

# Quelle action publique pour l'environnement ?

Cours

## Sommaire

### I L'émergence des questions environnementales

#### A Définitions et enjeux des questions environnementales

1. La naissance du développement durable
2. Les enjeux environnementaux

#### B Les principaux acteurs des questions environnementales

### II Les politiques et les échelles d'action environnementale

#### A Les différentes politiques environnementales

#### B Les différentes échelles des politiques environnementales

### III Les moyens et les limites des politiques climatiques

#### A Les moyens des politiques climatiques

1. La réglementation
2. La taxation
3. Le marché des quotas d'émission
4. Les subventions à l'innovation verte

#### B Les limites des politiques climatiques

## RÉSUMÉ

Le système économique mondial exerce sur l'environnement une forte pression : de nombreuses activités engendrent des externalités négatives (effets négatifs). Les questions environnementales ont émergé lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 : diminution de la biodiversité, épuisement des ressources, pollution environnementale, changement climatique. Elles ont poussé les différents acteurs économiques (États et gouvernements, entreprises et société civile) à se saisir des enjeux environnementaux. Les politiques publiques cherchent à engager une transition vers des modes de production et d'échange plus durables.

## I L'émergence des questions environnementales

L'émergence des questions environnementales date des années 1970. Le développement durable s'appuie sur trois piliers : l'économie, le social et l'environnement. Au cœur des questions environnementales, on

trouve la biodiversité, la pollution et le dérèglement climatique. Les acteurs sont les organisations internationales, les ONG, les États et la société civile.

## **A** Définitions et enjeux des questions environnementales

Les questions environnementales, vues sous l'angle économique, prennent leur essor avec le développement durable, qui émerge dans les années 1970. Trois enjeux sont soulevés : la biodiversité, la pollution et le dérèglement climatique.

### 1. La naissance du développement durable

Le concept de développement durable allie croissance économique, attention portée aux acquis sociaux et préservation de l'environnement. Il naît au XX<sup>e</sup> siècle et prend de plus en plus d'importance au XXI<sup>e</sup> siècle.

En 1972, le rapport Meadows intitulé *Les Limites à la croissance* met en lumière les risques que font peser les modes de production capitalistes et industriels sur les ressources terrestres et l'environnement.

En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement publie le rapport Brundtland qui donne naissance au concept de développement durable. Celui-ci comporte trois piliers : l'économie, le social et l'environnement.

En 1992, l'Agenda 21 est adopté par les 178 pays participants au premier Sommet de la Terre à Rio. Il établit des objectifs environnementaux (préservation de la biodiversité, équilibre climatique) à atteindre par les acteurs publics internationaux pour le bien-être des peuples globalisés et des générations.

En 2000, le développement économique et social des objectifs du millénaire est promu par le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement).

### 2. Les enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux concernent la préservation de la biodiversité, la pollution du sol, de l'air et des eaux et le dérèglement climatique.



La préservation de la biodiversité (faune et flore) est cruciale face aux conséquences négatives des systèmes de production alimentaire et énergétique mondiaux : déforestation, usage des pesticides, rejets toxiques dans les eaux et les terres.

Selon WWF, depuis les années 1950, 60 % des populations d'animaux sauvages de la planète ont disparu : ce rythme est cent à mille fois supérieur au taux naturel.

#### EXEMPLE

Le cas de la disparition des abeilles est devenu emblématique de la disparition des espèces en Europe.

La préservation des équilibres naturels du sol, de l'air et des eaux est mise en danger par la pollution :

- des sols (engrais chimiques, déchets) ;
- de l'air (particules fines) ;
- de l'eau et des mers (rejets toxiques), qui imprègne les écosystèmes et altère également de plus en plus la santé des humains.

Les rejets polluants et les traitements des déchets entraînent à la fois :

- une altération des écosystèmes ;
- des problèmes d'ordre biologique pour les humains (l'augmentation des allergies et des troubles respiratoires).

Les émissions de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone essentiellement), dues aux transports, aux activités industrielles, à l'utilisation des énergies fossiles, conduisent à un dérèglement climatique. Les conséquences économiques et sociales du dérèglement climatique sont nombreuses :

- perturbation des cycles de récoltes agricoles ;
- montée du niveau des eaux menaçant les économies littorales ;
- migrations climatiques.

