

**SES, Terminale, R. Pradeau, 2022-2023**  
**Chapitre 7 : Quelle action publique pour l'environnement ?**

**Programme :**

- Savoir identifier les différents acteurs (pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens) qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique ; comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.
- Comprendre que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).

En prenant l'exemple du changement climatique :

- 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 biens communs 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.

**Notions :** environnement, problème public, agenda politique, politique publique, action publique, pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens, coopération / conflit, politique climatique, externalités, externalités positives / négatives, réglementation, marchés de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte, instruments réglementaires / instruments économiques, contrainte / incitation, internalisation des externalités, biens communs, rivalité / non rivalité, exclusion par les prix / non exclusion par les prix, tragédie des biens communs, passager clandestin, fuite de carbone, inégalités de développement.

**Plan :**

I/ Comment s'organise l'action publique pour l'environnement ?

- A/ Différents acteurs participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique
- B/ L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles

II/ Quels instruments pour la politique climatique ?

- A/ La réglementation
- B/ Les marchés de quotas d'émission
- C/ La taxation
- D/ Les subventions à l'innovation verte
- E/ L'action publique pour l'environnement peut se heurter à des dysfonctionnements

III/ Quelles contraintes limitent l'efficacité des négociations visant à préserver l'environnement ?

- A/ Les stratégies de passager clandestin
- B/ Les inégalités de développement

**Exemples de sujets possibles au bac :**

Dissertation :

- Comment la préservation de l'environnement est-elle devenue un problème public ?
- Quels sont les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- La taxation est-elle le seul instrument dont dispose les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- Pourquoi les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont-ils contraints ?

Épreuve composée (Mobilisations des connaissances et / ou raisonnement sur dossier documentaire)

:

- Vous montrerez que la préservation de l'environnement implique une diversité d'acteurs à différentes échelles.
- A l'aide d'un exemple, vous montrerez que les acteurs impliqués dans les questions environnementales entretiennent des relations de coopération et de conflit.
- Vous montrerez que les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement / Vous montrerez comment les différents instruments à disposition des pouvoirs publics peuvent permettre de faire face au changement climatique.
- Montrez comment un marché de quotas d'émission (*ou* la réglementation / la taxation / les subventions à l'innovation verte) peut permettre aux pouvoirs publics de faire face aux externalités négatives sur l'environnement.
- Montrez que la mise en œuvre des instruments pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique
- A l'aide d'un exemple, vous montrerez en quoi les stratégies de passager clandestin peuvent contraindre la mise en place d'accords environnementaux à l'échelle internationale.

### **I/ Comment s'organise l'action publique pour l'environnement ?**

**A/ Différents acteurs participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique**

Document 1 :

#### **Construction d'un problème public et mise à l'agenda politique**

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.

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 19<sup>ème</sup> 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.

- Q1 : Qu'est-ce qu'un problème public ?  
Q2 : Un problème est-il par nature public ?  
Q3 : Comment un problème public devient-il un problème politique ?  
Q4 : Distinguez action publique et politiques publiques.

Document 2 : doc.1 p. 350

Document 3 : doc. 3 p. 351

*Questions sur les documents 2 et 3 :*

- Q1 : L'environnement a-t-il toujours été un problème public ?  
Q2 : Quels acteurs ont contribué à faire de l'environnement un problème public et à le mettre à l'agenda politique ?  
Q3 : Reformulez les différentes étapes de la construction d'un problème public et de sa mise à l'agenda politique.

Document 4 :

**« L'affaire du siècle » : un exemple de relations de coopération et de conflit**

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.

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 [...].

*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.

## **B/ L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles**

Document 5 : doc. 1 p. 356

Document 6 :

### **Pour être efficace, l'action publique pour l'environnement doit articuler 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 CO<sub>2</sub>). 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'événements 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.

Marion Navarro, *Bled des SES*, Hachette éducation, 2020, p.152

*Question sur les documents 5 et 6* : Pourquoi peut-on dire que pour être efficace, l'action publique pour l'environnement doit articuler différentes échelles, au niveau local, national, européen, et international ?

