

Quelle action publique pour l'environnement ?

Le Pacte vert pour l'Europe proposé par l'Union européenne prévoit, à travers un plan de 1 000 milliards d'euros, d'atteindre la neutralité carbone pour le continent d'ici à 2050. Mais comment ces enjeux environnementaux sont-ils progressivement devenus des questions politiques et à quelles actions publiques donnent-ils lieu ?

De la réglementation au marché des quotas d'émission en passant par la taxation, les moyens ne manquent pas pour conduire des politiques climatiques efficaces. Alors, pourquoi est-il aussi difficile de sauvegarder le climat en concluant des accords internationaux ?

A L'action publique environnementale

1. La mise à l'agenda politique

OBJECTIF 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.

L'**action publique** pour l'environnement désigne la manière dont sont élaborées et mises en œuvre les politiques environnementales. Cependant, avant de donner lieu à une action publique, il faut que les questions environnementales soient reconnues comme des problèmes publics et mobilisent l'opinion publique, puis comme des problèmes politiques à résoudre qui nécessitent l'intervention des **pouvoirs publics**.

Cette **mise à l'agenda politique** désigne le processus par lequel un problème particulier devient un problème public, contraignant, au bout du compte, le pouvoir politique à l'action. Or, le passage d'un fait social particulier, par exemple

l'extinction de colonies d'abeilles, à une action publique n'a rien d'automatique et fait en réalité l'objet d'une construction sociale mêlant de multiples acteurs.

Ainsi, par exemple, dès 1994, des **associations** d'apiculteurs constatent une surmortalité dans leurs ruchers et soupçonnent certains pesticides contenant des néonicotinoïdes, mis sur le marché, d'en être responsables. La **firme** Bayer, qui commercialise le Gaucho, principalement mis en cause, se retranche derrière les homologations du **ministère de l'Agriculture** et les études de ses propres **experts scientifiques**. Une bataille s'engage alors entre les protagonistes, chacun s'efforçant de construire un cadre d'interprétation des faits favorable au point de vue qu'il défend.

Bayer, Monsanto et le principal **syndicat** des agriculteurs, grands utilisateurs de pesticides, essaient de montrer que la surmortalité des abeilles est en réalité faible, qu'elle résulte de mauvaises pratiques ou encore qu'il est impossible scientifiquement d'isoler l'action spécifique du Gaucho. De leur côté, les api-

culteurs s'organisent en **collectif citoyen** et manifestent fin 1998 sous la tour Eiffel pour mobiliser l'**opinion publique** et les **médias**. Ils sollicitent aussi des chercheurs pour bâtir une **contre-expertise** scientifique. De fait social particulier, la question de l'extinction des abeilles devient un **problème public**.

A partir de 1999, les **pouvoirs publics** français, au nom du principe de précaution, suspendent l'utilisation du Gaucho pour le traitement de certaines plantes. Une longue bataille judiciaire se déroule ensuite et se termine par l'arrêt de la Cour de cassation qui conclut en 2017 qu'*« aucun lien de causalité n'a été établi entre la mortalité des abeilles et l'utilisation du Gaucho »*. Pourtant, la controverse scientifique se poursuit et, en 2018, l'Union européenne (UE) vote, sous la pression d'**organisations non gouvernementales (ONG)** comme Greenpeace ou Pesticide Action Network, une large interdiction des pesticides incriminés. Enfin, depuis quelques années, plusieurs **partis politiques** intègrent l'interdiction des pesticides dans leur programme. Et le conflit sur l'épandage des pesticides à proximité des habitations montre que leur usage est devenu un **problème politique**.

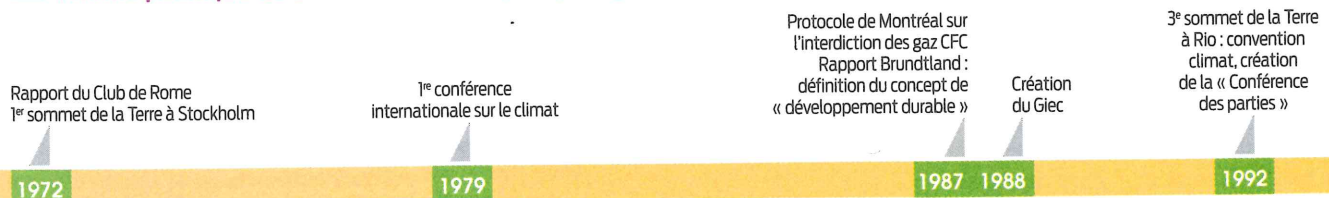
2. Les acteurs et leurs relations

OBJECTIF Comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.

