

# Quelle action publique pour l'environnement ?

## Table des matières

<b>Quelle action publique pour l'environnement ?</b> .....	1
1. La préservation de l'environnement est progressivement devenue un objet de l'action publique. ....	2
1.1. Des acteurs de différentes natures vont transformer les questions environnementales en « problème public ».....	2
1.1.1. Une multitude d'acteurs s'emparent des questions environnementales. ....	2
1.1.2. La préservation de l'environnement devient un problème public, avec une mise à l'agenda politique. ...	3
1.2. L'action publique pour l'environnement résulte de relations de coopération et de conflit, tant à l'échelle locale que nationale ou internationale.....	4
1.2.1. Les acteurs de la protection de l'environnement entretiennent des relations de coopération et de conflit. 4	
1.2.2. L'action publique en faveur de l'environnement se fait à toutes les échelles : locales, nationales, européennes, mondiales.....	5
2. La lutte contre le changement climatique illustre la difficulté à mener une action publique concertée. ....	6
2.1. La mise en œuvre des instruments de la politique climatique est bien souvent délicate.....	6
2.1.1. Il est toujours difficile de gérer les externalités négatives. ....	6
2.1.2. La réglementation reste l'instrument le plus fréquemment utilisé par les politiques publiques. ....	6
2.1.3. La taxation est une incitation à modifier ses comportements. ....	7
2.1.4. Les subventions à l'innovation verte se développent à l'échelle locale et nationale.....	9
2.1.5. Les marchés de quotas d'émission sont une tentative de dépasser le cadre national de l'action publique environnementale. ....	10
2.2. Les négociations et accords internationaux connaissent de nombreuses contraintes. ....	11
2.2.1. Il faut tenir compte des stratégies de passagers clandestins en présence de biens communs. ....	11
2.2.2. Il faut tenir compte des inégalités de développement entre pays.....	12

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.

L'ampleur de la crise environnementale que nous connaissons est régulièrement évoquée par les scientifiques qui nous alertent sur notre capacité à maintenir un mode vie compatible avec la sauvegarde de notre planète. Et vous avez dû le constater, la préoccupation pour la préservation de l'environnement semble plus largement portée par les plus jeunes générations, qui, à l'image de Greta Thunberg, peuvent reprocher aux acteurs politiques et institutions publiques en place leur relative inaction face aux atteintes environnementales que vous connaissez tous : le réchauffement climatique, la surexploitation de ressources naturelles, la biodiversité en danger, etc. En réalité, plus qu'une inaction, il s'agit bien souvent d'une difficulté à mener une **action publique** efficace et pérenne.

Cette notion d'action publique n'est pas toujours facile de cerner. Pour simplifier, on peut dire que qu'il s'agit d'une action concrète (la création d'une loi, d'une charte internationale, la mise en place d'une nouvelle taxe...) produite par une série d'interactions entre des institutions publiques et tous les acteurs publics ou privés concernés par un problème public (le gouvernement, des collectivités locales, les administrations, les groupes d'intérêt, les citoyens...). Ces interactions s'accompagnent de la mise en œuvre des politiques et de leur contrôle. L'action publique pour l'environnement peut donc prendre plein de formes différentes, comme nous allons le voir dans ce chapitre. Pour l'illustrer rapidement, il suffit d'observer l'actualité récente : la COP21 a permis de signer en 2015 l'accord international sur les changements climatiques - dit accord de Paris - ; le Pacte vert européen établi en 2019 nous a donné la feuille de route européenne en matière d'environnement ; la convention citoyenne pour le climat a rendu en 2020 son rapport au chef de l'Etat français, avec de multiples propositions d'action... Ces différents exemples montrent que l'action publique pour l'environnement se décline à différentes échelles (locale, nationale, européenne, internationale) avec des acteurs très différents. Nous verrons aussi que les outils que les pouvoirs publics peuvent mobiliser dans le cas particulier de la lutte contre le réchauffement climatique, s'ils ont bien une certaine efficacité, connaissent de nombreuses contraintes. Les questions environnementales sont donc bien à l'interface de la science politique, de la sociologie et de l'économie.

## 1. La préservation de l'environnement est progressivement devenue un objet de l'action publique.

### 1.1. Des acteurs de différentes natures vont transformer les questions environnementales en « problème public ».

#### 1.1.1. Une multitude d'acteurs s'emparent des questions environnementales.

L'action publique en faveur de l'environnement est d'abord portée par différents **acteurs** qui ont pour rôle de documenter, construire, et trouver solutions aux atteintes environnementales. Ces acteurs participent donc tous, à leur niveau, à l'émergence des questions environnementales. On peut notamment identifier 6 types d'acteurs majeurs.

- Vous connaissez bien le 1er type d'acteur : depuis 2018, des jeunes du monde entier se sont rassemblés certains vendredis, menant de véritables « grèves scolaires » pour le climat dans le but d'interpeller les pouvoirs publics sur l'urgence à agir face au changement climatique. Ces jeunes (et moins jeunes) forment véritablement un **mouvement citoyen**, c'est-à-dire une réunion de personnes engagées, qui s'organise autour de buts communs et qui se structure progressivement en laissant le plus possible la place à une forme de démocratie participative. Cette jeune génération s'est ainsi structurée à l'échelle internationale dans un

collectif appelé « *We are Climates* ». Les mouvements citoyens permettent de donner une visibilité importante aux questions environnementales et montrent que l'opinion publique s'en préoccupe.