## **II/ Quels instruments pour la politique climatique ?**

Document 7 : doc. 1 p. 360

Q1 : Rappelez la définition d'externalité et distinguez externalité négative et externalité positive (rappel de Première).

Q2 : En quoi la pollution est-elle une externalité négative ?

Q3 : En quoi une externalité est-elle une défaillance du marché ? (rappel de Première)

### **A/ La réglementation**

Document 8 : doc. 2 p. 360

Q1 : La réglementation agit-elle par l'incitation ou par la contrainte ?

Q2 : La réglementation agit-elle sur les quantités ou sur les prix ?

Q3 : Reliez les exemples suivants aux quatre cas de réglementation identifiés dans le tableau : limitation de la vitesse sur les autoroutes, obligation du pot d'échappement catalytique pour les automobiles, interdiction des gaz chlorofluoro-carbone (utilisés dans la fabrication des réfrigérateurs), fixation d'un seuil maximal d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les véhicules automobiles.

Document 9 :

### **Les inconvénients de la réglementation**

Les économistes se montrent généralement critiques vis-à-vis des politiques réglementaires. La principale raison concerne leur faible efficacité économique dans la mesure où elles frappent indistinctement tous les agents de la même manière sans tenir compte des caractéristiques de chacun.

Par exemple, si deux pollueurs ont des coûts de dépollution différents, il coûtera plus cher collectivement d'imposer une norme d'émission unique que de faire porter l'ensemble de la réduction sur celui dont le coût marginal de dépollution est le plus faible. [...] Ils leur reprochent par ailleurs une moindre efficacité écologique. [...] La réglementation n'incite pas à dépolluer au delà de la norme, contrairement aux instruments économiques qui font payer le pollueur dès la première unité

de pollution déversée.

Lahsen Abdelmalki, Patrick Mundler, *Economie de l'environnement et du développement durable*, De Boeck Supérieur, coll. « Le point sur », 2010

Q1 : Expliquez le passage souligné.

Q2 : Pourquoi les normes n'incitent pas ceux qui peuvent réduire leurs émissions à le faire au-delà du niveau imposé ?

## **B/ Les marchés de quotas d'émission**

Document 10 : doc. 3 p. 361

Q1 : En quoi les instruments économiques sont-ils différents des instruments réglementaires ?

Q2 : Pourquoi peut-on dire que la taxation et le marché de quotas d'émission ont pour objectif d'internaliser les externalités négatives ?

Document 11 :

### **Comment fonctionne un marché des quotas d'émission ?**

Face aux externalités, l'intervention de l'Etat n'est pas systématiquement la solution. [...] En effet, il est possible de fixer [...] l'objectif à atteindre (par exemple une quantité maximale d'émission de gaz à effet de serre) et de laisser ensuite les agents économiques négocier entre eux, dans un cadre de marché, la façon dont l'objectif va être atteint. On attribue pour ce faire un certain nombre de permis ou de quotas à chaque agent, ceux dont la pollution est inférieure au montant total des quotas qui leur a été attribués peuvent vendre sur un marché les quotas excédentaires, réciproquement ceux qui polluent plus doivent acheter des quotas, ainsi le prix des permis augmente lorsque la pollution est trop forte ce qui est une incitation à réduire la pollution. L'avantage est que le montant total de réduction de la pollution est atteint grâce à une réduction réalisée par les agents pour lesquels cette réduction est la moins coûteuse. [...]

A la suite de Kyoto, l'Union Européenne a mis en place un tel marché (mais pas les Etats-Unis qui n'ont pas ratifiés l'accord). [Pour être] efficaces, [...] l'attribution des permis [doit être] suffisamment restrictive pour avoir un effet incitatif. Si, comme cela s'est produit pendant un temps en Europe, l'attribution des permis est si généreuse qu'elle conduit à un prix nul des permis, l'effet incitatif disparaît. Par ailleurs, l'existence d'un marché ne fait pas disparaître la nécessité (et donc le coût) du contrôle, il faut en effet s'assurer que les émissions des titulaires de permis sont bien conformes à leurs déclarations (et donc qu'ils ne vendent pas des permis qu'ils ont en fait déjà utilisés). De plus, il faut aussi éviter que les marchés de permis ne soient perturbés par des phénomènes spéculatifs qui perturberaient les signaux-prix transmis aux agents. Au total, les marchés de permis d'émission peuvent être un instrument utile dans certains cas, la science économique enseigne qu'ils ne sont pas une solution miracle et surtout, comme tous les marchés, ils supposent la mise en place d'une infrastructure institutionnelle susceptible de conduire les marchés à remplir effectivement les fonctions qu'on leur attribue.

