Chapitre 12 Quelle action publique pour l'environnement ?

PLAN

1. Les acteurs construisent les questions environnementales (M. Freydier)

2. Les pouvoirs publics disposent de différents instruments pour lutter contre le réchauffement climatique

- 2.1 Le climat, victime d'externalités négatives
- 2.2 Les outils de la politique climatique
  - a/La réglementation
  - b/La taxation
  - c/Les subventions à l'innovation verte
  - d/Le marché des quotas d'émissions (ou des « droits à polluer »)
- 2.3 Avantages et limites des instruments

3. Quels obstacles limitent l'efficacité de l'action publique pour l'environnement ?

- 3.1 Les dysfonctionnements de l'action publique pour l'environnement au niveau national
- 3.2 Les limites de l'action publique au niveau international

---

SUJETS DE BAC

Dissertation

Comment la préservation de l'environnement est-elle devenue un problème public ?

L'action publique contre le changement climatique est-elle toujours efficace ?

Comment les instruments dont disposent les pouvoirs publics peuvent-ils permettre de lutter contre le changement climatique ?

EC1. Mobilisation de connaissances

1. Montrez que différents acteurs participent la mise à l'agenda des questions environnementales.
2. A l'aide de deux exemples, montrez que les acteurs impliqués dans les questions environnementales entretiennent des relations de conflit et de coopération.
3. Montrez à l'aide d'exemples que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles.
4. Comment la réglementation peut-elle permettre de lutter contre le réchauffement climatique ?(Ou de faire face aux externalités négatives sur l'environnement)
5. Comment la taxation peut-elle permettre de faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
6. Comment la subvention à l'innovation verte peut-elle permettre de lutter contre le réchauffement climatique ?
7. Comment le marché des quotas d'émission peut-il permettre de lutter contre le réchauffement climatique ?
8. Montrez que les politiques en faveur du climat peuvent se heurter à des dysfonctionnements.
9. 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.
10. Expliquez pourquoi les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des inégalités de développement entre pays.

EC2 Etude de document (Voir le site de SES)

EC3. Raisonnement appuyé sur un dossier documentaire

Vous montrerez que la préservation de l'environnement implique une diversité d'acteurs à différentes échelles.

Vous montrerez comment les différents instruments à disposition des pouvoirs publics peuvent permettre de faire face au changement climatique (OU faire face aux externalités négatives sur l'environnement).

1. Comment l'environnement peut-il devenir un objet d'action publique ?

Source : melchior.fr

L'existence d'une action publique pour l'environnement ne va pas de soi. En effet, la transformation des questions environnementales en problème public passe par plusieurs étapes, qui aboutissent à une mise sur agenda politique, permettant alors aux pouvoirs publics de se saisir de ces questions et d'intervenir. Ce processus est le produit d'interactions entre une grande diversité d'acteurs impliqués dans les questions environnementales, qui entretiennent entre eux des relations de coopération mais aussi parfois de conflits. Cette action publique s'articule à différents niveaux : local, national, européen et mondial.

1.1 UNE DIVERSITE D'ACTEURS IMPLIQUES …

Différents acteurs font émerger les questions environnementales dans le débat public. En effet, une fois un problème environnemental identifié et délimité (sa nature, ses causes...), il faudra être suffisamment convainquant pour qu'il s'inscrive dans l'espace public et qu'il puisse donner lieu à une mise sur agenda politique (c'est à dire qu'il appartienne à l'ensemble des problèmes publics inscrits à l'ordre du jour dans la liste des politiques publiques à mettre en oeuvre). Les experts (comme le GIEC) et les médias jouent donc un rôle très important en légitimant ces questions et en les projetant sur le devant de la scène publique.

Les mouvements citoyens d'abord, font partie de ces acteurs. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) par exemple, mais aussi des associations de 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.

Les partis politiques, notamment les partis « écologistes », participent également à cette construction des questions environnementales en problème public en facilitant notamment leur mise sur agenda politique même si leur influence en France paraît encore limitée.

Enfin, certaines entreprises peuvent aussi jouer un rôle, en innovant par exemple: en produisant des biens ou en mettant en place de nouveaux procédés de fabrication plus respectueux de l'environnement. Il existe aujourd'hui par exemple des certifications et labels environnementaux qui peuvent mettre en avant les efforts réalisés par les entreprises dans la protection de l'environnement.