- Les **Organisations non gouvernementales** viennent ensuite : ce sont généralement des associations à but non lucratif, d'intérêt public, qui ne dépendent ni d'un Etat, ni d'organisations internationales. En matière d'environnement vous devez déjà en connaître quelques-unes comme Greenpeace, WWF, France nature environnement... Ces associations environnementales sont des groupes d'intérêt, des organisations durables et structurées (à la différence des mouvements citoyens, plus spontanés), qui permettent de mobiliser, mais qui ont aussi d'autres fonctions, notamment en négociant avec les pouvoirs publics et en participant à l'élaboration collective des décisions que ceux-ci prendront.
- Les **experts** sont aussi des acteurs, qui évaluent les risques, mesurent les dégradations environnementales, ou produisent des recommandations pour les pouvoirs publics. Ils peuvent être scientifiques, chercheurs, etc. Le groupe d'experts le plus connu, le GIEC, indique ainsi que la température du globe a déjà augmenté de 1 degré Celsius par rapport aux niveaux préindustriels alors qu'au-delà de 1,5 degré les études scientifiques montrent que les conséquences climatiques seront dommageables pour l'homme et pour la planète. Il existe aussi l'IPBES qui, en matière de biodiversité, pointe que 25 % des espèces naturelles sont menacées d'extinction. Un dernier exemple ? Un groupe d'économistes, rassemblés autour de N. Stern a établi que le coût du réchauffement climatique était bien supérieur aux coûts des mesures de lutte contre ce réchauffement.
- Les **partis politiques** vont finalement hiérarchiser la place des problèmes environnementaux dans leurs programmes. Ils vont aussi proposer des solutions et organiser le débat sur des thèmes précis. Bien évidemment, selon les partis, la place accordée à l'environnement et les solutions retenues ne seront pas les mêmes, mais on constate aujourd'hui que tous les partis se sont emparés des questions environnementales.
- Les **entreprises** vont aussi jouer un rôle en produisant des biens ou en mettant en place de nouveaux procédés de fabrication plus respectueux de l'environnement. Elles s'appuient alors sur deux démarches principales, l'innovation et la certification. Côté innovation, elles vont développer de nouveaux processus plus respectueux de l'environnement, ou de nouveaux produits (on peut penser à l'essor des véhicules hybrides ou électriques par exemple). Côté certification, il existe aujourd'hui des labels environnementaux qui peuvent mettre en avant les efforts réalisés par les entreprises dans la protection de l'environnement et renforcer le choix des consommateurs.
- Les **pouvoirs publics** sont le dernier maillon, et vous voyez bien qu'ils sont en relation étroite avec les acteurs précédents ! Il faut simplement retenir qu'ils sont ceux qui vont envisager et mettre en place les actions publiques. S'y retrouvent les collectivités locales et régionales, les gouvernements nationaux et les organismes supranationaux ayant un pouvoir de décision, comme au sein de l'Union Européenne. Chacun va agir dans son champ de compétence, de la municipalité développant une *smart city* écologique à la Commission européenne – où siège le commissaire en charge de l'Environnement – faisant des propositions de directives ou de règlements.

### *1.1.2. La préservation de l'environnement devient un problème public, avec une mise à l'agenda politique.*

Tous ces acteurs vont faire que la préservation de l'environnement va progressivement s'imposer comme une préoccupation essentielle des politiques : on dit que les acteurs, en faisant émerger les questions environnementales dans l'espace public, les transforment en « **problème public** ». De façon générale, un fait social, économique ou politique ne devient un problème public que s'il devient un sujet d'attention et fait l'objet d'une catégorisation particulière, c'est-à-dire dès lors qu'il est considéré comme problématique par une partie de la société. Un problème public n'existe donc pas en soi, mais résulte d'un travail collectif de construction, et de confrontation de différentes positions. C'est bien ce qui s'est passé progressivement avec la question environnementale depuis une trentaine d'années, avec trois types de mise en lumière de nature différente, portés par des acteurs différents, comme nous l'avons vu initialement.

Il y a eu en premier lieu une logique de mobilisation collective avec des groupes plus ou moins organisés sous la forme d'association, d'ONG ou de mouvements citoyens, cherchant à attirer l'attention de l'opinion publique, des

médias et des acteurs politiques, en utilisant des répertoires d'action variés, comme les récentes marches pour le climat par exemple. Certains vont les qualifier « d'entrepreneurs de causes », chargé d'identifier et cadrer les problèmes environnementaux et de revendiquer la mise en place de politiques publiques. En second lieu et en lien direct avec les mobilisations collectives, une logique de médiatisation est apparue, avec le soutien d'experts comme le Giec. Enfin une logique de politisation s'est imposée : les partis politiques ont intégré les questions environnementales à leurs programmes et les décideurs publics cherchent des solutions par l'intermédiaire d'une intervention des autorités (comme nous le verrons avec l'exemple de la politique climatique dans la deuxième partie).

Il y a donc eu une sorte **de mise à l'agenda politique** des questions environnementales. La notion d'agenda politique désigne l'ensemble des sujets ou des problèmes qui constituent les priorités, les lignes d'action d'un gouvernement, d'un parti politique, etc., qui sont mis à l'ordre du jour et qui doivent être traités sur une période donnée par des décisions politiques. Et si l'environnement est désormais dans l'agenda politique, c'est bien parce qu'il a été construit comme un problème public, puis ensuite un objet de l'action publique. La mise à l'agenda est donc le résultat de ce travail de mobilisation, de médiatisation et d'intégration progressive dans l'espace public.

1.2. L'action publique pour l'environnement résulte de relations de coopération et de conflit, tant à l'échelle locale que nationale ou internationale.

1.2.1. *Les acteurs de la protection de l'environnement entretiennent des relations de coopération et de conflit.*

La mise à l'agenda politique des questions environnementales ne signifie pas pour autant que tous les acteurs ont les mêmes objectifs où les mêmes préoccupations, vous l'imaginez bien ! Comme pour les autres problèmes publics, la sélection et la construction des solutions sont un enjeu de **conflits** et un objet de **coopérations** entre les différents acteurs sociaux.

