

Regards croisés

Quelle action publique pour l'environnement ?

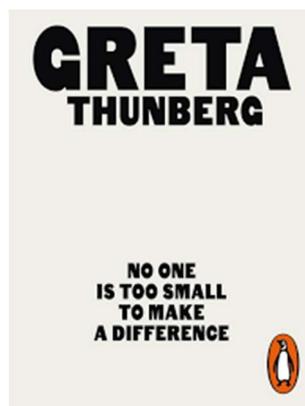
Le programme :

Quelle action publique pour l'environnement ?

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

Plan du cours :

I.	La construction des questions environnementales comme problème public	2
A.	Les différents acteurs qui participent aux questions environnementales	2
B.	L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles.....	3
C.	Comment les questions environnementales sont-elles mises à l'agenda politique ?.....	3
D.	Les relations de coopération et de conflits entre les différents acteurs	4
II.	Les principaux instruments des pouvoirs publics face au changement climatique.....	5
A.	Avantages et limites de la réglementation.....	5
B.	Avantages et limites de la taxation négative (taxe) et positive (subvention)	6
C.	Avantages et limites des marchés de quotas d'émission	7
D.	Les possibles dysfonctionnements de l'action publique dans sa mise en œuvre de la politique climatique.....	8
III.	Les contraintes qui pèsent sur les accords internationaux liés à la préservation de l'environnement	9
A.	Des accords internationaux sous contrainte des stratégies de passager clandestin en présence de biens communs	9
B.	Des contraintes inhérentes aux inégalités de développement entre pays	9



Greta Thunberg à l'ONU (2019) : <https://www.youtube.com/watch?v=It0-wgN7Kjo>

I. La construction des questions environnementales comme problème public

A. Les différents acteurs qui participent aux questions environnementales

À l'aide du MANUEL p 320 doc 2 et de vos connaissances, complétez le tableau ci-dessous permettant d'identifier les fonctions (réponses de A à E) et définitions (réponses de 1 à 5) des différents acteurs qui participent à la construction des questions environnementales.

Récapitulatif :

La question environnementale ne concerne pas seulement les pouvoirs publics. Pour que ces derniers inscrivent les problématiques environnementales à ----- politique (cf. IC de ce chapitre), de nombreux ----- sont mobilisés de manières très variées.

Acteurs	Fonctions	Définitions
Mouvements citoyens		
ONG		
Pouvoirs publics		
Experts-Chercheurs		
Entreprises		

A

- Opposition à un projet ou sauvegarde d'un site naturel
- Mobilisation de personnalités, manifestations, pétitions pour sensibiliser l'opinion publique

B

- Sensibilisation et formation aux enjeux écologiques
- Possible orientation vers une contre-expertise mais aussi vers des actions en justice et/ou médiatiques

C

- Adoption de technologies propres (recyclage, économies d'énergie, produits écoresponsables)
- Responsabilité sociale des entreprises (RSE) : respect de standards qui mêlent économie et éthique

D

- Autonomisation progressive (à partir des années 1960) du ministère de l'Environnement. Création du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement en 1971
- Création de directions régionales pour veiller à la mise en œuvre des programmes décidés par le ministère, d'agences chargées de produire de la connaissance (ex : ADEME)

E

- Production d'expertises nécessaires pour élaborer ou mettre en œuvre les politiques environnementales ou évaluer des risques

- 1- Gouvernement et l'ensemble des services d'administration d'État, de collectivités territoriales, ou d'une administration publique.
- 2- Unité de production de biens et de services marchands.
- 3- Organisation à but non lucratif, de dimension internationale, indépendante des pouvoirs publics, qui se mobilise pour défendre une cause d'intérêt général.
- 4- Il s'agit généralement d'associations citoyennes (souvent nationales) dont le but est de faire pression sur les responsables politiques en menant des actions citoyennes variées.
- 5- Regroupement de chercheurs¹ dont le but est de réaliser et d'évaluer les travaux menés dans des laboratoires sur la question environnementale.

¹ Le plus connu sur la question du climat est le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) qui réunit des experts- chercheurs représentant leurs pays (195 pays actuellement).

B. L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles

MANUEL p 324 doc 2 Q 1
MANUEL p 325 doc 3 Q 3 + compléter les schémas ci-dessous

Mesure		Échelle d'action
Réglementation sur les émissions de CO ₂ des voitures neuves en Europe	1 •	• A Internationale
Circulation alternée	2 •	• B Européenne
Accords de Paris	3 •	• C Nationale
Taxe carbone	4 •	• D Locale

Associez chaque action au niveau auquel elle est menée.

