

CHAPITRE 12 - Quelle action publique pour l'environnement ?

1. Quels acteurs ont fait de l'environnement un problème public ?

(p. 330 - 331)

Doc 1 p. 330 : Faits sociaux et problèmes publics

[...] Une expérience vécue ou une mesure ne suffisent pas pour créer une mobilisation sociale et à plus forte raison politique. De nombreux enjeux demeurent longtemps latents ou orphelins. Une situation dommageable, même bien évaluée, peut demeurer sans réponse sociale. [...] Le problème ne devient public que lorsque les acteurs se mobilisent et l'inscrivent dans l'espace public afin que quelque chose soit fait pour traiter « la condition ». Il devient alors un sujet d'attention, voire de controverses et des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes. La médiatisation tient ici un rôle considérable pour faire écho à ces débats, les nourrir d'images et de témoignages ; mais aussi en devenant partie prenante du problème et de l'appréciation de son urgence. Ce problème devient un enjeu politique à partir du moment où la solution qui est envisagée concerne la puissance publique. L'appel à une intervention de l'État vise alors, soit la prise en charge d'une situation ignorée jusque-là, soit la réforme de l'action publique existante mise en cause pour ses insuffisances ou ses orientations. À plus forte raison, l'enjeu devient politique lorsqu'une autorité publique s'empare du sujet et l'inscrit sur son agenda.

Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Sociologie de l'action publique,

Armand Colin, 2018.

Doc 3 p. 331 : Un instrument de mesure médiatisé par une ONG

Global Footprint Network est une organisation internationale à but non lucratif fondée en 2003. La stratégie clé de notre réseau consiste à mettre à disposition des données fiables sur l'empreinte écologique. Cette mesure complète de la soutenabilité écologique a été créée [...] au début des années 1990 [...]. Depuis sa création, Global Footprint Network a calculé les empreintes de plus de 200 pays pour chaque année de 1961 à 2016. Ces résultats sont inclus dans d'innombrables rapports d'organisations telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), ou l'Agence européenne pour l'environnement. Nous avons collaboré avec plus de 70 gouvernements de pays sur six continents et [...] plus de 80 organisations. Plus de quinze gouvernements nationaux ont utilisé notre indicateur pour la définition de leurs propres politiques.

D'après le site Internet de Global Footprint Network,

www.footprintnetwork.org.

2. Quelles relations entretiennent les acteurs qui interviennent sur les questions environnementales ? (p. 332 - 333)

Doc 2 p. 332 : L'ONU face au changement climatique

La Suédoise Greta Thunberg et quinze autres jeunes de douze pays âgés de 8 à 17 ans, dont la Française Iris Duquesne, ont saisi un groupe d'experts de l'ONU pour dénoncer les politiques publiques de cinq États : la France, l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil et la Turquie. Selon eux, les États visés « connaissaient les risques liés au changement climatique depuis des décennies » et malgré cela, ils « ne font pas baisser leurs émissions de gaz à effet de serre et continuent à promouvoir les énergies fossiles ». Il ne s'agit pas là à proprement parler d'une plainte en justice, mais de la saisine d'une administration de l'ONU, le Comité des droits de l'enfant. [...] Un « protocole [...], entré en vigueur en 2014, « permet à chaque enfant de déposer une plainte concernant des violations spécifiques de ses droits au titre de la Convention » [...]. Seuls 44 pays ont ratifié ce protocole [...]. Ce qui explique pourquoi les États-Unis, la Chine ou l'Inde, pourtant les plus gros émetteurs au monde de gaz à effet de serre, n'ont pas pu être visés : ils n'ont pas ratifié le texte. [...]

La démarche des adolescents, forte sur le plan symbolique, est aussi importante politiquement. Elle pourrait constituer une avancée majeure si les experts venaient à décider qu'il faut élargir le champ d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant au changement climatique.

Coralie Schaub, « Les droits de l'enfant, nouveau levier dans la lutte pour le climat », Libération, 2019.

