

Chapitre : Quelle action publique pour l'environnement ?

Dans le chapitre sur la croissance économique, nous avons précisé qu'il existait des limites écologiques à la croissance comme la pollution, le changement climatique et l'épuisement de ressources (comme la rareté de l'eau et la disparition d'espèces animales). Nous allons analyser ces limites écologiques d'un point de vue différent. Nous allons nous demander comment ces situations (sécheresses, élévation du niveau de températures...) ont été considérés, petit à petit, au fil du temps, comme un **problème public**.

1^{ère} partie : Comment les questions environnementales sont-elles devenues un problème public ?

A. Qu'est-ce qu'un problème public ?

Un problème public est une situation qui va être considérée à un moment comme « problématique » (inacceptable, immorale, ou du moins suscitant le débat) par les membres d'une société et que les pouvoirs publics vont devoir résoudre.

Prenons un exemple actuel mais différent de l'environnement pour comprendre le concept de **problème public**. Puis nous traiterons ensuite de la question environnementale.

Nous vivons dans un monde où les violences faites aux femmes sont un problème public (personne ne nie aujourd'hui l'existence de ces violences, leur gravité et qu'il faut résoudre ce problème), pourtant cela n'a pas toujours été le cas. Par le passé, les violences faites aux femmes (harcèlement, agressions sexuelles) pouvaient être considérées comme des situations courantes, de la « lourdeur » et pas comme un problème concernant l'ensemble de la société qu'il fallait résoudre. L'action de nombreux acteurs (comme des associations) ont permis de faire prendre conscience à la société du problème que constituent les agressions, les viols et les féminicides et qu'il ne s'agit pas de hasards, de malchances mais d'un problème collectif concernant l'ensemble des hommes et des femmes. Et c'est ce changement de perception de l'ensemble de la société qui a mené les pouvoirs publics (comme la Justice) à tenter de mieux défendre les victimes. Ce changement n'a pas eu lieu en un jour...

Pour qu'une situation devienne un problème public, il faut des années, des décennies. C'est un **processus**, en plusieurs étapes. Nous allons maintenant décrire les différentes étapes qui transforment une situation en problème public en prenant l'exemple de l'environnement.

1^{ère} étape : l'identification d'un problème

Certains acteurs que nous appellerons des **entrepreneurs de cause** (souvent des associations) vont pointer du doigt une situation comme étant problématique (inacceptable) mais surtout comme étant un problème concernant l'ensemble de la société. Pour cela les entrepreneurs de cause vont souligner l'idée qu'il ne s'agit pas d'un seul problème individuel (privé) mais collectif. Concernant l'utilisation de l'eau, nous pourrions considérer qu'il s'agit d'une affaire privée, personnelle (*chacun utilise l'eau comme il l'entend : pour boire, pour remplir sa piscine*) mais avec les sécheresses, notre perception du problème de l'eau a changé : il s'agit d'un problème qui concerne tout le monde, l'ensemble de la société. De même l'utilisation de la voiture ou de l'avion peut être considérée comme une affaire personnelle, mais avec le changement climatique, leur utilisation a été pointée du doigt comme problématique, cela suscite le débat.

A l'inverse, il existe des situations graves mais qui ne sont pas (encore) considérées comme des problèmes publics. Chaque année, 20 000 individus décèdent chez eux, il s'agit d'accidents domestiques, dans le foyer des individus (il peut s'agir de noyades, d'étouffements, de chutes...). A titre de comparaison il y a eu 104 femmes tuées par un homme en 2022 (souvent par leur conjoint) et il y a eu 3 500 décès à cause d'accidents sur la route. Si les violences faites aux femmes et les accidents sur la route sont bien devenus des problèmes publics à résoudre, les décès domestiques ne le sont pas encore (car ils sont encore considérés comme appartenant à la vie privée). Ce n'est donc pas la seule gravité qui suffit à rendre une situation comme problématique. C'est tout d'abord l'action d'associations qui vont souligner l'existence d'un problème collectif devant être résolu.

2^{ème} étape : le cadrage du problème

Les entrepreneurs de cause vont devoir raconter un récit (un narratif, une histoire) permettant de « cadrer », d'englober le problème pour le rendre compréhensible aux autres membres de la société. Dit autrement ils vont devoir **décrire le problème** : en se basant sur des faits, des statistiques (concernant l'environnement ils vont évoquer l'élévation des températures, l'existence de sécheresses...), avant de **présenter les causes** (les responsables) en l'occurrence l'activité humaine (production/consommation) qui est responsable et enfin de **proposer des solutions** (quelles normes, lois mettent en œuvre pour résoudre le réchauffement climatique ?) comme le ralentissement de l'activité économique (moins produire/moins consommer).