- | | | |
|---|---|------------|
| 1. L'interdiction de circulation des véhicules immatriculés avant 1997 à Paris. | • | • Mondial |
| 2. L'Assemblée nationale vote l'interdiction des sacs plastique à usage unique. | • | • Européen |
| 3. La norme Euro 6 du 1 ^{er} septembre 2019 impose que les véhicules neufs n'émettent pas plus de 168 mg/km d'oxyde d'azote. | • | • Local |
| 4. Les pays membres de l'ONU ratifient l'interdiction de certains gaz. | • | • National |

Manuel Magnard, édition 2020

Récapitulatif :

La pollution des eaux, les nuages toxiques etc. ne s'arrêtent pas aux frontières... En outre, le climat est un bien collectif pur (bien en ----- et en -----). Il est nécessaire que les actions des différents acteurs pour la construction des questions environnementales et leur mise à l'agenda se fassent par une certaine coordination et coopération entre les niveaux en évitant, si possible, les comportements de passager -----.

Ainsi, pour que l'action publique soit efficace dans le domaine de l'environnement, une articulation entre les différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale) est préférable.

En règle générale en matière de politique environnementale, les décisions sont prises par les niveaux supranationaux (----- et/ou -----²) et mises en place par les niveaux infranationaux (----- et -----). En effet, la prise de décision à l'échelle internationale ou européenne permet d'éviter le plus possible les stratégies de passager ----- que pourraient mener certains pays et favoriser une certaine coordination des pratiques nationales ou locales.

C. Comment les questions environnementales sont-elles mises à l'agenda politique ?

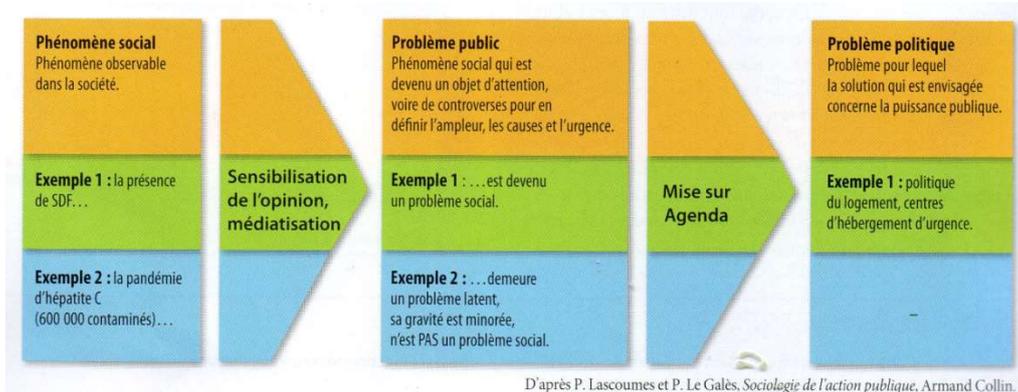
MANUEL p 321 doc 3 Q 1 + quel lien peut-on faire entre »problème public « et « mise à l'agenda » ?
(Vous pouvez vous aider du doc 4 p 321)

Récapitulatif :

Un fait social ne devient un problème ----- que s'il devient un sujet d'attention et fait l'objet d'une catégorisation, c'est-à-dire dès lors qu'il est considéré comme problématique par une partie de la société. Un problème ----- n'existe pas en soi, mais résulte d'un travail collectif de construction, et de confrontation de différentes positions. Ainsi une multitude d'acteurs (mouvements citoyens, -----, experts, influence médiatique...) cherchent régulièrement à faire reconnaître aux instances publiques que des phénomènes sociaux (problème des OGM, problèmes liés à la couche d'ozone, etc.) sont suffisamment importants pour qu'ils fassent l'objet d'une « mise à ----- » et qu'ils soient reconnus comme problème -----.

² En Europe, le principe de subsidiarité vise à attribuer les moyens et les buts au niveau supranational (niveau européen ici) que lorsque ce dernier est plus efficace que les niveaux supranationaux (niveaux nationaux).

Le problème ----- ne devient ----- qu'à partir du moment où sa solution nécessite une action -----.
 La mise sur ----- correspond au moment où les pouvoirs publics prennent un problème en considération et le mettent en forme en vue d'une action publique (ou d'une abstention). L'inscription sur ----- apparaît alors comme une mise au format politique : l'enjeu du problème y est requalifié de façon à pouvoir donner lieu à une éventuelle action publique.