## **B** Les principaux acteurs des questions environnementales

**Les acteurs liés à la résolution des questions environnementales sont les grandes organisations internationales, les ONG, les États, les partis, la société civile et les entreprises. Tous ces acteurs ne collaborent pas forcément bien ensemble.**

## Les acteurs



- ONU (traités environnementaux)



- UE (agence de l'environnement)



- Les états et gouvernements (politiques environnementales)



- La société civile (ONG, association)



- Le secteur privé (entreprises vertes)



- Les individus (écologisme citoyen)



Au niveau international, l'ONU joue un rôle de premier plan. Avec le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement), elle élabore des objectifs environnementaux et publie des rapports d'expertise, notamment via le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat).

D'autres grandes organisations comme l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) en Europe ou le CSAO (Club du Sahel en Afrique de l'Ouest) pilotent également des rapports et des commissions pour l'environnement à l'échelle des grandes régions du monde.

### EXEMPLE

Le programme de lutte contre la désertification du Sahel mené par la FAO ou le programme contre la montée des eaux sur la côte africaine menée par la CEDEAO sont mis en place par des organismes régionaux et des agences de développement.

Les grandes ONG (organisations non gouvernementales) internationales jouent également un rôle important. Elles se spécialisent parfois dans certains domaines d'action ou d'expertise : biodiversité, pollution, climat. Leurs modalités d'action peuvent être différentes : production de rapports, manifestations et actions parfois spectaculaires, etc.

### EXEMPLE

- WWF œuvre pour la préservation des espèces. Elle produit chaque année un rapport sur la perte de biodiversité qui vise à influencer les politiques environnementales.
- Greenpeace a un champ d'action plus large sur l'ensemble des questions environnementales et a développé des actions militantes (blocages, désobéissance civile).

Les États sont les acteurs principaux. Ils appliquent les recommandations ou normes environnementales et légifèrent pour faire respecter les décisions prises dans les grands traités.

Au niveau européen, les politiques environnementales ne sont pas coordonnées.



#### REMARQUE

L'essor des partis politiques écologistes depuis les années 1980 est déterminant dans la prise en compte des enjeux écologiques par le monde politique et les gouvernements.

#### EXEMPLE

La fédération européenne des partis verts dispose de 57 députés sur 705 au Parlement européen.

La société civile joue un rôle grandissant avec l'essor de l'écologisme citoyen et les associations écologiques. Elle mène à :

- des actions concrètes de préservation ou de protection (associations de défense des espèces) ;
- des actions de sensibilisation ou de prévention qui visent à changer les comportements individuels (consommation engagée, promotion des économies d'énergie, des modes de transport doux, etc.).

Le secteur privé joue également un rôle important avec la transformation des modes de production et l'adoption de critères écologiques. De nombreuses entreprises « vertes » cherchent à obtenir des labels en adoptant des normes et des procédés plus respectueux de l'environnement.

La coordination entre les différents acteurs reste délicate. Les préoccupations et les enjeux sont différents selon les pays ou les régions et leur niveau de développement. Les pays les plus pauvres ou en développement sont notamment confrontés à la nécessité de développement social et de croissance économique. Ils se heurtent souvent au problème de la gestion environnementale.

#### EXEMPLE

La déforestation au Brésil ou en Indonésie pour la culture du soja est un exemple de confrontation entre la nécessité du développement économique dans certains pays et la question de la dégradation environnementale.

Les conflits opposant les différents acteurs sont nombreux et complexes.

#### EXEMPLE

La gestion des déchets électroniques de l'Europe, sous-traités aux pays émergents, pose question. Elle contribue à la fois à la pollution globale de ces pays tout en leur permettant une nouvelle source de revenus.

## II Les politiques et les échelles d'action environnementale

Il existe différentes politiques environnementales qui s'exercent à différentes échelles.

### A Les différentes politiques environnementales

Il existe différentes politiques environnementales qui s'exercent dans différents champs d'action et se combinent :

- politiques sectorielles ;
- politiques de recherche et d'innovation ;

- politique d'analyse et d'harmonisation normative et réglementaire.



Les politiques sectorielles sont mises en place à destination des secteurs agricole, industriel et énergétique. Les États, l'Union européenne et les acteurs environnementaux interviennent dans ces différents domaines d'activité en cherchant à influencer ou contraindre les entreprises à produire de façon plus respectueuse de l'environnement.

#### EXEMPLE

L'État ou l'Union européenne imposent aux entreprises des mesures restreignant les rejets polluants (pesticides, carburants trop polluants) et favorisent à l'inverse l'utilisation de produits durables ou écologiques.

