

# REGARDS CROISÉS

## **CHAPITRE 1 : QUELLE ACTION PUBLIQUE POUR L'ENVIRONNEMENT ?**

### **Introduction :**

**Doc 1 et 2 p.349** - Questions 1, 2 et 3 et **VIDÉO 1** « Marche des jeunes pour le climat : 29 000 à 40 000 manifestants à Paris » RTL LE1945 – 2019 (2min18)

[www.lienmini.fr/ses-tle-053](http://www.lienmini.fr/ses-tle-053) ou [https://www.youtube.com/watch?v=JG1fPI5\\_xHE](https://www.youtube.com/watch?v=JG1fPI5_xHE)

En Australie, entre septembre 2019 et janvier 2020, les incendies ont détruit plus de 10 millions d'hectares de forêts. Les réactions citoyennes déclenchées par ces feux, inédites par leur durée et les zones touchées, ou les grèves climatiques menées par des jeunes citoyens, posent de manière spectaculaire la question de la protection de l'environnement. La science économique, la sociologie et la science politique fournissent des outils pour comprendre et expliquer comment les sociétés peuvent et doivent s'organiser pour répondre aux défis écologiques : l'épuisement des ressources naturelles, la pollution, le dérèglement climatique, l'élévation des températures et la disparition de la biodiversité.

### **I – QUELS SONT LES ACTEURS QUI PARTICIPENT A LA CONSTRUCTION DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES COMME PROBLÈME PUBLIC ET A LEUR MISE A L'AGENDA POLITIQUE ?**

**Doc 2 p.350** – Questions 3 et 4

L'environnement est devenu un problème public c'est-à-dire un sujet de préoccupation médiatique, politique et social. Lorsqu'un problème public devient une priorité pour un gouvernement c'est-à-dire qu'il est mis à l'ordre du jour et qu'il devra donc être traité sur une période donnée, on dit que ce problème public est mis sur l'agenda politique.

Pour qu'un problème public puisse être inscrit sur l'agenda politique, il faut que :

- des citoyens perçoivent des écarts entre une réalité et une autre réalité possible,
- ces écarts soient mis en évidence,
- l'intervention du politique soit attendue.

#### **1.1 Une diversité d'acteurs...**

La mise à l'agenda politique des questions environnementales est le fruit de la mobilisation de divers acteurs, qui vont utiliser différents moyens d'action appelés répertoires de l'action politique. Ces actions peuvent être collectives (meeting électoral, manifestation, sit-in, etc.) ou individuelles (vote, boycott, pétition, etc.).

##### **1.1.1 Les entrepreneurs de cause**

**Doc 1 p.352** – Questions 1, 2 et 3

Les entrepreneurs de cause font exister les problèmes environnementaux dans le débat public. Leur action peut notamment déboucher sur la mise à l'agenda politique des problèmes environnementaux et sur une action publique.

#### **Les mouvements citoyens**

Les mouvements citoyens jouent un rôle considérable en organisant des actions et des manifestations parfois pédagogiques ou encore spectaculaires pour attirer l'attention des médias et de l'opinion publique sur les enjeux environnementaux. Depuis 2018 par exemple à l'appel de Greta THUNBERG, des jeunes du monde entier se rassemblent le vendredi lors de « grèves scolaires » pour le climat dans le but d'interpeller les pouvoirs publics sur l'urgence à agir face au changement climatique. Pour illustrer, **VIDÉO 2** « La grève scolaire pour le climat » Arte Junior – 2019 (1min44)

<https://www.youtube.com/watch?v=wX0W1VDfiHY>

Autre exemple, le collectif « Citoyens pour le climat », mouvement qui a été créé pour agir en faveur de l'écologie, du climat et de la biodiversité. Il permet aux citoyens de se rassembler autour d'un objectif commun : la préservation de l'environnement et de mener toute sorte d'actions coordonnées en faveur de cet objectif.

## Les organisations non gouvernementales (ONG)

Les ONG de plaidoyer dont l'objectif est la défense d'une cause comme la protection de l'environnement sont en majorité des associations (but non lucratif) qui ne dépendent ni d'un État, ni d'une institution internationale. Elles sont donc indépendantes financièrement. Leurs membres sont des volontaires bénévoles. Elles sensibilisent et forment aux enjeux écologiques. Elles peuvent proposer des contre-expertises mais aussi des actions en justice et/ou médiatiques. Enfin, elles interviennent dans l'action publique en révélant les dysfonctionnements, en assurant le suivi et l'évaluation des mesures gouvernementales.

