SOMMAIRE

Que dit le programme officiel ? 2

I. Les acteurs des questions environnementales 3

A. L'environnement, un problème publics mis à l'agenda politique 3

B. Différents acteurs participent à la construction des questions environnementales 4

C. Les relations de conflit et de coopération entre les acteurs 5

II. L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles 7

A. L'action publique environnementale à l'échelle mondiale 7

B. L'action publique environnementale à l'échelle européenne 10

C. L'action publique environnementale à l'échelle nationale 12

D. L'action publique environnementale à l'échelle locale 13

III. Les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement 14

A. Les pouvoirs publics utilisent des instruments pour faire face aux externalités négatives 14

B. Les instruments des pouvoirs publics : avantages et limites 16

C. La mise en œuvre des instruments : les dysfonctionnements de l'action publique 19

IV. Les biens communs contraignent les négociations et les accords internationaux 19

A. Le climat est un bien commun et implique une gestion internationale 19

1. Le climat est un bien commun 19

2. La préservation de la stabilité climatique implique une gestion internationale de l'environnement 21

B. Des contraintes pèsent sur l'action publique internationale pour l'environnement 22

1. Les stratégies de passager clandestin 22

2. Les inégalités de développement entre pays 24

Glossaire 25

Que dit le programme officiel ?

1. Savoir identifier les différents acteurs (pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens) qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique ; comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.

2. Comprendre que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).

3. En prenant l'exemple du changement climatique :

    - connaître les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement : réglementation, marchés de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte ; comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites, et que leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique ;

    - comprendre qu'en présence de bien commun les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre pays.

I. Les acteurs des questions environnementales

Dans cette première partie, nous analyserons le processus par lequel l'environnement devient un objet d'action publique. L'environnement qui fait l'objet d'une action publique est défini juridiquement par la loi Barnier de 1995 : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation » (L 110-1). Ce texte est présent dans le code de l'environnement qui regroupe, en France, des textes juridiques relatifs au droit de l'environnement.

A. L'environnement, un problème public mis à l'agenda politique

Les questions environnementales ne sont pas des problèmes publics par nature : elles ne deviennent des problèmes publics qu'à partir du moment où une partie de la population s'en saisit. Depuis les années 1970, l'environnement est devenu le sujet de mobilisations diverses et d'action publique.

Lorsque les questions environnementales deviennent un problème public, c'est qu'elles ont été construites comme tel lors d'un processus analysé dans les années 1980 par des sociologues américains (Felstiner, Abel et Sarat) et repris par Erik Neveu plus récemment. Né en 1952, Erik Neveu est un sociologue et politiste français. Il est professeur des universités agrégé en science politique et enseigne à Sciences Po Rennes.

DOCUMENT 1

Constituer un problème public, c'est transformer une situation, une pratique, une expérience de vie en quelque chose qui se trouve défini comme problématique, c'est-à-dire comme objet de discussion, comme quelque chose qui ne peut être tenu pour normal ou banal. C'est faire d'un enjeu ou d'une activité un objet de débat et de revendication pour qu'une action soit entreprise pour en changer le statut ou les effets. Un classique de la littérature scientifique anglophone sur la sociologie des litiges a pour titre « Naming, Blaming, Claiming »[1]. C'est de cela qu'il s'agit ici. Pour qu'il y ait un problème public il faut qualifier une situation, l'associer à quelque chose d'inacceptable (une discrimination, un droit dénié), parfois inventer pour cela un mot qui sorte la question de l'invisibilité (« illettrisme », « surdoués », « islamophobie »). Il faut déployer un registre d'accusation (« c'est la faute de… ») et si possible esquisser des revendications qui donnent la solution tenue pour optimale. Concrètement, la liste des faits et des comportements éligibles au statut de problème public est illimitée. Le sac plastique si commode pour envelopper les courses va devenir problème public si des voix s'élèvent pour souligner qu'on en retrouve plein la nature, qu'il tue dauphins ou tortues marines qui l'ingèrent.

Source : Érik Neveu « L'analyse des problèmes publics. Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents. » 2017.

Par ailleurs, les déchets plastiques s'accumulent dans les océans, jusqu'à former un « huitième continent ». Tu peux regarder cette vidéo de manière à mieux comprendre : https://www.youtube.com/watch?v=C1b82uX08wU

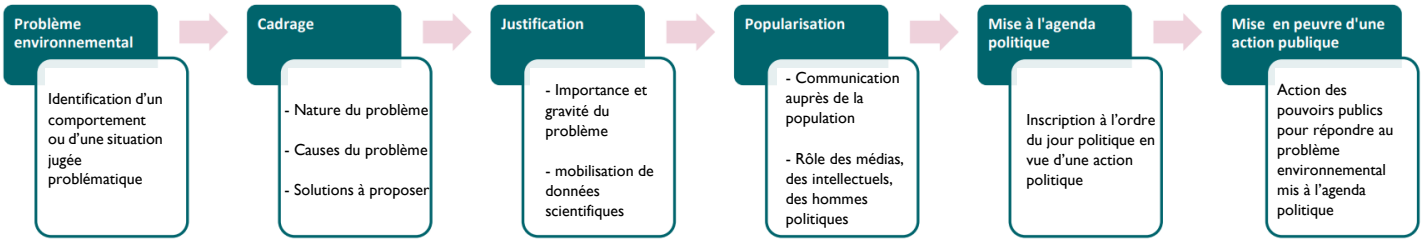
Les **questions environnementales** ne sont donc pas des problèmes publics par nature : elles ne deviennent des problèmes publics qu'à partir du moment où une partie de la population s'en saisit.

[1] Réaliser, reprocher, réclamer

Pour qu'une question environnementale devienne un **problème public**, il faut qu'une situation (ou un comportement) ait été jugée comme étant problématique en termes de préservation de l'environnement. Une partie de la population participe à l'identification de ces problèmes pour les porter au-devant de l'espace public. La construction d'un problème public peut aboutir à la mise à l'agenda politique.

Lorsqu'un problème public est **mis à l'agenda politique**, cela signifie qu'il est au cœur des débats et qu'il suscite l'intervention des pouvoirs publics. La constitution de l'urgence écologique en problème public a pour objectif de faire pression sur les gouvernements pour y apporter des solutions à partir d'actions publiques.

Les questions environnementales se sont transformées depuis les années 1970 (création d'un « Ministère de la protection de la nature et de l'environnement » en 1971, en France) en « causes mobilisatrices » par différents acteurs de la société.



D'après Erik Neveu, L'analyse des problèmes publics. Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents. » 2017

B. Différents acteurs participent à la construction des questions environnementales

L'action publique est résultat d'une mobilisation **d'acteurs** divers : pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis politiques et mouvements citoyens. On parle d'acteurs car ils ont un rôle actif dans la mise en lumière des problèmes environnementaux dans l'espace public.

Il peut s'agir d'individus ou de groupes qui tentent de faire d'un problème environnemental un problème public.

Acteurs	Modalités d'actions	Exemple contemporain
Pouvoirs publics	Identifient des problèmes environnementaux. Mise à l'agenda politique des problèmes environnementaux. Mise en œuvre d'action publique.	Création du Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement en 1971. Création de directions régionales pour mettre en œuvre les décisions du Ministère. Création d'agences chargées de sensibiliser les citoyens
ONG	Sensibilisation et formation aux enjeux écologiques. Actions en justice. Mobilisation des médias.	Campagne de Fonds Mondial pour la Nature (WWF) : sensibiliser l'opinion publique et les pouvoirs publics sur les risques liés au réchauffement climatique et à la fonte des glaces.

	Révélations de dysfonctionnements. Suivi et évaluation des mesures gouvernementales.	
Entreprises	Adoption de technologies propres. Responsabilité sociale des entreprises.	Blablacar : promouvoir le covoiturage pour réduire la pollution atmosphérique.
Experts	Production de rapports pour élaborer des recommandations en matière de politiques environnementales. Évaluation des risques environnementaux.	Le GIEC, groupe d'experts international, qui produit des rapports sur les dommages environnementaux et leurs conséquences économiques et sociales.
Partis politiques	Accorder une place à l'environnement dans les programmes. Porter les questions environnementales dans les débats. Proposer des solutions.	Accords sur le Climat signé par 195 pays à Paris en 2015 qui prévoit de limiter la hausse des températures à 2° d'ici 2100 (par rapport à l'ère préindustrielles, fin XVIIIe siècle)
Mouvements citoyens	Opposition à un projet destructeur de l'environnement ou soutien à un projet protecteur. Sensibilisation de l'opinion publique par la mobilisation de personnalités, de manifestations, de pétitions, de boycotts, etc.	Greta Thumberg, activiste climatique.