1.2 QUI ENTRETIENNENT DES RELATIONS DE COOPERATION MAIS AUSSI DE CONFLIT...

Les relations entre les acteurs des questions environnementales prennent des formes variables dans le temps et en fonction des territoires car leur objectif est de parvenir à imposer leur représentation du problème et leurs solutions alors même que leur vision ou leurs intérêts peuvent être différents, voire contradictoires. Ils sont ainsi amenés à coopérer ou à entretenir des relations conflictuelles entre eux dans certaines circonstances.

Une vision opposée ou concurrente d'un même problème, d'abord, peut entraîner des conflits. Pour les climato-sceptiques par exemple (ceux qui ne croient pas au réchauffement climatique ou au fait que les activités humaines en soient la cause), l'intervention des pouvoirs publics pour lutter contre le réchauffement climatique n'est pas forcément légitime et ne mérite donc pas d'occuper une place prioritaire sur l'agenda politique.

Certains acteurs aux intérêts communs, comme les associations de citoyens et les ONG par exemple, peuvent également s'allier en utilisant l'instrument juridique contre d'autres acteurs, comme des entreprises qui ne respecteraient pas des réglementations ou mettraient en danger la santé des hommes et de la planète (exemple du procès aux Etats-Unis contre Monsento qui vend des produits contenant du glyphosate) ; ou encore contre des Etats qui ne prendraient pas des mesures à hauteur de leur engagement (« l'Affaire du Siècle » en France).

Cependant, lorsque leurs intérêts convergent, les acteurs vont coopérer. De nombreuses initiatives, en effet, reposent entièrement sur la coopération d'acteurs locaux (citoyens, entreprises, collectivités locales...) notamment dans le cadre de la promotion de l'économie circulaire. Les ONG coopèrent également avec les pouvoirs publics, mettant à disposition leur expertise pour l'élaboration et la mise en place des politiques publiques. Elles pratiquent notamment le « lobbying » en influençant des personnes de pouvoir ou des institutions publiques.

1.3 ....ET DONT L'ACTION S'ARTICULE A DIFFERENTS NIVEAUX.

Cette action publique s'articule à différents niveaux. L'environnement étant un bien commun dont les atteintes ont des conséquences environnementales, économiques et sociales qui dépassent les frontières des Etats, sa protection nécessite d'abord une action publique internationale. Des négociations internationales sur le climat sont ainsi menées depuis 1972, comme les COP, qui réunissent depuis 1995 une majorité d'Etats pour prendre en commun des décisions concernant les objectifs généraux de lutte contre le réchauffement climatique.

Ces décisions 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. (logique « du haut vers le bas »).

L'échelon local et régional est particulièrement pertinent pour la mise en place de ces politiques. Les Conseils régionaux, départementaux et municipaux ont en effet une meilleure connaissance de leurs territoires, permettant d'identifier plus finement les besoins et de mobiliser plus facilement les acteurs locaux (associations, entreprises...).

Mais il existe aussi une logique qui part « du bas vers le haut » lorsque des propositions partent de l'échelon local pour remonter vers les Etats et l'Europe. Ces propositions pourront alors être débattues lors des sommets mondiaux et ainsi mener à des accords internationaux.

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

2. Les pouvoirs publics disposent de différents instruments pour lutter contre le réchauffement climatique

2.1 Le climat, victime d'externalités négatives

Depuis plus d'un demi-siècle, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (GES comme le dioxyde de carbone ou le méthane) ont connu une croissance exponentielle et l'accumulation de ces gaz provoque un renforcement de l'effet de serre, d'où le réchauffement climatique.

Les émissions de GES constituent des **externalités négatives.** Rappelons qu'il y a une externalité négative [positive] quand l'action d'un agent économique a des conséquences négatives [positives] sur d'autres agents économiques, sans qu'il y ait compensation monétaire [dédommagement ou récompense]. Par exemple, une personne privilégiant la voiture pour ses déplacements quotidiens plutôt que les transports en commun augmente les émissions de GES, contribue au dérèglement du climat et entraîne des coûts pour d'autres agents économiques (épisodes de sécheresses, d'inondations, ouragans ou montée des eaux) sans payer le prix des dommages qu'elle cause. Cette personne paye seulement le coût privé de son déplacement (essence, usure de la voiture) mais pas le coût social (coût privé + coûts des externalités). A

l'inverse, une personne utilisant quotidiennement son vélo pour ses déplacements n'est pas récompensée financièrement pour ses efforts et sa contribution à la baisse des émissions de GES (externalité positive).