Exemples d'ONG :

- WWF ou Fonds mondial pour la nature créée en 1961 dont l'objectif est la protection de l'environnement et le développement durable.
- Greenpeace, créée en 1971 agit sur terre et en mer selon les principes de non-violence pour protéger l'environnement et promouvoir la paix.
- Fondation Nicolas HULOT pour la nature et l'homme, créée en 1990 face au péril écologique et climatique dont le but est la création de modèles basés sur la préservation du patrimoine naturel, l'accès équitable aux ressources, la solidarité et le bien-être de tous les êtres humains.
- Global Footprint Network, créée en 2003, calcule tous les ans le « Jour du dépassement » c'est-à-dire la date à partir de laquelle l'empreinte écologique dépasse la biocapacité de la planète. Le 22 août 2020, l'humanité a dépensé l'ensemble des ressources que la Terre peut régénérer en un an.

### 1.1.2 Les autres acteurs

#### Les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics désignent le Gouvernement et l'ensemble des services chargés de l'administration d'un État ou d'une collectivité territoriale (communes, départements, régions et collectivités d'outre-mer). Après avoir identifié les problèmes environnementaux, les pouvoirs publics les mettent à l'agenda politique en vue d'une action publique.

#### Les entreprises

Les entreprises sont elles aussi concernées par les questions environnementales, soit en tant que productrices de ressources naturelles (TOTAL, ENGIE...), soit en tant qu'émettrices de gaz à effet de serre ou enfin en tant que productrices de déchets. Le développement de l'économie circulaire vise à changer le modèle économique de production : il consiste à produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et le gaspillage des ressources et la production de déchets.

#### Les experts

Les experts produisent des expertises nécessaires pour élaborer ou mettre en œuvre les politiques environnementales ou évaluer des risques. En France, l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou de la transition écologique) propose aux collectivités territoriales un cahier des charges de diagnostic au niveau de leur éclairage public pour les aider à réduire leur coût global de l'installation, les consommations d'énergie et les nuisances environnementales liées à la lumière. Elle propose aussi son expertise aux entreprises pour diminuer les quantités de matières et d'emballages utilisées afin de réduire leurs coûts et surtout leur impact environnemental. Au niveau international, les rapports scientifiques du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) fournissent un état des lieux régulier sur l'évolution du climat, ses causes et ses impacts. Le dernier rapport spécial de 2019 portait sur le changement climatique, les océans et la cryosphère.

**VIDÉO 3** « Le rapport du GIEC sur le climat de 2018 » Citoyens pour le climat – 2018 (5min31)

<https://www.youtube.com/watch?v=tk-QuMCbw2I>

Questions :

- 1) Quand et par qui a été créé le GIEC ?
- 2) Quel est l'objectif à atteindre en termes de réchauffement d'ici la fin du siècle ?
- 3) Quelles sont les conséquences de la hausse de la température ?
- 4) Comment limiter l'augmentation de la température ?

#### Les partis politiques

Les partis politiques sont des associations de citoyens qui partagent un même projet politique, dont le but est la conquête et l'exercice du pouvoir. Pour cela, ils cherchent à obtenir le soutien de la population. Ils proposent des programmes et des projets de société porteurs de valeurs, comme celles liées à la protection de l'environnement. Ils doivent être à l'écoute de la société car ils assurent la cohérence entre la volonté des citoyens et l'action des gouvernants. Ils sont donc les intermédiaires entre le peuple et le pouvoir.

Le premier parti écologiste apparaît en Allemagne dès les années 70, et les Verts allemands font leur entrée au Bundestag (=Parlement) en 1983. En 1998, ils sont parvenus à négocier la sortie du nucléaire dans le pays grâce à une alliance avec le parti des socio-démocrates. En France, le parti Vert est créé en 1984, jusque à cette date le mouvement écologiste n'est pas institutionnalisé. En 1989, pour la 1<sup>ère</sup> fois les écologistes constituent un groupe au sein du Parlement européen grâce à l'élection de 25 eurodéputés. En 2004, c'est la création du parti vert européen. Aux dernières élections européennes de 2019, les verts progressent nettement et se classent au 4<sup>ème</sup> rang par le nombre de sièges obtenus.

## **1.2... qui entretiennent des relations de coopération et de conflit**

Ces nombreux acteurs (entreprises, citoyens, experts, pouvoirs publics, ONG et partis politiques) qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique entretiennent des relations de coopération et de conflit.

**VIDÉO 4** « La Convention citoyenne pour le climat dévoile 150 propositions » France 24 – juin 2020 (2min02)  
<https://www.youtube.com/watch?v=ueUagTRGBz8>

Questions :

- 1) Comment a été constituée cette convention citoyenne pour le climat ?
- 2) Quelles sont les 3 propositions citées dans cette vidéo qui seront soumises au vote du Parlement ou à référendum ?

Des relations de coopération peuvent apparaître entre certains acteurs pour régler la question environnementale ou y apporter des solutions.

Ainsi, les partis politiques écologistes et les ONG environnementales comme Greenpeace partagent un grand nombre d'objectifs communs et peuvent donc mener des actions conjointes.

