

Chapitre 9 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
 - 2.4 Les dysfonctionnements de l'action publique pour l'environnement
- 3. Les contraintes d'une action publique au niveau international**

SUJETS DE BAC

Dissertation

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

Les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour préserver l'environnement sont-ils efficaces ?

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils lutter contre le changement climatique ?

EC1. Mobilisation de connaissances

- 1.A l'aide de deux exemples, montrez que les acteurs impliqués dans les questions environnementales entretiennent des relations de conflit et de coopération.
- 2.Montrez à l'aide d'exemples que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles.
- 3.Comment la réglementation peut-elle permettre de faire face aux externalités négatives sur l'environnement
- 4.Comment la taxation peut-elle permettre de faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- 5.Comment la subvention à l'innovation verte peut-elle permettre de lutter contre le réchauffement climatique ?
- 6.Comment le marché des quotas d'émission peut-il permettre de faire face aux externalités négatives sur l'environnement ?
- 7.Montrez que les politiques en faveur du climat peuvent se heurter à des dysfonctionnements.
- 8.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.
- 9.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 que les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement (ou pour faire face au changement climatique).

Montrez les limites des instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face au changement climatique.

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.

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** (GES), tels que le dioxyde de carbone ou le méthane, ont fortement augmenté. Cette accumulation renforce l'effet de serre et provoque le **réchauffement climatique**. Les émissions de GES constituent des **externalités négatives**, c'est-à-dire des effets indésirables d'une activité économique sur d'autres, sans compensation pour les dommages causés.

Par exemple, une personne utilisant une voiture pour ses déplacements contribue aux émissions de GES et au dérèglement climatique, ce qui engendre des coûts pour d'autres agents économiques (pollution atmosphérique, dérèglement du climat, etc.). À l'inverse, une personne utilisant un vélo pour ses trajets quotidiens réduit ces émissions mais n'est pleinement pas récompensée pour sa contribution à la lutte contre le réchauffement.

Le marché, laissé à lui-même, ne corrige pas ces déséquilibres : les comportements polluants ne sont pas dissuadés, et les comportements vertueux ne sont pas encouragés. Une intervention des pouvoirs publics est donc nécessaire pour répondre à cette **défaillance du marché** et mettre en place une politique climatique efficace.

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 tout d'abord utiliser la réglementation, c'est-à-dire un ensemble de normes (lois, décrets, règlements) qui contraignent les agents économiques à adopter certains comportements respectueux de l'environnement. Ces normes se déclinent en plusieurs catégories, selon leur champ d'application :

Les **normes d'émission** fixent un plafond maximal pour les émissions de produits polluants. Par exemple, les normes européennes imposent aux voitures de ne pas émettre plus de 95 g de CO₂ par kilomètre.

Les **normes de procédé** obligent les agents à adopter certaines techniques spécifiques pour produire un bien ou un service. Par exemple, l'obligation d'isoler les bâtiments neufs pour limiter les pertes énergétiques.

Les **normes de produits** imposent des caractéristiques précises aux produits eux-mêmes. Par exemple, l'interdiction des chlorofluorocarbones dans les réfrigérateurs et climatiseurs, en raison de leur action destructrice sur la couche d'ozone.

Les **normes de qualité** fixent un seuil maximal de concentration d'un polluant dans un milieu donné (air, eau). Par exemple, limiter à 10 µg/m³ la concentration des particules fines PM_{2,5} dans l'air.

Ces normes, qui reposent sur **la contrainte**, imposent aux acteurs économiques de se conformer à des règles strictes, sous peine de sanctions administratives ou financières (amendes, interdictions de vendre, etc.). Cependant, les pouvoirs publics peuvent également recourir à des **instruments incitatifs**, visant à encourager des comportements vertueux par des mécanismes économiques ou financiers.

b. La taxation : internaliser les externalités

Lorsqu'ils prennent des décisions de production ou de consommation (combien produire ? avec quelles techniques ? combien consommer ? quels biens acheter ?), les agents économiques se basent principalement sur les coûts qu'ils supportent directement (**les coûts privés**). Cependant, ces choix peuvent engendrer des **externalités négatives (les coûts externe)**, c'est-à-dire des coûts imposés aux autres, à la société (pollution, dégradation de l'environnement), qui ne sont pas intégrés dans les **prix de marché**. Ainsi, le **coût privé** est souvent inférieur au **coût social**, ce qui conduit à une surproduction ou une surconsommation par rapport à ce qui serait socialement optimal. En présence d'externalités, les prix de marché ne reflètent donc pas l'ensemble des coûts réels et deviennent de **mauvais indicateurs** pour guider les décisions de production et de consommation. Si les agents économiques étaient contraints d'assumer les coûts sociaux de leurs activités, ils produiraient ou consommeraient différemment.

