

T-12 Quelle action publique pour l'environnement ?

Source : SES.WEBCLASS.fr - résumé du COURS (par IA) – Relecture humaine

Introduction

La crise environnementale (réchauffement climatique, surexploitation des ressources, perte de biodiversité) rend nécessaire une action publique efficace. Celle-ci désigne l'ensemble des actions concrètes (lois, taxes, accords internationaux) produites par des interactions entre institutions publiques et acteurs privés pour répondre à un problème public.

1. L'environnement, un problème public progressivement construit

1.1 Les acteurs de la question environnementale

Six **types d'acteurs** transforment les questions environnementales en problème public :

1. les **mouvements citoyens** (grèves scolaires pour le climat, collectif "We are Climates") qui donnent une visibilité à l'enjeu ;
2. les **ONG** (Greenpeace, WWF) qui mobilisent, négocient avec les pouvoirs publics et participent à l'élaboration des décisions ;
3. les **experts scientifiques** (GIEC : +1,1°C depuis l'ère préindustrielle ; IPBES : 25 % des espèces menacées ; rapport Stern sur le coût du réchauffement) ;
4. les **partis politiques** qui intègrent l'environnement à leurs programmes ;
5. les **entreprises** qui innovent (véhicules électriques) et obtiennent des certifications environnementales ;
6. les **pouvoirs publics** (collectivités locales, États, Union européenne) qui mettent en œuvre les politiques.

1.2 De la mise à l'agenda à l'action publique

Un **problème public** n'existe pas en soi : il résulte d'un travail collectif de construction à travers trois logiques :

- une **mobilisation collective** (ONG, associations, mouvements citoyens — les « entrepreneurs de causes ») ;
- une **médiatisation** avec l'appui des experts ;
- une **politisation** (intégration dans les programmes et les décisions).

Cette construction aboutit à une **mise à l'agenda politique** : les **questions environnementales deviennent des priorités** pour les pouvoirs publics (ex. : accord de Paris 2015, Pacte vert européen 2019, Convention citoyenne pour le climat 2020).

1.3 Relations de coopération et de conflit

La **coopération** permet de chercher des compromis entre les acteurs : les ONG pratiquent le lobbying et participent à l'élaboration des accords (ex. : COP21 et accord de Paris, engagement de 195 pays à limiter le réchauffement à 1,5°C).

Les **conflits** peuvent porter sur la reconnaissance du problème (ex. : climato-sceptiques), sur le partage des ressources (eau, pollution industrielle), ou sur la responsabilité des pouvoirs publics (l'« affaire du siècle » en France).

L'**action publique** se déploie à **plusieurs échelles** :

- **mondiale** (coordonnée par l'ONU : *Sommets de la Terre* depuis 1972, COP, Convention de Minamata),
- **européenne** (l'UE, avec des politiques communes ; ou d'autres organisations pour les autres régions mondiales)
- **nationale** (avec des débats – et tensions – au sein des institutions politiques nationales)
- **locale** (en France : les Régions, Départements et Communes mènent des actions sur leur territoire)

Les relations entre ces niveaux s'exercent soit selon une **logique descendante** (**top down**, souvent critiquée pour son inefficacité => difficile prise des enjeux locaux) ; ou selon une **logique ascendante** (**bottom up**, à partir des exigences de terrain ; exemple : pistes cyclables créées lors du Covid). **Ces niveaux sont complémentaires et doivent coopérer, mais peuvent entrer en tension.**

2. La lutte contre le changement climatique : instruments et contraintes

2.1 Les INSTRUMENTS de la politique climatique

Le problème de départ : les externalités négatives

La pollution est une **externalité négative** : son coût est supporté par la collectivité, pas par le pollueur. Le marché n'intègre pas spontanément ces coûts externes, ce qui conduit à une surproduction polluante. L'intervention publique vise à **internaliser les externalités** (c'est-à-dire à **faire supporter à l'agent pollueur le coût qu'il impose aux autres**).