Cette coopération peut aussi être initiée par les pouvoirs publics pour aboutir à des décisions consensuelles. Par exemple, la Convention citoyenne pour le climat mise en place en octobre 2019 par le président de la République Emmanuel MACRON, a réuni 150 personnes, toutes tirées au sort, qui se sont informées et ont débattu sur une série de mesures à mettre en place pour diminuer d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

**Doc 1 p.354** – Questions 1, 2, 3 et 4

Cependant, la préservation de l'environnement est un problème public difficile à résoudre car il implique des intérêts contradictoires et conflictuels entre les différents acteurs. Des relations de conflit peuvent donc opposer :

- les associations et ONG environnementales aux pouvoirs publics, les premières reprochant aux seconds de ne pas suffisamment agir pour le climat,
- les associations et ONG environnementales aux entreprises privées, ces dernières étant tenues pour responsables du changement climatique et de la pollution,
- les entreprises privées aux pouvoirs publics, quand ces derniers mettent en place une taxation ou une réglementation qui nuit à leurs intérêts financiers.
- les citoyens et les pouvoirs publics, quand ces derniers par exemple ont décidé d'augmenter les taxes sur les carburants en 2018 dans une nécessité écologique, à l'origine du mouvement des gilets jaunes.

De plus, les individus ne sont pas tous d'accord pour y voir une question de société ou sur la façon d'aborder le problème.

## **II – QUELLES SONT LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE L'ACTION PUBLIQUE POUR L'ENVIRONNEMENT ?**

L'action publique est représentée par les lois, les réglementations, les discours, les campagnes de communication, en vue de traiter les problèmes publics inscrits à l'agenda politique. L'action publique pour l'environnement doit être internationale pour être efficace. En effet, les pollutions ne s'arrêtent pas aux frontières, il faut alors prendre des mesures à l'échelle de la planète, ce qui suppose que les pays s'entendent sur des normes environnementales et acceptent d'imposer des règles contraignantes aux entreprises situées sur leur sol.

### **2.1 Au niveau mondial**

**Doc 3 p.357** – Questions 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13

En 1972, la publication du **rapport Meadows** par le Club de Rome (groupe de réflexion composé d'économistes, scientifiques, hauts-fonctionnaires et industriels de différents pays) remet en cause la croissance économique en

annonçant l'épuisement des ressources naturelles et les conséquences du développement industriel sur l'environnement.

C'est aussi la tenue du 1<sup>er</sup> Sommet de la Terre organisé par l'Organisation des Nations unies (ONU) à Stockholm en Suède. Les **Sommets de la Terre** ont lieu tous les 10 ans depuis 1972. C'est à partir de cette date que l'environnement devient un problème public international.

En 1987, 24 pays se mettent d'accord à Montréal au Canada, pour réduire puis pour interdire les CFC (gaz dans les aérosols et les réfrigérateurs) responsables du trou dans la couche d'ozone. C'est la signature du premier protocole écologique international. 30 ans plus tard, ce protocole peut être qualifié de succès car le trou de la couche d'ozone s'est réduit. De plus, en 2019, c'est le 1<sup>er</sup> traité à atteindre la ratification universelle avec la signature de 197 pays reconnus par l'ONU.

En 1992, lors du Sommet de la Terre de Rio au Brésil, est signée la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUC) : c'est la reconnaissance officielle du dérèglement climatique et de la responsabilité différenciée des États en fonction de leur stade de développement.

Depuis 1995, les pays qui ont ratifié la CCNUC se rencontrent annuellement lors des **COP** (Conférences des Parties) pour prendre des décisions afin de lutter contre les changements climatiques. La COP1 (Conférence des parties n°1) s'est réunie en 1995 à Berlin en Allemagne.

En 1997 au Japon, lors de la COP3, les pays signataires du protocole de Kyoto s'engagent à réduire leur émission de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2012.

En 2010, la COP16 de Cancun au Mexique permet de créer un Fonds vert pour le climat, pour soutenir les politiques climatiques des pays en développement.

En 2012, au Sommet de Rio + 20 (20 ans après le Sommet de la Terre organisé à Rio) c'est le lancement d'un processus devant conduire à l'établissement d'Objectifs du Développement Durable (ODD).

En 2015, la COP21 a lieu à Paris et aboutit à un nouvel accord international pour l'environnement visant à limiter le réchauffement climatique par la baisse des GES. Elle a réuni 195 pays + les pays de l'UE qui se sont engagés à limiter le réchauffement mondial entre 1,5°C et 2°C d'ici 2100.

En 2017, lors de la COP23 à Bonn en Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni lancent une « Alliance pour la sortie du charbon » à laquelle vont se joindre une vingtaine de pays.

ACTU : En juin 2017, Donald TRUMP annonce la sortie des États-Unis de l'accord de Paris (pays qui est le 2<sup>ème</sup> émetteur mondial de gaz à effet de serre après la Chine). Cette déclaration est officialisée en 2019 par un courrier adressé aux Nations Unies prévoyant une sortie au plus tôt le 4 novembre 2020 (Joe BIDEN s'est engagé à revenir dans le pacte s'il est élu à la présidence des États-Unis le 3 novembre 2020).