La **taxation environnementale** vise précisément à corriger cette **défaillance du marché** en intégrant ces externalités dans les prix, incitant ainsi les agents économiques à adopter des comportements plus respectueux de l'environnement. En théorie, le niveau optimal de la taxe doit refléter l'ampleur des externalités qu'elle vise à corriger. Il s'agit de faire correspondre les coûts privés (ceux supportés par l'agent économique) aux coûts sociaux (ceux supportés par l'ensemble de la société et l'environnement).

La taxation repose sur le principe du "pollueur-payeur", selon lequel les responsables des externalités doivent en assumer les coûts. En augmentant le prix des produits ou des activités à l'origine des externalités négatives (comme les émissions de gaz à effet de serre), **la taxation modifie les prix** relatifs, incitant les producteurs et les consommateurs à faire des choix plus favorables à l'environnement. Ce mécanisme **d'internalisation des externalités** vise à aligner les coûts privés et les coûts sociaux.

Exemples de taxation environnementale :

La taxe carbone : introduite en France en 2014, cette contribution climat-énergie vise à réduire les émissions de CO₂ en augmentant le coût des énergies fossiles (gaz naturel, essence, diesel, fioul, charbon). Fixée initialement à 7 € par tonne de CO₂, elle a été progressivement augmentée jusqu'à atteindre 44,6 €/t CO₂ en 2018. Par exemple, cette taxe ajoute environ 0,14 centime au prix d'un litre d'essence. Cependant, suite au mouvement des Gilets jaunes, son augmentation prévue (jusqu'à 78 €/t CO₂ en 2021) a été suspendue, illustrant les tensions sociales qui peuvent émerger autour des taxes environnementales.

c. Les subventions à l'innovation verte

La lutte contre le réchauffement climatique repose en grande partie sur le développement **d'innovations vertes**, c'est-à-dire des produits ou procédés permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre ou d'améliorer l'efficacité énergétique. Ces innovations incluent, par exemple, les nouvelles sources d'énergie dites "propres" comme l'hydrogène ou des techniques avancées de captation et d'enfouissement du carbone, visant à réduire l'impact environnemental des activités humaines.

Les pouvoirs publics jouent un rôle central dans la promotion de ces innovations en **subventionnant** les dépenses de **recherche et développement (R&D)** des entreprises actives dans ce domaine. Ces subventions réduisent les coûts pour les entreprises, ce qui les encourage à investir davantage dans des technologies respectueuses de l'environnement, contribuant ainsi à une transition écologique et à une croissance durable.

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'émission : un instrument basé sur le marché

Les pouvoirs publics peuvent orienter le comportement des entreprises en créant un **marché de quotas d'émission**, aussi appelé **marché du carbone**, sans mobiliser directement les finances publiques. Ce mécanisme repose sur l'attribution et l'échange de quotas d'émission distribués par les autorités publiques (on parle aussi de **droits à polluer**), afin de plafonner les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de stimuler la transition écologique. Un quota représente par exemple le droit d'émettre une tonne de CO₂ dans l'atmosphère.

Comment fonctionne un marché de quotas d'émission ?

- Fixation d'un plafond d'émissions :

Les pouvoirs publics déterminent un **plafond maximum d'émissions de CO₂ autorisées** pour une période donnée (par exemple 150 millions de tonnes de CO₂), souvent réduit progressivement pour encourager les réductions de pollution à long terme.

- Distribution des quotas :

Les entreprises reçoivent des **quotas d'émission** correspondant à une partie de ce plafond (par exemple 150 millions de quotas). Ces quotas peuvent être attribués gratuitement ou vendus aux enchères, selon les secteurs et les réglementations en vigueur.

- Échanges sur le marché :

- Les entreprises dont les émissions dépassent leurs quotas doivent acheter des **quotas supplémentaires** (demande).
- À l'inverse, les entreprises qui émettent moins que leurs quotas peuvent vendre leurs **quotas excédentaires** (offre).
- Le prix des quotas est fixé par le jeu de l'offre et de la demande. Plus le prix des quotas augmente, plus les entreprises sont incitées à adopter des technologies ou des procédés moins polluants pour réduire leurs besoins en quotas.

Le **Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (ETS)**, lancé en 2005, est le plus grand marché du carbone au monde. Il couvre près de **11 000 installations industrielles** (centrales électriques, industries lourdes, etc.), responsables d'environ **50 % des émissions totales de GES** dans l'Union européenne.