Les multiples acteurs qui participent à l'action publique ne partagent pas tous ni la même conception des questions environnementales, ni les mêmes intérêts. Selon les circonstances, ils vont se trouver en situation de **coopérer** ou de **s'affronter**.

Ainsi, lors de sa création en 1971, le tout nouveau ministère de l'Ecologie, qui disposait de très peu de moyens,

↳ Action publique et environnement : quelques grandes dates



s'est fortement appuyé sur une étroite coopération avec les associations environnementales, qui vont alors jouer le rôle de véritables services extérieurs du ministère. Education populaire, cogestion des réserves naturelles, dénonciation des dysfonctionnements de l'action publique et de la violation des règles, c'est une véritable mission de service public que les associations accomplissent aujourd'hui encore. Autre exemple de coopération : en 2007, à l'initiative de la Fondation Nicolas Hulot, mais aussi d'ONG comme Greenpeace ou le World Wildlife Fund (WWF), se tient le premier Grenelle de l'environnement. Cette concertation regroupe, outre les ONG et les pouvoirs publics, France nature environnement (FNE) qui fédère de très nombreuses associations environnementales, des syndicats, des collectivités locales, des experts scientifiques et se concrétise par l'adoption de résolutions environnementales fortes, même si beaucoup ne seront pas ensuite traduites dans les faits.

Cependant, la conflictualité n'est pas absente des relations entre tous ces acteurs. Greenpeace, en lutte contre les essais nucléaires français dans le Pacifique, a vu un de ses navires, le *Rainbow Warrior*, coulé par des militaires en 1985. Fin 2019, aux Pays-Bas, le mouvement citoyen Urgenda a réussi à faire définitivement condamner l'Etat pour violation du droit « des populations néerlandaises et du reste du monde » à vivre dans un environnement sain.

Enfin, la caution d'experts scientifiques pour combattre ou infléchir des décisions fait l'objet d'âpres conflits. En 1992, au sommet de la Terre de Rio, une pétition de scientifiques, orchestrée par les industriels du tabac et de l'amiante, dénonçait l'écologie comme une « *idéologie irrationnelle* ». Même la création en 1988 du **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec)**,

autorité scientifique incontestable, n'a pas mis fin aux conflits menés par les « climato-sceptiques ».

3. Les échelles de l'action publique

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

L'espace de la pollution ne connaît pas de limite géographique. Donc, pour être efficace, l'action publique doit se déployer sur différentes échelles. En premier lieu, autour des grandes orientations internationales, comme celle du protocole de Kyoto en 1997 où, pour la première fois, les Etats signataires se sont fixé des objectifs quantitatifs de réduction de leurs **émissions de gaz à effet de serre (GES)**. Ensuite, à l'échelle continentale, comme au sein de l'Union européenne avec l'adoption du **plan énergie-climat**, qui vise à réduire de 40 % les émissions de GES en 2030 par rapport à 1990, ou bien encore avec le projet de Pacte vert (Green Deal) qui vise la neutralité carbone de l'UE d'ici à 2050.

L'action publique se décline aussi sur le plan national, avec par exemple en 2021 le projet d'ajout dans la Constitution française de l'objectif de « lutte contre le dérèglement climatique ». La dimension locale n'est pas non plus absente, avec de multiples actions des collectivités locales pour encourager des mobilités moins polluantes (vélo, transports en commun...), favoriser des circuits courts de consommation et le recours au « bio », limiter la consommation de viande dans les cantines scolaires et lutter contre le gaspillage alimentaire.

Apprenez à

mobiliser vos connaissances

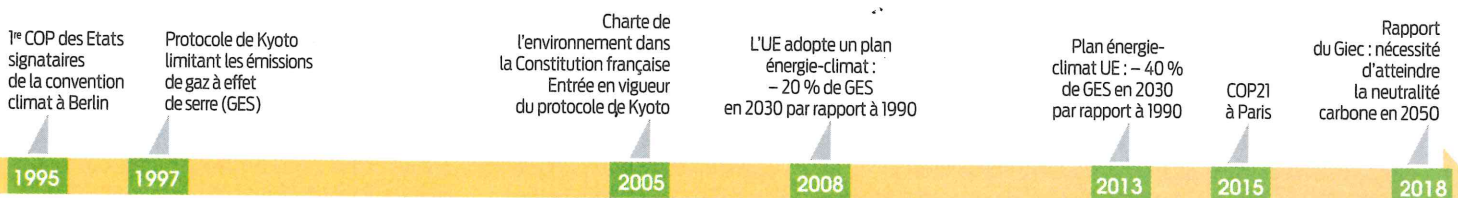
CONSIGNE Sur le modèle de la réponse proposée à la première question, répondez en quelques lignes aux autres questions.