La COP26 qui devait se tenir à Glasgow en Écosse en 2020 est reportée à 2021 en raison de la crise sanitaire du coronavirus.

## **2.2 Aux niveaux local, national et européen**

**Doc 3 p.359** – Questions 8, 9, 10, 11 et 12

Comment se répartissent les responsabilités/compétences ?

A l'échelle locale, ce sont les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (=EPCI, par ex : communautés de communes ou d'agglomération) qui sont chargés de mettre en place des mesures pour protéger l'environnement. Par exemple, la gestion de l'eau (distribution de l'eau potable et assainissement) est assurée par les communes, la gestion des déchets (collecte et traitement) est assurée par les EPCI, la gestion des infrastructures (ports, aéroports, routes départementales) par les départements, la gestion des transports interurbains (TER=transport express régional) par les régions.

A l'échelle nationale, l'action publique pour l'environnement émane de l'État et des administrations publiques centrales (ministères, Météo France, Pôle emploi, Universités, ONF, etc.), en particulier du Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES).

En France, le Grenelle de l'environnement (en 2007), initié par le Ministre de l'écologie Jean-Louis BORLOO, a réuni l'État, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et des ONG, dans le but de diviser par 4 les émissions de GES d'ici 2050. Ils se sont engagés sur des mesures visant par exemple, à créer un système de taxe favorisant les véhicules les moins polluants, à développer les énergies renouvelables, à tripler la part de l'agriculture biologique.

Dans le cadre de l'accord de Paris (COP21), chaque pays fixe ses propres objectifs de réduction des émissions de GES. Ainsi en France, la loi de Transition Énergétique Pour la Croissance Verte (TEPCV) de 2015, impose certains moyens d'action comme par exemple, l'amélioration de la performance énergétique et environnementale des

bâtiments neufs ou l'obligation de renforcer l'isolation thermique à l'occasion de travaux importants sur les bâtiments.

De plus, l'État œuvre aussi pour assurer un développement durable et équilibré de ses territoires au travers de l'action des Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

ACTU : En septembre 2020, la Chine annonce un objectif de neutralité carbone en 2060.

A l'échelle européenne, l'action publique pour l'environnement porte sur la préservation des milieux naturels, en tant que patrimoine commun des peuples européens. Ainsi, l'Union Européenne (UE) place ses priorités autour de 2 secteurs : l'amélioration de la qualité de l'air et la préservation de l'eau. L'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE) produit des travaux déterminants pour l'adoption de nouvelles mesures mais elle permet aussi d'évaluer l'impact de décisions déjà mises en œuvre. La Commission européenne considère que l'efficacité de la législation environnementale passe par l'introduction de mesures incitatives en direction des entreprises et des consommateurs.

**Doc 1 p.358** – Questions 1, 2, 3 et 4

L'action publique pour l'environnement peut s'articuler selon 2 approches :

- Lorsque toutes les décisions prises au niveau international sont ensuite mises en œuvre à tous les niveaux : européen, national et local ; l'action publique se construit de manière descendante c'est-à-dire du haut vers le bas (approche « top down »). Ainsi, les engagements sont pris collectivement au niveau mondial, puis déclinés au niveau européen et au niveau de chaque pays.
- Lorsque les propositions partent de l'échelon local pour remonter vers l'État et l'UE, l'action publique se construit de manière ascendante c'est-à-dire du bas vers le haut (approche « bottom up »). Ainsi, chaque pays annonce sa contribution nationale pour la protection de l'environnement, les propositions peuvent être débattues lors de sommets mondiaux et mener alors à des accords internationaux.

Les différents niveaux de l'action publique pour l'environnement sont donc complémentaires.

### **III – COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS PEUVENT-ILS LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?**

Pour limiter les émissions de GES et lutter contre le changement climatique, les pouvoirs publics disposent de différents instruments. Cependant, le climat étant un bien commun, les négociations sont parfois difficiles au niveau international.

#### **3.1 Les instruments de l'action publique**

**VIDÉO 5** « Les politiques climatiques » Inverseco – 2014 (8min25)

[https://www.youtube.com/watch?v=\\_1jAMUCf8Q](https://www.youtube.com/watch?v=_1jAMUCf8Q)

Questions :

- 1) Qu'est-ce qu'une externalité négative ?
- 2) Donnez un exemple d'externalité négative. Détaillez.
- 3) Pourquoi les pouvoirs publics doivent-ils intervenir quand le marché est défaillant au niveau des externalités négatives ?
- 4) Quels sont les instruments dont disposent les pouvoirs publics ?
- 5) Qu'est-ce que la réglementation ?
- 6) Donnez un avantage de la réglementation ?
- 7) Donnez un inconvénient de la réglementation ?
- 8) Qu'est-ce que la taxation ?
- 9) Donnez un avantage de la taxation ?
- 10) Donnez un inconvénient de la taxation ?
- 11) Qu'est-ce le marché de quotas d'émission ou marché du droit à polluer ?
- 12) Donnez un avantage du marché de quotas d'émission.
- 13) Donnez un inconvénient du marché de quotas d'émission.