C. Les relations de conflit et de coopération entre les acteurs

1. Un exemple de relation de conflit

Dans une même société, les acteurs ont des intérêts divergents. Ainsi, lors de la mise à l'agenda politique d'un problème environnemental, les acteurs peuvent lutter entre eux. En effet, la définition des problèmes environnementaux et les solutions à y apporter provoquent des **conflits** entre groupes aux intérêts divergents.

Le conflit porte surtout le cadrage du problème : quelles sont les causes du problème identifié ? Chaque acteur peut vouloir imposer son propre cadrage. Ainsi, ils peuvent s'affronter sur des différences idéologiques (climatosceptiques contre écologistes) ou encore sur des intérêts contradictoires (intérêt économique et intérêt sanitaire sont parfois contraires).

DOCUMENT 2 : les algues vertes, un western politique

Comme tous les bons westerns, l'histoire se passe dans l'Ouest. […] Derrière toutes ces tragédies, il est un coupable plus que probable, mais que les autorités ne veulent nommer à aucun prix : les algues vertes et leurs émanations toxiques quand elles pourrissent au soleil. Pourquoi cette indulgence irresponsable ? On ne spoilera rien en disant que derrière les algues vertes, il y a l'agriculture intensive bretonne, notamment les élevages de porcs qui produisent du lisier, lequel fait proliférer ces algues de manière déraisonnable. Et toute une cohorte d'élus locaux – de gauche, comme de droite – tenus en omerta[2] par les puissants syndicats agricoles et surtout par les lobbies de l'agroalimentaire. Naturellement, dans tous les westerns, il y a aussi un justicier. Dans les Côtes-d'Armor, ils sont plusieurs, notamment le formidable Dr Pierre Philippe, urgentiste à l'hôpital de Lannion, qui a dû prendre en charge plusieurs victimes. Et qui a le courage d'appeler un chat un chat, au grand effroi de sa hiérarchie. Il y a encore André Ollivro, de l'association écologiste Halte aux Marées vertes, qui se bat pour que les plages bretonnes cessent d'être les dépotoirs d'une agriculture absurde et, surtout, pour que justice soit rendue aux empoisonnés. En 2019, la loi du silence règne encore en Bretagne.

Arnaud Gonzague, « Le drame des algues vertes, un western bien français » L'Obs, 14 juin 2019

Dans ce cas, l'identification des algues vertes comme problème environnemental remonte à la fin des années 1960. Une première marée verte s'est produite en 1972 et le 1er mort des algues vertes en 1989. Les deux acteurs en conflits sont, d'une part, les agriculteurs, les élus et les syndicats agricoles et d'autre part, les médecins et les associations écologistes. L'objet du conflit qui les oppose repose sur la reconnaissance de la dangerosité des algues vertes et la responsabilité de notre modèle de production intensive

2. Un exemple de relation de coopération

Toutefois, les acteurs peuvent également **coopérer** entre eux pour faire avancer une cause commune. Ils peuvent ainsi coopérer et se partager les tâches.

DOCUMENT 3 : la coopération entre Paul Watson (écologiste) et Pierre Ricard (industriel)

Il est assez rare de voir sur une même scène un chef d'entreprise du CAC 40 et un pirate.[…] Alexandre Ricard, le P.D.G. du groupe Pernod Ricard, et Paul Watson[3] posent ensemble pour la postérité. […] Tous deux sont venus soutenir le lancement de Take OFF (Take Ocean For Future[4]), une opération menée par l'Institut océanographique Paul-Ricard pour lever des fonds et mettre la recherche au cœur de la protection de l'océan. Watson a tenu son rôle de lanceur d'alerte, images de baleines en détresse à l'appui et rappelé que « si l'océan meurt, nous mourrons aussi ». Alexandre Ricard a, lui, endossé son costume rassurant de « plus jeune chef d'entreprise du CAC 40 », dont le groupe finance déjà à 75 % l'action de l'institut. Et le P.D.G. du numéro deux mondial dans le secteur des vins et spiritueux d'expliquer avec pédagogie qu'« en Australie les vendanges ont, en dix ans, été déplacées de janvier à mars pour cause de dérèglement climatique ». Or, pour un bon champagne, il faut du raisin de qualité. Pour une bonne vodka, un climat adapté aux champs. Surtout, « il ne faut pas oublier que le pastis est constitué en majorité d'eau ».

[2] Omerta : la loi du silence. Ne rien dire malgré le fait d'avoir connaissance d'un fait.

[3] Paul Watson est le fondateur de l'ONG Sea Shepherd : « Berger de la mer ». Watson a été accusé d'avoir fait couler des baleiniers. En juillet 2024, il est arrêté au Groenland par les autorités danoises et est placé en détention à la prison de Nuuk. Il lui est reproché une « conspiration d'abordage » avec blessure et « dégradation de biens privés » suite à la percussion volontaire par un navire japonais chasseur de baleines avec un bateau de militants qui a conduit à au naufrage du navire.

[4] Take Ocean For Future : prendre l'océan pour avenir

> Un pirate est un pirate, un patron est un patron.
>
> Source : Lisa Vignoli, « Paul Watson l'écolo et Alexandre Ricard le patron uni pour protéger l'océan », Le Monde, 1er juillet 2016

Ici, la coopération s'est réalisée entre une ONG (See Shephred) et une entreprise (Pernod Ricard). Watson défend des intérêts écologistes (la qualité de l'eau des océans, le respect de la biodiversité et lutte contre le réchauffement climatique) alors que P. Ricard défend des intérêts économiques (il a besoin d'exploiter les ressources naturelles pour son activité économique). Pourtant, ils partagent un intérêt commun : la préservation d'un environnement durable. Leur coopération consiste en un « Take-Off » c'est-à-dire à récolter des fonds pour financer la recherche favorisant la préservation des océans : P. Ricard apporte des fonds (il fait du mécénat) et profite d'une image valorisée (publicité) et Watson récupère des fonds et accélère la reconnaissance de son association.

Des acteurs peuvent donc coopérer pour promouvoir un même problème environnemental. Ils doivent donc s'entendre sur un cadrage similaire. Il s'agit alors de faire converger leurs intérêts comme la préservation de l'environnement et celle d'une croissance future.

II. L'action publique pour l'environnement articule différentes échelles

Le **réchauffement climatique** est le constat d'une augmentation de la température terrestre moyenne sur de longues périodes. Nous parlons aussi de **changements climatiques** ou de dérèglements climatiques car nous notons des changements importants dans les phénomènes climatiques. Tu peux regarder la vidéo : « Comprendre le réchauffement climatique en 4 minutes » afin de mieux comprendre le réchauffement climatique : https://www.youtube.com/watch?v=T4LVXCCmIKA

Notre « système climatique » se compose de l'atmosphère, des surfaces continentales, des océans et des glaces. Ceux-ci sont en interactions permanentes, à travers de nombreux processus physiques, chimiques ou biologiques. Les températures, les vents et les précipitations auxquels nous sommes confrontés résultent de ce système climatique. Or, chaque dérèglement dans un secteur peut interagir avec un autre et créer des réactions en chaîne ayant des conséquences profondes sur notre environnement. Ainsi, entre 2030 et 2050, on s'attend à ce que les changements climatiques entraînent près de 250 000 décès supplémentaires par an dans le monde. Ces décès seront la conséquence de la malnutrition, du paludisme, de la diarrhée et du stress lié au réchauffement climatique[5]. La préservation de l'environnement nécessite donc d'associer tous les niveaux de l'action politique.

A. L'action publique environnementale à l'échelle mondiale

À partir des années 1970, a émergé, au niveau international, une **prise de conscience** de la nécessité de protéger l'environnement, puis de lutter contre le changement climatique. En effet, l'ensemble des pays du monde sont interdépendants face au climat : tous les États subissent les conséquences environnementales, économiques et sociales engendrées par la dégradation de l'environnement.

[5] Source : OMS, « Changements climatiques et santé », 2014

Ainsi, les négociations et les accords internationaux ont pour principal objectif de limiter le réchauffement climatique. C'est la raison pour laquelle ils sont organisés depuis les années 1970.

- Au début des années 1970, un rapport du **Club de Rome**, groupe de réflexion réunissant des experts de tous pays, alerte sur l'épuisement des ressources en matières premières. Il a publié, en 1972, le « Rapport Meadows » qui met en évidence les dangers de la croissance économique et démographique pour l'environnement et l'humanité. Il souligne que la croissance démographique et économique mondiale ne peut pas continuer indéfiniment dans un monde aux ressources limitées. Les auteurs, Donella Meadows, Dennis Meadows, Jørgen Randers et William W. Behrens, ont mis en garde contre les conséquences écologiques de cette croissance, telles que l'épuisement des ressources naturelles, la pollution et les problèmes d'approvisionnement en eau potable.