3^{ème} étape : la justification du problème

Il existe des centaines de situations qu'on pourrait juger problématiques (les violences conjugales, l'inceste, le harcèlement, les addictions comme l'alcool et le tabac, l'immigration) mais toutes ne peuvent pas être traitées de manière prioritaire par les pouvoirs publics (faute d'attention, de temps, de moyens humains et d'argent). Il y a une sorte de « concurrence » entre ces problèmes et les acteurs sensibles à ce problème devront souligner son importance, sa gravité pour **justifier** qu'il doit être résolu en priorité par rapport aux autres problèmes.

La justification pourra alors utiliser différents registres : faire appel à la raison en utilisant des faits objectifs comme l'élévation des températures, le coût (en €) des catastrophes naturelles comme les incendies, crues, tornades ou bien susciter de l'émotion et la peur (en soulignant les catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et qui nous menacent).

4^{ème} étape : la **mise à l'agenda**

Il s'agit cette fois de s'assurer que le problème sera médiatisé, qu'il sera traité en priorité par les médias et donc relayé auprès de la population. Pour mettre à l'agenda un problème il existe plusieurs stratégies comme la réalisation d'actions qui vont choquer, surprendre et donc faire parler. Ex : les associations Dernière Rénovation ou Extinction Rébellion sont connues pour leurs actions médiatiques (collages de main/jets de sauce tomates sur des tableaux dans un musée, s'asseoir sur des routes/périphérique parisien, interruption d'événements sportifs ou culturels comme Roland Garros ou la cérémonie des César, interpeller E. Macron au salon de l'agriculture).

L'enjeu est de faire parler de l'environnement pour qu'il devienne une question quotidienne et de mettre en lumière les solutions existantes pour le résoudre.

5^{ème} étape : l'**application de politiques publiques**

Enfin les entrepreneurs de cause vont demander/enjoindre les pouvoirs publics de résoudre ce problème. C'est la dernière étape, l'étape où les pouvoirs publics se saisissent vraiment du problème et vont tenter de le résoudre (ex : la rénovation thermique des bâtiments évitant qu'ils consomment trop d'énergie, la limitation des lignes aériennes, l'interdiction des pesticides).

Pour cela, il faut que les entrepreneurs de cause aient des solutions (applicables) à proposer aux pouvoirs publics. Surtout il est nécessaire que le contexte politique soit favorable à l'adoption de ces solutions ce qui facilitera la mise en application de politiques publiques.

Ex : le conflit avec la Russie qui limite les importations de gaz, a obligé E. Macron à adopter un vocabulaire nouveau (celui de la « sobriété »). De même la multiplication des crises écologiques (comme les sécheresses) inciteront les pouvoirs publics à agir et à se saisir des questions environnementales.

B. Les questions environnementales sont devenues un problème public par l'action de multiples acteurs

Qui sont ces « entrepreneurs de cause » dont nous avons parlé précédemment ? Nous allons voir qu'ils sont multiples. D'autres acteurs en revanche ont pu avoir un rôle moindre voire ont tenté d'empêcher que les questions environnementales deviennent un problème public.

Les associations

C'est un groupement d'individus qui vont s'allier (« s'associer »), mettre en commun des ressources (de l'argent, du temps, des compétences) afin de défendre une cause.

Ces associations peuvent opter pour 2 stratégies : **coopérer** avec les pouvoirs publics, être consultées par eux, dialoguer, échanger lors de réunions ou bien entrer en **conflit** avec les pouvoirs publics en menant des actions ne respectant pas la loi.

Récemment Extinction Rébellion et Dernière Rénovation ont été médiatisées. Leurs membres pratiquent la **désobéissance civile** qui consiste désobéir aux lois (mais de manière non violente). Cette stratégie peut consister à bloquer, à entraver, à empêcher des automobilistes de rouler, d'avions de décoller.

On peut citer une autre association Sea Shepherd fondée en 1977 par Paul Watson qui a pour objectif de préserver les espèces animales notamment aquatiques. Ses membres protègent ainsi les baleines et les dauphins contre la surpêche. L'association est équipée de navires pour parcourir les mers et océans. Si parfois l'association est entrée en conflit avec des gouvernements, elle semble récemment avoir changé de stratégie et opté pour le dialogue avec les pouvoirs publics.