D. Les relations de coopération et de conflits entre les différents acteurs

Quels conflits apparaissent dans ces exemples ? entre quels acteurs ?

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

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

L'économie circulaire : une logique collaborative



Analyser. En quoi l'économie circulaire impose-t-elle une complémentarité des acteurs ?

(Répondez à chacune des questions des docs ci-dessus)

Récapitulatif :

Pour qu'un problème ----- soit mis à ----- politique, les différents acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.

Un conflit correspond à un ----- entre des ----- aux intérêts divergents. Les enjeux des conflits peuvent être les problèmes environnementaux et les formes sont très diverses (-----, sit-in, sabotage, boycott...). Une coopération est un comportement où chaque acteur poursuit ses ----- en prenant en compte ceux des autres ou agit dans ----- commun. L'exemple de l'économie circulaire permet de comprendre la coopération entre les acteurs :

- ✓ Les entreprises doivent utiliser des ressources issues du -----, concevoir des produits qui se réparent, éviter les -----...
- ✓ Les consommateurs doivent acheter ces produits et s'engagent à les faire ----- au lieu de les jeter, trier les déchets...
- ✓ Les ----- peuvent aider les entreprises à produire ces biens et les consommateurs à les acheter, mettre en place des centres de tri et de recyclage des déchets...

II. Les principaux instruments des pouvoirs publics face au changement climatique

A. Avantages et limites de la réglementation

MANUEL p 326 : donnez la définition d'une réglementation + Faire l'exercice d'application ci-dessous

MANUEL p 326 doc 2 Q 2

MANUEL p 327 doc 3 : expliquez les inconvénients de cet instrument de la politique climatique

Application Retrouvez parmi les exemples suivants, s'il s'agit de normes d'émission (plafond maximal d'émission), de procédé (qui imposent l'usage de certains équipements empêchant la pollution ou dépolluant), de produit (qui imposent aux agents certaines caractéristiques de produits), de normes qualité de l'eau et de l'air (qui doivent faire l'objet d'une mesure).

a. interdiction des ampoules à incandescence b. obligation d'équiper un véhicule neuf d'un pot catalytique c. concentration de l'eau en nitrates devant être inférieure à 50 milligrammes par litre pour être potable d. normes d'émission de CO₂ «Euro» sur les véhicules à moteur e. limitation des phosphates dans les lessives.

Manuel Belin, édition 2020

MANUEL p 327 « Je m'évalue »

Récapitulatif :

- Il est possible d'agir à la source des ----- négatives par la réglementation c-à-d par l'interdiction directe ou indirecte, totale ou partielle, de ces ----- via la mise en place de normes juridiques. Les normes sont des ----- fixant des ----- maximales qu'il convient de ne pas dépasser (ou un niveau de ----- minimum nécessaire). En cas de non-respect de celles-ci, des sanctions (administratives ou pécuniaires) peuvent être prises.

Les normes sont alors de plusieurs natures :

- Normes d'émission (de CO₂...) s'appliquant surtout aux industries
- Normes de procédé imposant la mise en place d'équipement ----- (ou les moins polluants)
- Normes de ----- (produits à emballage recyclable ou par exemple les nouvelles ampoules moins consommatrices d'énergies...).

- La réglementation comporte des avantages :
 - ✓ Elle s'attaque directement à la ----- du problème en interdisant ou limitant les productions et/ou les consommations néfastes pour -----.
 - ✓ Faible ----- pour les pouvoirs publics et faible ----- économique direct.
 - ✓ Incitations à ----- en faveur de la protection de l'environnement.
- Toutefois, la réglementation a des limites en tant qu'instruments de politiques climatiques :
 - ✓ Elle suppose un ----- pour les agents voulant les respecter (notamment pour les normes de procédé ce qui peut nuire à la concurrence)
 - ✓ Accroît les ----- en limitant l'accès à ces biens (soumis à réglementation) pour des personnes à faibles -----.
 - ✓ La réglementation est jugée « ----- » et frein à la liberté d'entreprendre.
 - ✓ Si les réglementations ne sont pas fixées à l'échelle -----, les industries peuvent être tentées de ----- leurs productions polluantes vers des pays « moins regardants »...

