

REGARDS CROISES

CHAPITRE : Quelle action publique pour l'environnement ?

Objectifs :

- 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.

Consignes : Visualisez les **4 vidéos** pour prendre des notes sur votre cours. Je vous poserez des questions et vous proposerez des exercices d'application en cours. Vous trouverez également les liens des vidéos sur le site :

<https://battujcsiteses.com/Terminale/Regards%20croises.html>

Quels sont les acteurs et les échelles de l'action publique pour l'environnement ? (Partie 1/4) (10 mn 12 s)

VIDEO 1 : <https://www.youtube.com/watch?v=JM-AGJ4-5CQ>

- 1) Quels sont les différents acteurs participant à la construction des questions environnementales ?
- 2) Pourquoi certains acteurs peuvent-ils être en conflit sur des questions environnementales ? Illustrez par un exemple.
- 3) Comment certains acteurs peuvent-ils coopérer concernant l'environnement ? Illustrez par un exemple.
- 4) Que signifie l'expression « problème public » ?
- 5) Quelles sont les étapes pour qu'une question environnementale devienne un problème public ?
- 6) Que signifie une mise à l'agenda politique ?
- 7) Expliquez l'approche descendante de l'action publique.
- 8) Expliquez l'approche ascendante de l'action publique.

Les instruments fiscaux dont disposent les pouvoirs publics face au changement climatique (Partie 2/4) (6 mn 41 s)

VIDEO 2 : <https://www.youtube.com/watch?v=7zHH52tHhuw>

- 1) Pourquoi peut-on dire que le changement climatique est une externalité négative des activités humaines ?
- 2) Quels sont les deux instruments fiscaux dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux conséquences du changement climatique ?
- 3) Pourquoi peut-on dire que la taxation répond au principe du pollueur payeur ?
- 4) Montrer que la taxe est un outil incitatif.
- 5) Quelles sont les limites à la mise en place d'une taxe ?
- 6) Qu'est-ce qu'une subvention ?

Les instruments face au changement climatique : réglementation et marché des quotas (Partie 3/4) (12 mn 52 s)

VIDEO 3 : <https://www.youtube.com/watch?v=wCib4-Xdz7s>

- 1) Quels sont les différents types de normes ?
- 2) Citez un exemple montrant l'efficacité de la réglementation.
- 3) Qu'est-ce qu'un quota d'émission ?
- 4) Comment est fixé le prix d'un quota d'émission ?
- 5) Pourquoi peut-on dire que le marché des quotas repose à la fois sur la contrainte et l'incitation ?
- 6) Quels sont les trois dysfonctionnements de l'action publique auxquels se heurte la mise en place de ces instruments que sont la réglementation et les marchés des quotas d'émission ?

Quelles sont les contraintes auxquelles fait face l'action publique internationale ? (Partie 4/4) (9 mn 40 s)

VIDEO 4 : <https://www.youtube.com/watch?v=aoJI2FLPknM>

- 1) Pourquoi peut-on dire que le climat est un bien commun ?
- 2) Les négociations internationales sur le climat aboutissent-elles toujours à un accord ? Donnez un exemple.
- 3) Quelles sont les deux contraintes auxquelles fait face l'action publique internationale pour la préservation de l'environnement ?
- 4) Qu'est-ce qu'un comportement de passager clandestin ?
- 5) Quelles sont les deux raisons pour lesquelles un pays peut être incité à se comporter en passager clandestin ?
- 6) Pourquoi peut-on dire que l'action publique internationale est contrainte par les inégalités de développement ?
- 7) Quel problème pose le fait que les pays soient inégalement touchés par le dérèglement climatique ?

SYNTHESE : Quelle action publique pour l'environnement ?

Les questions environnementales concernent aussi bien les sciences de la nature que les sciences sociales. En effet, l'économie, 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.