- A l'aide de deux exemples, vous montrerez que les acteurs impliqués dans les questions environnementales entretiennent des relations de coopération et de conflit.

RÉPONSE Parmi les situations de coopération, on peut s'appuyer sur l'exemple de Notre affaire à tous. La Fondation Nicolas-Hulot, Greenpeace et aussi Oxfam France ont uni leurs forces pour faire signer une pétition par 2 millions de personnes et obtenir la condamnation de l'Etat pour « préjudice écologique ».

La multiplication des partis écologistes (Europe Ecologie-Les Verts, Génération écologie, Cap 21...) et les conflits politiques qui les opposent constituent une bonne illustration des conflits qui peuvent se nouer au sein des acteurs qui font pourtant de la préservation de l'environnement un objectif commun.

- Montrez que la préservation de l'environnement se déroule sur différentes échelles.
- Comment fonctionne un marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) ?
- Montrez que l'environnement doit faire face à des externalités négatives.



B La question climatique

1. Le climat, victime d'externalités négatives

OBJECTIF Comment faire face aux externalités négatives qui pèsent sur le climat.

Depuis plus d'un demi-siècle, les rejets de dioxyde de carbone (CO_2), de méthane ou de protoxyde d'azote dans l'atmosphère ont connu une croissance exponentielle et l'accumulation de ces gaz provoque un renforcement de l'**effet de serre**. Celui-ci est naturel et nécessaire à la vie sur Terre : sans lui, la température moyenne serait à -18°C , au lieu des 15°C actuels. Mais son renforcement induit d'importants déséquilibres climatiques : en particulier, il accélère le réchauffement de l'atmosphère.

L'accumulation excessive de GES constitue une **externalité** négative qui nous renvoie aux défaillances du marché. Une externalité se définit par les conséquences positives ou négatives de l'action d'un agent économique sur un autre, sans qu'il y ait compensation monétaire entre eux. Par exemple, une entreprise qui installe un puissant système de filtration de ses rejets polluants assainit l'atmosphère environnante mais ne recevra aucun dédommagement de la part des riverains bénéficiaires de l'amélioration de l'air

ambiant. Inversement, les procédés industriels qui rejettent massivement des GES ne subissent aucune pénalité financière pour les dégradations du climat auxquelles ils contribuent. Comme le marché ne produit pas les bonnes incitations, les vertueux ne sont pas encouragés à poursuivre leur action et les pollueurs ne sont pas incités à modifier leur comportement. Le marché se révèle incapable de réguler correctement les émissions de GES. L'intervention des pouvoirs publics est donc requise et une politique climatique s'impose.

2. Les instruments de la politique climatique

OBJECTIF Connaître les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics : réglementation, taxation, subvention à l'innovation verte, marchés de quotas d'émission ; comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites.

Si la France, comme l'ensemble des pays de l'UE, s'engageait effectivement à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, la mobilisation de l'ensemble des instruments disponibles pour réaliser cet objectif deviendrait incontournable.

Les pouvoirs publics peuvent d'abord intervenir à l'aide de réglementations. De fait, les lois constituent, en apparence, un moyen simple, efficace et peu coûteux pour contraindre les acteurs économiques à adopter de bonnes pratiques environnementales. La loi permet en effet de fixer un cadre réglementaire qui détermine les normes d'émission, de qualité ou encore de production, permettant de limiter les rejets polluants. Par exemple, avec des dispositifs tels que la circulation alternée, l'installation de pots catalytiques sur les voitures ou l'obligation de fabrication à partir de matériaux recyclables, l'Etat dispose d'un arsenal puissant pour contraindre les comportements.

On peut même envisager la constitution de **normes environnementales** à l'échelle internationale. Ainsi, le protocole de Montréal de 1987 a permis d'éradiquer l'usage des gaz CFC (chlorofluorocarbures), qui étaient les principaux responsables de la dégradation de la couche d'ozone. Cette simple mesure permet d'entrevoir la reconstitution totale de cette composante de l'atmosphère d'ici dix ou vingt ans.