Les conflits en matière environnementales peuvent ainsi avoir trois causes principales. Tout d'abord, lorsqu'il y a une vision opposée ou concurrente d'un même problème public, ou lorsqu'il n'y a pas accord collectif pour considérer la question comme un problème public. Ce fut le cas avec les « climato-sceptiques » (qui ne croient pas au réchauffement climatique ou que les activités humaines en soient la cause), pour qui l'intervention des pouvoirs publics pour lutter contre le réchauffement climatique n'était pas forcément légitime et ne méritait pas de figurer à l'agenda politique. Ce conflit s'est progressivement résolu, avec la multiplication des travaux des experts prouvant la responsabilité humaine dans un réchauffement avéré. Ensuite, le conflit peut porter sur la question d'un partage des ressources environnementales (c'est sans doute le conflit le plus fréquent !). De nombreux exemples portent sur l'usage de l'eau dans le monde. Ainsi, la pratique de la fracturation hydraulique pour extraire du pétrole de schiste aux Etats-Unis a tendance à polluer les eaux fluviales et les nappes avoisinantes : les opposants à cette exploitation sont donc souvent les populations n'ayant plus accès à une eau potable de qualité (la fracturation pose bien d'autres soucis écologiques : risques sismiques, dégradations de l'air, etc.). Toujours aux Etats Unis, vous connaissez sans doute le conflit juridique entre des habitants d'Hinkley, en Californie, et la compagnie Pacific Gas and Electricity (PG&E) accusée d'avoir déversé dans l'eau du chrome de manière illégale, générant des tumeurs et des maladies génétiques : ce conflit fut porté à l'écran dans le film *Erin Brockovich* (du nom de l'assistance juridique devenue militante écologique qui a permis d'instruire l'affaire et de condamner lourdement l'entreprise PG&E). Enfin, le conflit peut porter sur la responsabilité des pouvoirs publics. Dans ce cas, il peut aussi se traduire de manière juridique, comme on l'a vu récemment en France : des collectifs et associations ont appelé à porter plainte contre l'Etat, qui ne prendrait pas les mesures suffisantes pour lutter contre le réchauffement climatique. Une pétition soutenant ce recours judiciaire totalise plus de 2 millions de personnes (*c'est l'affaire du siècle*).

Pour sortir du conflit – qui a des coûts sociaux, matériels et symboliques -, on envisage fréquemment la recherche de compromis, à défaut d'obtenir un réel consensus. Cette recherche de compromis nécessite que les différents acteurs des questions environnementales coopèrent. En particulier, les ONG négocient régulièrement avec les

pouvoirs publics, mettant à disposition leur expertise pour l'élaboration et la mise en place des politiques publiques. Elles pratiquent aussi une forme de lobbying en rencontrant régulièrement des personnes de pouvoir ou des institutions publiques. Vous en connaissez sans doute un des résultats : lors de la Cop 21 à Paris en 2016, de nombreuses ONG ont pu intervenir et participer à l'élaboration de l'accord de Paris, engageant désormais 195 pays à limiter le réchauffement climatique à 1.5 degré. Cette coopération entre Etats et organisations citoyennes permet de renforcer l'effectivité des actions publiques : si l'accord de Paris n'est pas un accord juridiquement contraignant puisqu'il ne contient pas de système de sanctions contre ceux qui ne respecteraient pas les objectifs, il reste un accord politiquement contraignant, car sous le regard des associations et des citoyens...

1.2.2. *L'action publique en faveur de l'environnement se fait à toutes les échelles : locales, nationales, européennes, mondiales.*

L'action publique en faveur de l'environnement s'effectue alors à plusieurs niveaux, partant d'une forme de gouvernance mondiale pour s'incarner dans jusqu'à l'échelon le plus local des villes.

L'action publique pour l'environnement s'est toujours caractérisée en premier lieu par une forte dimension **mondiale**, ce qui semble assez évident : les répercussions des dégradations environnementales sont bien souvent internationales ! Lorsque des incendies touchent l'Amazonie, c'est l'ensemble de la planète qui subit la destruction de son poumon vert... L'action publique au niveau international se traduit donc d'abord par l'organisation de sommets internationaux (les Sommets de la Terre, avec une périodicité de dix ans depuis 1972 par exemple) qui tracent les grandes lignes de la coopération internationale en matière d'environnement. Cette coopération internationale se décline également par la négociation de conventions internationales plus précises, sectorielles, et donc organisées par thématiques environnementales : la Convention de Minamata sur la pollution au mercure de 2013, les différentes COP sur le climat, etc. Les décisions et recommandations prises à l'échelle internationale vont ensuite être mises en œuvre au niveau **européen** et **national** : les Etats vont fixer un cadre réglementaire plus précis pour se conformer à ces objectifs généraux. Pour autant, les pouvoirs publics nationaux gardent aussi des capacités d'initiatives importantes : on peut penser aux développements des infrastructures ferroviaires en France. Dans le cadre particulier de l'Europe, il ne faut pas oublier l'importance de l'Union Européenne qui organise une politique commune de l'environnement. Généralement, cette articulation est présentée comme une approche descendante, « du haut vers le bas » : on parle de modèle *top down* de l'action environnementale.

Mais il ne faut pas négliger l'échelon **local** et régional, particulièrement pertinent pour la mise en place de politiques de protection de l'environnement. La logique *top down* est en effet souvent critiquée pour son inefficacité pour 2 séries d'arguments. Il y aurait tout d'abord une sorte de défaillance interne: le décalage entre la complexité des mécanismes de négociation et des résultats aléatoires ou décevants peut paraître flagrant. La négociation mondiale reste aussi dépendante des intérêts nationaux, qui n'entreprendraient qu'un rapport finalement assez limité avec les nécessités d'une action immédiate et rapide. C'est pourquoi, les pouvoirs publics locaux ont aussi toute leur place ; d'abord, parce que les causes de certains problèmes environnementaux sont évidemment avant tout locales (l'urbanisation, la multiplication des transports, la gestion production des déchets...) ; ensuite parce que ces pouvoirs locaux ont en effet une meilleure connaissance de leurs territoires, permettant d'identifier plus finement les problèmes environnementaux, de mobiliser plus facilement les acteurs locaux (associations, entreprises...), ce qui leur permet de trouver des solutions pragmatiques rapides. On l'a vu par exemple quand de nombreuses villes ont fait le choix de modifier rapidement les modes de transport à l'occasion de la crise de la Covid : de nombreuses voies cyclables ont été tracées pour favoriser les modes de déplacements « doux » pour la planète. Ces solutions peuvent ensuite servir de modèles à suivre à l'échelon national ou international. On parle alors de logique ascendante, du bas vers le haut, ou *bottom up*. Il faut donc retenir que les différents niveaux de l'action publique pour l'environnement sont donc complémentaires tout en laissant place parfois à une certaine autonomie pouvant aboutir à une opposition certaine. Nous allons préciser tout cela dans la lutte contre le changement climatique.