  Le rapport a été mis à jour plusieurs fois, notamment en 1992, 2004 et 2012, pour refléter les nouvelles données et les évolutions des modèles. Il reste une référence importante dans les débats sur les liens entre la croissance économique, les ressources limitées et l'évolution démographique

- En 1972 un **sommet de la terre à Stockholm**, première conférence de l'Organisation des nations unies dédiée à l'environnement, donne naissance au Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Ce sommet a joué un rôle crucial dans la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de l'environnement. Il a marqué le début d'une prise de conscience internationale de la nécessité de protéger l'environnement et de lutter contre le changement climatique. Depuis ce sommet, les négociations et les accords internationaux ont pour principal objectif de limiter le réchauffement climatique. Le sommet de Stockholm a donc été un point de départ essentiel pour les efforts mondiaux visant à préserver notre planète.

- En 1987, le **rapport Brundtland**, rédigé par une commission de l'ONU, définit pour la première fois la notion de développement durable défini comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il met en lumière les liens entre l'environnement, l'économie et la société, et propose des stratégies pour un développement durable à l'horizon 2000 et au-delà. Le rapport aborde des sujets tels que la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles, l'énergie, l'industrie, l'urbanisation et la coopération internationale.

  Le rapport Brundtland a influencé les politiques environnementales en :
  - incitant les gouvernements, les entreprises et la société civile à intégrer les préoccupations écologiques et économiques dans la prise de décision.
  - encourageant la modification de la qualité de la croissance économique, la maîtrise de la démographie, la satisfaction des besoins humains essentiels, la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles.

  Le rapport Brundtland a posé les bases de la dimension environnementale en soulignant la nécessité de préserver les ressources naturelles et a conduit…

- … en 1992, au **sommet de la Terre de Rio** qui lance la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dont les pays signataires se rencontrent chaque année depuis 1995 lors de « conférences des parties », ou « **COP**

». Il s'agit pour les États participants de se donner des objectifs de réduction des Gaz à Effet de Serre (GES) afin de limiter le changement climatique.

COP 21 – PARIS

La COP21 a été marquante (souvent considérée comme la plus importante) car elle a abouti à l'**Accord de Paris**, un accord historique sur le climat signé par 195 pays. Cet accord vise à limiter le réchauffement climatique à bien en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, avec des efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C. L'Accord de Paris a également établi des mécanismes pour aider les pays en développement à s'adapter aux impacts du changement climatique et à financer leurs efforts de réduction des émissions.

Malgré tout, certains facteurs menacent l'efficacité de cet accord :

1. Le manque d'engagement des États :
    - Retrait ou non-respect des engagements : Certains pays peuvent choisir de se retirer ou de ne pas respecter leurs engagements (ex. : retrait annoncé des États-Unis sous Trump en février 2025).
    - Objectifs nationaux insuffisants : les contributions déterminées au niveau national ne sont pas toujours assez ambitieuses pour atteindre les objectifs climatiques.
2. Le manque de sanctions contraignantes :
    - L'Accord repose sur un mécanisme volontaire, sans sanctions directes en cas de non-respect.
    - Certains pays pourraient ralentir leurs efforts sans réelle conséquence juridique.
3. Les conflits géopolitiques et économiques :
    - Les tensions internationales (ex. guerre en Ukraine) peuvent détourner l'attention et les ressources de la transition écologique.
    - Certains États privilégient leur croissance économique et leur compétitivité au détriment des engagements climatiques.
4. L'influence des lobbys industriels :
    - Certains secteurs (énergies fossiles, agroalimentaire, transport…) exercent une pression pour limiter les régulations climatiques.
    - Le lobbying du pétrole et du gaz freine la transition énergétique et maintient une dépendance aux énergies fossiles.
5. Le financement insuffisant pour les pays en développement :
    - Les pays riches avaient promis 100 milliards de dollars/an pour aider les pays pauvres à s'adapter au changement climatique, mais cet engagement peine à être respecté.
    - Sans soutien financier, les pays en développement ont du mal à réduire leurs émissions et à s'adapter.
6. L'inaction face aux nouvelles données scientifiques :
    - Le GIEC alerte sur l'urgence d'actions plus drastiques, mais les réponses politiques restent souvent lentes et insuffisantes.
    - Si les gouvernements ne réagissent pas aux nouvelles données, l'Accord de Paris pourrait devenir obsolète

COP29 - BAKOU

La 29e Conférence des Nations unies sur le changement climatique, qui s'est tenue à Bakou, en Azerbaïdjan, du 11 au 22 novembre 2024, a adopté plusieurs décisions majeures. Parmi les principaux points de l'accord, on trouve :

1. **Financement climatique** : Les pays riches devront fournir au moins 300 milliards de dollars par an d'ici 2035 pour soutenir la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique des pays en développement. Ce montant est censé être le levier permettant d'atteindre un total de 1 300 milliards de dollars par an d'ici 2035
2. **Contributions volontaires** : L'accord invite les pays non développés à fournir des contributions financières, mais celles-ci resteront volontaires. Les financements climatiques des pays non développés accordés via des banques multilatérales de développement pourront être comptabilisés dans l'objectif des 300 milliards
3. **Concessions aux pays vulnérables** : Les 45 pays les moins avancés (PMA) et le groupe d'une quarantaine de petits États insulaires ont finalement été convaincus de ne pas bloquer l'accord.
4. **Adaptation aux changements climatiques** : Les discussions ont également porté sur les modalités de financement de la part des pays développés pour aider les pays en développement à lutter contre le réchauffement climatique et ses effets.

Cette COP présente tout de même des limites :

1. Il peut exister un problème d'ineffectivité, c'est-à-dire que les directives internationales, européennes ou nationales ne sont pas systématiquement mises en application au niveau local.
2. Ensuite, il peut exister un problème d'inefficacité, c'est-à-dire que les mesures mises en œuvre ne produisent pas les effets escomptés.
3. Enfin, un problème d'inefficience car le coût élevé de l'action publique peut remettre en cause sa justification, surtout lorsque cette action implique une augmentation des inégalités économiques et sociales.

B. L'action publique environnementale à l'échelle européenne

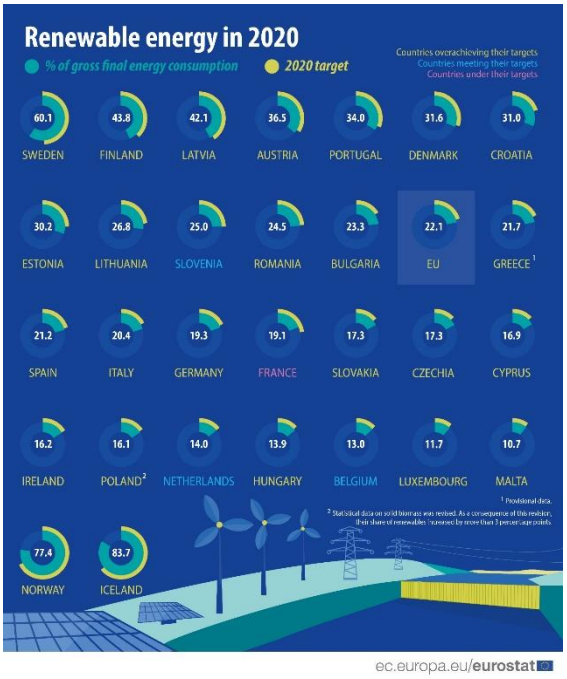
Les accords internationaux sont mis en œuvre à l'échelle européenne : l'Union Européenne joue aussi un rôle décisif en matière de politique environnementale. Elle dispose de nombreuses compétences qui lui permettent d'agir en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air ou de renforcer le contrôle des produits chimiques.

Voici quelques exemples de l'action publique européenne pour l'environnement :

1. **Le paquet « Énergie-Climat »** :

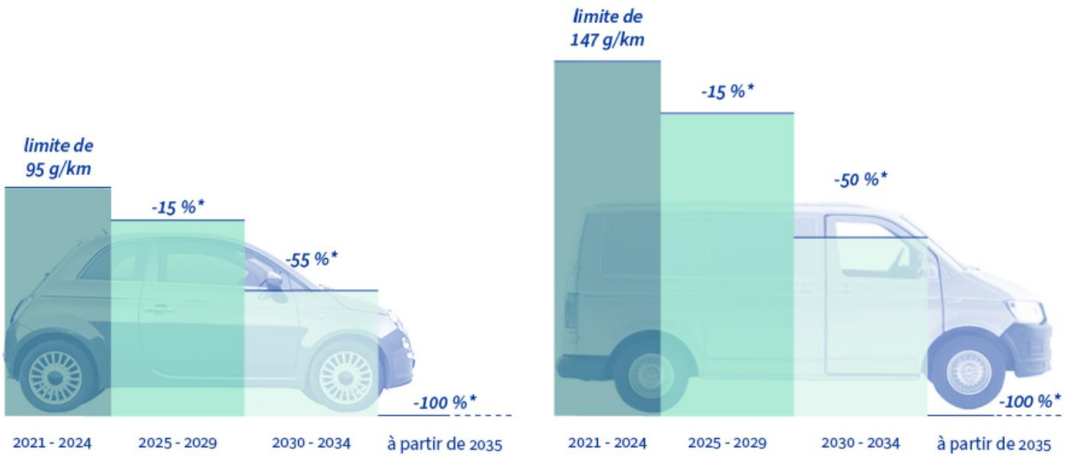
- En 2008, l'UE s'est fixée comme objectifs de réduire d'ici 2020 les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport aux niveaux de 1990), de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE, et d'améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

- D'ici 2030, l'UE doit réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 %, augmenter la production d'énergies renouvelables de 32 % et améliorer l'efficacité énergétique de 32,5 %.