Si la réglementation est efficace car elle s'attaque directement aux causes de l'externalité négative, en l'interdisant ou en la limitant, elle connaît aussi des limites. En premier lieu, se pose la question de son degré de contrainte : trop laxiste, elle n'a aucune efficacité ; trop sévère, elle pousse à la fraude. Ensuite, lorsque les sources de pollution sont multiples et qu'elles interagissent entre elles, les normes sont forcément complexes à concevoir et leur application plus difficile. Les réglementations engendrent aussi des coûts considérables : coûts de remise aux normes des installations, coûts de surveillance et de vérification, voire de sanction en cas de non-respect. Enfin, comme toutes les mesures contraignantes, elles n'incitent pas les agents économiques à faire mieux que ce qu'elles édictent.

Le second instrument repose sur la **taxation** et le principe « **pollueur-payeur** » afin d'inciter, et non plus contraindre, les agents économiques à modifier leurs pratiques. En imposant une taxe, on cherche à faire supporter le coût des externalités à celui qui les a produites : autrement dit, on cherche à internaliser les externalités. C'est le principe même de la **taxe carbone** : les pouvoirs publics déterminent un prix de la tonne de CO_2 , puis on applique ce prix à toutes les productions et/ou consommations impliquant d'importantes émissions de CO_2 . Les entreprises fortement

Un document statistique central

Taxation des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2018

Source : OCDE

	% du total des émissions de GES taxées	% du total des émissions de GES taxées à 60 €/tonne ou plus
Russie	13,6	0,0
Chine	19,0	4,0
Etats-Unis	37,5	4,8
Corée du Sud	96,5	15,0
Allemagne	86,9	20,4
France	78,6	32,8
Norvège	80,9	58,4

elles en Russie. Globalement, les plus gros émetteurs de GES (Chine, Etats-Unis, Russie) sont aussi ceux qui taxent le moins fréquemment leurs GES.

Mais pour évaluer avec

précision le recours à la taxation, il faut aussi prendre en compte l'intensité avec laquelle elle s'applique. Avec ce second critère, on constate que les pays qui taxent le moins fréquemment taxent aussi le moins fortement. Aucune émission

de GES n'est taxée à 60 €/tonne en Russie et c'est le cas pour moins de 5 % d'entre elles en Chine et aux Etats-Unis. La Corée du Sud et l'Allemagne, si elles taxent beaucoup leurs GES, n'imposent respectivement que 15 et 20,4 % à 60 €/tonne. La France et surtout la Norvège sont, dans ce tableau, les deux pays qui à la fois taxent largement et fortement. En Norvège, 80,9 % des émissions de GES sont taxées et 72 % d'entre elles (58,4/80,9) le sont au moins à 60 €/tonne. On reste cependant très éloigné d'une taxe de 60 €/tonne appliquée à toutes les émissions de GES dans tous les pays, comme le préconise la majorité des économistes dans l'optique de la préservation du climat.

Comment exploiter ce document

On observe dans ce tableau de très grandes différences dans le recours à la taxation puisque si la quasi-totalité des émissions de GES de la Corée du Sud sont taxées, ce n'est le cas que de seulement 13,6 % d'entre

Quiz

Répondez par vrai ou faux aux affirmations suivantes

- | | | |
|--|--|--|
| <p>1. La mise à l'agenda d'un problème social n'a rien d'automatique.
■ Vrai ■ Faux</p> <p>2. Les acteurs qui luttent pour préserver le climat coopèrent toujours entre eux.
■ Vrai ■ Faux</p> <p>3. L'effet de serre existe indépendamment des GES émis</p> | <p>par l'activité humaine.
■ Vrai ■ Faux</p> <p>4. Les réglementations environnementales sont peu coûteuses à mettre en œuvre.
■ Vrai ■ Faux</p> <p>5. La taxation vise à internaliser les externalités négatives.
■ Vrai ■ Faux</p> | <p>6. Toutes les émissions de CO₂ font désormais l'objet d'une taxation plus ou moins forte.
■ Vrai ■ Faux</p> <p>7. La Chine est le pays le plus fortement émetteur de CO₂.
■ Vrai ■ Faux</p> |
|--|--|--|

Retrouvez les réponses à ce quiz pages 96-98.