B. Avantages et limites de la taxation négative (taxe) et positive (subvention)

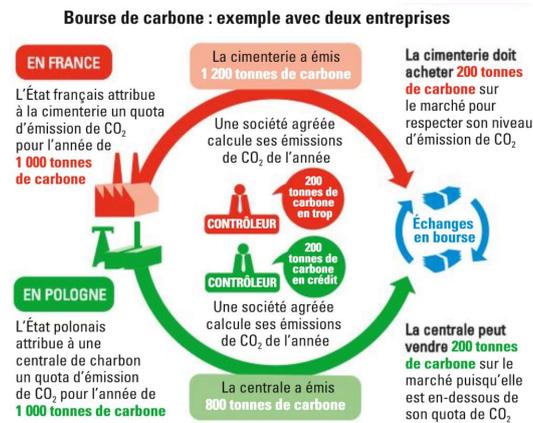
MANUEL p 328 doc 2 Q 1 à 4
 MANUEL p 329 doc 3 Q 2 (au besoin faire l'exercice doc 5 p 329)
 MANUEL p 329 doc 4 Q 1 et 2
 MANUEL p 329 « Je m'évalue »

Récapitulatif :

- À la différence de la réglementation qui fixe des ----- maximales, la taxation vise à agir sur les ----- de production et donc sur les ----- de vente par un « signal-prix ».
- Arthur Cecil Pigou propose en 1920 la mise en place de taxes environnementales sur le principe du « pollueur----- ». Imposées par les pouvoirs publics, ces taxes constituent pour le pollueur un ----- supplémentaire qui s'ajoute au ----- privé. Il s'agit dès lors d'une logique « d'internalisation des externalités ». Ainsi le pollueur va comparer le coût supplémentaire engendré par la ----- au coût de réduction de sa ----- : il sera alors incité à dépenser pour la « dépollution » (ou baisse de la pollution) tant que ce coût reste ----- au coût de la taxe. La logique de la taxe repose sur celle de la taxation ----- visant à sanctionner les comportements peu respectueux de l'environnement.
- Toutefois la taxation peut être ----- lorsqu'il s'agit d'une subvention comme par exemple la subvention à l'innovation verte. (à savoir sur des nouveaux produits ou nouveaux procédés de production favorisant le développement durable). La logique de la subvention repose sur celle de la taxation ----- visant à ----- les comportements en faveur de l'environnement.
- Ces instruments (taxe et subvention) de la politique climatique ont des avantages :
 - ✓ Instrument efficace car il modifie les ----- des agents (----- et -----) par un « signal ----- ».
 - ✓ Instrument permet ----- les -----.
 - ✓ Il génère des ----- supplémentaires pour ----- qui peut alors lui-même investir en faveur du développement durable.
 - ✓ Il ----- à ----- verte notamment en cas de subventions...
- Toutefois, la taxation a des limites en tant qu'instruments de politique climatique :
 - ✓ Il est difficile de fixer le ----- de la taxe à son niveau optimal puisque si celle-ci est trop faible, elle ne modifiera pas le comportement des « pollueurs » et si elle est trop forte elle peut nuire à l'économie du pays.
 - ✓ La taxe est souvent considérée comme ----- car elle élève le prix de certains produits limitant l'accès à ces biens (soumis à réglementation) pour des personnes à faibles -----.

- ✓ Elle peut nuire à la ----- des entreprises puisque l'internalisation des ----- va se traduire par une hausse du ----- de vente et une baisse des ----- produites et vendues.
- ✓ En revanche, pour que cet instrument soit réellement efficace, il faudrait qu'il existe une certaine coopération ----- afin d'éviter les pratiques de « ----- environnemental ».

C. Avantages et limites des marchés de quotas d'émission



MANUEL Belin, édition 2020

+ vidéo (<https://www.youtube.com/watch?v=pH9BYRqbofk>) : Expliquez le fonctionnement du marché des quotas d'émissions en Europe

MANUEL p 331 doc 3 : expliquez les avantages du marché des quotas d'émission
 MANUEL p 331 doc 4 : expliquez les inconvénients du marché des quotas d'émission

Récapitulatif :