Ces associations vont coopérer, s'allier avec d'autres acteurs comme les experts scientifiques qui vont leur fournir des données, des informations mais aussi des mouvements de citoyens.

Les experts

Il s'agit de scientifiques, spécialistes d'une question en lien avec l'environnement. Il pourra s'agir de climatologues qui renseignent et donnent des informations aux associations, aux pouvoirs publics et aux citoyens. Ils ont une **légitimité** du fait de leurs études, de leurs connaissances et de leurs travaux qui leur assurent un certain écho dans les médias. On peut citer le groupe d'experts référence sur le problème climatique, il s'agit du GIEC (groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) créé en 1988. Il est constitué de scientifiques de différents pays et il publie des rapports qui informent de l'évolution du climat, le dernier datant de 2021.

Les experts sont souvent désignés ou financés (en partie) par les pouvoirs publics. Ils sont dans une position de coopération avec eux. Pour autant les scientifiques alertent depuis des années les pouvoirs publics : les efforts dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas suffisants.

Les mouvements citoyens

Moins organisés que les associations, il s'agit du regroupement de citoyens, d'individus, qui vont agir ensemble, ici pour le climat. Il peut exister deux types de mouvements citoyens selon qu'ils optent pour une stratégie de **coopération** ou de **conflit**.

En 2019, E. Macron a convoqué une convention de 150 citoyens tirés au sort pour qu'ils proposent des solutions pour diminuer l'émission de gaz à effet de serre (GES). Ce fut la **convention citoyenne pour le climat (CCC)**. Il s'agit d'une tentative de **démocratie directe** où ce sont les citoyens qui réfléchissent, étudient les faits présentés par des scientifiques, dialoguent entre eux avant de proposer des mesures à appliquer. La convention citoyenne pour le climat a élaboré 149 propositions. Dans un discours tenu en 2019, E. Macron s'était engagé à soumettre ces mesures « sans filtre » au Parlement pour qu'elles soient votées, c'est-à-dire à ne pas les modifier. En réalité, seul 10% des mesures ont été reprises par les pouvoirs publics.

Dans d'autres circonstances, les mouvements citoyens peuvent entrer en conflit avec les pouvoirs publics, les entreprises. Il pourra s'agir de la constitution de **zones à défendre (ZAD)** lorsque des citoyens occupent des territoires pour empêcher la réalisation de projets néfastes à l'environnement. Ex : En 2012 pour empêcher la construction d'un nouvel aéroport (à la place de terres agricoles) à côté de Nantes, des citoyens ont occupé le lieu de construction du futur aéroport et s'y sont installés (construction de maisons) empêchant cette construction. Le projet a été abandonné et aujourd'hui encore certains vivent dans cette ZAD.

De même des citoyens peuvent décider de boycotter des entreprises qui ne respectent pas l'environnement (ex : Total), ils s'abstiendront alors de consommer leurs produits.

Les partis politiques

Ce sont des associations qui ont un objectif précis, celui de conquérir le pouvoir (démocratiquement, lors des élections) afin d'appliquer un programme. Quelle est la place de l'écologie dans les programmes des partis politiques et de leurs candidats ? Cela dépend des partis politiques. Le parti « Europe écologie les verts » (EELV) est le parti qui a fait des questions environnementales sa priorité. Le 1^{er} Parti écologiste a été créé, en France, en 1974, date à laquelle il y eut le 1^{er} candidat écologiste aux élections présidentielles (il s'appelait René Dumont).

D'autres partis politiques ont récemment mis au centre de leur programme, on peut citer le Parti Socialiste (PS) et La France Insoumise (LFI).

Les partis politiques peuvent soumettre des **propositions de loi** en lien avec l'environnement à l'Assemblée Nationale pour qu'elles soient votées et appliquées.

Les entreprises

Les entreprises sont des organisations qui ont pour objectif de produire des biens ou services en vue de réaliser des profits. A priori leur activité ne semble pas compatible avec la préservation de l'environnement. En effet la production implique une exploitation de ressources naturelles qui peuvent être menacées si surexploitées (ex : la surpêche, le déclin des quantités de pétrole sur Terre). La production implique également de nombreux

transports de marchandises (par bateaux, routes, avion) qui sont polluants et émettent des gaz à effet de serre.

