Les spécificités des ressources naturelles rendent nécessaires d'articuler l'action publique en faveur de l'environnement à différentes échelles. (...) »

Une action à différentes échelles

Les différentes zones géographiques sont fortement interdépendantes : la situation sur un territoire donné dépend non seulement de ce qu'il s'y passe, mais aussi de ce qui se passe ailleurs.

Une dégradation locale de l'environnement, comme la déforestation, peut avoir des conséquences locales en détruisant l'habitat de certaines espèces animales et végétales, mais aussi globales en participant au réchauffement climatique (les forêts absorbant du CO₂). L'action publique pour combattre ces dégradations est donc tout aussi légitime au niveau du territoire qu'à l'échelle internationale.

Des problèmes locaux ont aussi parfois des origines globales. C'est le cas par exemple lorsque certaines régions sont touchées par la multiplication d'évènements climatiques extrêmes, tempêtes ou sécheresses, qui trouve son origine dans le réchauffement global de la planète.

Pour être efficace, l'action publique pour l'environnement doit par conséquent articuler différentes échelles, au niveau local, national, européen, et international »

Source : Sous la dir de M. Navarro, *Bled des SES*, 2020.

« La gouvernance mondiale »

C'est en 1972 que s'est tenue la première conférence sur le climat à Stockholm, aboutissant à la création du Programme des Nations unies pour l'environnement¹ (PNUE). Mais il est possible de considérer que la gouvernance mondiale de la question environnementale a été lancée lors de la conférence de Rio de 1992 qui a conduit à la tenue d'une conférence des parties (Conférence of parties, COP) annuelle à partir de 1994. Cependant, si à partir de cette date, le nombre de textes signés (mais pas nécessairement ratifiés) a fortement augmenté (500 accords environ à ce jour), la cohérence d'ensemble n'existe pas. C'est pourquoi en 2010, le PNUE a proposé un certain nombre d'objectifs visant à renforcer cette gouvernance mondiale de l'environnement. (...) Suite à la COP 21, un accord a été conclu en vue de réduire massivement les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour contenir le réchauffement climatique. Il s'agit d'engagements volontaires, non contraignants, dont chacun reconnaît qu'ils seront insuffisants pour contenir l'accroissement de la température moyenne sous le seuil de +2°C. (...)

Au niveau régional : le cas européen

Suite à la signature du protocole de Kyoto² (1997), entrée en vigueur en 2005, des objectifs de réduction des GES ont été définis : il s'agissait de les réduire de 5,2% entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990. L'Union européenne a été à la pointe de cet objectif, et elle l'a même dépassé. Pour cela des instruments ont été privilégiés : la réduction des normes d'émission de GES, en particulier pour les véhicules automobiles (...).

Au niveau local : le rôle des villes

L'urbanisation du monde va se poursuivre avec des prévisions à 70% de citadins en 2050. Or les émissions de CO₂ proviennent principalement des villes, du transport urbain et de l'habitat. Dès lors, les décisions et incitations locales peuvent sans doute jouer un rôle important dans la lutte contre le réchauffement climatique. D'abord en promouvant des transports propres puisque l'encombrement urbain est une des sources majeures des émissions de GES. Ensuite en repensant l'habitat à deux niveaux. L'ancien doit être rénové dans un objectif d'économie d'énergie ; le neuf doit correspondre à des bâtiments à énergie positive, c'est-à-dire produisant davantage d'énergies propres que leurs besoins. (...) Agir au niveau local permet d'impliquer davantage les citoyens et de gagner leur adhésion. »

Source : Sous la direction d'Alain Beitone, *Economie, sociologie et histoire du monde contemporain*

1PNUE : Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE, également appelée ONU Environnement) est la plus haute autorité des Nations unies dédiée aux questions environnementales, puis au développement durable. Il a pour mission de coordonner les actions environnementales de l'ONU.

2Protocole de Kyoto : le protocole de Kyoto (ou accord de Kyoto), adopté en 1997, a mis en place un agenda pour réduire les émissions de GES des pays industrialisés. Cet accord officialise la prise de conscience des dangers liés au réchauffement climatique d'origine humaine et fixe l'objectif de réduction des GES afin de limiter la hausse de la température moyenne au niveau mondial.