Le **marché est donc défaillant**, c'est-à-dire qu'il ne produit pas les bonnes incitations : les vertueux ne sont pas encouragés à poursuivre leur action et les pollueurs ne sont pas incités à réduire leurs émissions. L'intervention des pouvoirs publics est donc requise et une politique climatique s'impose.

2.2 Les outils de la politique climatique

Pour réduire les émissions de GES (externalités négatives) et réduire plus généralement les atteintes à l'environnement quatre types d'outils peuvent être utilisés : la réglementation, la taxation, le marché des quotas d'émissions et la subvention à l'innovation verte. Alors que la réglementation environnementale repose sur la contrainte, les autres instruments reposent sur l'incitation.

a. La réglementation

Les pouvoirs publics peuvent d'abord définir et mettre en place des **normes environnementales** pour **obliger** les acteurs économiques à modifier leurs comportements, sous peine de sanctions. On distingue différents types de normes :

- Les normes d'émission imposent un plafond maximal d'émission ne devant pas être dépassé (par exemple la norme euro 6 limite le niveau des rejets de pollution des moteurs des automobiles) ou interdisent l'émission de certains polluants (les CFC).

- Les normes de procédé imposent l'utilisation de technologies spécifiques pour produire ou dépolluer (obligation d'équiper les voitures de pots d'échappement catalytiques, obligation du recyclage des produits électroniques).

- Les normes de produits imposent des caractéristiques et des exigences particulières obligatoires pour un produit (interdiction des ampoules incandescentes, interdiction des gaz CFC dans les bombes aérosols)

- Les normes de qualité (par exemple les normes d'isolation thermique pour les bâtiments (double vitrage, limite de consommation énergétique...).

Les instruments réglementaires ne laissent en principe aucun choix aux agents économiques à qui ils sont imposés : celui qui ne respecte pas la règle se met hors la loi et s'expose à des sanctions administratives ou judiciaires amendes, interdiction de vendre…). Ils reposent donc sur la **contrainte**.

b. La taxation

Quand ils font des choix de production ou de consommation (Combien produire ? Avec quelles techniques de production ? Combien consommer ? Quels types de biens acheter ?), les agents économiques prennent en compte les coûts qu'ils supportent (coûts privés) mais pas les coûts qu'ils font supporter aux autres (externalités négatives). Le **coût privé** est ainsi inférieur au **coût social**. Par conséquent, ils produisent ou (consomment) trop par rapport à ce qui serait socialement souhaitable et ils ne choisissent pas les techniques de production ou ne consomment pas les produits qu'il faudrait dans l'intérêt de la société. En effet, en présence d'externalités, **les prix** n'intègrent pas l'ensemble des coûts et deviennent de mauvais guides pour les décisions de production ou de consommation. S'ils devaient assumer les coûts supportés par les autres (externalités), les entreprises produiraient moins ou autrement, les consommateurs consommeraient moins ou autrement. Il faut donc parvenir à intégrer ces externalités aux prix afin d'amener les agents économiques à modifier leurs comportements.

La **taxation** est justement fondée sur le principe du « pollueur-payeur » : **elle augmente le prix de vente des produits** à l'origine des émissions de GES (on inclut dans les prix le coût des externalités). Le but est de modifier les prix relatifs des produits pour **inciter** les producteurs et des consommateurs à faire des choix plus favorable au climat. Il s'agit **d'internaliser les externalités,** c'est-à-dire de pousser les agents économiques à prendre en compte les dommages que leur activité cause à d'autres lors de leurs décisions

de production et de consommation. Par exemple, la taxe carbone (contribution climat-énergie) augmente le prix des énergies fossiles (gaz naturel, essence, diesel, fioul, charbon) et incite consommateurs, entreprises et administrations publiques à se tourner vers des sources d'énergie renouvelables. Elle est introduite en 2014 sur la consommation des énergies fossiles (gaz naturel, essence, diesel, fioul, charbon). Originellement fixée à 7€ la tonne de CO2, elle augmente progressivement pour s'élever à 44,6€/t CO2 en 2018, ce qui correspond par exemple à 0,14 cts sur 1 litre d'essence. À la suite du mouvement des gilets jaunes, le montant de la taxe n'a pas augmenté depuis 2018 alors qu'il aurait dû atteindre 78€ en 2021. Autre taxe environnementale, le bonus-malus automobile (2007) a pour objectif de faire évoluer la flotte automobile vers les véhicules les plus faiblement émetteurs de CO2, incitant les acheteurs (ménages et entreprises) à porter leur choix sur des modèles moins émetteurs et incitant les producteurs à offrir des véhicules plus sobres en énergie.