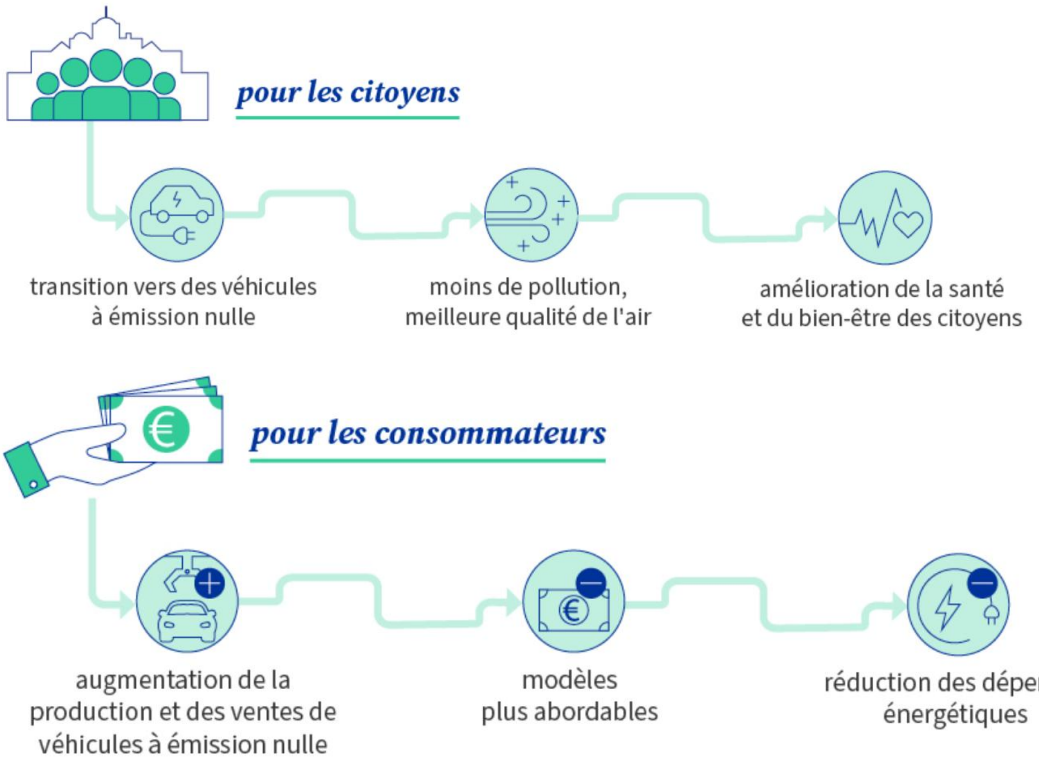


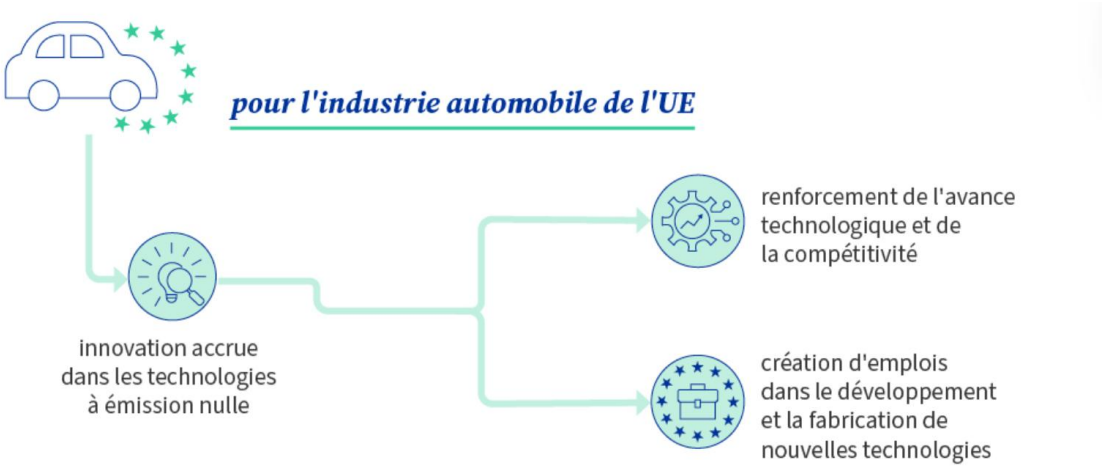
2. **Des normes contraignantes** ont également été adoptées pour les émissions de CO2 des automobiles : celles-ci devront être réduites de 37,5 % d'ici 2030 par rapport à 2021 pour les véhicules neufs.

Réduction des émissions de CO_2 pour les nouvelles voitures et camionnettes: projections



Avantages escomptés





Source : Ajustement à l'objectif 55, Conseil de l'Union Européenne, janvier 2025, [consulté le 25/03/25]

3. **Le "Green deal"** est l'une des priorités de la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen (2019- ?). Celle-ci souhaite ainsi atteindre la neutralité carbone[6] en 2050.

Pourtant, si l'Europe avance, elle doit encore relever de nombreux défis. La lutte contre le changement climatique, la mobilité durable, le développement des énergies propres ou encore la mise en place d'une agriculture plus raisonnée sont encore à améliorer. L'Europe n'est pas le continent le plus exposé aux catastrophes liées au réchauffement de la planète, mais elle n'en est pas exempte : inondations, tempêtes, sécheresses se font de plus en plus fréquents.

C. L'action publique environnementale à l'échelle nationale

Les États signataires des accords internationaux et européens mènent des politiques environnementales qui se conforment aux traités ratifiés. Cette traduction des accords à l'échelle nationale permet d'harmoniser l'action publique des États membres. Ainsi, environ 75 % des politiques environnementales menées en France sont une traduction des décisions prises au niveau européen.

Quelques exemples de l'action publique environnementale à l'échelle nationale française :

- **Ministère de l'écologie créé en 1971** (devenu aujourd'hui le Ministère de l'Aménagement du territoire et de Transition écologique) : il change régulièrement de nom, mais sa mission reste la même : préparer et mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'action publique environnementale à l'échelle nationale.

- **La « Stratégie Nationale Bas-Carbone » de 2015** : stratégie nationale contre le réchauffement climatique qui vise la transition vers une économie bas-carbone, consommant très peu de matières et d'énergie, et produisant peu de déchets.

- **Aires marines et terrestres protégées** : les aires protégées françaises couvrent environ 29,5 % des terres et 23,5 % des eaux françaises. Il s'agit de préserver les zones humides, les montagnes, les récifs coralliens, etc., en mettant en œuvre une gestion et une protection des milieux naturels, de la flore et de la faune.

[6] La neutralité carbone implique un équilibre entre les émissions de carbone et l'absorption du carbone de l'atmosphère par les puits de carbone (Source : site du Parlement Européen)

- **Plan National d'adaptation au changement climatique (PNACC), 2011, 2018 et 2025**.

    - Le premier PNACC (2011) visait à préparer la France aux impacts du changement climatique en couvrant divers secteurs (santé, agriculture, biodiversité, etc.).
    - Le second PNACC (2018) a renforcé les actions d'adaptation, en intégrant les nouvelles données scientifiques et en mettant l'accent sur la gouvernance territoriale.
    - Le troisième PNACC (2025) : lancé par le gouvernement le 10 mars 2025 pour préparer une France à +4 °C en 2100. Il prévoit un ensemble d'actions concrètes pour adapter notre territoire aux impacts visibles et attendus du changement climatique. Ces actions concernent tous les territoires, en particulier ceux avec des enjeux spécifiques (littoraux, montagne, forêts, agriculture), et tous les secteurs d'activité. L'accent est mis sur la dimension territoriale et sur le financement des mesures.
        - Dans les territoires, les discussions ont porté sur :
            - Protéger la population des effets du changement climatique.
            - Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels.
            - Adapter les activités humaines : assurer la souveraineté alimentaire, économique et énergétique de notre pays à +4 °C.
            - Protéger notre patrimoine naturel et culturel.
            - Mobiliser les forces vives de la Nation pour réussir l'adaptation au changement climatique.
        - Quelques exemples de financement :
            - Fonds Barnier : 300 millions d'euros en 2025 (soit +75 millions par rapport à 2024) ;
            - Fonds vert : 260 millions d'euros de crédits consacrés à l'adaptation ;
            - Agences de l'eau : 1 milliard d'euros de crédits orientés vers l'adaptation, dont 40 % vers des solutions fondées sur la nature.
            - 30 millions d'euros consacrés à la prévention du retrait-gonflement des sols argileux.