## 2. La lutte contre le changement climatique illustre la difficulté à mener une action publique concertée.

### 2.1. La mise en œuvre des instruments de la politique climatique est bien souvent délicate.

#### 2.1.1. *Il est toujours difficile de gérer les externalités négatives.*

Comme vous l'avez vu en spécialité en Première, le prix de marché ne prend pas en compte les **externalités** qu'elles soient positives ou négatives. Rappelons rapidement ce qu'est une externalité pour débiter : une externalité est une conséquence positive ou négative (bien souvent non souhaité au départ) de l'activité d'un agent économique sur un autre agent, conséquence non prise en compte par le marché pour récompenser ou sanctionner l'agent économique qui en est à l'origine.

Un exemple classique d'externalité est celui de l'apiculteur et de son voisin producteur de fruits. Du fait de leur proximité, les abeilles de l'apiculteur vont butiner dans le verger de son voisin et produire du miel sans que le producteur de fruits n'ait été rétribué pour ce service. L'apiculteur bénéficie d'une externalité positive créée par la présence de son voisin. Inversement, l'arboriculteur lui aussi bénéficie d'une externalité positive puisque les abeilles jouent un rôle important dans la fécondation des fleurs des arbres fruitiers. En matière d'environnement, les externalités négatives sont cependant bien plus fréquentes, hélas : les dégradations environnementales sont le plus souvent dues à ces externalités négatives. Le cas de la pollution industrielle en est un exemple classique. Les usines rejettent des fumées toxiques dans l'atmosphère ou des produits chimiques dans les fleuves, détériorant ainsi la qualité de l'air et des eaux, sans contrepartie financière et sans mesurer les effets que cela peut avoir sur le reste de la population (à nouveau, voyez le cours de webclass première !). Il ne faudrait pas en conclure que les industriels sont les seuls responsables des dégradations environnementales : les ménages ont aussi leur part de responsabilité dans leurs choix de modes de transport, de chauffage ou lorsqu'ils consomment des produits importés dont le transport génère des émissions de gaz à effet de serre.

Spontanément, les prix, les coûts et le fonctionnement libre du marché ne peuvent intégrer ces externalités, ce qui n'incite pas les agents à modifier leurs comportements. L'offreur qui est à l'origine d'une externalité positive ne sera pas récompensé par des prix plus élevés ou des coûts plus faibles et n'est donc pas poussé à offrir plus de production. Quant à l'offreur qui est responsable d'une externalité négative, il ne vendra pas son produit à des prix plus faibles, ce qui ne l'incite pas à réduire sa production. Dans les deux cas, l'offreur ne prend en compte que les coûts directement nécessaires à sa production et non les coûts sociaux (les coûts qui sont induits par les externalités et supportés par les autres agents). La conséquence est importante du point de vue de la bonne allocation des ressources et du bien-être de la population, puisque si l'offreur tenait compte des coûts sociaux (par exemple en achetant des droits d'utilisation d'une rivière qu'il pollue), il serait moins rentable, produirait moins et donc polluerait moins.

Finalement, l'existence d'externalités peut conduire à des décisions non optimales qui peuvent causer des dégradations environnementales. Notamment, l'ampleur des dégradations sur le climat peut nous faire suggérer que les écarts entre coûts sociaux et coûts privés ne sont pas négligeables. L'intervention des pouvoirs publics est donc nécessaire, soit pour contraindre, soit pour inciter les agents à limiter leurs activités sources de réchauffement climatique. Pour cela, les pouvoirs publics peuvent chercher à faire supporter le coût de l'externalité à celui qui en est à l'origine (on parle d'internaliser une externalité). Nous allons voir que cela ne se fait pas sans difficultés et que chaque outil utilisé par les pouvoirs publics connaît des avantages mais aussi des limites.

#### 2.1.2. *La réglementation reste l'instrument le plus fréquemment utilisé par les politiques publiques.*

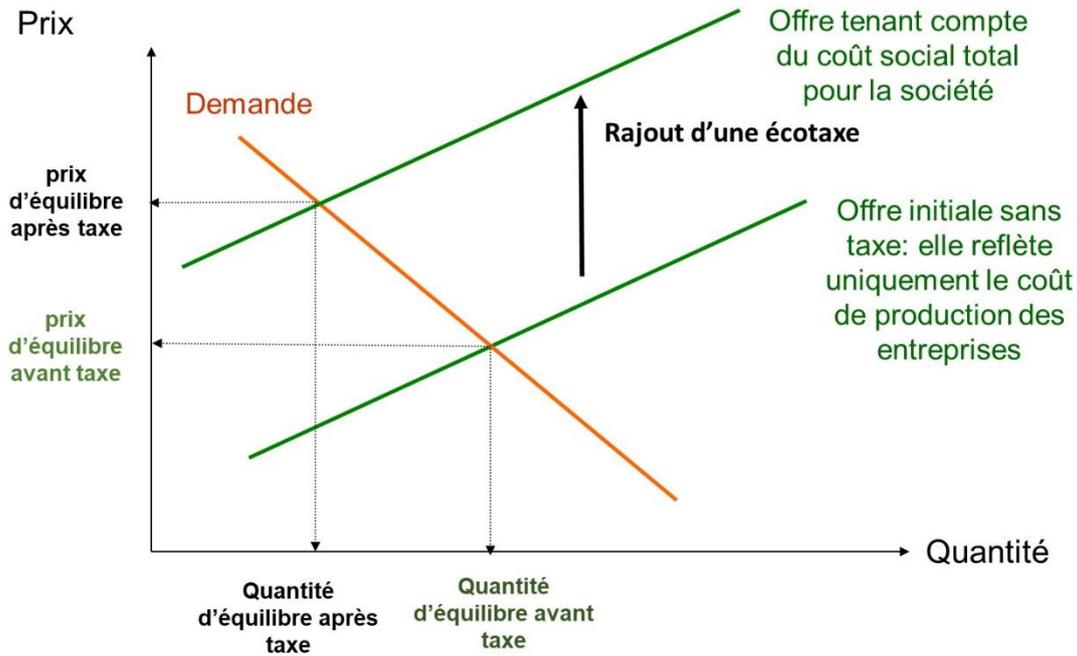
Pour modifier le signal prix, et lancer des incitations à modifier ses habitudes de productions ou de consommations, les pouvoirs publics peuvent tout d'abord utiliser la **réglementation**, qui reste l'outil le plus fréquent aujourd'hui. La réglementation consiste en l'établissement de normes de protection de l'environnement. La réglementation désigne alors l'ensemble des obligations juridiques (normes, lois règlements administratifs) qui s'imposent aux agents