L'incitation à réduire le volume de production ou à investir pour supprimer ou réduire les émissions nocives sera d'autant plus forte que le niveau de la taxe sera élevé. En toute logique, le niveau de cette taxe doit refléter l'importance des externalités. Il doit permettre la correspondance entre les coûts privés de production (pour l'agent à l'origine de la pollution) et les coûts sociaux de la production (pour la population et l'environnement).

c. Les subventions à l'innovation verte

La lutte contre le réchauffement climatique passe aussi par des **innovations vertes**, c'est-à-dire le développement d'innovations de produit ou de procédé permettant de limiter le réchauffement climatique. On peut penser par exemple au développement de nouvelles sources d'énergie « propres » (hydrogène) ou à des techniques de captation et d'enfouissement du carbone. En subventionnant les dépenses de recherche et développement des entreprises favorables à la protection du climat, les pouvoirs publics encouragent les innovations vertes.

Innover présente en effet des risques très importants, notamment lorsqu'il s'agit d'innovations radicales (comme le développement de moteurs à hydrogène par exemple). D'une part, rien ne garantit que les recherches engagées débouchent effectivement sur de nouveaux produits ou procédés ni que ces produits rencontrent un succès commercial. D'autre part, l'entreprise innovante court toujours le risque d'être imitée et de ne pouvoir tirer tous les bénéfices de son innovation. La subvention est donc un moyen d'encourager les entreprises à investir dans la R&D et à mettre au point des innovations vertes favorables à une croissance durable.

d. Le marché des quotas d'émissions (ou des « droits à polluer »)

Les pouvoirs publics attribuent des quotas d'émissions aux entreprises qui émettent des GES (on parle parfois de « permis » d'émissions ou de « droits » à polluer). Un quota représente par exemple le droit d'émettre une tonne de CO2 dans l'atmosphère. Les pouvoirs publics fixent d'abord un montant global d'émissions à ne pas dépasser (par exemple 150 millions de tonnes de CO2) et répartissent ensuite les quotas aux entreprises concernées (150 millions de quotas). Au cours d'une année, si une entreprise parvient à polluer moins que ses quotas, elle peut revendre les quantités « inutilisées ». Inversement, si elle pollue plus que la quotas dont elle dispose, elle doit acheter des « quotas » supplémentaires. On retrouve le principe du pollueur-payeur vu pour la taxe. Se met ainsi en place un marché des quotas d'émission dont le prix varie en fonction de l'offre et de la demande. Comme pour la taxe, le marché des quotas donne donc un prix aux émissions de GES, mais ce prix n'est pas fixé par les pouvoirs publics, il dépend du marché. L'incitation à changer de comportement repose donc sur le niveau du prix du marché. Plus le prix est élevé, plus les entreprises sont incitées à réduire leur production ou à investir dans des techniques de production moins polluantes. Comme la taxe, le marché d'émissions laisse le choix aux entreprises. Les entreprises dont les coûts de dépollution sont inférieurs au prix des quotas investissent pour moins émettre de GES. Les autres achètent des quotas supplémentaires.

Les premiers marchés de quotas environnementaux ont été instaurés au cours des années 1990 aux États-Unis pour lutter contre les pluies acides dues aux émissions de dioxyde de souffre. Ils ont par la suite été appliqués aux émissions de GES dans le cadre du protocole de Kyoto, puis à différents niveaux régionaux et multinationaux, le système le plus développé à ce jour étant le marché européen d'échange de quotas de CO2 mis en place en 2005. Ce marché européen du carbone régit les émissions des industries lourdes européennes, soit plus de 11 000 grandes installations (centrales électriques à charbon et à gaz, aciéries, cimenteries, verreries, et aviation depuis 2012) produisant environ 45% des émissions de GES de l'UE.