Mais il reste encore beaucoup à faire : d'après l'Agence européenne de l'environnement, 500 000 personnes meurent chaque année sur le continent en raison de la pollution de l'air. En octobre 2019, la France a ainsi été condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne pour avoir insuffisamment protégé ses citoyens.

D. L'action publique environnementale à l'échelle locale

L'action publique locale est encouragée par l'ONU en raison de son efficacité dans des domaines comme l'urbanisation, les transports, le tri des déchets. Ainsi, les collectivités territoriales (communes, départements, régions) ont un rôle important d'initiative et de mise en œuvre de l'action environnementale. En effet, elles sont en capacité d'adapter les politiques environnementales aux spécificités de leur territoire, de mobiliser les acteurs locaux prêts à s'engager dans une démarche de protection environnementale.

Quelques exemples de l'action publique environnementale à l'échelle locale française :

- Au niveau communal :
  - Paris : Mise en place des zones à faibles émissions (ZFE), végétalisation des espaces publics, interdiction des véhicules diesel d'ici 2024.
  - Strasbourg : Développement du réseau de transports en commun et des pistes cyclables (plus de 600 km de pistes).
  - Bordeaux : Création de quartiers écologiques et soutien aux agriculteurs urbains.
  - Grenoble : Élu capitale verte de l'Europe en 2022, la ville a lancé une politique de désimperméabilisation des sols et d'interdiction des panneaux publicitaires.
- Au niveau départemental :
  - Gironde : Programme de reforestation et de protection des dunes contre l'érosion côtière.
  - Hérault : Développement de parcs solaires sur d'anciennes carrières et friches industrielles.
  - Rhône : Projet de récupération des eaux pluviales pour limiter l'impact des sécheresses.
- Au niveau régional :
  - Occitanie : Objectif de devenir la première région à énergie positive[7] d'ici 2050 avec des investissements massifs dans l'éolien et le solaire.
  - Île-de-France : Plan de reforestation et création de ceintures vertes pour lutter contre les îlots de chaleur urbains.
  - Auvergne-Rhône-Alpes : Développement du train à hydrogène et soutien aux entreprises engagées dans la transition écologique.

Remarque : Les politiques environnementales reposent sur le choix de l'échelon le plus pertinent. En France, le principe de **subsidiarité** consiste à laisser à l'Union Européenne uniquement ce que les États membres ou les collectivités territoriales ne pourraient pas effectuer de manière plus efficace comme la mise en œuvre de réglementations contraignantes pour un secteur d'activité sur une vaste zone géographique. Inversement, certaines actions ne peuvent être prises que localement comme la mise en place d'une piste cyclable ou d'un compost collectif.

III. Les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement

A. Les pouvoirs publics utilisent des instruments pour faire face aux externalités négatives

1. Quelques exemples d'externalités négatives

Notre modèle de croissance génère des **externalités négatives** sur l'environnement : l'activité ou le comportement d'un agent économique (entreprise, ménage, État, administrations) peut avoir des répercussions négatives (dégradation ou destruction) sans qu'il en paye le prix ou qu'il

[7] Énergie positive : ex. immeubles équipés de panneaux solaires, d'une isolation renforcée et de systèmes de récupération d'énergie pour minimiser la consommation d'énergie et maximiser la production locale

répare ce qui a été détruit. Autrement dit, la conséquence négative de certaines activités n'est pas toujours prise en compte par le marché.

DOCUMENT 4 : Les réfugiés climatiques[8], une externalité négative

Réchauffement climatique : 143 millions de personnes obligées de migrer d'ici 2050

Dans une étude de 2018, la Banque mondiale estime que le réchauffement climatique va entraîner une vague de migration importante dans trois régions du monde. […] Concrètement le réchauffement climatique est synonyme d'une baisse des récoltes, d'un manque d'eau dans certaines zones, l'élévation du niveau des mers mais aussi des effets du dérèglement climatique avec la multiplication des tempêtes destructives en bordure des régions côtières, les inondations comme au Bangladesh où une grande partie du pays est située sous le niveau de la mer… Ces événements vont pousser ces populations dans un premier temps à se déplacer vers les villes dans leur pays. Sauf que ces villes, aujourd'hui, ne sont pas en capacité d'absorber ces flux. Pour les chercheurs, ces « migrants climatiques » pourraient alors venir s'ajouter aux autres migrants qui fuient déjà leur pays pour d'autres raisons économiques, sociales ou politiques…

Source : http://www.leparisien.fr

En 2050, les 143 millions de personnes réfugiées devraient venir de 3 espaces géographiques : 86 millions de l'Afrique Subsaharienne ; 40 millions de l'Asie du Sud et 17 millions de l'Amérique Latine.

Ces millions de réfugiés devraient quitter leur territoire d'origine suite au réchauffement climatique car les terres deviennent stériles, arides, non cultivables ; les violentes tempêtes et les inondations se multiplient et détruisent les espaces de vie.

Ces migrants climatiques sont donc considérés comme une externalité négative car ils sont contraints d'abandonner leur territoire devenu hostile, suite au réchauffement climatique. Ce sont avant tout des populations pauvres qui subissent les conséquences des pratiques de consommation et des productions des populations riches, sans que ces dernières les aident dans leur migration, sans qu'elles en payent le prix

Je t'invite à consulter d'autres exemples d'externalités négatives pour te donner suffisamment d'informations pour être capable d'illustrer ton argumentation le jour du BAC :

- La désertification : le désert de Gobi

- Les atteintes à la biodiversité : Interview de Robert Barbault, écologue, professeur à l'université Paris-VI et directeur du département écologie et gestion de la biodiversité au Muséum national d'Histoire naturelle

Ainsi, le réchauffement climatique, imputable à 95 % à l'activité humaine, est source d'externalités négatives comme l'effet de serre, les atteintes à l'écosystème, les atteintes à la biodiversité ou encore l'épuisement des ressources naturelles.

[8] Réfugié climatique : individu contraint de quitter son territoire devenu inhabitable pour sa survie suite au dérèglement climatique. Il doit donc se réfugier sur un autre territoire.

2. Faire face aux d'externalités négatives

L'internalisation des externalités négatives par l'action publique est une solution à ce problème. Il s'agit pour les pouvoirs publics de réintroduire l'externalité négative dans le calcul économique des agents. Ils peuvent le faire de différentes façons :

- par la mise en application de normes et de règles pour limiter, voire interdire certaines pratiques.
- par le recours au marché : il s'agit de rétablir des droits de propriété (quotas d'émission) qui seront échangés (achetés et vendus) sur un marché à un prix donné par les pouvoirs publics.
- par un système de taxation sur les pratiques aux externalités négatives. par un système de subvention pour favoriser les bonnes pratiques, celles qui génèrent des externalités positives.

B. Les instruments des pouvoirs publics : avantages et limites

Au moins quatre instruments sont à disposition des pouvoirs publics pour réduire, voire supprimer, les externalités négatives de notre activité économique : la réglementation, les marchés de quotas d'émission, la taxation et la subvention à l'innovation verte. Chacun de ces instruments possède des avantages et des inconvénients, ce qui les rend complémentaires. Ils sont donc utilisés de façon concomitante par les pouvoirs publics.

1- La réglementation

- **Principe** : Mise en place d'un ensemble de normes juridiques qui contraignent les agents économiques à moins polluer. Ces normes sont assorties de sanctions financières en cas de non-respect.
- **Illustrations** :
  - interdiction de certains produits trop polluants ou énergivores
  - limiter la pollution en réduisant la limitation de vitesse sur autoroute
  - interdiction de peinture polluante
  - obligation de trier ses déchets
  - dispositif de circulation alternée
- **Avantages** :
  - L'instrument réglementaire ne laisse en principe aucun autre choix possible aux agents économiques, ils doivent s'y soumettre. En effet, celui qui ne les respecte pas s'expose à des sanctions (notamment financières : des amendes).
- **Limites** :
  - Il est difficile pour l'État de fixer le niveau optimal de la norme d'émission, car rappelons-le, il s'agit du point de rencontre entre les courbes de coûts supportés par les ménages et par les entreprises. Or, l'État n'a pas une connaissance parfaite de ces coûts de dépollution et de pollution.
  - La réglementation s'impose à tous de façon uniforme, alors que toutes les entreprises ne font pas face aux mêmes techniques de production et ne subissent pas le même coût de dépollution. Certaines devront fournir de plus gros efforts que d'autres, ce qui accroît le coût global.
  - Les agents économiques se contentent de respecter le niveau d'émission fixé par la norme, alors que certains pourraient aller plus loin dans leurs efforts de réduction.