Certaines entreprises tentent tout de même d'améliorer leur manière de produire, en investissant dans les énergies renouvelables (production d'éoliennes captant l'énergie du vent, production de panneaux photovoltaïques captant l'énergie solaire) à la place des énergies fossiles (charbon et pétrole). Dans le domaine agricole, certaines entreprises peuvent également se convertir au bio et privilégier le bien-être animal (ex : animaux élevés en plein air) et abandonner les pesticides dangereux pour la santé. Les entreprises peuvent ainsi améliorer leur image et attirer une nouvelle clientèle.

Les entreprises peuvent parfois seulement donner l'impression qu'elles changent leur manière de produire sans réellement qu'il y ait de changement. Elles vont surtout communiquer, améliorant ainsi leur image, leur réputation, sans préserver davantage l'environnement : cette pratique se nomme le **greenwashing**.

Pire, parfois les entreprises, menacées par des lois protégeant l'environnement peuvent financer des campagnes de communication désinformant les citoyens. En effet les entreprises (ex : de pesticides, d'énergies fossiles) n'ont pas intérêt à ce que des lois interdisent ou limitent leur activité. Ces entreprises font alors appel à des **lobbies** qui sont des groupes d'individus qui vont influencer les députés, les sénateurs, les hommes/femmes politiques, afin que les lois votées ne les désavantagent pas. Attention, il ne s'agit pas de corruption mais d'une influence auprès des hommes/femmes politiques. Ces derniers ne peuvent pas être experts sur toutes les questions notamment environnementales. Ces lobbies leur fournissent alors des informations pour les aider à prendre leurs décisions. Ces informations sont cependant biaisées et visent à défendre les entreprises.

Les pouvoirs publics

Ce sont les décideurs, c'est-à-dire l'ensemble des individus pouvant créer de nouvelles normes, règles, lois. Ici ce serait des lois en matière environnementale.

On distingue plusieurs types de pouvoirs publics en fonction de l'échelle à laquelle ils agissent :

- au niveau **local** : les mairies, département et régions peuvent créer de nouvelles règles et agir à une petite échelle. Exemple : une mairie peut décider de remplacer des places de stationnement pour les voitures par des pistes cyclables. Plusieurs mairies dont la mairie de Paris se sont lancées dans de vastes projets de création de pistes cyclables incitant à éviter l'usage de la voiture (plus polluante). Il peut s'agir à une échelle plus régionale de développer les transports en commun qui s'ils sont fréquents et à l'heure peuvent être une alternative à la voiture.

- au niveau **national** : soit à l'échelle d'un pays. C'est le Président de la République assisté de son gouvernement (1^{er} ministre et ministres) qui peut mettre en œuvre des mesures favorables à l'environnement. Les lois sont votées par le Parlement composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. A l'échelle nationale, sur tout le territoire, la CCC (voire mouvements

citoyens) avait prévu de rendre obligatoire la rénovation des bâtiments (fenêtres, isolation) afin qu'ils consomment moins d'énergie.

- A l'**échelle de l'Union Européenne** (UE), le Parlement Européen vote des directives (« lois européennes ») qui vont être mise en application par la Commission Européenne. En 2019, l'UE avait prévu d'interdire les plastiques à usage unique.

- Enfin à l'**échelle mondiale**, c'est-à-dire **internationale**, les pays peuvent signer des accords comprenant des centaines d'Etats. L'environnement étant un problème global, mondial, la solution est aussi à cette échelle. Les Etats se rencontrent en négocient lors des **conférences des parties** (COP) des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue de limiter la hausse des températures dans le futur. La dernière COP a eu lieu en Egypte en novembre 2022.

Ces acteurs entretiennent différentes relations entre eux. Parfois ils seront alliés, ils **coopéreront** (dialogues, rencontres lors de réunions comme en 2007 lorsque Nicolas Sarkozy avait organisé le « Grenelle de l'environnement » pour traiter de problème : des associations, des experts et les pouvoirs publics dialoguèrent en vue de formuler des mesures). Ces acteurs pourront également être **en conflit** (existence d'affrontements) lorsque les intérêts de chacun seront trop différents.

Après avoir vu que l'environnement était devenu un problème public, qu'il était traité à plusieurs échelles et notamment à une échelle internationale, nous allons maintenant tenter de comprendre les raisons pour lesquelles les Etats rencontrent des difficultés à agir ensemble et à lutter contre le changement climatique.