2.3 Avantages et limites des instruments

Chaque outil présente des avantages et des inconvénients. Ces instruments doivent donc être combinés pour agir de façon efficace contre le réchauffement du climat.

Avantages de la réglementation

- Elle est simple à mettre en œuvre et peut donner lieu à des accords internationaux, comme l'interdiction des gaz CFC.

- Elle est utile pour les pollutions jugées particulièrement dangereuses (interdiction des gaz CFC responsable du trou dans la couche d'Ozone, interdiction de l'amiante…).

Limites de la réglementation

- Elle n'est pas efficace d'un point de vue économique car elle s'applique à tous les agents économiques de la même façon. Or, pour certains agents économiques, le coût d'adaptation à la norme est très élevé alors qu'il est plus faible pour d'autres. Il serait donc plus efficace économiquement d'exiger plus d'efforts des agents ayant les coûts d'adaptation les plus faibles et moins d'efforts des agents ayant les coûts les plus élevés pour arriver au même résultat.

- Elle n'a pas un caractère incitatif. Les agents économiques ne sont pas incités à faire mieux que ce qu'elle prescrit.

- Effet de rebond. Dans le cas par exemple des règles sur les émissions de carbone des véhicules automobiles, les constructeurs respectent les normes en réduisant la consommation de carburant par kilomètre, ce qui réduit également le coût privé d'usage des véhicules, incitant ainsi paradoxalement à parcourir davantage de kilomètres, ce qui contrarie l'objectif de réduction des émissions.

Avantages de la taxe

- Les économistes préfèrent la taxe à la réglementation car elle est plus efficace : elle permet en général d'atteindre un même objectif de dépollution à moindre coût car elle est un instrument plus souple que la réglementation. Les agents sont en effet libres de de leurs choix : ceux pour qui la dépollution représente un coût supérieur à la taxe peuvent s'acquitter de la taxe et continuer à polluer ; au contraire, ceux qui peuvent réduire à moindre coûts leurs émissions de GES le feront de manière à éviter de payer la taxe. Finalement, l'effort de réduction des émissions polluantes porte davantage sur les agents ayant le coût de dépollution le plus faible, d'où une meilleure efficacité économique que la réglementation qui s'impose uniformément à tous.

- De plus, le prélèvement d'une nouvelle taxe se traduit par de nouvelles recettes fiscales qui permettront aux pouvoirs publics de subventionner l'innovation verte ou de compenser les distorsions fiscales, autant de mesures renforçant l'efficacité de la lutte contre le changement climatique.

- La taxe est prévisible pour les agents économiques car elle envoie un signal-prix clair (le prix de la tonne d'émission de CO2 s'élève à 46€ en 2020 et le gouvernement n'a pas programmé une nouvelle

augmentation en 2021) contrairement au prix des quotas d'émissions (plus bas) dont les variations sont importantes.

Limites de la taxe.

- Aucune garantie d'atteindre un plafond d'émissions puisque les agents économiques sont libres de choisir de continuer à polluer (en payant la taxe) ou de modifier leurs choix de production ou de consommation pour moins polluer ;

- Distorsion fiscale : une taxe uniforme pèse proportionnellement davantage sur les ménages les plus modestes et diminue encore leur pouvoir d'achat, sauf si le produit de la taxe est en partie réaffectée à ces ménages (ex. chèque énergie) ou si parallèlement à la hausse de la fiscalité environnementale, les pouvoirs publics diminuent d'autres types d'impôts comme l'impôt sur le revenu (Suède).

- Distorsion de concurrence : les entreprises nationales sont désavantagées dans la concurrence avec les pays qui n'ont pas de taxe carbone ou qui ont une taxe mais d'un montant plus faible ca la taxe augmente les coûts de production quand elle est payée par les producteurs ;

- Difficulté à déterminer le niveau optimal de la taxe : si le niveau de la taxe est trop bas, le signal-prix est trop peu incitatif ; si le niveau est trop élevé, il y a un risque de fuite carbone (délocalisation d'entreprises et déplacements des émissions vers d'autres pays)

Avantages des marchés des quotas

- Efficacité économique. Comme la taxe, le marché des quotas permet de moduler les efforts de réduction de manière économiquement efficace, c'est-à-dire en fonction des coûts qu'engendre cette réduction.