A) Les questions environnementales comme problème public

1. Quels sont les acteurs de la construction des questions environnementales ?

Les questions environnementales recouvrent une diversité de domaines et une pluralité d'acteurs. Ces derniers se mobilisent pour faire reconnaître tel ou tel autre aspect des phénomènes environnementaux perçus. Les organisations non gouvernementales, les entreprises, les associations, les experts (dont les scientifiques), les partis politiques et la société civile organisée tendent à médiatiser et à sensibiliser le « grand public » sur ces questions. Les pouvoirs publics peuvent s'en emparer en les inscrivant à l'agenda politique. Plus généralement, les différents acteurs ne poursuivent pas nécessairement les mêmes fins et ne connaissent pas les mêmes contraintes. Par exemple, la société civile organisée dispose d'un répertoire d'action collective étendu mais sa légitimité auprès de l'opinion publique et son influence sur les décideurs dépendent de sa médiatisation.

2. Quelles relations entretiennent les acteurs des questions environnementales ?

Ces acteurs entretiennent des relations de conflit et de coopération. Ainsi, des associations peuvent coopérer avec des experts scientifiques pour dénoncer certaines pratiques d'entreprises ou certaines décisions publiques dans une perspective conflictuelle. De même, la médiatisation des mouvements citoyens ou le travail des groupes d'intérêt témoignent, quant à eux, d'une volonté de coopération avec les pouvoirs publics qui jouent le plus souvent le rôle d'arbitre.

B) Les échelles de l'action publique pour l'environnement

3. Du local au mondial : comment articuler l'action publique ?

Protéger le vivant et satisfaire de manière durable les besoins humains nécessitent d'agir aussi bien localement qu'au niveau mondial. Les politiques environnementales reposent sur le choix de l'échelon le plus pertinent. En France, le principe de subsidiarité consiste à réserver à l'Union européenne uniquement ce que les États ou les collectivités locales ne pourraient effectuer que de manière moins efficace. Inversement, certaines actions ne peuvent être prises que localement.

À l'échelle mondiale, des institutions internationales peuvent aussi incarner les engagements environnementaux des États. Elles peuvent soutenir financièrement des projets écologiques. Elles participent à la diffusion de données et alertent sur l'état du monde. Ainsi, par exemple, l'Organisation des Nations unies (ONU) a créé le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988.

4. Quelles sont les contraintes qui pèsent sur les négociations et accords internationaux ?

La stabilité du climat passe par des accords internationaux, car cette stabilité a les caractéristiques d'un bien commun mondial. En effet, les pays qui réduisent leurs émissions subissent un coût que ne supportent pas les autres (rivalité), alors même que tous bénéficient de l'atténuation du réchauffement (non-excluabilité). Cette situation explique les difficultés des négociations internationales, chaque pays ayant intérêt à adopter une stratégie de passager clandestin. Par ailleurs, les inégalités de développement entre pays peuvent constituer une difficulté supplémentaire lorsqu'il faut parvenir à un accord international, les pays émergents mettant les pays développés face à leurs responsabilités dans les émissions polluantes actuelles. Enfin, les rythmes électoraux ou les contraintes organisationnelles ou politiques pesant sur les administrations peuvent conduire à des dysfonctionnements qui retardent ou empêchent l'action publique.

C) Les instruments des politiques climatiques

Le changement climatique révèle l'existence d'une défaillance de marché : puisque le climat est un bien commun, sans action des pouvoirs publics, les agents prennent leurs décisions de consommation et de production sans prendre en compte les dégâts qu'elles provoquent. Pour y remédier, les pouvoirs publics disposent d'instruments contraignants ou incitatifs.

5. Quelle est l'efficacité des mesures réglementaires ?

La mise en place de différentes normes et mesures réglementaires peut contraindre des agents économiques à limiter leurs consommations ou encore à modifier leurs systèmes de production. Ce type d'instrument a pour avantage d'être applicable rapidement et de permettre aux pouvoirs publics de mettre fin à des techniques ou produits dont les dommages sont estimés irréversibles.

Cependant, dans la pratique, le contrôle de ces mesures se révèle très difficile et coûteux. Aussi, l'application de certaines normes, par exemple celles appliquées aux constructeurs automobiles, peut conduire à une sur-utilisation par les consommateurs qui bénéficient d'un bien plus économe en énergie, et donc augmenter *in fine* les émissions polluantes. De manière plus générale, beaucoup d'économistes reprochent à la réglementation son caractère trop contraignant (non incitatif) et lui préfèrent d'autres instruments.