- Les entreprises participant à ce système sont obligées de surveiller et de déclarer leurs émissions de CO₂. Si elles dépassent leur quota sans acheter de droits supplémentaires, elles s'exposent à des **sanctions financières importantes**.
- Depuis sa création, le plafond d'émissions fixé dans le cadre de l'ETS a été progressivement abaissé, contribuant à une réduction des émissions dans les secteurs couverts.

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 agit rapidement sur le problème environnemental en imposant des normes qui s'appliquent sans délais, ce qui permet de répondre à des menaces graves ou à des dommages irréversibles.

- Elle a donné lieu à des accords internationaux pour les pollutions jugées particulièrement dangereuses (interdiction des gaz CFC responsable du trou dans la couche d'Ozone).

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 en recourant à des instruments reposant sur l'incitation.

Avantages de la taxe

- Efficacité économique. Les économistes préfèrent la taxe à la réglementation car elle permet en général d'atteindre un même objectif de dépollution à moindre coût. Elle est plus souple que la réglementation car les agents sont libres 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 coût 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.

- Recettes fiscales supplémentaires. Le prélèvement d'une nouvelle taxe se traduit par de nouvelles recettes fiscales qui permettront par exemple aux pouvoirs publics de subventionner l'innovation verte ;

- 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 45€ dans le cadre de la contribution énergie climat) contrairement au prix des quotas d'émissions sur le marché européen du carbone dont les variations sont importantes.

Limites de la taxe.

- problème de justice sociale : une taxe uniforme pèse proportionnellement davantage sur les ménages les plus modestes et diminue encore leur pouvoir d'achat, notamment pour les ménages ruraux captifs de l'automobile ;

- 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 car la taxe augmente les coûts de production quand elle est payée par les producteurs.

Avantages des marchés des quotas

- Efficacité économique. On réduit la pollution au plus bas coût. En effet ce sont les entreprises qui ont des coûts de dépollution inférieurs au prix du carbone qui ont intérêt à dépolluer plutôt qu'à acheter des quotas de GES. Donc le volume global d'émissions de GES va se réduire en priorité là où dépolluer est le moins coûteux à réaliser.

- 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 ;

Limites des marchés des quotas

- 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 mise en œuvre et le contrôle deviennent trop complexes et la taxation est mieux adaptée.

- 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.

2.4 Les dysfonctionnements de l'action publique pour l'environnement

Parfois, ces politiques environnementales produisent des résultats insuffisants, inefficaces, ou même contre-productifs par rapport aux objectifs initiaux (réductions des émissions de GES, des pollutions multiples, etc.). On parle d'un dysfonctionnement de l'action publique.

a. Des problèmes de conception de l'action publique

Si les mesures prises ne se situent pas au bon niveau ou si elles prévoient trop d'exceptions elles perdent en efficacité.

- Si la taxation et la subvention ne sont pas fixées à un niveau suffisamment incitatif ou qu'elles prévoient trop d'exceptions, elles n'orienteront pas les décisions des agents économiques vers des productions et des consommations moins polluantes.
- Si trop de quotas sont distribués, leur prix sur le marché va être faible. Or si les prix sont trop bas, cela n'incite pas les entreprises à financer leur dépollution (situation du marché carbone européen entre 2005 et 2020)
- Si, à l'inverse, les taxes sont trop élevées et les normes réglementaires trop contraignantes, elles risquent d'être suspendues ou annulées car elles menacent l'emploi ou la croissance d'un secteur au point de ne plus être acceptées. Par exemple, une réglementation de 2019 oblige les garagistes de proposer des pièces détachées d'occasion à leurs clients lors d'une réparation. Dans les faits, cette réglementation n'est pas appliquée car trop contraignante pour les garagistes.

b. Problèmes de mise en œuvre de l'action publique

Manque de moyens : Les pouvoirs publics peuvent manquer de ressources financières, humaines ou techniques pour appliquer efficacement les politiques décidées (contrôles ou subventions insuffisants).

Fraude ou abus : Des failles dans la régulation peuvent permettre des comportements opportunistes, comme la fraude sur les quotas d'émission ou l'utilisation détournée de subventions.

c. Acceptabilité sociale et politique

Résistances sociales : Une politique, même bien conçue, peut échouer si elle n'est pas acceptée par la population ou les entreprises. Par exemple, la taxe carbone en France a suscité une forte contestation lors du mouvement des Gilets jaunes en raison de son impact perçu comme injuste sur les ménages modestes.