- Contrairement à la taxe, le marché des quotas d'émissions permet aux pouvoirs publics de maîtriser le volume total d'émissions de GES puisque les quotas sont répartis sur les bases d'un plafond d'émission qu'on ne souhaite pas dépasser ;

- Les quotas sont plus facilement acceptés que la taxe car les entreprises ne payent que pour seules les émissions au-delà des quotas autorisés et peuvent plus facilement donner lieu à des accords internationaux.

Limites des marchés des quotas

- Un prix insuffisant. Pour qu'il atteigne son objectif, le prix de marché doit être suffisamment élevé pour inciter à une réduction assez forte des émissions. Or, sur le marché européen du carbone, le prix a été, presque toujours depuis son lancement, très bas. Pourquoi ? D'une part, notamment lors des premières années de fonctionnement du marché, trop de quotas ont été distribuées aux entreprises. D'autre part, la faible croissance économique depuis 2008 (récession de 2009 et 2010, puis de 2020) a diminué la demande de quotas des entreprises.

- Un prix trop fluctuant. Le signal envoyé par les prix n'est pas clair. L'instabilité des prix complique en effet la tâche des entreprises qui, face à l'incertitude liée au prix du carbone, peuvent hésiter à se lancer dans les projets à long terme de réduction de leurs émissions.

- Le marché des quotas est particulièrement adapté lorsqu'on a affaire à de gros pollueurs bien identifiés. Lorsque les pollueurs sont nombreux et dispersés (c'est le cas des véhicules particuliers ou des exploitations agricoles) la taxation est mieux adaptée.

3. Quels obstacles limitent l'efficacité de l'action publique pour l'environnement ?

Outre les difficultés et limites inhérentes aux instruments eux-mêmes, l'action publique pour l'environnement fait face à de nombreux obstacles.

3.1 Les dysfonctionnements de l'action publique pour l'environnement au niveau national

L'action publique pour l'environnement entrant en conflit direct avec les intérêts économiques d'un certain nombre d'entreprises et de lobbies, tous les systèmes susceptibles d'entraver l'application de la loi et de permettre le développement d'échappatoires en tout genre sont mis en œuvre. L'action publique peut aussi entrer en conflits avec les intérêts des consommateurs, par exemple quand une taxe environnementale augmente le prix d'un bien (l'essence) ou d'un service (la distribution de l'eau) et entraîne des mouvements de contestation.

Ainsi, les pouvoirs publics ont parfois renoncé à certaines politiques face à la pression des lobbies ou de la rue. Par exemple, l'éco-taxe sur les poids lourds décidée lors du Grenelle de l'environnement a été suspendue en 2013 à la suite de la fronde menée par les "bonnets rouges" initiée en Bretagne. Il en va de même pour la taxe carbone dont le prix n'a pas augmenté depuis 2018 suite au mouvement des gilets jaunes alors que le prix devait augmenter régulièrement jusqu'en 2023.

Des politiques ne sont pas ou mal appliquées. Par exemple, une réglementation de 2013 interdit l'éclairage des vitrines des magasins entre 1 h et 7 h du matin et prévoit l'extinction de l'éclairage des bureaux 1 heure après la fermeture des entreprises. 7 ans plus tard, cette réglementation n'est pas respectée dans toutes les villes. De même depuis 2019, les garagistes ont l'obligation de proposer des pièces détachées d'occasion à leurs clients lors d'une réparation. Dans les faits, cette réglementation n'est pas appliquée.

Des politiques sont contournées. Le scandale du Diesel gate, révélé en 2015, illustre la capacité du constructeur automobile Volkswagen à se soustraire aux normes antipollution, en équipant ses véhicules d'un logiciel permettant de modifier le comportement du véhicule durant les tests d'émissions. C'est aussi le cas lorsque des entreprises délocalisent leur activité dans des pays où les contraintes environnementales sont moindres (fuite carbone).