Les émissions de CO<sub>2</sub> associées à l'activité économique (combustion des énergies fossiles) augmentent la concentration de carbone dans l'atmosphère, ce qui provoque le réchauffement climatique. Le problème, c'est que le marché n'est pas en mesure d'inciter ceux qui sont à l'origine des externalités négatives (=conséquence néfaste que l'activité d'un agent économique a sur le bien-être d'un autre agent sans que le premier ne verse de compensation au second en dédommagement) à les réduire car personne ne veut prendre en charge les coûts.

En 1995 en France, le principe pollueur-payeur est inscrit dans le code de l'environnement et précise que « le pollueur doit prendre en charge les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution ». Les pouvoirs publics doivent donc intervenir afin de mettre en place des instruments destinés à réduire les externalités négatives sur l'environnement. On distingue :

- les mesures contraignantes : la réglementation,
- les mesures incitatives : la taxation, la subvention à l'innovation verte et le marché des quotas d'émission.

### 3.1.1 Les avantages et les inconvénients de la réglementation

Doc 2 p.360 – Questions 4, 5 et 6

La réglementation : il s'agit de normes/règles/lois imposées par les pouvoirs publics. La réglementation fixe une norme de pollution tolérée ou elle interdit complètement toute émission. En cas de non respect de la réglementation, le pollueur devra payer une amende.

#### Les avantages de la réglementation :

- Plafonne ou supprime les pollutions dangereuses aux effets irréversibles (ex : interdiction d'utiliser des gaz dans les aérosols - protocole de Montréal).
- Facile et rapide à mettre en place (publication d'un décret ou d'un règlement) et faible coût.

Doc 1 p.362 – Questions 1 et 2

#### Les limites de la réglementation :

- Difficile à définir (ex : quel est le niveau de pollution acceptable pour un développement durable ?) et si l'information est de mauvaise qualité, elle risque de conduire à des décisions inadéquates (trop restrictives ou au contraire trop laxistes).
- Mise en place des contrôles est souvent difficile techniquement et coûteuse financièrement (ex : les quotas de pêches sont souvent dépassés faute de contrôles efficaces).
- Injuste car elle est uniforme : elle touche relativement plus les petites entreprises que les grandes qui ont les moyens financiers pour s'y adapter ou pour la contourner en délocalisant les activités concernées dans les pays où la réglementation n'existe pas.
- Pas de contrôle du volume total d'émissions de CO<sub>2</sub>. Chaque producteur/consommateur peut respecter la norme mais s'il y a plus de producteurs/consommateur, le volume d'émission augmentera (ex : les constructeurs automobiles réduisent la consommation de carburant des voitures au km, or si le coût au km diminue, cela peut inciter les consommateurs à circuler plus).
- N'incite pas à faire mieux, dans la mesure où la dépollution et l'utilisation de techniques « propres » ont un coût, les producteurs choisiront toujours exactement le niveau maximal de pollution autorisé.

### 3.1.2 Les avantages et les inconvénients de la fiscalité : taxation et subvention à l'innovation verte

La fiscalité écologique (taxation et subvention verte à l'innovation) consiste à internaliser les externalités dans le prix de marché afin d'inciter les agents économiques à modifier leurs comportements. Dans le cas des externalités négatives, il s'agit de faire en sorte que les coûts supportés par les producteurs d'externalités incluent les dommages subis par les autres agents. Dans le cas des externalités positives, il s'agit de récompenser par une baisse du prix celui qui fournit gratuitement un avantage aux autres.

#### 3.1.2.1 La taxation

La taxation est une mesure prise par les pouvoirs publics qui consiste à augmenter le prix de certains biens ou services par le biais d'une taxe. Exemple de taxe environnementale : la taxe carbone qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour contrôler le réchauffement climatique, elle est intégrée au prix final des carburants.

#### Les avantages de la taxation :

- À court terme, le producteur et le consommateur sont incités à réduire leurs émissions polluantes.
- À moyen et long terme, ils sont encouragés à utiliser des technologies de production moins polluantes pour minimiser le paiement de la taxe et à innover. Par exemple, supposons que le taux de la taxe soit de 20 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, si un agent économique doit s'acquitter de la taxe, il a intérêt à effectuer tous les investissements possibles (changement de technologies, sources d'énergies alternatives, etc.) qui lui coûtent moins de 20 euros par tonne de CO<sub>2</sub> évitée. Il économise ainsi la différence entre la taxe qu'il aurait dû payer sans ces investissements et le coût de l'investissement. Les agents économiques qui vont continuer à émettre du CO<sub>2</sub> sont ceux pour lesquels le coût de l'investissement de dépollution est supérieur au coût de la taxe

- Procure de nouvelles recettes fiscales que les pouvoirs publics pourront affecter à la réparation des dommages causés et au versement de subventions.