Q1 : Rappelez les définitions des concepts d'action publique et de développement durable.

Q2 : Quelle est la condition de l'efficacité de l'action publique pour l'environnement ? Pourquoi ?

Q3 : Proposez une définition du concept de gouvernance mondiale.

Q4 : Quelle forme peut prendre l'action publique en faveur de l'environnement au niveau mondial, Européen, et local ? Illustrez à chaque fois vos propos par des exemples (pas forcément issus du texte).

B. Différents outils à la disposition des pouvoirs publics

Objectifs : 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 : **règlementation, marché de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte.**

- Comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites.

Rappels de première sur les externalités (cours) :

En suggestion pour réviser et approfondir cette notion fondamentale en SES, voir la vidéo : « Externalités », Le Réveilleur, *YouTube* : <https://www.youtube.com/watch?v=4dam3bmUFo0>

Activité 1 : Par groupe de deux, à l'aide du dossier documentaire, de vos connaissances (programme de spécialité S.E.S. de 1^{ère} – *Quelles sont les principales défaillances de marché ?*) et d'éventuelles recherches supplémentaires sur Internet (attention de vérifier les sources), recopiez et complétez le tableau suivant. Conseil : faites un grand tableau sur les deux pages de votre cahier.

	Règlementation (R)	Taxation (T)	Subvention à l'innovation verte (S)	Marché de quotas d'émission (M)
Modalités de fonctionnement				
Exemples				
Avantages				
Inconvénients				

Document 4 : La réglementation : avantages et limites

« L'arme réglementaire est généralement celle que préfèrent les pouvoirs 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 coûts économiques directs. Il est indéniable que l'intervention réglementaire 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 des nuisances ou dans le cadre de politique sanitaires. L'interdiction de l'essence au plomb, de l'amiante, du bisphénol1 dans les biberons, sont autant d'exemples de mesures relevant de la réglementation. Dans l'union européenne (UE), c'est également la démarche adoptée pour les substances chimiques toxiques (...) qui fait obligation aux industriels de faire la preuve de l'innocuité2 des substances qu'ils mettent sur le marché ou qu'ils utilisent dans la fabrication de leurs produits ; dans le cas contraire, la commercialisation est interdite ou sévèrement réglementée. Le domaine des produits pharmaceutiques offre également de nombreux exemples de ce mode d'intervention publique, qui offre l'immense avantage de mettre les produits et substances visés hors d'état de nuire.

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, etc., la norme peut faire naître une incitation à l'innovation, pour réduire les rejets visés.

On peut dans ce registre cité le cas des pots d'échappement catalytiques, développés pour réduire certaines émissions des moteurs au gazole, la réduction de la consommation de carburant des véhicules automobiles en réponse à l'abaissement des quantités maximales de gaz à effet de serre émis (...).

Toutefois, la réglementation présente des inconvénients. D'une part, la réglementation induit des coûts de surveillance et de contrôle des comportements des agents économiques.

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.

Dès lors, on montre qu'il est presque toujours préférable, au sens de plus efficient, ou encore moins coûteux, de recourir à des mécanismes décentralisés fondés sur des prix à chaque fois que cela apparaît possible et que l'information des agents économiques est suffisante. »

Sources : J. Le Cacheux et E. Laurent, *Economie de l'environnement et économie écologique*, 2015 ; Paul Malliet et Frédéric Reynès, « Climat : quels outils pour modifier nos comportements ? », *Alternatives économiques*, 2019

1Bisphénol : Substance chimique toxique principalement utilisée notamment dans la fabrication de plastique.

2Innocuité : Qualité d'un élément qui n'est pas nuisible

Commentaire de la phrase soulignée en guise de transition : Dans certains cas, face aux limites de la réglementation, le recours à d'autres instruments de la politique climatique fondés sur le mécanisme des prix doit être privilégié car ils peuvent être plus efficaces, c'est-à-dire qu'ils peuvent permettre d'atteindre les objectifs fixés en matière de préservation de l'environnement à moindre coût. La réglementation doit être complétée par d'autres instruments.