Des politiques semblent inefficaces. Par exemple, le marché des quotas d'émission européen a mal fonctionné de sa naissance en 2005 jusqu'en 2021. Les mécanismes en vigueur ont conduit à un prix très fluctuant et généralement trop bas pour les émissions de CO2. Notons néanmoins que depuis 2021, le prix a considérablement augmenté du fait d'une diminution progressive du nombre de quotas distribués. Ce dispositif sera prochainement complété d'une taxe carbone au frontière de l'UE qui concernera notamment les importations d'engrais, d'acier, d'aluminium, d'électricité et de ciment. Il s'agit d'éviter la délocalisation des industries polluantes dans des pays où les normes sont moins strictes et où les émissions de CO2 ne donnent pas lieu à une tarification comme elles le sont en Europe

Des politiques tardent à être mises en œuvre. Par exemple, des lois et/ou des annonces ministérielles ne sont pas ou trop tardivement mises en application (décrets d'application non mis en place). De même des directives européennes ne sont pas non transposées au niveau national, ou avec beaucoup de retard, ou sont transposées a minima. Il faut en effet savoir qu'une part importante des réglementations environnementales est élaborée par l'UE puis retranscrite dans le droit français (élaboration d'un projet de loi et vote par l'assemblée nationale). La France a souvent été condamnée par la cour de justice européenne pour ne pas avoir transcrit dans son droit national des directives européennes favorables à l'environnement.

3.2 Les limites de l'action publique au niveau international

Depuis le sommet de la terre de Rio en 1992, les pays se réunissent régulièrement sous l'égide des Nations Unis (ONU) pour négocier des accords internationaux sur la question du climat (les COP). Si certains sommets ont enregistré des progrès (protocole de Kyoto de 1997 où les pays développés s'engagent à réduire leurs émissions de GES à l'horizon 2012 et accord de Paris en 2015 lors de la COP 21)

force est de constater que de nombreux sommets internationaux se sont soldés par des échecs et que la conclusion d'accords exige beaucoup de temps. Comment expliquer la difficulté à conclure des accords internationaux sur le climat ?

Les négociations internationales sur le climat sont contraintes par deux problèmes majeurs.

D'une part, en présence d'un **bien commun**, la possibilité d'accords climatiques internationaux se heurte au problème du **passager clandestin.** Rappelons que les biens communs sont tous les biens dont la consommation est ouverte à tous (non excluabilité), mais où cette consommation réduit d'autant celle des autres (rivalité). Par exemple, les poissons dans les eaux internationales sont des biens communs. Les émissions de GES font du climat **un bien commun** : la qualité de l'air (ou du climat) est non excluable (disponible gratuitement pour tous) et elle est devenue un bien rival car les activités de certains agents économiques qui émettent de CO2, dégradent la qualité de l'air disponible pour d'autres agents. Cette caractéristique du climat engendre des comportements de passager clandestin.

L'action publique pour l'environnement a en effet un coût économique pour un pays : perte de compétitivité des entreprises nationales, baisse du pouvoir d'achat des consommateurs et, peut-être, une moindre croissance. Face à ces coûts, les Etats sont parfois tentés de se comporter en **passager clandestin** en refusant de s'associer aux accords internationaux, en se désengageant d'accords déjà signés ou en ne les respectant pas. Chaque pays a en effet intérêt à ce que le réchauffement climatique soit limité, mais chacun préfèrerait que le coût soit supporté par les autres. Si tout le monde tient le même raisonnement, aucune politique internationale de lutte contre le dérèglement climatique ne voit le jour.

D'autre part, les accords internationaux sont difficiles à conclure car s'affrontent des conceptions différentes de la justice climatique concernant la **manière de se répartir les efforts de réduction des émissions de GES entre les pays développés et les pays en développement**. Les pays émergents comme la Chine ou le Brésil refusent de se voir imposer des contraintes trop fortes pour ne pas pénaliser leur développement et demandent que l'essentiel de l'effort soit supporté par les pays déjà développés, qui auraient historiquement le plus contribué à la détérioration du climat. Les pays développés font valoir que les grands pays émergents, notamment la Chine, sont aujourd'hui les plus gros émetteurs de GES. Ces divergences d'intérêt qui ralentissent les accords sont renforcés par le fait que tous les pays ne sont pas touchés de la même manière par le réchauffement climatique. Tous les pays n'ont donc pas le même intérêt à aboutir rapidement à des accords pour faire face à l'urgence de la situation. Par ailleurs, les pays les plus pauvres, qui sont souvent les moins responsables du réchauffement climatique, sont aussi les moins à même de financer la transition énergétique alors qu'ils risquent le plus de subir les dommages de la dégradation du climat. Ils en appellent ainsi à l'aide internationale, qui tarde à se mettre en place.