émettrices de CO₂ voient ainsi leurs coûts de production s'accroître et leur compétitivité diminuer. De même, les consommateurs privilégiant des achats à forte teneur en carbone voient le coût de ces biens et services s'élever et leur pouvoir d'achat se réduire.

Les avantages de la taxation sont multiples. Les acteurs économiques restent libres de leurs arbitrages : payer la taxe ou investir pour moins polluer. La taxe peut être modulée selon les secteurs ou l'exposition plus ou moins forte des entreprises à la concurrence internationale. Elle fournit des recettes fiscales supplémentaires.

Mais cet instrument a aussi des limites. D'abord, on ne connaît pas précisément ses effets à l'avance, ce qui est gênant dans une perspective de réduction maîtrisée des émissions polluantes.

Son calibrage pose aussi question : trop faible, la taxation n'aura aucun impact ; trop forte, elle peut, du fait de l'accroissement des coûts de production, mettre en difficulté les secteurs exposés à la concurrence internationale.

Enfin, elle pose des questions en matière de justice sociale et peut conduire à un rejet politique, comme en témoigne le mouvement des « gilets jaunes ». Les catégories les plus favorisées sont à la fois celles dont le mode de vie (transport aérien, taille des logements...) est le plus émissif en GES et celles pour qui la taxation est la plus légère relativement à leur revenu. En revanche, ce dispositif pénalise les populations rurales et/ou les classes populaires qui résident souvent loin des centres-ville et ne disposent que de leur voiture pour leurs trajets professionnels.

En contrepartie du prélèvement de taxes, il est enfin possible de **subventionner l'innovation verte** qui regroupe l'ensemble des avancées technologiques qui permettent de réduire les émissions de GES. Ces subventions publiques ont pour but de « récompenser » les externalités positives issues de ces innovations que le marché ne prend pas en compte et d'encourager les entreprises à investir dans des domaines de recherche où elles ne sont pas forcément compétitives.

Le dernier instrument au service des pouvoirs publics consiste à créer un **marché des quotas d'émission**. Les autorités déterminent d'abord un volume global d'émission de GES ; puis distribuent ou mettent en vente des quotas de ce volume global aux entreprises émettrices. Celles qui dépassent leurs quotas doivent en acheter de nouveaux auprès de celles qui ont des excédents. Un marché voit donc le jour, dans lequel la confronta-

tion de l'offre et de la demande de quotas d'émission débouche sur la fixation d'un prix. Plus ce prix s'élève, plus le coût de la pollution s'accroît et incite les entreprises à modifier leurs comportements. Depuis 2005, ce marché fonctionne au niveau européen : c'est le système d'échange des quotas d'émission (SEQUE), qui concerne près de 12 000 installations industrielles.

Ce système présente de multiples avantages. Il est incitatif et permet de définir précisément la quantité de rejets polluants que l'on est prêt à tolérer, ce qui est fondamental dans la perspective des accords internationaux, comme celui du protocole de Kyoto. Enfin, il est efficient, car il permet de dépolluer au plus bas coût. En effet, ce sont les entreprises qui ont des coûts de dépollution inférieurs au prix du carbone qui ont intérêt à dépolluer plutôt qu'à acheter des quotas de

GES. Donc le volume global d'émissions de GES va se réduire en priorité là où dépolluer est le moins coûteux à réaliser.

Pour autant, la création de ces marchés n'est pas sans défaut. Outre qu'ils sont mal adaptés pour les petits émetteurs, leur principale difficulté est d'organiser la surveillance et le contrôle des rejets de CO₂. Il faut en effet créer des agences spécialisées, et ce dispositif est lourd et coûteux. Par ailleurs, il importe de bien calibrer le volume des quotas d'émission que l'on veut mettre en circulation, car si l'offre est trop abondante, comme sur le marché européen du CO₂ jusqu'à une date récente, le prix de la tonne de carbone va s'effondrer et l'incitation à dépolluer deviendra nulle. Enfin, ces marchés peuvent être touchés par des phénomènes spéculatifs qui peuvent déformer les prix et envoyer des incitations inadaptées.

Les difficultés de l'action publique en matière environnementale

1. Les dysfonctionnements de l'action publique

OBJECTIF La mise en œuvre d'une politique climatique peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique.

Comprendre le sens de l'action publique conduit à analyser ce que les acteurs font, et pas seulement ce qu'ils disent qu'ils font. Or, sur deux plans au moins, les actes peuvent trahir des dysfonctionnements importants : les règles adoptées sont-elles appliquées ? Atteignent-elles leur but ?