économiques. L'établissement de normes peut porter soit sur les facteurs de production qui doivent être utilisés, soit sur la quantité maximale d'un facteur polluant qui peut être émise dans l'environnement. On peut par exemple citer les normes en matière de carburants, les normes d'efficacité énergétique des appareils électriques, la mise en place du pot catalytique, etc. Ces normes se traduisent concrètement par des coûts supplémentaires pour les producteurs ou les consommateurs, ce qui est bien une manière d'internaliser les effets externes, et donc de modifier le prix final de vente en tenant compte des dégradations environnementales engendrées. La réglementation permet aussi d'interdire une production lorsque les coûts environnementaux sont jugés irrécupérables. C'est l'instrument historiquement le plus développé en matière de protection de l'environnement du fait de trois avantages : c'est le plus facile à mettre en œuvre, avec un coût faible pour la collectivité, et de manière égalitaire. Puisqu'un texte juridique suffit, la réglementation est en effet facilement mise en place, ce qui permet de prévenir les risques rapidement. Les pouvoirs publics ne doivent supporter que de faibles coûts supplémentaires quand ils mettent en place la réglementation : il s'agit essentiellement des coûts de surveillance de la bonne application de la règle. Enfin, l'avantage de la norme est d'être unique : quelle que soit sa situation, il y a une obligation de la respecter, ce qui en fait un outil égalitaire.

Les instruments réglementaires présentent malheureusement un certain nombre de limites. La réglementation est tout d'abord statique : une fois déterminée, elle est plus difficile à modifier que le taux d'une taxe ou le nombre de permis d'émission pouvant être distribués. Or, comme l'information est bien souvent imparfaite en matière de climat, cette règle peut être mal calibrée au départ, avec deux risques évidents : trop ambitieuse, elle ne pourra pas être atteinte et sera contournée ; trop laxiste, elle n'aura pas vraiment d'effet sur la préservation du climat. Précisons qu'elle ne s'applique pas aux biens déjà produits (pensez à une réglementation plus drastique sur l'émission de CO<sub>2</sub> des nouveaux véhicules ou sur l'isolation des nouveaux appartements). De plus, la réglementation n'incite pas à aller au-delà de la norme prescrite, alors que des progrès techniques permettraient parfois d'aller plus loin. La norme s'impose ensuite uniformément à l'ensemble des agents économiques, alors que la capacité de dépollution n'est pas toujours la même selon les agents économiques. Une entreprise ayant des coûts de dépollution inférieurs pourra facilement réduire et atteindre le seuil réglementaire, sans aller au-delà (alors qu'elle le pourrait au regard de ses coûts), tandis qu'une autre entreprise avec des coûts plus élevés devra effectuer trop d'efforts et risquera la faillite. Vous le voyez ce premier instrument n'est sans doute pas suffisant.

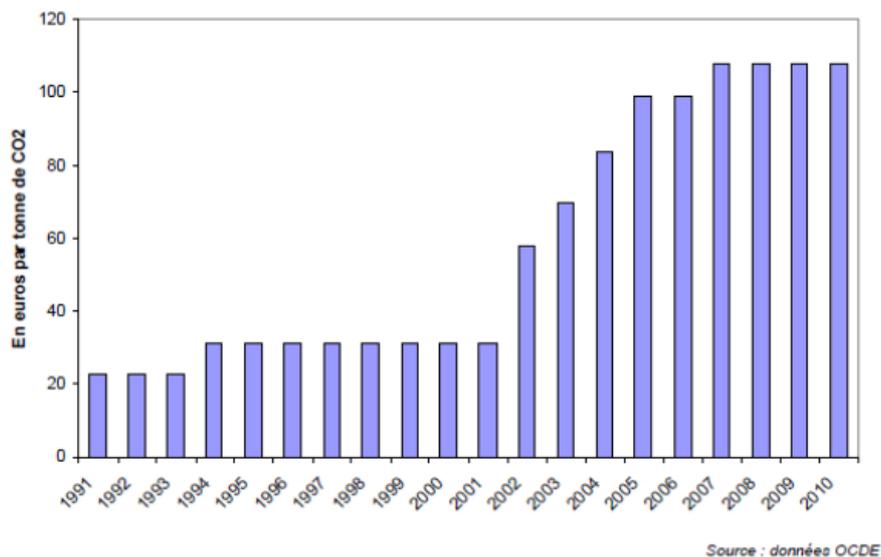
### *2.1.3. La taxation est une incitation à modifier ses comportements.*

Le deuxième outil disponible est tout aussi classique que le premier : la **taxation**, dont vous avez vu les effets en termes de marché en spécialité de première. Là encore, la taxation environnementale consiste à affecter un coût supplémentaire à la production ou à la consommation pour « internaliser les effets externes ». Ce coût prend la forme d'un impôt idéalement égal à la valeur du dégât social marginal : la taxation permet ainsi de compenser les coûts supplémentaires d'engendrer le réchauffement climatique pour l'ensemble des populations. Le schéma suivant permet de représenter l'effet d'une taxe sur un marché :