Définitions : taxe et subvention

Taxe : Prélèvement obligatoire effectuée par les pouvoirs publics sur un agent économique à l'occasion d'une opération économique (consommation, production).

Subvention : Aide financière ou matérielle des autorités publiques à destination des producteurs ou des consommateurs.

Document 5 : La taxe

Les politiques dites de « signal-prix » ont pour objectif de modifier les comportements de consommation et de production en jouant, comme leur nom l'indique, sur le prix des produits. Lorsque l'on augmente le prix des carburants, on cherche, tout d'abord, à inciter à une plus grande sobriété énergétique par une moindre utilisation de la voiture ou de l'avion.

[...] L'introduction d'un signal-prix pour modifier les comportements se justifie par le fait que le coût privé lié à la consommation d'énergie fossile est (largement) inférieur à son coût social. Le coût privé correspond au prix du marché de ces énergies, qui dépend essentiellement de leur coût de production et de leur rareté. Il n'intègre pas les coûts induits pour la société, en particulier ceux liés à la pollution et au changement climatique. Ceux-ci sont qualifiés par les économistes d'externalités négatives. L'Etat peut utiliser l'instrument des taxes pour internaliser dans le prix des énergies fossiles le coût de leurs externalités négatives.

[...] Le signal-prix présente l'avantage [...] de pénaliser les agents qui n'adopteraient pas de manière volontaire un comportement vertueux [c'est le principe du « pollueur-payeur »], sans pour autant les contraindre de façon définitive comme l'impose une norme. [...] Enfin, les recettes qu'il génère peuvent être utilisées pour faciliter l'adaptation, notamment des agents les plus vulnérables.

Document 6 : Limites des taxes

L'introduction d'une taxe carbone exerce des effets récessifs. En augmentant le prix des produits carbonés, la taxe va peser sur le pouvoir d'achat des ménages qui vont par conséquent diminuer leur consommation des biens et services moins polluants. Cette taxe carbone va affecter davantage les ménages à faibles revenus, ceux-ci consacrant une part plus importante de leur budget aux produits énergétiques sans pouvoir toujours les substituer. [...]

L'introduction d'une taxe carbone va également modifier la structure de coûts des entreprises, en particulier celles qui interviennent dans les secteurs les plus intensifs en énergie, qui vont alors réduire leurs consommations intermédiaires de biens énergétiques. Au total, la taxe va avoir un effet récessif sur l'économie, affectant la croissance économique et l'emploi. [...] L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une taxe carbone est le risque de perte de **compétitivité** internationale des secteurs les plus polluants. En effet, l'existence d'une contrainte carbone dans un pays peut conduire à désavantager les productions de ce pays sur les marchés internationaux et inciter les industriels à délocaliser leurs activités industrielles vers des pays où les contraintes environnementales sont moindres. Cela induit ce que l'on appelle des « fuites de carbone » : les émissions de CO₂ sont seulement « déplacées » hors du pays concerné alors que l'objectif visé par la taxe carbone est une réduction absolue de ces émissions. [...] Malgré cela, au niveau macroéconomique, on observe une réduction substantielle des émissions mondiales de CO₂.

Source : Pascale Scapecchi, « Opportunités et coûts potentiels d'une fiscalité environnementale », document de travail du Coe-Rexecode, n°34, 2012.

Notions utiles :

La **compétitivité** d'une entreprise désigne sa capacité à faire face à la concurrence, notamment internationale, soit en proposant des prix plus faibles que ses concurrents pour un même bien (compétitivité prix) soit en améliorant la qualité (compétitivité hors prix).

Dumping environnemental : désigne le fait qu'une entreprise ou un Etat cherche à améliorer sa compétitivité en dégradant l'environnement (pollution, non traitement des déchets, prélèvements abusifs et non compensés sur le capital naturel).

Document 7 : Arguments en faveur des subventions à l'innovation verte

Quels sont les arguments en faveur de subvention 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 prennent la forme de biens publics (par exemple, des infrastructures de transport public) ou s'il existe des externalités de réseau (densité des stations de recharge pour les véhicules électriques), il est justifié de les subventionner. [...]