2- Marchés des quotas d'émission

- **Principe** : Les pouvoirs publics fixent le volume total d'émissions de CO2 autorisées et distribuent des « quotas d'émission » aux entreprises polluantes, gratuitement ou par vente aux enchères. Chaque entreprise doit posséder un nombre de droits égal à ses rejets de CO2. Si une entreprise fait des efforts pour réduire son niveau de pollution, elle pourra vendre sur le marché ses quotas excédentaires, qui seront achetés par les entreprises qui elles, ont des émissions de CO2 dépassant leurs quotas.
- **Illustrations :**
  - Le marché européen du CO2 est le plus grand marché mondial de droits à polluer, qui concerne environ 17 000 entreprises industrielles (raffineries, usines de ciment, de papier…) qui émettent 50 % des Gaz à Effet de Serre (GES) de l'Union Européenne. Il date de 2005.
  - D'autres pays ont mis en place de tels marchés : le Japon, le Canada et même 10 États du Nord Est des États-Unis. La Chine a aussi mis en œuvre un tel marché en 2017.
- **Avantages** :
  - Un prix d'équilibre se détermine pour les quotas à polluer, par simple confrontation de l'offre et de la demande sur le marché.
  - Le marché de la pollution permet de fixer un prix à une externalité négative qui est la pollution. Ainsi, les coûts de production des entreprises et leurs prix de vente vont inévitablement augmenter, car le coût de l'externalité leur a été internalisé.
- **Limites** :
  - En 2005, la quantité de quotas mise sur le marché a été excédentaire par rapport à la demande. En effet, les industriels ont fait pression sur les gouvernements des pays membres de l'UE pour que ceux-ci demandent à la Commission européenne de très nombreux permis d'émission de CO2.
  - En période de récession, le prix des quotas baisse, polluer coûte donc moins cher que faire des efforts pour aller vers la sobriété carbone. Ainsi le prix de la tonne de CO2 sur le marché du carbone est passé de 29 € en juillet 2008 à 13 € en juillet 2011. Ce niveau a été trop bas pour être vraiment incitatif. À cause de la crise de 2008-2009, la production, et donc le niveau de pollution, s'est ralentie. Les entreprises se sont retrouvées avec des quotas excédentaires par rapport à leurs émissions de CO2 et ont pu les vendre sur le marché.
  - La marchandisation de l'environnement est problématique. L'environnement devient une marchandise comme les autres, dont il faut payer un prix pour y avoir accès. Alors que l'eau de la fontaine était gratuite, l'eau du robinet est payante. Un processus semblable a commencé pour l'air : il est désormais possible d'acheter de l'air purifié à Mexico par exemple.

3- La taxation

- **Principe** : L'État impose des taxes environnementales, ou écotaxes, aux pollueurs. Ceux-ci ont le droit de polluer mais doivent payer. On parle alors du principe du pollueur-payeur
- **Illustrations :**
  - Malus écologique lors de l'achat des automobiles les plus polluantes.
  - Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

- Redevance incitative : poubelle à la pesée.

➢ **Avantages** :

- Concrètement, ces taxes constituent pour le pollueur un coût supplémentaire.

  À court terme, le producteur est ainsi incité à augmenter son prix de vente pour répercuter la hausse des coûts, ce qui va se traduire par une baisse de la demande, de la production et donc de la pollution.

  À moyen et long terme, il pourra être encouragé à utiliser des technologies de production moins polluantes pour minimiser son paiement de la taxe, mais sans réduire son niveau de production.

- Les écotaxes sont à l'origine d'un double dividende (bénéfice) car d'une part, elles améliorent la qualité de l'environnement, et d'autre part, elles dégagent des recettes budgétaires pouvant servir à améliorer le bien-être collectif ou encore à réduire d'autres pressions fiscales.

➢ **Limites** :

- La taxe engendre à court terme une hausse des prix de vente, et donc une baisse de la demande et de la production.
- La taxe représente un nouvel impôt sur la consommation qui pénalise les ménages les plus pauvres.
- Le montant de la taxe n'est pas facile à déterminer pour qu'elle soit réellement incitative.

4- La subvention à l'innovation verte

➢ **Principe** : L'État propose une aide financière afin d'encourager les activités de production et de consommation favorables à la préservation de l'environnement

➢ **Illustrations** :

- Crédit d'impôt pour l'installation de panneaux photovoltaïques.
- Bonus écologiques : aides financières (bonus) pour l'achat d'un vélo électrique neuf avec une batterie sans plomb ; ou pour l'achat d'une voiture électrique.

➢ **Avantages** :

- Encourage les externalités positives en amenant les agents à prendre en compte les bénéfices d'une activité plus protectrice de l'environnement. Il s'agit de transformer les contraintes liées aux exigences de protection environnementale en opportunités pour l'économie marchande et la compétitivité des entreprises.
- Encourage les comportements plus respectueux de l'environnement : les entreprises sont incitées à investir dans l'innovation verte, et les ménages sont incités à choisir des modes de consommation plus respectueux de l'environnement

➢ **Limites** :

- Comment déterminer le niveau optimal de subvention ? L'engagement public dans la R & D verte est trop faible et les dépenses publiques ne suffisent pas à enclencher le processus d'innovation verte dans le secteur privé
- La question du financement de la subvention est problématique. Faut-il faire des prélèvements obligatoires sur l'ensemble des acteurs, ou seulement sur les acteurs les plus aisés ?

C. La mise en œuvre des instruments : les dysfonctionnements de l'action publique

Des dysfonctionnements dans l'utilisation des instruments étudiés précédemment sont observables et relativisent la portée de l'action publique en faveur de l'environnement. On peut ainsi repérer un triple problème :

- **Un problème d'ineffectivité** : il n'y a pas systématiquement de mise en application des directives internationales, européenne ou encore nationale, au niveau local. Autrement dit, une décision est prise, mais sa mise en application tarde ou reste en suspens.
- **Un problème d'inefficacité** : Il y a une mise en application des mesures suite à la prise d'une décision, mais elles ne produisent pas les effets escomptés. Ainsi, certaines décisions nationales n'ont qu'effet limité lorsqu'une partie des acteurs économiques ne les applique pas. Parfois ces décisions vont jusqu'à provoquer des effets contradictoires sur l'environnement.
- **Un problème d'inefficience** : une décision et des mesures d'application sont mises en œuvre, mais le coût élevé de l'action publique remet en cause sa justification. En effet, lorsque cette action implique une augmentation des inégalités économiques et sociales sur le territoire, comment peut-elle être légitime aux yeux de la population ? Ces effets anti-redistributifs interrogent sur la capacité des pouvoirs publics à concilier justice sociale et lutte contre le changement climatique.

IV. Les biens communs contraignent les négociations et les accords internationaux

A. Le climat est un bien commun et implique une gestion internationale

1. Le climat est un bien commun

Le **climat**, en tant que conditions météorologiques moyennes (températures, précipitations, ensoleillement, humidité de l'air, vitesse des vents, etc.), est le résultat de l'interaction des trois principaux réservoirs : l'océan, l'atmosphère et les surfaces continentales (y compris les calottes polaires). Il n'est pas analysé que par les climatologues : les économistes ont en aussi fait un objet d'étude. Pour le faire entrer dans leur champ disciplinaire, ils l'étudient sous l'angle d'une notion bien particulière : celle de « bien commun ».

En économie, un **bien commun** est un bien qui présente 2 caractéristiques :

- Il est rival, c'est-à-dire qu'une même unité de ce bien ne peut pas être consommée par 2 personnes en même temps.
- Il est non excluable, cela signifie qu'on ne peut pas empêcher une personne qui ne paie pas d'y avoir accès.

À l'état naturel, le climat n'est pas rival, car son usage ne diminue pas directement sa disponibilité. Mais les activités humaines dégradent le climat (émissions de CO_2, déforestation, pollution), ce qui réduit sa qualité pour tous :

- Si un pays émet trop de gaz à effet de serre, il aggrave le réchauffement climatique pour les autres.
- Si une région détruit ses forêts, elle réduit la capacité mondiale d'absorption du CO_2

Alors, si le climat peut être considéré comme un bien commun.

L'environnement est aussi considéré comme un bien commun, car par exemple, l'eau propre d'un fleuve, la biodiversité des espèces, les ressources halieutiques, ou encore les forêts respectent bien ces 2 caractéristiques.