2^{ème} partie : Quelles difficultés rencontrent les Etats dans leur lutte contre le changement climatique ?

A. Les négociations et accords internationaux en matière d'environnement sont contraints par des **stratégies de passager clandestin**

Le climat peut être considéré comme un **bien commun** à l'échelle de la planète.

Pour rappel, un bien commun réunit deux caractéristiques : la **non excluabilité** et la **rivalité**.

Prenons l'exemple des ressources halieutiques (en mer), comme les poissons pour comprendre cette idée.

La **non excluabilité** : les poissons en mer sont des biens communs car cette ressource est non excluable, on ne peut exclure un individu, un groupe de pêcheurs d'accéder à cette ressource (on ne peut pas construire des barrières ou placer un péage en pleine mer pour empêcher des pêcheurs de pêcher).

La **rivalité** : les poissons en mer sont des biens communs car la capture ou la consommation de ce bien par un individu (un pêcheur ou un consommateur) empêche les autres individus de bénéficier de bien. En effet si un pêcheur pêche plusieurs poissons et les capture, il empêche logiquement les autres pêcheurs de les pêcher.

Un **bien commun** est donc un bien qui réunit deux caractéristiques : la **non excluabilité** et la **rivalité**.

Appliquons cette analyse au climat. En quoi **le climat** (le niveau de températures, la qualité de l'air) peut-il être comparé à **bien commun** ?

Premièrement tous les pays peuplent et habitent la même terre. Ils partagent le même air, la même nature, et donc subissent tous également le même changement climatique (comme la hausse des températures). Aucun pays n'est à l'abri, ni ne peut s'exclure des conséquences du changement climatique. En matière de climat, il y a une **interdépendance** entre les pays. Ils sont tous concernés par le changement climatique. **Le climat** réunit donc la 1^{ère} caractéristique d'un bien commun, il **est non excluable**.

Deuxièmement l'action d'un pays (sa production qui pollue et émet des GES) va avoir des conséquences sur le climat de l'ensemble des pays (élévation du niveau des températures à cause de l'effet de serre). Autrement dit l'activité d'un pays peut empêcher les autres pays de bénéficier d'un climat favorable (sans hausse de température).

Le climat réunit donc la 2^{ème} caractéristique d'un bien commun, il **est rival**.

Le climat n'est évidemment pas un bien, il s'agit ici d'une métaphore qui nous permet de comprendre pourquoi en matière de climat, qui ressemble à un bien commun, les Etats rencontrent des difficultés à se mettre d'accord et à agir ensemble.

Puisque tous les Etats sont concernés par le changement climatique (non excluabilité) et qu'il y a interdépendance entre l'action des Etats sur la situation climatique des autres, on peut assister à des comportements de type passager clandestin.

En effet, fournir des efforts pour diminuer ses émissions de gaz à effet de serre est coûteux pour les Etats. Cela signifie abandonner certains secteurs polluants, baisser la production et

son PIB, détruire des emplois dans ces secteurs polluants, investir dans des énergies nouvelles, durables mais coûteuses.

Il est alors tentant pour un pays de ne pas subir ces coûts et d'attendre que les autres Etats, eux, diminuent leurs émissions de GES et subissent les coûts de dépollution. L'Etat n'a alors pas subi les coûts mais profite des efforts, des investissements réalisés par les autres Etats, il se comporte comme passager clandestin bénéficiant des avantages de l'action des autres sans avoir à en subir les coûts.

Le problème est que les autres Etats peuvent anticiper cette stratégie et adopter le même comportement. Si ce type de comportement se généralise, aucun Etat n'est incité à fournir les efforts pour moins polluer et limiter ses émissions de GES et le problème du réchauffement climatique n'est alors jamais résolu...

B. Les négociations et accords internationaux en matière d'environnement sont contraints par des inégalités de développement

Les Etats qui émettent le plus de GES sont les Etats les plus riches (Etats-Unis, Chine, France, Canada, Allemagne...). Ce sont donc eux qui sont principalement responsables du réchauffement climatique et cela depuis la Révolution industrielle (18^{ème} siècle). Dit autrement, la richesse des pays occidentaux s'est construite en émettant des GES.