Le premier dysfonctionnement concerne l'**ineffectivité** des règles, c'est-

à-dire le fait que les lois votées ne donnent pas lieu à des décrets d'application et que les lois n'entrent pas en vigueur. Par exemple, la France a mis plus de deux ans à produire les décrets d'application des directives européennes de 2008 sur le droit des citoyens à bénéficier d'un air ambiant de bonne qualité ou de celles incitant à la production de panneaux solaires. Depuis décembre 2017, les préfets ont le droit de déroger ponctuellement à certaines normes environnementales, ce qui signifie que localement et temporairement certaines règles environnementales peuvent être suspendues. Malgré les directives européennes, les nitrates continuent de provoquer des marées

Un document statistique central

Evolution du prix de la tonne de CO₂ sur le marché européen des quotas d'émission (SEQUE), en euros

Source : <http://fr.investing.com/commodities/carbon-emissions-historical-data>



Comment exploiter ce document

Globalement, les cours (prix) de la tonne de CO₂ ont d'abord connu une lente et continue érosion jusqu'en 2013. Après avoir enregistré un pic à près

de 30 euros la tonne au milieu de l'année 2008, le cours a été divisé par sept environ en 2013. Par la suite, le prix de la tonne de CO₂ se stabilise autour de 5 euros

jusqu'en 2017, pour connaître une flambée avec une multiplication par plus de huit (+ 700 %) entre la mi-2017 et mars 2021. Comment comprendre des évolutions aussi contrastées ?

Pour la période 2008-2017, deux facteurs principaux expliquent la faiblesse persistante des cours. D'abord, l'offre initiale de crédits carbone par les pouvoirs publics a été beaucoup trop importante par rapport aux besoins réels. Ensuite, la crise économique de 2008 est passée par là : beaucoup d'entreprises ont vu leur activité diminuer ou ralentir et, dans ces conditions, ont moins consommé de crédits carbone.

Au cours de l'année 2017, les pays européens ont décidé de créer une réserve pour stabiliser le marché, ce qui a eu pour effet de réduire le volume des quotas disponibles dès 2019. Les entreprises ont alors anticipé une nouvelle baisse à venir de l'offre en achetant massivement des quotas, ce qui a fait monter les prix.

L'objectif récent d'atteindre la neutralité carbone en Europe d'ici à 2050 renforce les craintes d'une nouvelle contraction de l'offre et pousse les cours à la hausse sans qu'il soit possible de discerner dans la hausse récente ce qui relève des anticipations et ce qui tient de la pure spéculation.

vertes en Bretagne, certaines espèces d'oiseaux menacées continuent d'être chassées. La ville de Paris, après plusieurs avertissements, a été condamnée par la Cour de Justice européenne pour avoir dépassé de manière systématique et persistante la valeur admise de dioxyde d'azote. Plusieurs ONG se retournent désormais contre l'Etat, comme dans le cas de « L'affaire du siècle » lancée par Oxfam en décembre 2018. Une pétition dénonçant l'inaction des pouvoirs publics a récolté plus de 2 millions de signatures et a conduit au dépôt d'un recours devant le tribunal administratif. Ce recours a abouti à un premier jugement en février 2021 condamnant l'Etat pour non-respect de ses engagements de réduction de GES et « préjudice écologique ».

Le second dysfonctionnement concerne l'**inefficacité** des règles appliquées qui peut d'abord provenir de la nature parfois incohérente des politiques publiques elles-mêmes. Ainsi, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que le volume total des subventions à la consommation d'énergies

fossiles était d'environ 260 milliards de dollars en 2016, soit huit fois les revenus tirés de la taxation carbone. En France, l'analyse du budget de l'Etat fait apparaître, d'un côté, des mesures favorables à la défense du climat (rénovation thermique, énergies renouvelables...) pour environ 5 milliards d'euros et, de l'autre, prévoit 12 milliards de dépenses favorisant les émissions de GES (exonérations fiscales sur les carburants).