#### **Les limites de la taxation :**

- Difficile de fixer le niveau optimal de taxe. Trop faible, l'incitation est sans effets ; trop forte, elle incite au contournement de la taxe (ex : fraude ou délocalisation des activités polluantes dans un pays sans taxes).
- Risque de nuire à la compétitivité des entreprises lorsqu'elle est adoptée dans un seul pays.
- Ne permet pas de prévoir exactement la quantité d'émission de GES: tout dépend du choix fait par les acteurs de payer la taxe ou de dépolluer.
- Inefficacité pour le consommateur qui ne peut pas avoir recours à des solutions alternatives (ex : si l'automobiliste n'a pas de solution alternative, la taxe carbone n'aura pas d'impact).
- Risque de peser davantage sur le pouvoir d'achat des ménages modestes dont les dépenses d'énergie pèsent davantage sur le budget (ex : mouvement des « gilets jaunes »).

#### **3.1.2.2 La subvention à l'innovation verte**

**Doc 4 p.361** – Questions 11, 12, 13, 14 et 15

La subvention à l'innovation verte consiste, pour les pouvoirs publics, à prendre en charge une partie du coût de production afin de rendre le produit moins cher et donc plus compétitif par rapport à l'utilisation d'autres produits plus polluants. Elle doit inciter les agents économiques à s'orienter vers une solution plus respectueuse de l'environnement. Par exemple, le bonus/malus sur le prix d'achat d'une automobile en France vise à récompenser, via un bonus, les acquéreurs de voitures neuves émettant le moins de CO<sub>2</sub>, et à pénaliser, via un malus, ceux qui optent pour les modèles les plus polluants. Cela a eu l'effet d'augmenter les ventes de véhicules moins polluants au détriment des grosses berlines et des 4 X 4 tout en incitant les producteurs à développer les véhicules électriques et hybrides moins polluants.

#### **Les avantages de la subvention :**

- Permet d'aider les ménages les plus modestes à réduire leurs émissions de GES (ex : achat d'un véhicule « propre », transport collectif, prime énergie pour l'installation d'un chauffe eau solaire, etc.).
- Permet de rendre les entreprises à l'origine des innovations vertes compétitives.
- Incite les producteurs à se tourner vers des activités moins polluantes.

#### **Les limites de la subvention :**

- Difficile de fixer le niveau de la subvention. S'il est trop bas : l'incitation n'a pas d'effets ; s'il est trop élevé : coût accru pour les pouvoirs publics.
- Ne permet pas de prévoir exactement la quantité d'émission de GES: tout dépend du choix fait par les acteurs de produire et/ou consommer « propre » ou pas.

#### **3.1.3 Les avantages et les inconvénients des marchés de quotas d'émission**

**Doc 3 p.361** – Questions 7, 8, 9 et 10

Un marché de quotas d'émission est le lieu où offreurs et demandeurs s'échangent des quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) c'est-à-dire des droits à polluer. Il consiste à attribuer un prix à ces droits à polluer afin d'inciter des acteurs (pays ou entreprises) à réduire leurs émissions en échangeant entre eux des droits à polluer. Sur ce marché, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> se fixe en fonction de l'offre et de la demande de quotas d'émission : une demande supérieure à l'offre entraîne une hausse du prix, et inversement.

Un marché de quotas permet d'agir sur les quantités de polluants émises, et non sur les prix comme c'est le cas pour les taxes environnementales. En effet, les pouvoirs publics fixent une quantité maximale d'émission de polluants pour un pays. Les entreprises qui sont soumises à ces quotas peuvent diminuer leurs émissions ou acheter des quotas auprès de celles qui sont plus respectueuses de l'environnement. Progressivement, le coût des quotas d'émission augmente en raison de la diminution des quotas attribués par les pouvoirs publics. Face à cette hausse prévisible du prix du marché, les entreprises sont incitées à adopter des technologies moins polluantes.

#### **Les avantages des quotas :**

- Les pollueurs sont libres de leur choix (moins polluer ou acheter des quotas) mais si le quota coûte plus cher que le coût de dépollution, ils seront incités à réduire leur pollution.
- Incite fortement à dépolluer du fait que la revente des quotas rapporte de l'argent à l'entreprise.

- Le dispositif s'autorégule : l'ajustement entre l'offre et la demande de quotas d'émission de GES s'effectue par le prix comme sur n'importe quel marché.
- Le volume des réductions des émissions de GES est connu à l'avance puisque ce sont les pouvoirs publics qui fixent le volume des quotas attribués.