Doc 3 p. 333 : La participation des citoyens

Qui se souvient de la première convention citoyenne pour le climat, organisée en France en 2002 ? À l'époque, ils étaient seize citoyens tirés au sort et formés durant trois week-ends. Le but était déjà d'« inviter un échantillon significatif de Français, les informer le plus scientifiquement et objectivement possible, et leur demander de réinterroger des experts avec leur nouveau bagage intellectuel, afin de donner enfin leur avis sur la question », expliquait alors au Monde le biologiste Jacques Testart, président à l'époque de la Commission française du développement durable (CFDD), dépendant du ministère de l'Environnement, qui avait organisé le dispositif.

Dix-sept ans plus tard, les recommandations de ces citoyens impressionnent par leur radicalité et leur caractère visionnaire : taxation du kérosène, généralisation du ferroutage¹, fonds mondial d'indemnisation en cas de catastrophe liée au réchauffement planétaire... « Mais, à l'époque, personne au Gouvernement n'en a regardé les résultats », note Marie-Angèle Hermitte, directrice de recherche honoraire au CNRS, qui avait coorganisé les débats. Si la convention citoyenne pour le climat de 2019 reste inédite en France par son ampleur (150 citoyens, six grands week-ends de débats), elle s'inscrit dans une histoire déjà longue. [...] Aux États-Unis, c'est à la suite d'un « sondage délibératif » auprès de citoyens tirés au sort que le Texas a décidé en 1998 d'accroître la part des énergies renouvelables au détriment du pétrole.

Claire Legros, « En France et à l'étranger, le sort varié des consultations de citoyens », Le Monde, 2019.

1.Mode de transport associant le train et la route

3. Quelles sont les différentes échelles de l'action publique pour l'environnement ? (p. 334 - 335)

Doc 1 p. 334 : Des accords internationaux

a. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

Article 2. L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des parties¹ pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique² dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques,
1992.

1. Nom donné aux rencontres annuelles organisées entre les pays signataires de la Convention-cadre des Nations unies.

2. Perturbations provoquées directement ou indirectement par l'activité humaine.

Doc 2 p. 334 : Les engagements de l'Union européenne pour le climat

Le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 prévoit des cibles et des objectifs stratégiques à l'échelle de l'UE pour la période 2021-2030.

- réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990) ;
- porter la part des énergies renouvelables à au moins 32 % ;
- améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5 %.

Le cadre d'action a été adopté par le Conseil européen¹ en octobre 2014.

Les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ont été révisés à la hausse en 2018.

« Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 »,
Commission européenne.

1. Regroupe les chefs d'État ou de Gouvernement de l'Union européenne.

Doc 3 p. 335 : La nécessité d'une action publique locale

À l'échelon national, l'État est plus pertinent pour fixer le cadre réglementaire et les incitations aidant les régions dans cette transition [énergétique]. Mais celles-ci ont une meilleure connaissance du territoire permettant d'identifier les besoins. L'une des leçons de l'expérience que mon équipe et moi [rev3]¹ menons dans les Hauts-de-France depuis plusieurs années, avec le conseil régional et la chambre de commerce, est que la transition écologique et sociale ne peut fonctionner que si tous les acteurs locaux, élus, entreprises, associations, citoyens sont impliqués. Nous les avons réunis au sein d'assemblées de pairs, consultées régulièrement et suivant la mise en place des projets. Cela fonctionne, et cela peut être reproduit ailleurs.

Face aux désastres climatiques à répétition qui nous attendent, chaque région devra développer sa résilience, afin d'être en mesure de disposer de sa propre alimentation électrique en cas de catastrophe nationale ou même, de cyberattaque sur le réseau global d'électricité. Une telle résilience sera facilitée par la production d'énergie décentralisée. L'État, lui, devra jouer un rôle de coordinateur. Un tel modèle sera bien sûr plus facile à mettre en place dans les pays fédéraux comme l'Allemagne. Moins dans les nations centralisées telle que la France.

D'après Jérémy Rifkin : « Notre survie dépend de la transformation de nos modes de production », Le Monde Économie, 2019.

1. La mission rev3, créée en décembre 2017 dans les Hauts-de-France, rassemble des équipes de la chambre de commerce et du conseil régional pour accompagner la création locale de projets associés à une économie plus durable.

4. Quels sont les instruments de la politique climatique ?

(p. 336 - 337)

Doc 1 p. 336 : Comment lutter contre le changement climatique ?