Alain Beitone, « Quels fondements économiques pour les politiques environnementales ? », <http://eloge-des-ses.fr/>, décembre 2010

Document 12 : Vidéo Ademe, « Comment fonctionne le système d'échanges de quotas d'émissions de Co2 en Europe ? »

*Questions sur les documents 11 et 12 :*

Q1 : Comment fonctionne le marché des quotas d'émission ?

Q2 : Pourquoi le marché européen des quotas d'émission risque d'être peu incitatif ?

## **C/ La taxation**

Document 13 :

### **La taxation des émissions**

La solution proposée par Pigou est le recours à la taxation et la subvention (on parle de taxe pigouvienne). Si, par exemple on taxe les rejets polluants de manière à faire coïncider coût privé et coût social le pollueur est incité à réduire sa pollution [...]. Réciproquement la mise en place de subventions permet d'inciter les producteurs d'externalités positives à accroître leur production contribuant ainsi à accroître le bien être social. [...]

En 1972 l'OCDE a adopté le principe pollueur-payer qui généralise l'approche visant à internaliser les effets externes négatifs. Plus près de nous la France a mis en place une Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP), l'Irlande une taxe sur les sacs de caisse, certains pays (Suisse, Autriche,...) une taxe sur les kilomètres parcourus dans le cadre du transport routier de marchandises, la Suède une taxe sur les émissions d'oxyde d'azote. L'exemple de la Suède est intéressant dans la mesure où le montant total de la taxe (très onéreuse et proportionnelle au volume d'émission) est redistribuée de façon égalitaire entre tous ceux qui s'acquittent de la taxe. De sorte que ceux qui polluent beaucoup sont perdants et ceux qui polluent peu gagnants. La taxation est donc ici une puissante incitation à la réduction de la pollution.

Alain Beitone, « Quels fondements économiques pour les politiques environnementales ? », <http://eloge-des-ses.fr/>, décembre 2010

Q1 : Proposez une définition de la taxation.

Q2 : Pourquoi peut-on dire que la taxation environnementale repose sur le principe pollueur-payeur ?

Q3 : Quel est l'objectif de la taxation ?

Document 14 :

### **Taxe carbone : les raisons d'un échec**

C'est la goutte d'essence qui a fait s'enflammer les gilets jaunes : l'augmentation de la taxe carbone, c'est surtout l'illustration d'une théorie économique efficace sur le papier, qui se prend le réel dans la figure, comme l'expliquent des économistes de l'IDDRI, l'Institut du développement durable et des relations internationales Mathieu Saujot, Nicolas Berghmans et Lucas Chancel, dans un rapport publié cette semaine.

Comment un outil brandi par les économistes et certains politiques comme le bon instrument pour amorcer un changement de modèle est-il devenu le symbole d'une déconnexion et d'une injustice ? Cette obligation de payer plus cher son essence pour tout le monde ne tient pas compte des disparités existantes dans la population : il y a ceux qui peuvent absorber ce surcoût et ceux qui ne peuvent pas, tout comme il y a ceux qui peuvent se passer de voiture, et ceux qui ne peuvent pas.

[...] Face au renchérissement du coût des combustibles fossiles, nous devrions privilégier des modes de transports alternatifs, plus doux, plus sobres, plus collectifs. Or, [...] tout le monde ne dispose pas de toutes les informations nécessaires : notamment la possibilité de recourir à des primes, ou au chèque énergie dans ce cas précis. Par ailleurs ce qui dicte nos choix tient plus souvent de l'habitude que de la rationalité : passer d'un coup d'un seul de la voiture au vélo, au train, ou même au co-voiturage pour ses trajets domicile travail, c'est difficile.

Ensuite joue la peur d'avoir à supporter une dépense élevée à court terme avant de bénéficier d'économies à long terme. En d'autres termes acheter - cher - une voiture électrique pour à terme payer moins de carburant, cela n'est pas naturel pour tout le monde.