La REGLEMENTATION

Avantages : facile à mettre en œuvre, peu coûteuse pour la collectivité, s'applique uniformément à tous.

Limites : statique (difficile à ajuster), ne s'applique pas aux biens déjà produits, n'incite pas à aller au-delà de la norme, appliquée de façon uniforme sans tenir compte des différences de capacité de dépollution entre entreprises.

L'instrument FISCAL : *taxation ou subvention*

La taxation environnementale

La taxe vise à faire payer au pollueur un coût égal au dommage social marginal.

Avantages : proportionnelle au dommage (plus équitable), incite à réduire les émissions, procure des recettes pour financer des mesures de réparation (« double dividende »). Ex. : la taxe carbone suédoise a réduit les émissions de CO₂ de 25 % sans baisse du PIB.

Limites : difficile à calibrer exactement, risque d'opposition politique (déclencheur du mouvement des Gilets jaunes en 2018), perd de l'efficacité si non généralisée à l'échelle mondiale (risque de perte de compétitivité, risque de « fuite de carbone » via des délocalisations).

Les subventions à l'innovation verte

Avantages : L'État subventionne les entreprises vertueuses pour abaisser leurs coûts et inciter les autres à innover (énergies renouvelables, voitures électriques). Justification : les marchés sont incomplets (les générations futures ne consomment pas aujourd'hui).

Limites : risque d'**effet d'aubaine** (bénéficiaire qui aurait innové sans aide), sentiment d'injustice pour les innovateurs spontanés, risque de créer l'idée que tout comportement écologique doit être rétribué.

L'instrument LIBERAL : *marchés de quotas d'émission*

Chaque entreprise reçoit un quota d'émissions de GES. Celles qui dépassent leur quota doivent en acheter à d'autres.

Avantages : incite les entreprises les moins coûteuses à dépolluer, permet à l'État de fixer la quantité totale de GES émis, moins coûteux globalement que la réglementation.

Limites : nécessite un contrôle lourd, risques spéculatifs, efficacité dépendante du niveau des quotas distribués. Le marché européen du carbone (depuis 2005) a connu deux effondrements de prix dus à des attributions trop généreuses et à la récession de 2008-2009 ; depuis 2017, réduction des quotas de 2,5 %/an pour relancer les prix.

Aucun outil n'est parfait : l'efficacité passe par leur complémentarité.

2.2 Les contraintes liées aux négociations internationales

- **Le problème des biens communs et des passager clandestin**

Le *climat* (qualité de l'air) est un **bien commun** : **non excluable** (gratuit pour tous) et devenu **rival** (les émissions de certains dégradent le bien disponible pour les autres).

Chaque État a intérêt à ce que les autres supportent le coût de la réduction du réchauffement → stratégie de **passager clandestin**. Ex. : le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sous Trump (2017, réitéré en 2025). Dès lors qu'un pays adopte cette stratégie, les autres hésitent à s'engager seuls : *c'est le **principal obstacle** à la gouvernance climatique mondiale.*

- **Les inégalités de développement et la justice climatique**

Les pays en développement et émergents voient leurs émissions augmenter sans avoir les moyens de lutter contre le réchauffement. Ils font valoir que les pays développés portent la **responsabilité historique** du réchauffement actuel et exigent un **partage équitable** (et non égal) **des efforts** : c'est le principe de **responsabilité commune mais différenciée**.

Exemple En 2015 à Paris, la COP21 avait promis 100 milliards de dollars/an des pays développés vers les pays en développement d'ici 2020 (*mais en 2022, seulement 115,9 milliards avaient été mobilisés d'après l'OCDE*).

En résumé : l'action publique pour l'environnement résulte d'un long processus de construction collective impliquant une multiplicité d'acteurs à toutes les échelles. Les instruments disponibles (réglementation, taxation, subventions, marchés de quotas) ont chacun leurs avantages et leurs limites et doivent être combinés. Leur efficacité reste conditionnée par la coopération internationale, freinée par les stratégies de passager clandestin et les inégalités entre pays développés et pays en développement.