Un plein de gasoil coûte en réalité bien plus que quelques dizaines d'euros : il convient notamment d'y ajouter les dégâts sur la santé des particules fines dégagées lors de la combustion du carburant ainsi que les émissions de dioxyde de carbone qui aggravent le changement climatique [...]. La question est alors de [...] contraindre le système de prix à refléter le coût social [ou coût total] de l'utilisation du carbone. [...]

La solution réglementaire consiste à imposer aux producteurs et aux consommateurs des standards et des normes obligatoires qui respectent des objectifs environnementaux fixés par l'autorité publique.

[Une deuxième solution] [...] repose sur l'idée que le marché [...] peut efficacement réduire les maux environnementaux. [...] Le rôle de l'État est alors de créer un « marché des droits à polluer » dont il déterminera le plafond et dont le libre fonctionnement aboutira par le jeu de l'échange des permis entre les entreprises à déterminer le prix social [ou réel] du carbone.

Une troisième solution] [...] vise à utiliser l'outil fiscal¹ pour modifier les prix relatifs et inciter ainsi les agents à mieux intégrer la préservation de l'environnement dans leurs plans de consommation et de production.

Laurent Éloi, L'Économie européenne 2018, coll. « Repères »,

© Éditions La Découverte, 2018.

1. Ici, la taxe carbone.

Doc 2 p. 336 : La nécessité de subventionner les innovations vertes

Pourquoi est-il probable que le secteur privé, laissé à lui-même, ne soit pas capable de générer suffisamment d'innovations environnementales ? [...] Une première raison tient à ce que les économistes qualifient d'« externalité environnementale », autrement dit au fait que les producteurs, qui cherchent à maximiser leur profit, ne sont pas tenus de prendre en compte dans leurs choix de production et d'investissement les dommages qu'ils font subir au climat. [...] Une deuxième raison a trait à ce qu'on qualifie d'externalité de connaissance : dans une situation de laisser-faire, les entreprises ont tendance à orienter leurs efforts d'innovation en direction des secteurs dans lesquels elles disposent déjà d'un avantage technologique. Elles innoveront, autrement dit, dans les domaines dans lesquels elles sont déjà bonnes. La plupart du temps, il s'agit malheureusement de secteurs émetteurs de CO₂. Troisièmement, [...] : les entreprises rechignent à innover si elles ne peuvent pas bénéficier pleinement des retombées financières de leurs découvertes.

Philippe Aghion, David Hemous et Reinhilde Veugelers,
« Quelles politiques pour encourager l'innovation verte ? »,
Regards croisés sur l'économie, 2009.

Doc 3 p. 337 : Le marché du carbone

a. Le système d'échange de quotas

Depuis 2005, le [marché] européen [...] couvre près de 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. [...] Les États membres imposent un plafond sur les émissions des 11 000 installations concernées (production d'électricité, réseaux de chaleur, acier, ciment, raffinage, verre, papier, etc.), puis leur allouent les quotas correspondants à ce plafond. Les entreprises [pourront ensuite] échanger [ces permis] sur le marché.

D'après « Marchés du carbone », ministère de la Transition écologique et
solidaire, 2019.

5. Quels sont les avantages et les limites des instruments de la politique climatique ? (p. 338 - 339)

Doc 1 p. 338 : La mise en place de la taxe carbone en France

Toute taxe sur la pollution génère un double gain : la réduction de la pollution et les recettes budgétaires pouvant être utilisées pour satisfaire différents objectifs économiques. C'est le cas de la taxe carbone [...].

Parmi les pistes d'utilisation du revenu budgétaire associé à la fiscalité environnementale, soulager le coût du travail en lui substituant la fiscalité environnementale apparaît comme une option particulièrement séduisante. L'État est ainsi en mesure de dégager le même revenu budgétaire en allégeant simultanément la contrainte pesant sur les entreprises et les effets négatifs induits pour l'activité économique et la production de richesses.

[La fiscalité environnementale] n'est cependant pas neutre du point de vue de la distribution des richesses qu'elle génère. [...] Les dépenses énergétiques pèsent davantage dans le budget des ménages les plus modestes [...]. D'autre part, ces mêmes ménages ont en général des équipements vétustes et énergivores, qui les exposent fortement aux augmentations du coût des énergies. Enfin, plus on s'éloigne des centre-villes, plus l'offre de transport collectif est restreinte, de sorte que les ménages concernés n'ont aucune possibilité de modifier leurs comportements pour échapper à la taxe en réduisant leur consommation de carburants et les émissions de gaz à effet de serre associées.