Du fait de la non-rivalité, les agents économiques, qui cherchent à maximiser leur intérêt personnel, sont conduits à surexploiter les biens communs. Cette surexploitation a été analysée par le biologiste et écologue américain **Garrett Hardin** en 1968. Son article sur la Tragédie des Communs est considéré comme l'un des plus influents de l'histoire de la pensée environnementale. Il prend l'exemple des pâturages communaux pour illustrer ce mécanisme de surexploitation qu'il nomme « la Tragédie des communs ».

DOCUMENT 5 : La tragédie des communs

Imaginez la vie dans une petite ville médiévale. […] Au début de notre histoire, les moutons passent beaucoup de temps à brouter l'herbe du pâturage entourant la ville, appelé le Pâturage Commun. Aucune famille n'est propriétaire du terrain. […] Cette propriété collective fonctionne bien, car le terrain est productif. Tant que cette situation perdure, le Pâturage Commun n'est pas un bien rival et laisser pâturer les bêtes gratuitement ne pose pas de problème. […] Les années passent, la population de la ville ainsi que le nombre de moutons qui paissent[9] sur le Pâturage Commun. Davantage de moutons sur un terrain de taille inchangée empêchent la terre de se régénérer. Le pâturage est tellement sollicité que la terre devient aride. La disparition de l'herbe du Pâturage Commun rend l'élevage impossible et l'industrie lainière de la ville s'effondre. […] Par essence, la Tragédie des Communs arrive à cause d'une externalité. Lorsque le troupeau d'une famille pâture sur le terrain commun, il réduit la qualité de la surface disponible pour d'autres familles. Comme les résidents négligent cette externalité lorsqu'ils décident de la taille de leur troupeau, le résultat est un nombre trop important de moutons. […] L'eau propre et l'air pur sont des ressources communes au même titre que les pâturages communs et une pollution excessive est identique à une pâture excessive. La dégradation de l'environnement est la version moderne de la Tragédie des Communs.

N. Gregory Mankiw, Mark P. Taylor, Principes de l'économie, De Boeck Supérieur, 2019

La **Tragédie des Communs** est donc une expression qui symbolise la dégradation de l'environnement suite à une utilisation excessive de biens communs en libre accès. Ceci est aussi valable pour la surpêche qui conduit à ce que des espèces soient menacées de disparition (thons rouges de Méditerranée), ou encore pour la déforestation et l'épuisement des nappes

[9] Synonyme de brouter

phréatiques. Garrett Hardin a montré qu'il y a incompatibilité entre la propriété commune d'une ressource et sa durabilité.

Le réchauffement climatique est donc un exemple de la Tragédie des Communs. Il est dû principalement à l'augmentation dans l'atmosphère des émissions de carbone depuis la révolution industrielle.

2. La préservation de la stabilité climatique implique une gestion internationale de l'environnement

Comment lutter contre le changement climatique ? La stabilité du climat est un bien commun dont la protection exige une action commune.

Garett Hardin va proposer deux solutions :

1e solution : Mettre fin à la propriété commune en définissant des droits de propriété individuelle, c'est-à-dire en privatisant les pâturages. En rendant l'éleveur propriétaire du pâturage, donc en le faisant payer, le bien devient excluable (=bien privé). L'éleveur aura alors intérêt à protéger sa ressource en ne l'utilisant pas trop intensément, sans quoi il ne pourrait plus travailler. Pour Ronald Coase, les externalités peuvent être réduites sans intervention de l'État, par un simple accord entre les agents économiques.

2e solution : faire appel à l'État pour réglementer l'accès au pâturage et éviter sa destruction. La « solution de Coase » n'est pas réalisable pour le cas de la pollution de l'air car les coûts de transaction, c'est-à-dire les dépenses engendrées par l'échange marchand, sont très élevés dans le cas d'un bien public pur. En effet, l'échange de droits de polluer nécessite la création d'institutions *ad hoc* de grande dimension dont le coût de fonctionnement est élevé (ex : marché européen du CO2).

La politiste et économiste Elinor Ostrom va formuler une troisième solution pour laquelle elle recevra le prix Nobel d'économie en 2009 : la gestion communautaire ou coopérative des ressources communes.

3e solution : la gestion communautaire ou coopérative des ressources communes. Il s'agit de confier la gestion de la ressource à l'ensemble des usagers. Ces derniers doivent trouver un compromis entre leur intérêt personnel (le profit) et l'intérêt collectif (la préservation du pâturage). Elinor Ostrom a mené des études comparatives de nombreux exemples de ces modes de gestion. Tous montrent l'importance des institutions et de la confiance pour créer les conditions de l'adoption de comportements coopératifs permettant de gérer ces ressources dans l'intérêt commun (y compris dans l'intérêt des générations futures).

Un pays ne peut pas lutter à lui seul contre le réchauffement climatique. Mais il n'existe pas de véritable OME (Organisation Mondiale de l'Environnement), sur le même modèle que l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) pour le commerce, ou du FMI (Fonds Monétaire International) pour la finance mondiale, qui soit capable d'établir des règles environnementales à respecter obligatoirement, et un système de sanctions en cas de non-respect de ces règles.

Donc en l'absence d'un régulateur supranational, une coordination entre les États est nécessaire. On parle alors de **négociations internationales** qui doivent permettre d'aboutir à des **accords internationaux**. Il s'agit donc d'élaborer des accords climatiques qui posent un cadre commun à l'échelle mondiale. Une coordination internationale est donc requise pour protéger le bien commun planétaire qu'est le climat.

Depuis le Sommet de la Terre à Rio en 1992, les pays se réunissent régulièrement. Depuis la première conférence des parties (COP) à Berlin en 1995, à aujourd'hui, plus d'une vingtaine de négociations se sont succédé. Leurs approches et leur efficacité sont contrastées, ce qui atteste de leur difficulté à mener une action publique commune.

B. Des contraintes pèsent sur l'action publique internationale pour l'environnement

Plusieurs contraintes limitent l'action publique internationale. Elles gravitent autour de l'équité dans la répartition des efforts à fournir. Alors que plusieurs États optent pour la stratégie de passager clandestin, d'autres évoquent les inégalités de développement comme obstacle aux bonnes pratiques environnementales.

1. Les stratégies de passager clandestin

La première difficulté pour mener à bien l'action publique internationale réside dans la réaction des États lorsqu'ils doivent faire face aux efforts à fournir. L'action doit être commune, mais les comportements individuels empêchent sa bonne tenue.

DOCUMENT 6 : le climato-scepticisme de Trump

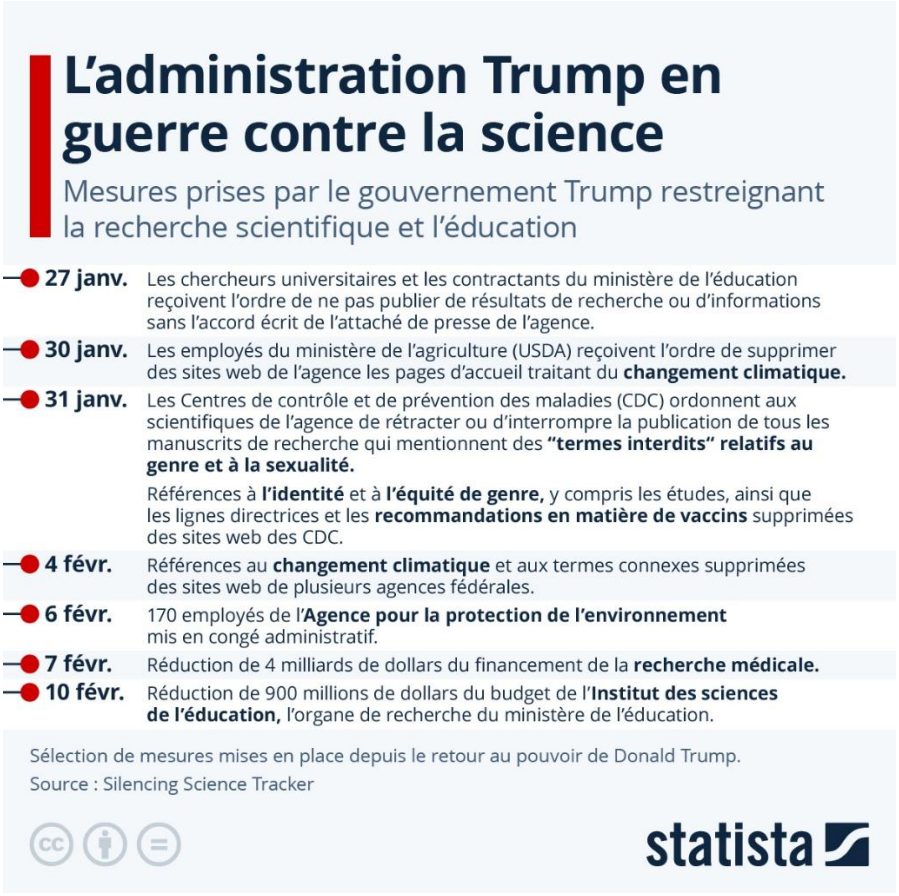


Le 1er juin 2017, Donald Trump annonce le retrait des États-Unis de l'accord de Paris, signé à la COP21 en 2015, sous la présidence de Barack Obama (44e président américain de 2009 à 2017). Il réduit également les contributions financières des États-Unis à la lutte contre le changement climatique.