Aujourd'hui, le réchauffement climatique concerne tous les pays sans exception, le GIEC invite donc tous ces pays à diminuer leurs émissions de GES. Cependant les pays en développement (en Amérique du Sud, en Afrique) souhaitent se développer davantage, développement qui passe nécessairement par davantage d'émissions de gaz à effet de serre. Les pays occidentaux souhaiteraient que ces pays participent à l'effort de diminution des émissions de GES, cela signifierait abandonner leur développement alors même qu'ils sont les moins responsables du changement climatique. Pour les pays en développement, la responsabilité du changement climatique est celle des pays riches, c'est à eux de réaliser les plus gros efforts en faveur du climat.

Les accords internationaux en matière d'environnement sont donc contraints par des inégalités de développement.

Autre problème, point de désaccord entre pays riches et pays en développement. Les pays les moins responsables du réchauffement climatique sont également ceux qui subissent le plus les conséquences du changement climatique (ex : sécheresses causant des famines en Afrique). Les pays riches, eux, ont encore des technologies, des systèmes de santé les protégeant de ces conséquences. Les pays riches doivent-ils alors payer pour réparer les conséquences de leurs actions sur les pays les plus touchés par les sécheresses et autres catastrophes naturelles ?

C'était un point de désaccord qui contraignait les négociations entre pays du Nord et pays du Sud lors des dernières conférences des parties (COP) empêchant d'arriver à des accords entre Etats.

A titre d'information, lors de la dernière COP, en Egypte, les Etats du nord se sont engagés à financer un fonds de 700 milliards de \$ pour indemniser et aider les pays du sud les plus touchés par le changement climatique.

Si les Etats arrivent à se mettre d'accord pour diminuer leurs émissions de GES, comment peut-il agir pour réaliser cet objectif ? De quels instruments, outils disposent-ils pour atteindre cet objectif de diminution des émissions de GES ? C'est ce que nous allons étudier dans la 3^{ème} partie de ce chapitre.

3^{ème} partie : Quels sont les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour agir sur les externalités négatives ?

A. La réglementation est un instrument permettant de réduire les externalités négatives

C'est l'**imposition d'une norme générale à l'ensemble des agents économiques** (entreprises, consommateurs...). La réglementation oblige les agents économiques à adopter un comportement (*obligation de faire*) ou à éviter certains comportements (*obligation de ne pas faire*).

Ex : la mairie de Paris qui interdit, lors des pics de pollution, les voitures les plus polluantes d'entrer dans la capitale.

Ex : interdiction de l'utilisation du pesticide nommé « Round up » nuisible à la santé des agriculteurs et des consommateurs en France.

Ex : interdiction de l'utilisation des voitures thermiques (utilisant l'essence) d'ici 2035 dans l'UE.

Ex : Les Etats, dans le cadre du protocole de Kyoto en 1997, avaient interdit l'utilisation des gaz CFC polluants.

Ex : obligation de recycler les déchets

Avantages :

Mise à contribution de l'ensemble des agents économiques (*égalité de traitement*)

Réduction rapide, immédiate des nuisances, des pollutions une fois la réglementation mise en place.

Inconvénients :

Les voitures des constructeurs sont soumises à des tests vérifiant qu'elles respectent un seuil d'émission de GES. Récemment nous avons appris que Volkswagen avait truqué pendant des années ces tests d'émissions pour ses voitures. Ce scandale a été baptisé le « dieselgate ». Cela montre qu'une réglementation peut être contournée par les entreprises et n'est alors pas efficace.

La réglementation pour être efficace nécessite une surveillance étroite, un fort contrôle de la part des pouvoirs publics, donc des moyens financiers conséquents pour éviter que certaines entreprises ne respectent pas la réglementation.

La réglementation s'applique à tous les agents économiques quelle que soit leur situation or certains agents économiques pourraient être plus désavantagés que d'autres par cette réglementation.

En effet les coûts de dépollution (transition vers d'autres manières de produire plus chères, utilisation de nouvelles technologies durables plus chères...) peuvent être élevés. Or ces coûts

ne seront pas ressentis de la même manière selon les entreprises. En effet une réglementation obligeant les entreprises à réduire leurs émissions de GES pourrait nuire à l'activité d'entreprises polluantes n'ayant pas les fonds suffisants pour adopter une manière de produire plus viable. La réglementation avantagerait alors les grandes entreprises qui ont les moyens financiers pour modifier leur processus de production au détriment des autres entreprises.

B. La taxation est un instrument permettant de réduire les externalités négatives

Elle consiste à appliquer une taxe (un impôt) donc un coût supplémentaire sur la production ou la consommation d'un produit émettant des GES.