[...] L'objectif de la taxe carbone n'est pas le rendement budgétaire, mais bien l'élimination des émissions de gaz à effet de serre [...]. [Elle] ne peut financer aucun objectif budgétaire de manière durable.

Vincent Bertrand, maître de conférences et chercheur en économie de l'énergie, Université de Franche-Comté, « Fiscalité verte et acceptabilité sociale : pourquoi ça coince ? », The Conversation, 2018.

Doc 2 p. 338 : La solution réglementaire en question

La réglementation consiste à imposer des obligations de faire (installer un pot catalytique¹ sur tous les véhicules neufs, par exemple) ou de ne pas faire (ne pas dépasser un seuil quantitatif d'émission de substances polluantes, par exemple).

La réglementation a comme défaut majeur d'un point de vue économique son application uniforme à tous les agents, sans tenir compte des différences de coûts de dépollution entre entreprises. Elle reste indispensable pour des pollutions jugées particulièrement dangereuses pour la santé [...], ou des cas de risques d'effets irréversibles et/ou très importants.

« Les instruments économiques au service des politiques
environnementales », Trésor Éco, 2007.

1. Élément du pot d'échappement qui permet de réduire les émissions nocives des gaz d'échappement.

6. Quelles contraintes pèsent sur la coopération internationale en matière de politique climatique ? (p. 340 - 341)

Doc 2 p. 340 : Les niches fiscales en France

Les 15,9 milliards de dépenses fiscales défavorables au climat proviennent de 40 niches fiscales. La grande majorité de ces niches défavorables sont des exonérations ou des taux réduits de TICPE¹. Ces avantages concernent d'abord le secteur des transports, avec l'exonération de la TICPE pour l'aviation, le moindre taux pour le gazole par rapport à l'essence, les remboursements aux poids lourds d'une partie de la composante carbone de la TICPE et l'exonération de taxe sur les carburants pour le transport maritime. Outre le transport, il existe un taux réduit de TICPE pour le gazole non routier (GNR) qui bénéficie au secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) et à l'agriculture.

D'après « Une évaluation climat à 360° du budget de l'État »,
Institut de l'économie pour le climat, octobre 2019.

1 Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui représente environ 40 % du coût du carburant à la pompe.

Doc 3 p. 341 : Les inégalités de développement et les émissions de CO₂

La part des ménages urbains possédant une voiture n'est que de 30 % en 2016 [en Chine] alors qu'elle est au moins de 80 % dans les pays développés (asiatiques comme non asiatiques). Il en va de même pour les besoins en énergie : en 2015, la consommation d'électricité par tête en Chine équivaut à la moitié de celle de l'Allemagne ou du Japon et au tiers de celle des États-Unis. Il ne semble donc pas politiquement possible pour les autorités chinoises de sacrifier la poursuite du développement économique et la hausse du niveau de vie de la population malgré leurs répercussions néfastes sur l'environnement. [...] De même qu'il existe déjà un contraste saisissant entre certaines villes côtières (Pékin, Shanghai, Canton) qui connaissent abondance et modernité et les campagnes à l'intérieur du pays vouées à la pauvreté et à la désolation, il est probable que le pire et le meilleur vont coexister en Chine en matière de promotion de développement durable. [...]

En effet, la Chine est non seulement le premier investisseur mondial dans les énergies renouvelables mais aussi le plus grand exportateur mondial d'équipements charbonniers. [...] Ces pratiques peuvent conduire à un scénario qui verrait la réduction des émissions à l'intérieur des frontières de la Chine se réaliser grâce à l'exportation de la pollution chinoise à l'étranger [...] vers des pays aux normes moins contraignantes.

Stéphanie Monjon, Sandra Poncet, La Transition écologique en Chine,
Éditions Rue d'Ulm, 2018.

Mobiliser les SES - GRAND ORAL p. 342 - 343 : Quel monde pour demain ?