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

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

Vidéo sur le marché de quotas d'émission : « T'as Capté ? - Episode 12 : le marché de quotas d'émission », *Cité de l'économie*, YouTube : <https://www.youtube.com/watch?v=iiwwj5HGAvU>

Document 8 : Le marché de quotas d'émission (voir cours Berta doc peut-être)

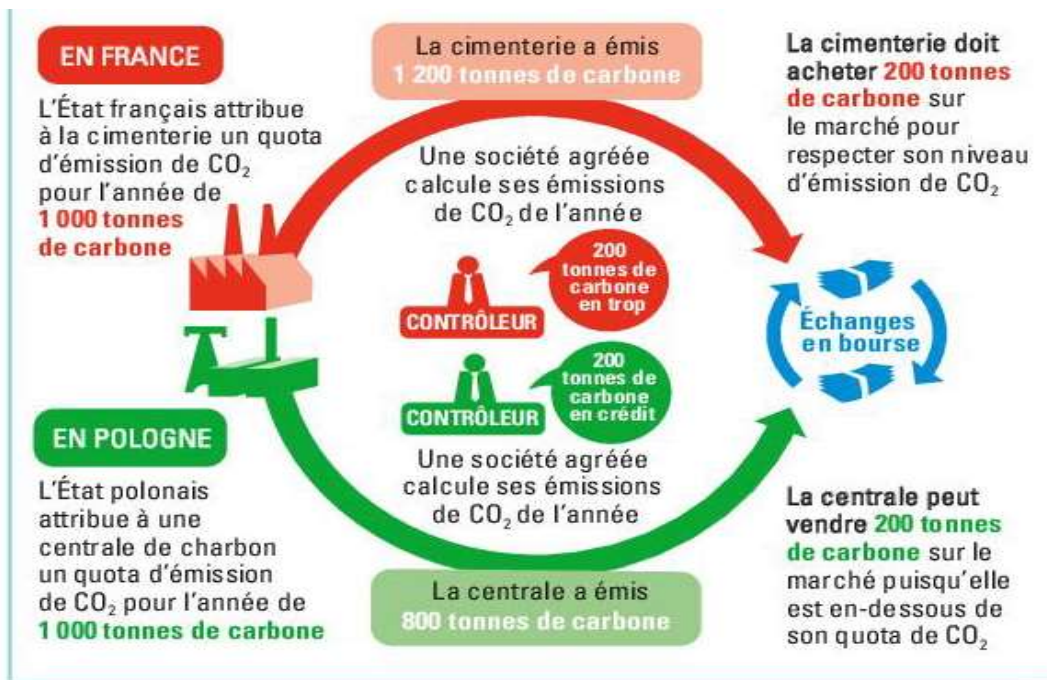
L'autre manière de modifier les incitations privées consiste à modifier les droits de propriété privés pour y intégrer les sources des émissions polluantes : il s'agit alors, par exemple, comme l'ont expérimenté les Etats-Unis depuis la fin des années 1970 pour le dioxyde de soufre (SO₂), ou encore comme on l'a fait en Europe depuis 2005 pour le dioxyde de carbone (CO₂), de créer des « quotas d'émission », attribués selon une certaine procédure, aux agents à

l'origine des effets que l'on cherche à combattre, et d'autoriser les échanges de ces quotas sur un marché. Généralement reconnue comme un mode de régulation efficace, la création de « quotas d'émission » se heurte toutefois à plusieurs difficultés qui rendent sa généralisation problématique : d'une part, un tel mode de régulation suppose une capacité de contrôle importante, pour vérifier que les agents privés se conforment bien aux droits qu'ils ont acquis, ce qui rend la technique difficilement généralisable aux consommateurs privés, par exemple ; d'autres part les mécanismes marchands sont susceptibles, dans certaines circonstances, d'emballlements spéculatifs¹ qui brouillent, de temps à autre les signaux de prix. En outre, le recours aux quotas négociables suppose, pour être vraiment efficace, que les autorités émettent une quantité totale de quotas suffisamment faible pour que les objectifs globaux de réduction d'émission soient respectés et que les quantités offertes de quotas ne soient pas supérieures aux quantités demandées, comme le montre l'expérience récente du marché européen du carbone. (...) La solution de création de marché, présente l'avantage économique de permettre aux pouvoirs publics de fixer le volume global des émissions polluantes autorisées, et de laisser à la confrontation des quantités offertes avec les quantités demandées émanant des divers émetteurs le soin de déterminer le prix donc le coût encouru par une unité d'émission polluante.