- Pour Ronald Coase, la redéfinition des droits de propriété privée, notamment par l'institution de « droits d'émission » et la création d'un marché de ces droits, peut se substituer avantageusement à l'établissement d'écotaxes. Le volume total d'émissions autorisées (principe de la -----) est alors fixé par les pouvoirs publics³, qui distribuent ces «----- d'émission» ou « droits à polluer » aux agents émetteurs. Ces ----- sont ensuite échangeables sur le ----- ainsi créé, qui détermine un prix par simple confrontation de -----, dont le volume est fixé par les pouvoirs publics, et de la -----, émanant des émetteurs. L'émission polluante comporte donc ainsi un coût privé additionnel pour le producteur. Cet instrument de la politique climatique repose alors sur deux comportements possibles : soit le pollueur fait des ----- pour réduire ses ----- polluantes, soit il achète à un autre agent (en -----) ses ----- via le marché des ----- à polluer.
- Sur le marché du carbone, on trouve une diversité des ----- : les ----- qui achètent et vendent les « droits à polluer », les ----- publics qui distribuent les droits à polluer et fixer les ----- d'émission, les intermédiaires qui interviennent pour authentifier les émissions de GES.
- Cet instrument de la politique climatique a des avantages :
 - ✓ Permet aux ----- publics de fixer des ----- d'émissions polluantes autorisés permettant de limiter au mieux les GES.
 - ✓ Double incitation à réduire la pollution : D'une part, le prix sur le marché des quotas est un ----- pour les entreprises polluantes qui nécessite une comparaison de leur part entre ----- de la pollution et ----- pour des investissements pour une production « verte » et d'autre part, ce même prix correspond aussi à ce que peut ----- une entreprise peu polluante.
 - ✓ Il s'agit d'une ----- des externalités négatives.
- Toutefois, le marché des quotas d'émission a des limites en tant qu'instrument de politique climatique :

³ Pour le marché des quotas en Europe, la réglementation est fixée par la Commission européenne.

- ✓ Pour que le marché des quotas soit efficace, il suppose un fort coût de ----- pour vérifier que les agents respectent les quotas alloués.
- ✓ Il est nécessaire de fixer un volume de quotas efficacement afin que d'une part sur le marché des quotas d'émission l'offre de quotas soit ----- à la demande (afin que le prix sur le marché soit ----- et inciter les agents pollueurs à moins polluer) et d'autre part que les plafonds fixés permettent une réelle ----- des émissions de GES.
- ✓ Risque de générer des problèmes de ----- entre entreprises selon la « solidité financière » de celles-ci.
- ✓ Risque de fraudes et de spéculations sur le marché.

D. Les possibles dysfonctionnements de l'action publique dans sa mise en œuvre de la politique climatique

DOC 1 Le tourisme : un exemple de contradiction entre deux politiques publiques

L'objectif de faire de la France le leader mondial du tourisme avec 100 millions de visiteurs annuels est affirmé sans intégrer une réflexion prospective! [...].

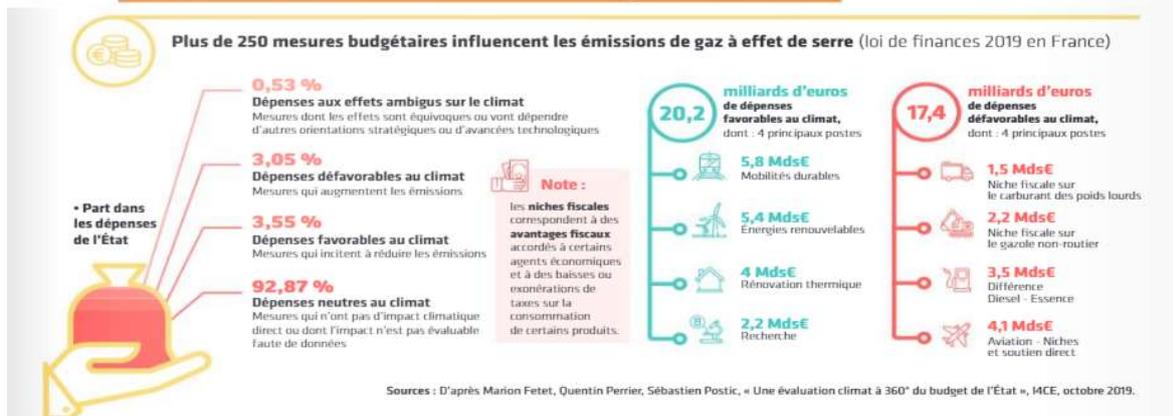
- La politique de développement du tourisme ne pose pas [...] de manière claire la question de la soutenabilité d'une hausse significative de la fréquentation touristique dans les zones soumises à un fort risque de stress hydrique². [...]
- Enfin se pose la question plus globale de la cohérence entre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

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

1. Recherche visant à prévoir les effets économiques de certaines mesures à long terme.
2. Situation dans laquelle la consommation d'eau dépasse les ressources disponibles.