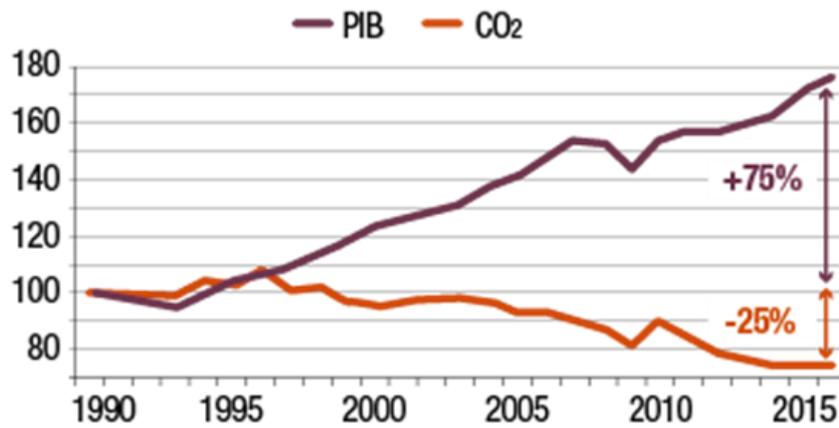


Trois arguments justifient généralement son usage. Premièrement, la taxe est normalement proportionnelle au dommage émis, ce qui la rend assez juste socialement. En ce sens, elle peut paraître plus équitable qu'une réglementation. La taxation permet en second lieu d'inciter à réduire les émissions, le signal prix se traduisant par une baisse des quantités d'équilibre. En effet, le paiement d'une écotaxe élève le coût privé de la production et oblige donc le producteur à diminuer sa production en anticipant une baisse des ventes (on suppose ici que le responsable de la pollution pourra répercuter ce coût sur les consommateurs). Dans une autre perspective, le producteur sera contraint de modifier son système de production afin d'être à la fois plus compétitif et moins polluant (s'il ne peut répercuter le coût supplémentaire de la taxe sur le prix de vente). Enfin, la taxe donne des moyens permettant de financer des mesures de réparation pour les pouvoirs publics (ce qui est aussi un objectif économique important dans le cas du réchauffement climatique). On parle alors parfois d'un effet « double-dividende » pour qualifier les deux derniers effets d'une taxe. A partir des années 1990, des pays ont ainsi instauré des taxes carbone qui ont eu des effets évidents sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Par exemple, en Suède a vu ses émissions de CO<sub>2</sub> par tête diminuer après la mise en place de la taxe carbone, comme le montrent les documents suivants, même si, bien sûr, d'autres facteurs que la taxe carbone ont pu jouer :

Doc 1 : Taux standard de la taxe carbone en Suède



Source : Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience, Jeremy Elbeze et Christian de Perthuis, Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat, 2011.



On voit ainsi qu'après la création de la taxe carbone, son taux a beaucoup augmenté, ce qui n'a pas empêché le PIB d'augmenter, mais a permis une baisse des émissions de CO<sub>2</sub>.

La taxation pose cependant aussi de nombreux soucis d'efficacité en termes économiques. Tout d'abord, il faut être en mesure de calculer le coût social total de la pollution pour répercuter ensuite ce coût sous la forme d'écotaxe. En général, pour des motifs politiques, seule une partie du coût est prise en compte par la taxe. De plus, une écotaxe peut engendrer une opposition politique importante : le point de départ du mouvement des Gilets Jaunes en 2018, en France, était le refus de la hausse de la fiscalité sur l'essence. Ensuite et surtout, dans le cadre de la mondialisation, une écotaxe qui ne s'appliquerait pas mondialement serait source de perte de compétitivité prix pour les entreprises la subissant. La tentative avortée de mise en place d'une taxe carbone en France l'illustre parfaitement : pourtant prévue dès 2009, la taxe carbone française n'a jamais été mise en œuvre, et a finalement été abandonnée par le gouvernement au printemps 2010 au motif qu'elle risquait de faire perdre aux entreprises françaises de la compétitivité, dans la mesure où les autres pays membres de l'Union européenne n'avaient pas adopté de dispositifs similaires. Cependant, elle sera créée en 2014 sous le nom de Contribution Climat Énergie. Se pose aussi la question du risque de « fuite de carbone ». La fuite de carbone correspond à l'augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre du fait de délocalisations de productions décidées en raison de l'impossibilité pour les entreprises concernées de répercuter les augmentations de coûts induits par une écotaxe. Plutôt que de payer une nouvelle taxe, certaines entreprises préféreraient en effet se délocaliser et s'installer dans des pays où les normes seraient en plus les moins contraignantes (et elles pourraient donc émettre encore plus de gaz à effet de serre !). Dans ce cas, la taxation n'a aucune efficacité, et est même contreproductive : on peut même parler d'un **dysfonctionnement de l'action publique**.

#### 2.1.4. Les subventions à l'innovation verte se développent à l'échelle locale et nationale.

Le mécanisme de la **subvention à l'innovation verte** est sensiblement identique, mais bien évidemment avec des effets inverses : le but est ici, non pas d'augmenter le prix final, mais au contraire d'abaisser les coûts de production des entrepreneurs les plus vertueux en matière environnementale. Les subventions à l'innovation verte permettent donc à la fois de récompenser ces entrepreneurs, mais aussi d'inciter les autres à se lancer dans l'innovation, en développant des technologies propres (énergies renouvelables, solaire, voiture électrique...). Ces subventions peuvent être directes (une somme accordée pour financer le développement d'un produit ou d'un mode de fabrication « propres ») ou indirecte (sous la forme de crédit d'impôt par exemple). L'idée de départ est que de très nombreux investissements écologiques ne bénéficieraient pas assez à leurs promoteurs pour être finançables sans l'aide des pouvoirs publics. Pour autant, ceci ne signifie pas qu'ils doivent être réalisés par le secteur public. Pour que les industriels se lancent, il leur faut donc un signal-prix approprié, qui assure une rentabilité privée suffisante. Ce signal, c'est la subvention publique qui leur donne. Une justification importante de ces subventions à l'innovation verte est aussi que les marchés restent largement incomplets : les générations futures, les premières concernées par le changement climatique et l'épuisement des ressources, ne consomment pas aujourd'hui, ce qui empêche le partage

des coûts (actuels) et des bénéfiques (futurs) entre générations des innovations vertes. Sans subvention aujourd'hui, il y aurait donc un véritable problème en termes d'équité sociale.

Comme à chaque fois, il ne faut pas négliger les limites de cet outil qu'est la subvention. Tout d'abord, chaque subvention est confrontée à un risque d'effet d'aubaine. Ce dernier existe lorsque le bénéficiaire des subventions aurait de toute façon innové, même en l'absence de subventions (en clair, il n'avait pas besoin de l'aide publique, mais il va bien la recevoir...). L'effet d'aubaine est malheureusement quasiment impossible à mesurer, bien que l'on sache qu'il existe bel et bien. Ensuite, les personnes ou les entreprises ayant investi de leur propre initiative avant l'introduction des subventions peuvent se sentir défavorisées et réduire leur volonté d'innovation future, se sentant lésées. Enfin, les subventions peuvent générer l'idée que tout comportement respectueux de l'environnement devrait être rétribué. A nouveau, on peut parler de dysfonctionnement de l'action publique dans tous ces cas.