### Les limites des quotas :

- Si trop de quotas sont distribués, les prix baissent ce qui n'incite pas à dépolluer.
- Le ralentissement de la croissance économique depuis 2008 a permis une diminution des émissions de GES : l'offre de quotas est devenue supérieure à la demande ce qui a entraîné une baisse des prix de la tonne de CO<sub>2</sub>, ce qui a empêché le marché de fonctionner correctement.
- Risque de spéculation financière : ce qui n'a rien à voir avec l'objectif initial (réduire la pollution).
- Nécessité de contrôles pour éviter les fraudes.
- Risque de nuire à la compétitivité des petites entreprises.
- Risque de pertes de marché face à des entreprises concurrentes non soumises aux quotas.

Les instruments de la politique climatique sont complémentaires car les limites de chaque instrument peuvent être compensées par les avantages des autres. La réglementation est bien appropriée lorsque les contrôles sont techniquement faciles et peu coûteux mais elle doit être complétée par la taxation car elle n'est pas incitative. De plus, elle doit être réservée pour des cas de pollution graves qui nécessitent une mesure rapide et radicale comme une interdiction. La taxation quand à elle est plus efficace quand les coûts de dépollution sont identiques pour tous. Les recettes fiscales tirées de la taxation peuvent permettre de subventionner l'innovation verte. Enfin, le marché des quotas d'émission permet aux pouvoirs publics de fixer un niveau de pollution à ne pas dépasser.

## 3.2 Les limites de l'action publique

### 3.2.1 Les dysfonctionnements de l'action publique

#### Doc 3 p.365 – Question 9

Les dysfonctionnements désignent toutes les conséquences non désirées des politiques climatiques.

Le premier dysfonctionnement réside dans l'absence de gouvernance mondiale : la question de l'environnement dépasse les cadres nationaux et sont dans une très large mesure la conséquence d'externalités négatives et de défaillances du marché. En l'absence de toute gouvernance mondiale, les politiques environnementales se heurtent donc aux intérêts nationaux et économiques.

Les autres dysfonctionnements concernent la mise en oeuvre au niveau national. On peut recenser 4 grandes causes :

- L'ineffectivité : une décision est prise et adoptée mais les mesures d'application tardent ou restent en suspens car les élus privilégient souvent en période préélectorale des politiques publiques qui vont améliorer la situation des électeurs à très court terme au détriment des politiques environnementales (ex : écotaxe sur les poids lourds).
- L'inefficacité : les décisions ne produisent pas les effets attendus, soit parce qu'elles sont contournées, soit parce qu'elles ne convenaient pas au problème traité.
- L'inefficience : les résultats sont atteints mais leur coût est supérieur aux bénéfices.
- La contradiction entre les mesures budgétaires : certaines mesures (mobilités durables, énergies renouvelables, rénovation thermique, recherche) sont favorables au climat mais d'autres ont des effets défavorables (niches fiscales sur le carburant des poids lourds ou sur l'aviation).

### 3.2.2 Les difficiles négociations internationales

#### Doc 1 p.366 – Questions 1, 2, 3, 4 et 5

Le climat est un bien commun environnemental c'est-à-dire une ressource qui a la particularité d'être à la fois non excluible (= il est impossible d'empêcher un agent de consommer ce bien et donc de faire payer l'usage de ce bien) et rivale (sa consommation diminue les quantités disponibles pour les autres).

Classification des biens selon Paul SAMUELSON (économiste américain / 1915-2009)

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	Biens privés : ma maison, ma voiture	<u>Biens communs</u> : forêt, ressource halieutique, air, climat

Non rivalité	Biens de club ou à péage : <i>autoroute à péage, réseau téléphonique, Canal +</i>	Biens publics : <i>paix, santé, stabilité financière, (biens collectifs : défense nationale, éclairage public)</i>
--------------	---	--

Si on considère que le climat « appartient à tous » (principe de non-exclusion), il doit alors être géré au mieux pour l'intérêt commun des générations présentes et futures. Le problème c'est que les États n'adoptent pas tous la même conduite. En effet, les négociations et les accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont souvent contraints par des stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre pays.

### 3.2.2. Les contraintes liées aux stratégies de passager clandestin

Le climat étant un bien commun, on ne peut priver un agent économique de sa consommation même s'il ne fournit aucun effort pour diminuer ses émissions de GES, dégradant ainsi la qualité du climat pour les autres agents économiques.

Il est alors tentant pour certains pays de vouloir adopter une stratégie de passager clandestin, espérant obtenir les gains d'une action collective (les réductions d'émissions de GES réalisées par les autres pays) sans en avoir supporté les coûts (c'est-à-dire sans réduire ses propres émissions). Par exemple les Etats-Unis, en se retirant de l'accord de Paris en 2017, semblent adopter une telle stratégie, mais elle peut également concerner des pays restés dans l'accord, et qui en l'absence de sanctions, peuvent préférer ne pas mettre en place les politiques nécessaires à la protection de l'environnement pour ne pas en subir les coûts économiques.