Conflits d'intérêts : Les pressions des lobbies industriels ou des groupes d'intérêts peuvent influencer la mise en œuvre des politiques, réduisant leur efficacité ou leur ambition.

d. Effets pervers ou inattendus

Délocalisation des émissions (fuite carbone) : Une réglementation stricte peut inciter les entreprises à transférer leurs activités dans des pays où les normes environnementales sont moins contraignantes, limitant l'impact global de la politique.

Effet rebond : Une amélioration de l'efficacité énergétique peut entraîner une augmentation de la consommation, annulant une partie des bénéfices environnementaux (par exemple, des voitures moins polluantes mais davantage utilisées).

3. Les contraintes d'une 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 Unies (ONU) pour négocier des accords internationaux sur le climat, notamment lors des Conférences des Parties (COP). Certains sommets ont abouti à des avancées significatives, comme le protocole de Kyoto de 1997, où les pays développés se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2012, ou encore l'accord de Paris en 2015 lors de la COP 21, qui a fixé un objectif global de limitation du réchauffement climatique à 2°C (voire 1,5°C). Cependant, de nombreux sommets internationaux se sont soldés par des échecs, le plus récent étant le sommet mondial sur la pollution plastique en novembre 2024. Comment expliquer cette difficulté persistante à conclure des accords internationaux efficaces sur le climat ?

3.1 Le problème du passager clandestin en présence d'un bien commun

Les **biens communs**, comme le climat, sont caractérisés par deux propriétés :

- **Non-excluabilité** : ils sont accessibles à tous, sans possibilité d'en exclure un acteur.
- **Rivalité** : la consommation par certains diminue la quantité ou la qualité disponible pour d'autres.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) font du climat un bien commun. La qualité de l'atmosphère est non excluable, car elle est disponible gratuitement pour tous, mais elle devient un bien rival : les émissions de CO₂ d'un pays dégradent la qualité de l'atmosphère, contribuant au réchauffement climatique qui affecte d'autres pays.

Cette nature de bien commun favorise des comportements de **passager clandestin**. L'action publique en faveur de l'environnement engendre des **coûts économiques** pour les États, comme une possible perte de compétitivité des entreprises nationales, une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, ou une croissance économique moindre. Ces coûts incitent certains pays à **refuser de s'engager pleinement dans les accords climatiques internationaux** ou à ne pas respecter leurs engagements, préférant laisser les autres assumer le fardeau. Bien que chaque pays ait intérêt à limiter le réchauffement climatique, tous préfèrent que le coût des efforts soit supporté par les autres. Ce raisonnement collectif peut conduire à l'inaction : si tous les pays adoptent cette stratégie, aucun accord global et efficace ne voit le jour.

3.2 Les divergences autour de la justice climatique

Les négociations climatiques sont également ralenties par des désaccords sur la manière de répartir les efforts de réduction des émissions de GES entre les pays, en fonction de leur niveau de développement et de leur responsabilité historique. Deux visions principales s'opposent :

- **Les pays émergents** (comme la Chine ou le Brésil) refusent des contraintes trop fortes qui pourraient freiner leur développement économique. Ils estiment que les pays développés, historiquement responsables de la majorité des émissions de GES, doivent assumer l'essentiel des efforts.
- **Les pays développés** soulignent que certains grands émergents, en particulier la Chine, sont aujourd'hui parmi les plus gros émetteurs de GES et doivent donc contribuer significativement à la lutte contre le réchauffement climatique.
- **Les pays les plus pauvres**, qui sont souvent les moins responsables du réchauffement, sont aussi les plus vulnérables à ses conséquences (montée des eaux, sécheresses, catastrophes climatiques) et disposent de ressources limitées pour financer la transition énergétique. Ces pays demandent une aide internationale, qui peine cependant à se concrétiser.

3.3 Des pays inégaux face au réchauffement climatique

Le réchauffement climatique n'affecte pas tous les pays de la même manière, ce qui explique les divergences dans les engagements internationaux. Les pays les plus vulnérables, souvent situés dans les régions tropicales ou insulaires, subissent déjà des conséquences dramatiques telles que la montée des eaux, des sécheresses accrues ou des catastrophes climatiques plus fréquentes. Face à ces menaces

existentielles, ils réclament une action rapide et une aide financière pour s'adapter et limiter les dégâts. À l'inverse, certains pays moins affectés par le réchauffement ont moins d'incitations à s'engager rapidement, voire peuvent y voir des avantages relatifs, comme l'allongement des saisons agricoles. De plus, les pays producteurs de pétrole et de gaz ont un intérêt économique à maintenir l'usage des énergies fossiles, ce qui freine leur engagement dans la transition énergétique. Ces différences d'exposition et d'intérêts rendent les négociations climatiques complexes et ralentissent la mise en place d'actions globales efficaces.