Les politiques sectorielles cherchent à éviter ou à réduire les externalités négatives liées aux productions économiques classiques. L'État et l'Union européenne valident ainsi des labels environnementaux et édictent des normes sanitaires ou écologiques.

#### EXEMPLE

Dans la production alimentaire, les normes écologiques favorisent ou normalisent l'élevage biologique, les produits sans pesticides ou à faible émission de carbone.

Les politiques de recherche et d'innovation visent à favoriser les innovations et modes de production respectueux de l'environnement (croissance verte) par l'invention de nouvelles formes de production.

#### EXEMPLE

Dans le domaine des transports, les politiques d'innovations vertes favorisent les énergies renouvelables et les biocarburants.

Les grandes entreprises financent des secteurs de recherche-développement (R&D). L'État joue un rôle déterminant en finançant la recherche théorique et en assurant l'efficacité du système de droit de propriété et des brevets.

Les politiques d'analyse et d'harmonisation normative et réglementaire cherchent à mesurer les niveaux de pollution et à fixer des objectifs d'action.

#### EXEMPLE

Les services de l'État mesurent la pollution en particules fines.

Ces politiques rendent également cohérentes les décisions sectorielles.

#### EXEMPLE

L'État et l'Union européenne fixent des objectifs communs aux entreprises (niveau de pollution autorisé, listes des produits dangereux pour l'environnement).



#### REMARQUE

Les débats autour de l'interdiction du glyphosate ont été nombreux en 2019-2020 en Europe. Ce pesticide employé pour favoriser la productivité agricole aurait des effets négatifs sur de nombreuses espèces vivantes (dont l'humain). Fin 2019, la Commission européenne l'a autorisé pour cinq ans de plus, en durcissant les règles d'évaluation des pesticides, contre l'avis de 9 pays, dont la France. Cet exemple montre que ces différentes politiques doivent se conjuguer pour établir une politique environnementale cohérente.

## **B** Les différentes échelles des politiques environnementales

**Les politiques environnementales s'opèrent à l'échelle mondiale, européenne, nationale et locale.**

À l'échelle mondiale, l'ONU favorise les traités d'accord sur les grandes questions environnementales (climat, gestion des océans, préservation de la biodiversité). Les traités élaborés ne sont cependant pas contraignants et reposent davantage sur des principes et des cadres à suivre lorsque cela est possible ou voulu par les pays signataires.

#### EXEMPLE

En 1992, sous l'égide de l'ONU, 168 pays signent la convention sur la diversité biologique s'engageant à mettre en place des organismes de protection de la biodiversité. L'Europe met ainsi en place le réseau Natura 2000 sur les espaces biologiques protégés.

L'Union européenne dispose d'une Agence européenne pour l'environnement (AEE) instituée en 1993.

L'Union européenne cherche à encourager une politique environnementale forte en Europe par :

- un système de certification (normes européennes) ;
- la mise en commun des réseaux de recherche (programmes de recherche européens sur les énergies renouvelables, par exemple).

À l'échelle nationale, chaque pays dispose d'un ministère de l'Écologie qui pilote les actions environnementales. En France, des organismes publics de recherche (CEA, CNRS, INRA) jouent un rôle central dans l'élaboration d'alternatives plus respectueuses de l'environnement, dans les principaux domaines de la production économique (énergie, agriculture, etc.).

À l'échelle locale, les associations, la société civile ou les ONG conjuguent leurs actions à celles des autorités régionales (communes, régions).

#### EXEMPLE

À l'échelon local, les initiatives prises par les mairies ou les collectivités en faveur de l'environnement sont nombreuses : gestion des parcs naturels, préservation des espèces endémiques, incitations et aides aux filières de production biologiques ou vertes, arrêtés anti-pesticides.



## Les moyens et les limites des politiques climatiques

Il existe des moyens pour mettre en œuvre les politiques climatiques, mais ils présentent des limites.

### DÉFINITION

#### Politique climatique

**La politique climatique** est l'ensemble des mesures prises par les instances publiques pour lutter contre les effets économiques et sociaux négatifs liés au changement climatique, lui-même lié à l'activité économique.

## A Les moyens des politiques climatiques

Les politiques climatiques reposent sur plusieurs moyens :

- la réglementation ;
- la taxation ;
- l'instauration d'un marché de quotas d'émission ;
- les subventions.



## Subventions



- À la recherche (laboratoires, programmes)



- Aux entreprises (financements, etc.)