Source : D'après J. Le Cacheux et E. Laurent, *Economie de l'environnement et économie écologique*, 2015

Spéculation : elle correspond à l'achat ou la vente d'un actif dans le but de réaliser un gain lié aux variations des prix de l'actif et non à son usage.

Schéma illustrant le fonctionnement d'un marché de quotas d'émission :



Au regard de leurs avantages et inconvénients respectifs, ces instruments sont donc complémentaires pour réduire les externalités négatives sur l'environnement et favoriser les externalités positives.

3) AGIR POUR L'ENVIRONNEMENT : LES DIFFICULTES

A. La mise en œuvre des mesures se heurte à des dysfonctionnements de l'action publique

Document 9 : Les dysfonctionnements de l'action publique : 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.

Source : 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. Faites une phrase pour présenter le résultat.

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. Les stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre les pays contraignent l'action internationale

Document 10 : Stratégies de passager clandestin et tragédie des communs

Tragédie dans l'espace et tragédie dans le temps

Ces turpitudes nationales illustrent la double tragédie du changement climatique, la tragédie à l'horizon temporel et la « tragédie des biens communs » (...). Non seulement l'essentiel des bénéfices et des efforts de réduction des émissions d'une nation ne se matérialiseront que dans un horizon temporel inaccessible aux générations présentes, mais en plus ces bénéfices iront pour l'essentiel à des citoyens d'autres pays. Comme pour le paysan utilisant des prés banaux pour faire paître ses animaux et qui ne tient pas compte de l'impact de ses décisions sur le bien-être des autres paysans, le décideur politique élu par les Français n'a pas d'incitation à tenir compte des bénéfices de ses décisions sur les citoyens d'autres pays, puisqu'ils ne sont pas ses électeurs. Quand les scientifiques estiment qu'une tonne de CO₂ émise aujourd'hui en France ou ailleurs génère un dommage actualisé de 50 euros, il s'agit d'un dommage subi par l'ensemble des citoyens du monde, pas seulement par les Français. Si on devait se limiter à regarder ce que cette tonne émise par la France génère comme dommage aux seuls Français, on obtiendrait sans doute un prix du carbone une centaine de fois plus faible. C'est en fait exactement ce que l'agence environnementale américaine a été ordonnée de faire par Trump à son arrivée à la Maison-Blanche. (...)

Cette histoire illustre un état de fait dans tous les pays du monde, une version nationale du problème du passager clandestin. (...) Pourquoi m'embêter alors que mon voisin pourrait très bien faire le travail à ma place ? Dans la version dynamique de cette histoire, attendons plutôt que les autres se mettent à faire des efforts avant de nous y mettre nous-même. Bien entendu, à l'équilibre, personne ne fait rien et tout le monde perd. Ce dilemme est renforcé par ce que les économistes appellent le problème des fuites carbonées. Imaginons que l'Europe soit seule dans le monde à imposer à l'ensemble de ses industries un prix du carbone à la hauteur du défi climatique. Quelles seraient les conséquences d'une telle situation ? (...) Le pire, c'est que ces sacrifices européens n'auront aucun effet sur le climat (...).