Sans compter des « contraintes d'accès au capital » : tout le monde, et notamment les ménages les plus modestes, n'a pas la capacité de mobiliser une forte somme d'argent pour changer son véhicule ou tout autre action qui permettrait, là encore, des économies à long terme.

Et puis il y a d'autres éléments qui expliquent ce rejet. Principalement un sentiment d'injustice nourri par le fait que les ménages sont mis à contribution, mais que le transport routier, le transport aérien, et les industries sont eux exonérés.

Enfin l'Etat n'a jamais été en capacité de convaincre que cette hausse de la taxation carbone n'était pas initiée pour autre chose qu'une logique de rendement budgétaire.

France Culture, « La Bulle économique », 16 mars 2019

Q : Résumez les raisons de l'échec de l'augmentation de la taxe carbone en 2018 en France.

D/ Les subventions à l'innovation verte

Document 15 : doc. 4 p. 361

Q1 : Qu'est-ce qu'une subvention ?

Q2 : Pourquoi les subventions à l'innovation verte encouragent les externalités positives ?

### **E/ L'action publique pour l'environnement peut se heurter à des dysfonctionnements**

Document 16 : doc. 4 p. 365

Q : Montrez que les mesures budgétaires de l'Etat sont contradictoires quant à leurs effets sur le climat.

### **III/ Quelles contraintes limitent l'efficacité des négociations visant à préserver l'environnement ?**

Document 17 :

#### **La tragédie des biens communs**

Garett Hardin est biologiste. [...] Dans « The Tragedy of Commons », il montre comment l'usage collectif de terres communales aboutit, en l'absence de régulation, à la ruine des paysans. Chaque paysan a le droit de faire pâturer autant de vaches qu'il souhaite sur les terres communales. Individuellement, chaque paysan a donc intérêt à mettre le plus grand nombre d'animaux possibles sur les prés. Ce faisant, il contribue à ce que peu à peu les terres soient surchargées de vaches. Ainsi, chaque animal supplémentaire fait baisser le rendement laitier par tête, mais cette perte se fera aux dépens de l'ensemble des paysans.

On peut bien entendu tirer des conclusions de cette « tragédie ». La première consiste à montrer que ce scénario réfute les postulats classiques selon lesquels la somme des intérêts individuels conduit à l'intérêt général. En l'occurrence, la somme des intérêts individuels conduit à la ruine générale.

On peut aussi démontrer que cette tragédie illustre comment l'absence de droits de propriété sur les biens environnementaux empêche la bonne allocation des ressources.

Lahsen Abdelmalki, Patrick Mundler, *Economie de l'environnement et du développement durable*, De Boeck Supérieur, coll. « Le point sur », 2010

Document 18 : doc. 1 p. 366

*Questions sur les documents 17 et 18 :*

Q1 : Qu'est-ce que la rivalité et l'exclusion par les prix (rappel de Première) ?

Q2 : Qu'est-ce qu'un bien collectif (rappel de Première) ?

Q3 : Qu'est-ce qu'un bien commun ?

Q4 : Donnez d'autres exemples de biens communs.

Q5 : Qu'est-ce que la « tragédie des biens communs » ?

### **A/ Les stratégies de passager clandestin**

Document 19 :

#### **Tragédie des communs et passagers clandestins**

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. [...]

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 carbone. 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 [...].

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.

C. Gollier, « *Le climat après la fin du mois* », PUF, pp 197-203, 2019

Q1 : Rappelez ce qu'est la stratégie de passager clandestin.

Q2 : Montrez qu'en présence de biens communs, les stratégies de passager clandestin rendent difficile la mise en œuvre d'accords internationaux visant à préserver ces biens.

Q3 : 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 » ?

## **B/ Les inégalités de développement**

Document 20 : doc. 3 p. 367

Q1 : Pourquoi peut-on dire que les pays ont une responsabilité différenciée en ce qui concerne le changement climatique ?

Q2 : Expliquez pourquoi certains pays émergents ou en développement demandent à être dispensés d'effort de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Q3 : En quoi les inégalités de développement conduisent-elles à rendre difficiles les négociations internationales ?