Cela va donc augmenter le prix de ce produit et désinciter les agents économiques à le produire ou consommer. Les agents économiques seront alors incités à se tourner vers des produits moins polluants, plus respectueux de l'environnement puisqu'ils seront peut-être moins chers.

Avantages :

Contrairement à la réglementation qui s'appliquait à tout le monde, la taxe permet aux agents économiques d'avoir le choix. Soit ils polluent et payent la taxe, soit ils ne veulent pas payer la taxe et cesseront de polluer. Ainsi si certaines entreprises ont des difficultés à moins polluer (ex : les énergies vertes coûtent trop cher pour elles), elles pourront continuer à produire à condition de payer la taxe. Ces entreprises ne seront pas désavantagées vis-à-vis des plus grandes entreprises capables de moins polluer.

De plus la taxe rapporte des recettes à l'Etat car c'est une forme d'impôt. L'Etat pourra alors financer des projets permettant de protéger l'environnement (ex : installation d'éoliennes, verser des aides aux propriétaires pour qu'ils rénovent leur appartement...). On parle de **double dividende** de la taxe : 1) elle diminue la pollution 2) elle permet de financer des projets favorables à l'environnement.

Inconvénients :

Une difficulté posée par la taxation est de savoir quel doit être son niveau. Car niveau trop faible de taxe ne va avoir aucun effet sur les émissions de GES. A l'inverse une taxe trop forte peut nuire aux entreprises et aux consommateurs.

D'ailleurs le mouvement des gilets jaunes est né du mécontentement de l'application d'une taxe carbone. Cette dernière rendait plus cher l'essence. Or pour certains ménages modestes (et ruraux vivant à la campagne), la voiture est indispensable (il n'existe pas d'alternatives comme des transports en commun). Leur faire payer une taxe revenait à diminuer leur pouvoir d'achat. La taxation n'est donc pas toujours une mesure facilement acceptée par les citoyens.

C. Les subventions aux énergies vertes est un instrument permettant de réduire les externalités négatives

Il s'agit d'avantages financiers (comme une prime, une diminution des impôts) reconnus par les pouvoirs publics aux agents économiques (entreprises, ménages) lorsqu'ils adoptent des comportements non/moins polluants. La subvention encourage, incite les comportements moins polluants.

Ainsi si des propriétaires rénovent leurs appartements pour que ces appartements consomment moins d'énergie (en posant de nouvelles fenêtres, en modifiant l'isolation...), l'Etat peut leur verser une prime. De même si un individu souhaite acheter un vélo électrique, l'Etat peut lui verser une somme d'argent. Cela compense son investissement, les coûts subis par l'individu qui adopte un comportement moins polluant.

Avantages :

La subvention étant incitative, elle repose sur le libre choix des individus d'adopter des technologies moins polluantes. Ce n'est pas une contrainte.

Inconvénients :

Lorsque l'Etat subventionne en offrant une prime aux individus, cela coûte de l'argent à l'Etat. Or l'Etat dispose de ressources publiques limitées (elles proviennent des impôts des français comme la TVA, les impôts des entreprises présentes sur le territoire).

Ensuite peut-être que l'agent économique (l'entreprise ou le ménage) aurait changé de comportement sans la prime. Peut-être un individu aurait-il acheté un vélo électrique ou une voiture électrique même en l'absence de la prime versée par l'Etat. La prime de l'Etat, coûteuse, est alors inutile puisque ce n'est pas elle qui a incité l'individu à modifier son comportement. On dit que l'agent économique a bénéficié d'un **effet d'aubaine** en bénéficiant d'une prime alors qu'il avait déjà l'intention de modifier son comportement et de moins polluer.

D. Le marché des quotas d'émission est un instrument permettant de réduire les externalités négatives

Aussi appelé « *marché des droits à polluer* ».

Fonctionnement : Les pouvoirs publics fixent un plafond maximum d'émissions de GES pour une période. Puis ils distribuent aux entreprises des quotas (une quantité ou un nombre maximum) d'émissions de GES. Autrement dit les entreprises ont alors le droit d'émettre des GES mais en quantité limitée. Les entreprises vont ensuite produire des biens et services et émettre des GES. Au cours de leur production, les entreprises peuvent se retrouver dans deux situations :

- La 1^{ère} les entreprises ont émis moins de GES que ce qu'elles pouvaient (que ce que les pouvoirs publics leur avaient distribué comme quota d'émission)
- La 2^{ème} les entreprises émettent plus de GES que ce qu'il leur a été autorisé...