Premières tentatives de coopération internationale

Cette tragédie spatio-temporelle explique pourquoi le citoyen du monde assiste depuis trois décennies à une course de lenteur dans les négociations internationales sur le climat. La lente prise de conscience des scientifiques, confirmée par le premier rapport du GIEC en 1990, eut des effets politiques progressifs. C'est lors de la conférence de Rio, en juin 1992, qu'un acte politique majeur fut posé. (...) Malgré tout, cette conférence conduisit à l'adoption en 1997 du protocole de Kyoto. Ce protocole est fondé sur une « *responsabilité commune mais différenciée* » envers

le climat, reconnaissant en particulier, qu'à l'époque, la moitié de l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis deux siècles était due aux activités économiques de l'Occident. En conséquence, seuls les pays occidentaux se sont vu assigner des plafonds d'émission. Cet accord n'est entré en vigueur qu'en 2005, mais les Etats-Unis, ne l'ont jamais ratifié et le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Russie et le Canada en sont rapidement sortis. (...)

Quoi qu'il en soit, la difficile montée en puissance du protocole de Kyoto et la rapidité de sa chute illustrent parfaitement la tragédie spatio-temporelle qui menace le climat de la Terre et la course de lenteur dans la coordination mondiale pour le sauver. »

Source : D'après C. Gollier, *Le climat après la fin du mois*, 2019

Q1 : Rappelez la définition des notions de bien commun et de stratégie du passager clandestin.

Q2 : Complétez le tableau ci-dessous en donnant au moins deux exemples de votre choix pour chaque type de bien.

	Partiellement rival : l'utilisation par quelqu'un du bien réduit la quantité disponible pour les autres.	Non rival : l'utilisation par quelqu'un du bien ne réduit pas la quantité disponible pour les autres
Partiellement excluable : on peut exclure quelqu'un de l'utilisation du bien	Biens privés Exemples :	Biens de club Exemples :
Non excluable : on ne peut pas exclure quelqu'un de l'utilisation du bien	Biens communs Exemples :	Biens collectifs Exemples :

Q3 : En quoi la stabilité du climat peut-elle être considérée comme un bien commun ?

Q4 : Montrez qu'en présence de biens communs, les stratégies de passager clandestin rendent difficile la détermination et la mise en œuvre d'accords internationaux visant à préserver ces biens.

Q5 : Pourquoi peut-on dire que « *si l'Europe est la seule à imposer un prix du carbone à la hauteur du défi climatique, ces sacrifices n'auront aucun impact sur le climat* » ?

Q6 : Comment expliquer que seuls les pays occidentaux se sont vu assigner des plafonds d'émission ?

Synthèse de la partie 3 (texte à trous) : Agir pour l'environnement : les difficultés

En présence de, c'est-à-dire de biens et rivaux (ressources halieutiques, forêts,), chaque pays a intérêt à laisser les acteurs des autres pays faire des efforts pour bénéficier des avantages liés à la préservation du bien commun tout en continuant à l'exploiter. En effet, il est impossible d'.....un pays des bénéfices engendrés par la réduction des émissions de gaz à effet de serre permise par les politiques climatiques décidées dans les autres pays. Un État n'a donc aucun intérêt à s'engager seul dans la lutte contre le changement climatique. Il en paierait seul le politique alors que les bénéfices de son action seraient partagés par un grand nombre de pays. Si chacun adopte ce comportement « *personne ne fait rien et tout le monde perd* ». On aboutit à un résultat de type : chacun, en poursuivant son intérêt individuel, conduit à la pire situation collective.

Cette, renforcée dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique par le problème des, explique pourquoi les négociations et accords internationaux visant à préserver les biens communs sont complexes.

La question des contribue également à expliquer pourquoi les négociations et accords internationaux en matière de préservation du climat et de l'environnement sont complexes. En effet, les pays en développement estiment que c'est aux pays développés de faire les principaux efforts de réduction des GES car ils ont été les principaux de la dégradation de l'environnement. Ils acceptent mal les restrictions qu'on cherche à leur imposer pour préserver l'environnement car ils craignent également que cela limite leur En effet, ils considèrent que l'imposition de contraintes pour préserver l'environnement a des effets moins néfastes sur les populations des que sur celles des en raison du niveau de développement déjà atteint. De leur côté, les pays développés jugent que les PED doivent absolument faire des efforts au vu de l'urgence climatique. En ce sens, il n'est pas possible d'attendre la fin de leur développement pour qu'ils participent à la préservation de l'environnement. Cela pose la question de la mise en place de transferts de ressources pour aider les PED à réaliser la transition énergétique.