Expliquer. Expliquez le passage souligné.

DOC 2 La contradiction entre les mesures budgétaires de l'État



Calculer. Quelle est la part des dépenses de l'État qui influencent les émissions de Gaz à Effet de Serre ?

Déduire. Pourquoi les mesures budgétaires de l'État sont-elles contradictoires quant à leurs effets sur le climat ?

Manuel Magnard, édition 2020

Récapitulatif :

L'action publique dans sa mise en œuvre de la politique climatique est confrontée à de nombreux dysfonctionnements :

- Comme nous l'avons vu précédemment, pour qu'elle soit réellement efficace, l'action publique doit être menée à l'échelle ----- car les changements climatiques ont des conséquences économiques, sociales et environnementales sur l'ensemble des ----- et des populations.
- L'action publique peut avoir des effets contradictoires en menant deux politiques publiques antinomiques. Cela apparaît notamment avec les tendances au ----- (poids des ----- sur le congrès américain

ou sur les députés français). Il est possible d'illustrer cette contradiction avec les ----- du tourisme en France.

Ainsi en France selon la loi de finance de 2019, on remarque que les dépenses publiques en faveur du climat représentaient ----- milliards € soit -----% des dépenses de l'État alors que les dépenses défavorables au climat représentaient ----- milliards € soit -----% des dépenses de l'État.

- En outre, l'action publique fait face à des dysfonctionnements dans le sens où elle ne semble pas toujours efficace (effet limité de certaines actions publiques en faveur du -----, voire même effet anti-redistributif que peut avoir une telle action source ----- entre ménages, entre régions...) ou efficiente (coût trop élevé comme ce fut le cas avec l'abandon de ----- en France en 2014 menant au démontage de portiques dont le coût était estimé à 10 millions €...).

III. Les contraintes qui pèsent sur les accords internationaux liés à la préservation de l'environnement

A. Des accords internationaux sous contrainte des stratégies de passager clandestin en présence de biens communs

MANUEL p 334 doc 2 Q 1 à 4

Récapitulatif :

- Les biens communs sont des biens caractérisés par la ----- (l'accès est libre et gratuit, il n'est donc pas possible ----- un agent dans l'utilisation de ce bien) et par la ----- (la consommation par un agent de ce bien nuit à la consommation par un autre agent de ce même bien). Les ressources naturelles renouvelables sont des biens communs or elles sont soumises à une ----- au niveau mondial qui génère la « tragédie des communs » à savoir leur ----- et les dérèglements climatiques.
- L'énorme contrainte qui pèse alors repose sur les politiques climatiques ; En effet, la lutte contre l'épuisement des biens communs et le réchauffement climatique suppose des ----- importants (liés à des investissements dans des technologies ou de nouvelles infrastructures, liés à l'abandon d'anciennes manières de produire...) or chaque État a intérêt individuellement à se comporter en passager ----- (pour ne pas en supporter les ----- !). La lutte contre le réchauffement climatique « bascule » alors vers une logique de « biens publics mondiaux » c'est-à-dire « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les ----- » (C. Kindleberger).
- Les solutions face à cette contrainte des stratégies de passager clandestin sont difficiles... Il serait possible d'avoir une ----- mondiale « au-dessus » des États qui forcerait le monde à changer de comportement. En l'absence de cette ----- supranationale, les actions publiques sont tributaires d'un accord mondial complexe...

B. Des contraintes inhérentes aux inégalités de développement entre pays

MANUEL p 335 doc 3 Q 1 à 3

Récapitulatif :

Les inégalités de développement pèsent sur les ----- internationales liées à la préservation de l'environnement dans la logique de la répartition des efforts de réduction des émissions de CO₂.

En effet, les pays les plus pollueurs, en termes d'émissions cumulées de CO₂, sont encore aujourd'hui les ----- (en 2017 on note que -----% des émissions cumulées de CO₂ sont réalisées par le pôle Europe et les États-Unis). En revanche, les pays qui connaissent la plus forte ----- des émissions sont les pays ----- dont notamment le pôle Asie (en 1950, l'Asie + Pacifique + Chine + Inde émettaient environ -----% des émissions mondiales de CO₂ contre -----% en 2017). Les PDEM demandent aux pays en développement de faire des efforts qu'eux-mêmes n'ont pas réellement faits pendant leur période d'essor économique... Les efforts de réduction des émissions de CO₂ doivent-ils être les mêmes pour tous les pays ?