Dans son dernier rapport de 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constate que plus de la moitié des émissions mondiales de GES ne sont pas ou très peu fiscalisées. En particulier, l'utilisation du charbon comme source d'énergie supporte en moyenne une taxation de 0,73 € par tonne de CO₂ émise. Aux Etats-Unis et en Chine, qui sont parmi les plus gros émetteurs de la planète, la taxe carbone est quasi nulle. L'inefficacité peut aussi venir de la manière dont les acteurs sont chargés d'appliquer la loi. L'exemple du SEQUE est hélas exemplaire de ce point de vue. Lors de sa création et sous l'influence

des lobbys industriels (cimentiers, sidérurgistes...), les régulateurs ont accordé des permis en quantité bien trop importante. Résultat : les entreprises accèdent à un prix du carbone très faible (voir graphique ci-dessus), et presque toujours moins élevé que celui appliqué dans le cadre de la taxe carbone.

2. La tragédie des biens communs

OBJECTIF Comprendre qu'en présence de biens communs, 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.

Les **biens communs** sont tous les biens dont la consommation est ouverte à tous (non excluabilité), mais où cette consommation vient en réduction de celle des autres (rivalité). Par exemple, si aucune règle ne limite l'accès à la pêche, ce que les uns prélèvent sur la ressource n'est plus disponible pour les autres. Si rien n'est fait, le bien commun est rapidement

Les notions essentielles du programme

Action publique : désigne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Biens communs : biens dont la consommation est non exclusive et rivale.

Capital naturel : ensemble des ressources renouvelables et non renouvelables de la planète.

Externalités : tous les effets

positifs ou négatifs que subit un agent économique du fait de l'action d'un autre agent sans qu'il y ait compensation monétaire.

Marché de quotas d'émission : marché sur lequel les entreprises peuvent acheter et vendre des « crédits carbone », c'est-à-dire des permis d'émettre du CO₂.

Mise à l'agenda politique : processus par lequel une question particulière devient un problème public conduisant à une politique publique.

Organisation non gouvernementale (ONG) : organisation à but non lucratif indépendante des pouvoirs publics et partis politiques qui est mobilisée

autour de problèmes publics. Exemples : WWF, Greenpeace, Climate Action Network.

Pouvoirs publics : voir thème 11, page 72.

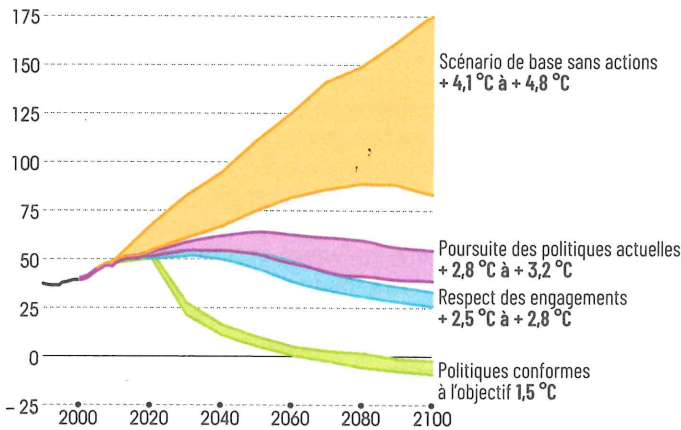
Réglementation : ensemble des lois, décrets et règles productrices de normes juridiques.

Taxation : prélèvement effectué par les pouvoirs publics qui a pour effet d'élever le prix d'un bien ou d'un service.

Un document statistique central

Projection de l'accroissement des températures en 2100 selon l'évolution des émissions de GES, en milliards de tonnes équivalent CO₂ par an

Source : Climate Action Tracker 2019



Action Tracker, qui utilise les données produites par le Giec. Les émissions mondiales de GES représentent aujourd'hui un volume de rejets d'environ 50 milliards de tonnes d'équivalent CO₂. Si rien n'était entrepris en matière de politique climatique, on assisterait année après année à une augmentation qui atteindrait entre 80 et 180 milliards de tonnes de GES en 2100. Ce scénario devrait entraîner une hausse comprise entre 4,1 °C et 4,8 °C des températures, autant dire l'émergence d'une situation mettant en péril les conditions d'existence d'une partie de l'humanité.

Les engagements adoptés par les nations devraient, s'ils étaient respectés, conduire à une décrue des émissions annuelles

de GES à partir de 2050 et à une augmentation des températures moyennes comprises entre 2,5 °C et 2,8 °C, ce qui créerait tout de même, selon les travaux du Giec, de très grands périls environnementaux, économiques et humains. Hélas, beaucoup de ces engagements ne sont pas tenus et c'est actuellement vers une simple stabilisation des émissions que la planète s'oriente, avec à la clef un réchauffement compris entre 2,8 °C et 3,2 °C. Comme le souligne le Giec, l'objectif de contenir l'augmentation des températures en dessous de 1,5 °C et d'atteindre la neutralité carbone en 2050 ne pourra pas être tenu du fait de l'insuffisante coopération internationale.