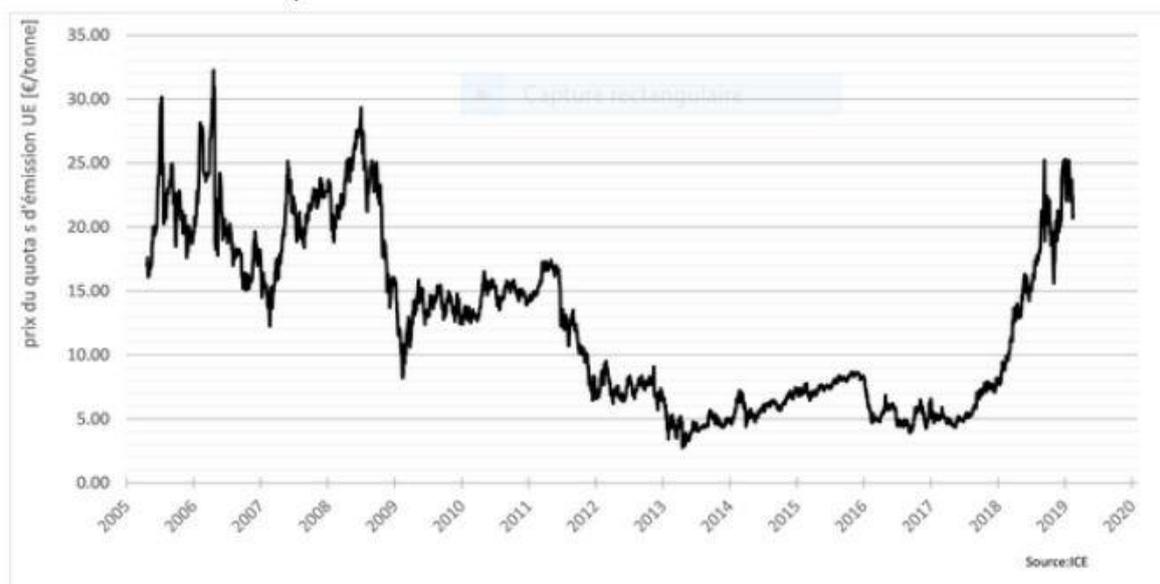
#### *2.1.5. Les marchés de quotas d'émission sont une tentative de dépasser le cadre national de l'action publique environnementale.*

Reste alors le dernier instrument de la politique climatique : celui des marchés de quotas d'émissions. Un marché des droits à polluer consiste à attribuer à chaque entreprise un permis (ou droit d'émission, ou encore droit à polluer) lui donnant le droit d'émettre une quantité de gaz à effet de serre (GES). C'est à la fois un principe de limitation – une entreprise donnée n'a pas le droit de dépasser un certain seuil d'émission de gaz – et un principe d'échange – les entreprises qui ne peuvent ou ne veulent pas respecter leur limite d'émission ont la possibilité d'acheter des quotas à une autre entreprise créditrice. Par l'attribution des droits à polluer, on crée donc un marché nouveau, celui du carbone, qui fonctionne comme tout marché avec des évolutions des quantités (des tonnes de gaz polluants, le CO<sub>2</sub> par exemple) et des prix d'équilibre (de la tonne de CO<sub>2</sub> qui correspond au quota) en fonction des variations de l'offre et de la demande. Produire étant polluant, une entreprise qui produit doit utiliser ses quotas d'émission et en acheter d'autres pour pouvoir produire plus. Un tel marché devrait inciter les entreprises polluantes à réduire leur niveau de pollution pour ne pas supporter un coût trop important d'achat de quotas d'émission. Il incite également les agents les moins pollueurs à diminuer encore leur niveau de pollution, de façon à bénéficier de revenus supplémentaires liés à la vente de quotas d'émission. On peut aussi penser que ce sont les entreprises dont les coûts de dépollution sont les plus faibles qui vont améliorer leur processus de production pour le rendre plus propre : c'est un des avantages de cet instrument par rapport à la taxation ou la réglementation. De plus, l'État qui crée ce marché peut décider du montant total des quotas à distribuer et le baisser pour réduire les émissions : il peut donc vraiment déterminer les quantités totales maximum de GES qui seront émises.

Ce marché des droits à polluer existe concrètement depuis 2005 en Europe : il concerne environ 11 000 entreprises industrielles et l'ensemble des compagnies aériennes desservant l'UE (depuis 2012) qui se sont vu attribuer des droits à polluer. On constate que la création du marché européen du carbone en 2005 a bien entraîné une réduction des émissions de GES, en particulier par rapport à ce qui a été observé dans le reste des pays de l'OCDE. Ce marché peut aussi être associé à des procédures permettant de limiter les GES dans les pays en développement appelé MDP (mécanismes de développement propre) prévues dans le protocole de Kyoto : Une entreprise d'un pays développé qui investit pour une amélioration technologique, rendant la production moins polluante, dans un pays en développement peut rapatrier la valeur financière des réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> en résultant, au prix de la tonne de CO<sub>2</sub> observé sur les marchés de quotas d'émission, ce qui augmente ses quotas disponibles et peut lui permettre de dégager des profits en les revendant ensuite sur le marché des droits à polluer.

La création de permis d'émission négociables se heurte toutefois à plusieurs difficultés qui rendent sa généralisation problématique notamment pour les petites entreprises. D'une part, il faut une capacité de contrôle importante, pour vérifier que les entreprises se conforment bien aux droits qu'ils ont acquis, et d'autre part, les mécanismes marchands sont susceptibles, dans certaines circonstances, d'emballlements spéculatifs qui brouillent les signaux de prix (vous l'avez étudié en première). Ensuite, en liant marché des droit à polluer et MDP, on peut s'apercevoir que des