- Aux individus (prime, crédits, etc.)

## Taxation



- De la production (ex : les 4X4)



- À la vente (ex : le pétrole)



- Des matières (ex : les bois rares)

## Réglementation



- Normes (UE, étatique, etc.)



- Traités internationaux, bilatéraux (COP 21)



- Interdictions (pesticides, produits polluants, etc.)



## 1. La réglementation

En matière climatique, la réglementation vise à instaurer des normes réduisant la pollution. Elle peut prendre différentes formes : fixation de seuils et de quantités, adoption de technologies particulières, normes de qualité.

Les réglementations peuvent porter sur plusieurs aspects du système de production ou d'échange, ou bien sur les comportements autorisés.

Réglementation	Exemples
<b>La fixation de seuils</b> : il s'agit de limiter l'emploi ou l'usage de certaines matières polluantes dans la production.	Les pesticides ou les produits à effet de serre.
<b>L'adoption favorisée ou forcée de certaines technologies</b> : il s'agit d'obtenir une transition vers des technologies « vertes » plus favorables aux objectifs environnementaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mise en place des pots catalytiques des voitures pour réduire les rejets en dioxyde de carbone.</li> <li>• En Europe, la norme UE.</li> <li>• En France, la certification NF.</li> </ul>

Grâce à la réglementation, l'État peut lutter contre un problème lié à une externalité climatique.

#### EXEMPLE

La déforestation agricole et la production de gaz à effet de serre par les industries contribuent au réchauffement climatique ; les émissions de particules fines par les automobiles accroissent la pollution de l'air.

La réglementation oblige à certains comportements ou en interdit d'autres. Les réglementations environnementales cherchent à contraindre les acteurs à réduire ou modifier leur mode de production.

#### EXEMPLE

Le certificat Crit'Air ou l'adoption de carburants plus écologiques peuvent réduire les effets climatiques liés à la circulation des véhicules automobiles.



#### REMARQUE

La réglementation peut aller jusqu'à l'interdiction de certaines productions. Les dérivés du carbone, du chlore ou de l'azote ont été interdits lors du sommet de Montréal en 1985 pour lutter contre l'affaiblissement de la couche d'ozone atmosphérique.

Les réglementations entraînent un coût économique de plus en plus élevé pour les producteurs. Dans un contexte concurrentiel, la recherche et le développement se focalisent davantage sur la baisse des coûts que sur l'efficacité environnementale des productions.

#### EXEMPLE

L'industrie automobile développe les premières voitures électriques modernes dans les années 1970 mais les moteurs à essence et diesel, bien que plus polluants, sont préférés en raison de leur coût inférieur.

## 2. La taxation

**La taxation consiste à faire payer les externalités négatives à leur producteur (principe du pollueur-payeur). Elle permet également de constituer des entrées d'argent pour l'État.**

Les écotaxes sont conçues comme des mécanismes désincitatifs qui entraînent les producteurs à réduire leur pollution. Il s'agit d'internaliser par le coût les effets négatifs de la production. Ce mécanisme a été mis

en évidence par Ronald Coase.

#### EXEMPLE

Dans certains pays européens, les émissions de dioxyde de soufre (dues à la combustion du charbon) sont taxées.

Par rapport aux réglementations, les taxes présentent l'avantage de constituer pour le gouvernement des rentrées fiscales mobilisables. Elles peuvent être appliquées à de nombreux domaines entraînant des externalités négatives (taxes carburant, taxes ménagères, taxes sur la surpêche ou l'usage de polluants).

#### EXEMPLE

En France, la taxe carbone adoptée en 2014 et plus généralement les taxes sur les produits pétroliers et dérivés (TICPE) s'inscrivent dans le principe de taxation et d'internalisation des externalités.

Les taxes constituent une pression fiscale forte à la fois :

- sur les entreprises confrontées à la concurrence mondiale ;
- sur les ménages confrontés aux ralentissements de la croissance et des revenus et à la précarité croissante des emplois.

Dans une économie mondialisée marquée par une division internationale de plus en plus intense des processus productifs, le système de taxe se heurte à son homogénéisation entre les acteurs internationaux.

#### EXEMPLE

Les SUV, véhicules très polluants, sont taxés de manière très différente selon les pays. En France, cette taxe est élevée, alors qu'aux États-Unis elle reste faible.