Comment exploiter ce document

Ce graphique permet de visualiser les conséquences, en matière de réchauffement

climatique, des différents scénarios d'émissions de GES d'ici à 2100 selon l'ONG Climate

« surconsommé » et finit par disparaître, victime selon **Garrett Hardin** (1915-2003) de la « tragédie des biens communs ».

Le climat n'est pas un bien commun, car si tout le monde peut en profiter, il n'y a pas de rivalité dans son usage, il s'agit en fait d'un **bien collectif** mondial. En revanche, l'équilibre climatique peut, lui, entrer dans la catégorie des biens communs. En 2018, le Giec a évalué le « **budget carbone** restant » de l'humanité à 570 milliards de tonnes d'équivalent CO₂. C'est la quantité maximale de CO₂ restante qu'il est possible d'émettre dans l'atmosphère en maintenant des chances raisonnables de contenir à +1,5 °C la hausse de la température terrestre. On peut présenter ce budget carbone comme un bien commun : sa consommation est non exclusive, car personne ne peut être empêché d'émettre du CO₂, mais elle est rivale, car dans le budget total restant la consommation des uns vient en soustraction de celle des

autres. Au rythme actuel des émissions mondiales de CO₂, ce budget sera épuisé dans moins de dix ans.

Dans une telle situation, la possibilité d'accords climatiques internationaux se heurte au célèbre **paradoxe d'Olson**. Les coûts de la réduction des émissions de GES étant privés et le bénéfice (le maintien de l'équilibre climatique) étant collectif, aucun Etat, s'il est rationnel, n'a intérêt à se lancer seul dans une politique écologiquement vertueuse alors que chacun aurait intérêt à ce que tout le monde s'y engage. Une telle situation conduit à des comportements de **passager clandestin**, chacun laissant aux autres le soin de financer les actions climatiques. Comme tout le monde tient le même raisonnement, aucune politique internationale de lutte contre le dérèglement climatique ne verra le jour.

Alors qu'il faudrait que, selon le Giec, les émissions annuelles de GES soient divisées par deux entre 2020 et 2030 pour

atteindre l'objectif de 1,5 °C maximum, celles-ci ne cessent de croître, témoignant ainsi de l'extension des comportements de passager clandestin.

Enfin, les accords internationaux sont difficiles à conclure, car s'affrontent des conceptions différentes de la « justice climatique » concernant la manière de se répartir le budget carbone restant de l'humanité. Les pays émergents comme la Chine ou le Brésil refusent de se voir imposer des contraintes trop fortes et demandent que l'essentiel de l'effort soit supporté en priorité par les pays déjà développés, qui auraient historiquement le plus contribué à la détérioration du climat. Par ailleurs, les pays les plus pauvres, qui sont souvent les moins responsables du dérèglement climatique, sont aussi les moins à même de financer la transition énergétique alors qu'ils risquent de subir le plus les dommages de la dégradation du climat. Ils en appellent ainsi à l'aide internationale, qui tarde à se mettre en place. ■

Les sujets du bac les plus attendus

(en dissertation ou en 3^e partie de l'épreuve composée)

- Comment la préservation de l'environnement est-elle devenue un problème public ?
- Les instruments de la politique climatique sont-ils efficaces ?
- La taxation du carbone est-elle suffisante pour conduire une politique climatique ?
- Quels dysfonctionnements peuvent entraver l'action publique en matière de préservation du climat ?
- A quelles contraintes se heurte la réalisation d'accords internationaux sur le climat ?

Pour en savoir plus

« **Climat : l'adaptation, c'est maintenant !** », par Antoine de Ravnigan, *Alternatives Economiques* n° 397, janvier 2020, frama.link/MsWL7bf6

« **Pourquoi un monde à plus de 2 °C est dangereux ?** », dans « Climat : les solutions pour sauver la planète », hors-série n° 17 d'*Alternatives Internationales*, novembre 2015, frama.link/FRanBYTF

« **La croissance détruit-elle l'environnement ?** », par Jean Gadrey, dans « L'économie en 30 questions », *Alternatives Economiques Poche* n° 70, novembre 2014, frama.link/Ws6CqlyQ