entreprises préféreront mettre en place des MDP là où le coût de dépollution est faible et où les normes environnementales sont très peu nombreuses, puisque cela permettra d'obtenir des crédits carbone à moindre coût. Mais surtout, le recours aux permis négociables suppose, pour être vraiment efficace, que les autorités émettent une quantité totale de permis suffisamment faible pour que les objectifs de réduction d'émission soient respectés et que l'offre de permis ne soit pas supérieure à la demande. Or, on a pu constater que le fonctionnement de ce marché n'a pas été satisfaisant en Europe : deux phases de son fonctionnement ont été affectées par un prix trop bas. Dans la période 2005-2007, l'attribution trop généreuse de quotas d'émissions a conduit à un premier « krach du carbone », dans la seconde phase, à partir de Janvier 2008, et en dépit des efforts de la Commission pour réduire le volume des quotas distribués, un deuxième effondrement du prix a eu lieu, cette fois en raison de l'écart entre émissions et allocations généré par la récession de 2008-2009, la baisse de l'activité se traduisant par une forte baisse des émissions. Depuis, ce marché a fonctionné avec des prix d'échange des quotas largement insuffisants. L'UE a finalement décidé en 2017 de baisser les quotas de CO<sub>2</sub> de 2.5% par an pour sauver le marché du carbone, et faire remonter le prix, avec un certain succès depuis : les prix sont bien plus élevés désormais (sans pour autant être vraiment incitatifs). Vous pouvez voir l'évolution du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> avec sa baisse qui rend le coût de l'émission de CO<sub>2</sub> de 2009 à 2018. Sa remontée récente semble encore insuffisante pour inciter les entreprises à moins émettre de CO<sub>2</sub>.



Source: Banque mondiale, 2019

Pour mener une réelle politique climatique, il faut donc jouer sur les complémentarités entre les 3 types d'instruments (règle, taxe et subvention, marché), aucun outil n'étant parfait, et les limites de l'un pouvant être comblées par un autre, tout en gardant en tête les différentes contraintes pesant chacun d'entre eux, et leur niveau d'efficacité.

## 2.2. Les négociations et accords internationaux connaissent de nombreuses contraintes.

### 2.2.1. Il faut tenir compte des stratégies de passagers clandestins en présence de biens communs.

Les outils économiques de la politique climatique que nous venons de voir n'auront d'efficacité qu'à la condition d'être partagés par le plus grand nombre de pays de la planète. C'est donc dans le cadre de négociation et d'accords internationaux que leur mise en place peut être concertée entre les différents Etats. Or nous allons voir que ces négociations et accords sont bien difficiles à mener et se font sous contraintes.

Ainsi, le 2 novembre 2017, le Président Trump annonçait son intention de retirer les Etats Unis de l'accord de Paris sur le climat, pourtant signé par les Etats Unis en 2016 à la suite de la COP21, et de ne plus respecter les engagements américains, pourtant largement non contraignants, comme on l'a déjà évoqué. Ce retour en arrière a montré, s'il en était besoin, la difficulté d'une forme de gouvernance mondiale des enjeux climatiques,

particulièrement si on considère que le climat est une forme de **bien commun**. Vous connaissez déjà cette notion: elle désigne les biens ou les services qui sont à la fois rivaux (la consommation des uns rend le bien indisponible pour les autres) et non excluable (il n'est pas possible de réserver l'accaparement des biens à ceux qui en paient le prix). Les biens communs peuvent donc être surexploités, étant disponibles sans prix : on parle souvent de « tragédie des biens communs » dans ce cas, et on l'illustre généralement par la surexploitation de ressources naturelles comme les bancs de poissons. Le climat, ou plutôt la qualité de l'air, sont devenus des biens communs avec le développement des émissions de gaz à effet de serre (GES) : la qualité de l'air est bien non excluable (disponible gratuitement ... tant qu'on ne crée pas de marché des droits à polluer), et est devenue un bien rival car les activités de certains agents économiques qui émettent des GES, dégradent la qualité de l'air disponible pour d'autres agents. La conséquence la plus évidente de cette dégradation est le réchauffement climatique, et c'est pour cela que l'on considère aussi que le climat est bien commun. Attention, c'est subtil, la qualité de l'air est un bien commun, mais pas l'air au sens général qui lui est disponible pour tous de manière non rivale et non excluable.

Une première difficulté apparaît alors dans les négociations internationales : si chaque pays a intérêt à ce que le réchauffement climatique soit le plus limité possible, chacun préférera que le coût de la réduction du réchauffement soit supporté par les autres. C'est le principe bien connu du **passager clandestin**. Certains Etats peuvent donc choisir d'attendre et de laisser faire les autres, avec l'espoir de bénéficier de leurs efforts dans la lutte contre le réchauffement climatique. Vous voyez immédiatement le problème que cela pose : dès lors qu'un pays a cette stratégie de passager clandestin, plus aucun autre pays ne va s'engager dans des politiques climatiques volontariste, en considérant qu'il se « fait avoir ». Dépasser ce problème est donc la première difficulté que l'on rencontre dans les négociations internationales sur le climat.

### *2.2.2. Il faut tenir compte des inégalités de développement entre pays.*

Les négociations internationales sur le climat sont aussi compliquées par **les inégalités de développement** entre les pays, qui vont alors parfois défendre des intérêts contraires. Ainsi aujourd'hui, les pays en développement connaissent une grande progression de leurs émissions de GES, sans forcément avoir les capacités économiques pour lutter contre le réchauffement climatique. Ils sont donc parfois très réticents à signer les accords internationaux. Ces pays en développement ont de plus un argument très fort

, puisque ce sont d'abord les pays développés qui ont, historiquement, la plus grande part de responsabilité dans le réchauffement climatique : les causes de la dégradation actuelles du climat sont d'abord à chercher dans l'essor économique passé des pays développés. Cette situation pose donc la question d'une « justice climatique » internationale et de nombreux pays vont réclamer dans les négociations un partage équitable des efforts (et non pas un partage égale, en demandant aux Etats des pays développés de contribuer plus). On comprend facilement la logique des pays en développement: il ne faut pas trop contraindre leur essor économique actuel et futur par des coûts environnementaux importants. La gouvernance mondiale du climat ne pourra donc être satisfaisante que si le principe de la « responsabilité commune mais différenciée » face au changement climatique est acté : les pays en développement ou émergents ont vocation à être traité différemment, compte tenu de leur responsabilité plus récente dans le réchauffement climatique. Cette différenciation est un critère d'équité aux fondements peu discutables. Mais cette attente légitime ralentit fortement les négociations et rend plus difficile la conclusion des accords internationaux ... même si dans le cadre de la COP21 une enveloppe de 100 milliards de dollars provenant des pays développés était promise pour aider les pays en développement à lutter contre le réchauffement climatique (en 2017, 71 milliards avaient été mobilisés d'après le dernier rapport de suivi de l'OCDE en 2019).