"Drill, baby, drill", 2025, arrivée au pouvoir de Donald J. Trump

"*Je me retire immédiatement de l'accord de Paris sur le climat, une escroquerie injuste et unilatérale*", a lancé Donald Trump devant des milliers de personnes réunies dans un stade de Washington, avant de signer devant eux les documents. Cette mesure, venant du deuxième pollueur mondial derrière la Chine, met en péril les efforts mondiaux face au dérèglement climatique. Elle devrait être effective dans un an. "*Les États-Unis ne saboteront pas leurs propres industries pendant que la Chine pollue en toute impunité*"

Depuis lors



Source : Valentine Fourreau, « L'administration Trump en guerre contre la science », Statista, 18 février 2025

Face au risque climatique, tous les États sont d'accord pour participer à l'action publique. Mais chaque État pose aussi ses conditions, notamment celle que son voisin en fasse autant. En effet, si chaque pays a intérêt à ce que le réchauffement climatique soit limité, chacun préférerait que le coût soit supporté par les autres. Cette attitude engendre des comportements de **passager clandestin**, analysés par l'économiste américain, Mancur Olson. Pour Mancur Olson, chaque individu a intérêt à bénéficier de l'action collective (ici, lutter contre le dérèglement climatique) sans y participer (payer le coût de la lutte contre le changement climatique), et se comporte donc comme un passager clandestin.

Ainsi, lorsque le Sénat américain refuse de ratifier le protocole de Kyoto en 1997, il avance que la Chine et l'Inde ne subissent pas les mêmes contraintes que les États-Unis. En Europe, les industriels se disent prêts à accepter une hausse du prix des quotas d'émission, à condition que ce prix augmente aussi sur les marchés concurrents. De leur côté, les pays émergents se disent prêts à faire des efforts, mais à condition que les pays industrialisés n'échappent pas à leurs responsabilités et ralentissent leur croissance pour moins polluer. On le voit, les États se comportent en passagers clandestins : chacun compte sur les autres pour supporter les coûts et les contraintes de cette politique (perte de compétitivité des entreprises nationales car hausse des coûts de dépollution et donc des prix).

2. Les inégalités de développement entre pays

Le modèle de croissance et de développement actuel a permis d'apporter de la prospérité à des centaines de millions de personnes du monde entier au cours du XXe siècle. Mais il a également entraîné une augmentation des **inégalités de développement** entre les pays, mais aussi et surtout au sein des pays : les écarts de richesses, de modes de vies, de santé, d'alimentation sont autant de marqueurs de ces inégalités de développement. Ce modèle s'est également effectué au prix d'un changement climatique et d'une réduction de la biodiversité sans retour en arrière possible.

Toute la question est donc de savoir comment les pays pauvres pourraient accroître leur croissance et leur développement, tout en s'appuyant sur l'innovation verte, des services publics et des infrastructures de qualité, ainsi que la cohésion sociale, autrement dit en développant un modèle de croissance durable. Au cœur des négociations internationales sur le climat, se trouve donc la problématique de la **justice climatique** : comment aboutir à des accords qui permettent à l'ensemble des pays signataires de se développer économiquement et/ou de maintenir une croissance prospère et durable ?

Les discussions à propos de la responsabilité historique des pays du Nord dans le réchauffement climatique (révolutions industrielles) et à propos du partage des efforts à fournir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) constituent un frein à la mise en œuvre d'une action publique internationale.

Ainsi, en 1997, le Brésil a fait une proposition aux pays développés : réduire leur GES de 30 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Quant aux pays en développement, ils seraient dispensés de tout effort dans ce sens tant qu'ils n'auraient pas rattrapé le niveau de développement des pays développés.

En 2015, la Bolivie a demandé, au nom de l'équité, à être indemnisée par les pays développés pour les dommages subis et ceux à venir du changement climatique, et aussi pour les contraintes supplémentaires qui allaient peser sur son développement futur.

Glossaire

Action publique : activité des pouvoirs publics qui consiste à décider, à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques.

Question environnementale : préoccupation d'une partie de la société vis-à-vis de l'état du cadre naturel dans lequel elle évolue

Problème public : situation qui résulte de comportements jugés problématiques, et qui nécessite une intervention des pouvoirs publics.

Mise à l'agenda politique : processus qui vise à mettre un problème public à l'ordre du jour, ce qui le rend susceptible de faire l'objet d'une décision politique

Acteurs : ensemble des individus et des groupes qui participent activement à porter un problème public à l'agenda politique. Parmi les principaux acteurs, on retrouve les pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis politiques et mouvements citoyens

Conflit : affrontement entre des acteurs aux intérêts différents

Coopération : comportement où chacun poursuit ses intérêts en prenant en compte ceux des autres, ou encore où chacun agit au nom d'intérêts communs pour « agir ensemble ».

PNUE : Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement est une organisation dépendante de l'Organisation des Nations Unies. Elle a été créée en 1972, et a pour mission de coordonner les activités des Nations Unies dans le domaine de l'environnement, et d'assister les pays dans la mise en œuvre de politiques environnementales.

Développement durable : Développement qui doit permettre d'une part de satisfaire les besoins essentiels de tous en répartissant équitablement les fruits de la croissance, et d'autre part de protéger les générations futures en leur laissant une planète qui pourra satisfaire leurs besoins essentiels.

COP : La Conférence des Parties (COP) est née à la suite du Sommet de la Terre de Rio de 1992. Ces réunions internationales ont pour but de vérifier la bonne application des accords ratifiés par les pays signataires.

Neutralité carbone : Définie par le GIEC comme un état d'équilibre à atteindre entre les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine et leur retrait de l'atmosphère par l'homme ou de son fait.

Externalité négative : Dégradation du bien-être d'un acteur généré par le comportement d'un autre acteur, sans que ce dernier verse une compensation financière ou répare le préjudice subi.

Internaliser les externalités : Action des pouvoirs publics qui vise à faire prendre conscience des externalités et à en faire payer le prix ou à en limiter l'existence grâce à la réglementation, au marché des quotas d'émission, à la taxation et à la subvention à l'innovation verte.

Marché des quotas d'émission : Instrument visant à réduire les émissions de carbone (CO_2) par la mise en place d'un marché permettant l'achat et la vente de quotas (permis à polluer). Un quota = 1 tonne de carbone.

Taxation : Prélèvement obligatoire effectué par les administrations publiques afin de pénaliser financièrement les activités de production et de consommation néfaste pour l'environnement. On parle aussi de fiscalité environnementale.

Subvention : Aide financière ou matérielle des pouvoirs publics pour les producteurs et les consommateurs afin d'encourager les bonnes pratiques en matière environnementale.

Innovation verte : Nouveaux produits ou procédés de fabrication favorisant le développement économique et humain, tout en assurant la préservation des ressources naturelles et le maintien de notre bien-être

Bien commun : Bien rival (dont la consommation par un individu réduit la quantité disponible pour les autres) et non-excluable (il est impossible d'exclure les individus ne voulant pas en payer le prix).

Tragédie des biens communs : Phénomène collectif de surexploitation d'une ressource commune. Il se traduit par une mise en compétition pour l'accès à une ressource commune mais limitée. Cette situation ne peut s'appliquer qu'aux ressources ne pouvant être appropriées par personne : biodiversité, océan, forêts, pâturages de montagne, nappes phréatiques… Comme cette ressource n'appartient à personne ou à tous, elle n'a pas de prix et peut être utilisée pour un coût nul ou faible alors que le gain de son exploitation est purement privé. Il existe donc une tendance individualiste à utiliser de manière intensive cette ressource au risque de la surexploiter, voire de la faire disparaître.

Négociations internationales : Communication et échanges entre les États en vue de trouver des accords.

Accords internationaux : Traités ou contrats entre les États qui s'engagent à respecter des règles communes.

Passager clandestin : Comportement d'un agent (ici d'un État) qui bénéfice d'une situation favorable (réduction des gaz à effet de serre au niveau mondial) sans en avoir à payer le prix (refus de signer les accords internationaux).

Inégalités de développement : Inégalités des niveaux de vie et des conditions de vie entre les pays développés et les pays en développement.

Justice climatique : Volonté de répartir les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) entre les pays développés, qui sont les principaux responsables du changement climatique, et les pays en développement, qui en se développant nuisent aux efforts communs de lutte contre le changement climatique.