### 3. Le marché des quotas d'émission

**Dans le cadre du protocole de Kyoto (2005), les 184 États signataires ont mis en place un mécanisme de marché dans lequel les entreprises achètent des droits à polluer.**

Les pays industrialisés se sont engagés, pour la période 2008-2012, à réduire de 5,2 % leurs émissions des principaux gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990.

Le volume total d'émissions autorisées est fixé par une autorité, qui distribue des « quotas d'émission » aux agents émetteurs. Ces quotas sont ensuite échangeables sur le marché ainsi créé. Il détermine un prix par simple confrontation :

- de l'offre : son volume est fixé par les pouvoirs publics ;
- de la demande : elle émane des émetteurs.

Ce mécanisme présente un double avantage :

- Les faibles émetteurs sont gagnants : ils peuvent revendre ou louer leurs droits à polluer inutilisés à d'autres émetteurs qui émettent plus que prévu, et perçoivent donc une récompense pour leur civisme écologique.
- Les forts émetteurs sont perdants, ce qui satisfait au principe pollueur-payeur.

Le marché des quotas d'émission a des effets réduits, bien inférieurs aux objectifs retenus par le protocole de Kyoto. Certains pays, marqués par une production forte d'externalité climatique, ne respectent pas les engagements pris ou ne participent pas au système (les États-Unis, la Chine, l'Inde).

## 4. Les subventions à l'innovation verte

**Les procédés de subvention jouent un rôle incitatif, à l'inverse des mécanismes de taxation et de réglementation.**

De nombreux économistes comme Jean Tirole mettent en avant la nécessité de recourir à des subventions pour promouvoir l'innovation verte. Elles comprennent de nombreux dispositifs d'aides (financières, matérielles) dans le but de favoriser la production ou l'adoption de normes plus respectueuses de l'environnement.

L'État finance ainsi :

- la recherche et certaines entreprises en subventionnant des programmes (énergie renouvelable, agriculture biologique) ;
- les individus par des crédits d'impôts ou l'accord de primes favorisant certains achats ou comportements.

### EXEMPLE

En France, pour les individus, certains travaux d'isolation donnent lieu à des crédits d'impôts, le changement de véhicule vers un véhicule moins polluant donne lieu à des crédits verts. Par ailleurs, un système de « bonus-malus » permet d'orienter certaines productions ou achats.

## B Les limites des politiques climatiques

**L'efficacité des politiques climatiques reste limitée. Les politiques s'opèrent souvent à des échelles inadéquates pour réguler les problèmes de biens communs. Les accords internationaux se heurtent à de nombreux freins pour une mise en application efficace. Seule une modification des structures et des modèles économiques pourrait avoir un impact important.**

Les politologues et économistes comme Elinor Ostrom ou Jean Tirole montrent que les politiques publiques comme les mécanismes de marché opèrent à des échelles souvent inadéquates pour réguler les problèmes de biens communs : elles agissent à l'échelon local ou étatique alors qu'il faudrait prendre des décisions à l'échelle mondiale.

### DÉFINITION

#### Bien commun

**Un bien commun** présente les caractéristiques d'être :

- non exclusif : accessible à tous ;
- rival : son utilisation affecte l'utilisation des autres acteurs dans le temps ou l'espace.

### EXEMPLE

La forêt tropicale est accessible à tous (elle n'appartient à personne). La déforestation par certains pays (le Brésil, l'Indonésie) pour l'extension de l'agriculture du soja ou de l'huile de palme entraîne un réchauffement climatique qui nuit à l'ensemble des autres sociétés.

Les solutions pour améliorer les politiques climatiques passent donc par un changement important des structures et des modèles économiques (transition écologique).

Dans cet ordre d'idée, la réunion de la COP 21 en 2015 à Paris constitue un moment-clé dans l'organisation et la normalisation des politiques climatiques à travers le monde. Les pays signataires s'engagent à mettre en œuvre des politiques industrielles et économiques visant à réduire le réchauffement climatique planétaire en le limitant à 1,5 °C à 2 °C supplémentaires en moyenne à l'horizon 2100.

Pour autant, les solutions envisagées restent à élaborer :

- changements techniques (transition écologique des modes de production) ;
- réduction et modification des modes de consommation, notamment la décroissance (diminution des productions) ou l'économie circulaire (favorisant le recyclage) ;
- mise en place d'institutions internationales contraignantes (sur la gestion des eaux, de l'atmosphère, des pôles) qui pour l'instant restent les objets de vifs débats et oppositions.