6. Quelle est l'efficacité des mesures incitatives ?

L'instrument fiscal (comme la taxe carbone) augmente le prix de certains biens ou de certaines ressources. Il vise à intégrer le coût social de certaines activités au coût privé (principe du pollueur-payeur). À l'inverse, les subventions accordées à certains agents permettent de valoriser certaines conduites. Enfin, le marché ou système d'échanges de quotas d'émissions de CO₂ compte sur les mécanismes de marché en limitant l'offre de « droit à polluer ». Il permet aux agents d'échanger ces quotas fixés par la puissance publique. Le prix de ces derniers encourage le changement de technologie mais aussi l'investissement en compensation carbone (comme la reforestation).

Ces instruments présentent cependant un certain nombre de limites car en pratique, il est difficile, pour les pouvoirs publics, d'internaliser les externalités. La taxe peut être perçue comme injuste ou créer des situations d'inéquité et peut peser sur la compétitivité des entreprises nationales. Le marché des quotas d'émissions peut lui se retrouver confronté à des comportements spéculatifs qui peuvent conduire à une certaine volatilité des prix, et son efficacité dépend fortement des quotas alloués par les pouvoirs publics.

Définitions :

Organisation non gouvernementale (ONG) : Organisation à but non lucratif, indépendante des États et des institutions internationales, qui se mobilise pour défendre une cause d'intérêt général.

Société civile organisée : Ensemble des acteurs collectifs qui cherchent à influencer le pouvoir politique en se mobilisant.

Pouvoirs publics : Désignent le gouvernement et l'ensemble des services chargés de l'administration d'un État, d'une collectivité territoriale ou d'une administration publique.

Mise à l'agenda : Processus qui vise à transformer un problème en un problème public, susceptible de faire l'objet d'une décision politique.

Conflit : Affrontement entre des acteurs aux intérêts ou valeurs distincts : individus (conflit interindividuel) ou groupes sociaux (conflit social).

Coopération : Comportement où chacun poursuit ses intérêts en prenant en compte ceux des autres, ou agit au nom d'intérêts communs pour coopérer, c'est-à-dire agir ensemble.

Échelles locale, nationale, européenne, mondiale : Les actions publiques peuvent être prises via un arsenal législatif, exécutif ou judiciaire par des collectivités territoriales, des départements, des régions, des États (notamment en France de manière déconcentrée), l'Union européenne, des organisations intergouvernementales, etc

Biens communs : Biens non excluables et rivaux.

Passager clandestin (ou free-rider) : Situation d'un agent qui, dans une action collective, obtient un gain sans en avoir supporté les coûts.

Réglementation : Dans le cadre de la politique climatique, elle recouvre l'ensemble des normes (directives, lois, arrêtés) imposées par les administrations publiques.

Taxe : Prélèvement fiscal monétaire obligatoire effectué par l'État ou les collectivités locales.

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

Marché de quotas d'émission : Marché de « droits à polluer ». Il repose sur la distribution aux entreprises de quotas d'émissions de CO₂ par les pouvoirs publics, qui peuvent ensuite être achetés/vendus.

Exemples de sujets type Baccalauréat

EC1 : Mobilisation de connaissances:

- Vous montrerez qu'en présence de bien commun, l'action publique pour l'environnement est contrainte par des stratégies de passager clandestin.
- Comment les marchés de quotas d'émission permettent-ils de faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- Montrez à l'aide d'exemples que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles.
- Comment le marché des quotas d'émission [ou la réglementation ou la taxation, ou la subvention] peut-il faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- Présentez deux limites de la réglementation [ou du marché des quotas ou de la taxation, ou de la subvention] comme instrument de préservation de l'environnement.
- À l'aide de deux exemples, vous montrerez que les acteurs impliqués dans les questions environnementales entretiennent des relations de coopération et de conflit.
- À 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.

EC3 : Raisonnement appuyé sur un dossier documentaire :

- Vous montrerez qu'en présence de bien commun, les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont soumis à des contraintes.
- Vous montrerez que la croissance économique soutenable se heurte à des limites écologiques.
- Vous montrerez que les questions environnementales impliquent une diversité d'acteurs à différentes échelles.
- Vous montrerez que les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement.

Dissertation :

- Les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour préserver l'environnement sont-ils efficaces ?
- Dans quelle mesure les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement sont-ils efficaces ?
- Comment les questions environnementales sont-elles devenues un problème public ?