#### 3.2.2.2. Les contraintes liées aux inégalités de développement

**Doc 4 p.367** – Questions 13, 14 et 15

Les inégalités de développement (niveau et mode de vie) entre pays peuvent empêcher la conclusion d'accords internationaux de préservation du climat. Les pays développés, qui ont été les premiers à connaître la révolution industrielle, ont en effet une responsabilité historique dans la concentration des gaz à effet de serre. Aujourd'hui encore, et même si la Chine et l'Inde font partie des pays les plus polluants, les émissions de GES par habitant sont bien plus élevées dans les pays développés que dans ceux en développement :

- les pays en développement considèrent alors que ce sont les pays développés, ayant accumulé la dette écologique la plus importante de par leur passé industriel qui doivent supporter la plus lourde part des efforts à accomplir,
- les pays développés, considérant que c'est aujourd'hui l'industrialisation accélérée et massive des pays en développement qui est la principale cause du réchauffement climatique, demandent à ces derniers les mêmes efforts que les leurs.

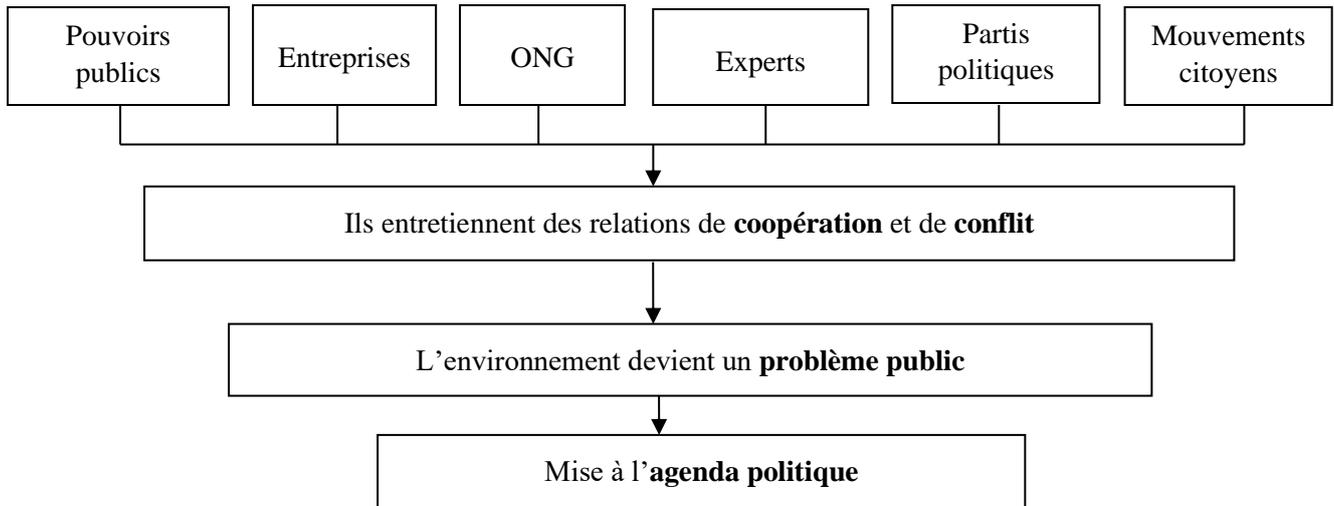
Dans cette perspective, nombre d'accords internationaux sont perçus comme des freins au développement par les pays en développement. C'est d'ailleurs pour cela que le protocole de Kyoto de 1997, qui imposait à ses signataires une réduction de leurs émissions de GES, ne s'appliquait qu'aux seuls pays industrialisés. L'accord de Paris de 2015 (COP21) engage les pays signataires (sans dispositif contraignant) à limiter le réchauffement climatique à 2°C d'ici 2100. Il s'applique à tous les pays, mais prévoit des dispositions spécifiques pour les pays en développement, qui disposent de plus de temps pour réduire leurs émissions de GES. De plus, les pays en développement bénéficieront à partir de 2020, d'un fonds d'aide à la transition écologique de 100 milliards de dollars (en prêts et en dons) par an financé par les pays développés pour réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub> et s'adapter aux impacts du changement climatique.

#### **Conclusion :**

On a mis en évidence la diversité des acteurs permettant de mettre à l'agenda politique un problème public, en particulier celui de la dégradation de l'environnement. On a vu que les pouvoirs publics disposaient de différents instruments pour mettre en place une politique environnementale ayant chacun des avantages et des défauts, mais complémentaires : la réglementation, la fiscalité écologique et les marchés de quotas d'émission. On a observé enfin, que la politique climatique avait des limites liées à des dysfonctionnements de l'action publique mais aussi à des contraintes résultant du comportement de passager clandestin ou d'inégalités de développement entre pays.

## L'essentiel en schéma :

### LES ACTEURS QUI PARTICIPENT A LA CONSTRUCTION DES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES



### L'ACTION PUBLIQUE POUR L'ENVIRONNEMENT