Ces deux types d'entreprises vont alors se rencontrer sur le marché des quotas d'émissions de GES...

Les entreprises peuvent ensuite acheter ou vendre sur le marché des quotas d'émission, leur quota. En effet certaines entreprises décidant de moins polluer ne vont pas utiliser tout leur quota d'émission de GES. Elles pourront alors les revendre à d'autres entreprises et cela constituera des revenus (€) pour elles. A l'inverse les entreprises ne souhaitant pas ou ne pouvant pas diminuer leurs émissions de GES peuvent acheter le quota d'émissions d'autres entreprises et ainsi être autorisées à polluer.

La rencontre entre ces entreprises sur le marché des quotas d'émission aboutit à la fixation d'un prix : le prix du quota des émissions de GES, le prix à polluer. Ce prix est perçu par les entreprises peu polluantes et il est payé par les entreprises polluantes. Cela doit donc inciter les entreprises à moins polluer.

Avantages :

Les pouvoirs publics peuvent connaître à l'avance le niveau de pollution car ce sont eux qui fixent la quantité maximum d'émissions de GES par les agents économiques.

Inconvénients :

Lorsque les pouvoirs publics attribuent trop de droits à polluer (des quotas trop importants), le prix sur le marché du droit à polluer sera alors trop faible et n'incitera pas les entreprises à moins polluer. C'est ce qui se passe dans l'UE depuis son application en 2005, le prix du quota d'émissions est trop faible car les pouvoirs publics ont distribué trop de quotas. Cela ne désincite donc pas les entreprises à moins polluer.

Des instruments complémentaires

Parmi ces 4 instruments, nous pouvons distinguer deux manières d'agir :

- La 1^{ère} consiste à contraindre, à obliger les agents économiques d'adopter ou d'éviter certains comportements polluants (c'est le cas de la **réglementation**).
- La 2^{nde} consiste à inciter les agents économiques à adopter ou éviter certains comportements polluants (c'est le cas de la **taxation**, de la **subvention** et du **marché des quotas d'émissions**).

Les pouvoirs publics ne vont pas choisir un instrument parmi ces 4 mais vont les combiner car ils sont **complémentaires**.

Ex : la réglementation pour des comportements facilement contrôlables, observables et pour des comportements nuisant fortement à l'environnement. Tandis que la taxation pourra être utilisée pour désinciter certains comportements polluants des plus riches (car ne nuisant pas à leur pouvoir d'achat). Enfin la subvention pourra être utilisée pour favoriser la transition énergétique des ménages les plus pauvres afin qu'ils ne subissent pas des coûts trop importants et que les changements de mode vie soient acceptés.

Des instruments rendus inefficaces par des dysfonctionnements des pouvoirs publics

Pourtant malgré ces instruments, l'action publique (l'action des pouvoirs publics) s'avère parfois inefficace. Pourquoi ? Car l'action des pouvoirs publics peut connaître des **dysfonctionnements**.

- **l'action publique peut être influencée dans leur prise de décision par des lobbys** d'entreprises polluantes rendant des réglementations peu utiles car peu contraignantes. Ainsi si des lobbys d'entreprises agricoles ont mené des campagnes auprès des élus (Assemblée Nationale, Sénat) pour éviter que les pesticides soient interdits. L'action publique est influencée par les lobbys d'entreprises.
- **L'action publique manque parfois de cohérence.** Ainsi si l'essence consommée par les automobilistes est taxée, le kérosène des jets privés ne l'est pas. La raison de l'absence de taxe remonte à la Convention internationale de Chicago adoptée en 1944, qui interdit aux pays signataires de taxer le carburant contenu dans le réservoir des avions. Or cela est un problème de cohérence puisque les plus riches (ceux utilisant des jets privés), polluent le plus, mais dans ce cas ne contribuent pas à diminuer les émissions de GES. (Un jet privé pollue plus qu'une voiture).
- **L'action publique peut être lente.** En effet entre le vote d'une loi puis son application concrète par l'administration, puis par la population il peut exister des **délais** importants qui feront qu'avant d'être réellement appliquée et efficace, l'objectif à atteindre pourrait ne plus être pertinent. Ex : pour limiter l'élévation des températures de 2°, les pouvoirs publics peuvent adopter différentes réglementations mais si ces réglementations ne sont réellement appliquées qu'après un délai assez long et que la température ait augmenté de 2°, elle n'est plus vraiment utile.