Doc c p. 342 : L'anthropocène

Anthropocène : le terme signifie en grec « l'âge de l'homme ». Il qualifie l'ère géopolitique présente, où les activités humaines ont un impact plus important que tout autre facteur sur l'environnement planétaire. La plupart des chercheurs le font débuter à la Révolution industrielle, quelques-uns remontent aussi loin que la Révolution agricole, d'autres encore aussi récemment que la maîtrise de l'énergie atomique.

Laurent Testot, Cataclysmes, une histoire environnementale de l'humanité,

Payot, 2018.

Doc 2 p. 343 : De nouvelles solutions politiques ?

a. Les limites de la démocratie électorale

[...] Le philosophe Dominique Bourg estime que la démocratie électorale que nous connaissons, pour des raisons qui lui sont inhérentes, n'est pas à la hauteur de l'urgence climatique et n'aura pas les moyens de l'être. [...] Presque toujours, le citoyen vote sur des enjeux immédiats : le pouvoir d'achat, l'emploi ou l'immigration.

Or la menace climatique, en termes de perception, n'a pas l'impact du chômage ou des inégalités. Le problème numéro un de l'écologie consiste à faire adopter des mesures drastiques dont les effets ne seront mesurés que par nos petits-enfants.

« Aucun homme politique ou parti ne remportera une élection sur un tel programme »
juge Dennis Meadows, co-auteur du rapport du Club de Rome en 1972.

Sylvain Cypel, « Démocratie, est-elle à la hauteur ? », Le un, n° 255,
2019.

b. Un exemple de démocratie participative et locale

La réunion du tram Sabha dure déjà depuis plus de trois heures. [...] Assis un peu en retrait, Elango Rangaswamy me glisse en souriant : « ce n'est pas facile de mettre tout le monde d'accord... » Ici, à Kuthambakkam, tous les habitants sont associés aux décisions de la municipalité. Et même si elle suscite des discussions sans fin, cette démocratie a ouvert la voie à des changements radicaux qui ont fait connaître ce village de 5 000 habitants au-delà des frontières de l'Inde. [...] À 36 ans, Elango décide d'agir et se fait élire sarpanch (maire). « Si on veut changer l'Inde, mieux vaut commencer par son propre village », dit-il en souriant. [...] En dix ans, Elango a obtenu des résultats que bien des maires peuvent lui envier : scolarisation universelle, éradication des ghettos insalubres, mixité sociale, fin des violences, assainissement, sources renouvelables d'eau, éclairage public au solaire.

Bénédicte Manier, *La Route verte des Indes. Au pays des transitions écologiques et citoyennes*, L'écopoche, 2018.

L'ESSENTIEL p. 344 -345 : Quelle action publique pour l'environnement ?

Les incendies ont détruit 10 millions d'hectares en Australie entre septembre 2019 et janvier 2020. Les réactions citoyennes qu'ont déclenché ces feux, inédits par leur durée et les zones touchées, ou les grèves climatiques menées depuis 2019 par de jeunes citoyens, posent de manière spectaculaire la question de l'environnement.

Les acteurs des questions environnementales

La question environnementale est devenue un problème public inscrit à l'agenda politique grâce à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs. Les mouvements citoyens, à l'organisation desquels participent activement les organisations non gouvernementales (ONG), s'appuient sur les connaissances produites par les experts pour interpeler les médias, l'opinion et les pouvoirs publics sur le caractère non soutenable de la croissance. Les partis politiques, parfois issus de ces mouvements, contribuent au traitement politique de la question environnementale. Ces mobilisations peuvent aussi aboutir à la création de nouvelles formes d'entreprises, plus respectueuses de l'environnement.

Tous ces acteurs mobilisés s'opposent ou coopèrent. Ainsi, de nombreuses actions collectives menées par des associations de citoyens mobilisées utilisent l'instrument juridique contre les États ou la désobéissance civile pour dénoncer l'inaction des pouvoirs publics. Toutefois, les ONG peuvent coopérer avec les pouvoirs publics en apportant leur expertise dans le cadre de l'élaboration des politiques environnementales. Des citoyens (tirés au sort) sont parfois consultés sur les questions climatiques. De nombreuses initiatives locales sont bâties grâce à la coopération de citoyens, d'entreprises et de collectivités locales.

Les échelles de l'action publique pour l'environnement

En 1992, la signature de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques marque une étape majeure dans la mise en place d'une coopération internationale sur la question environnementale. Les engagements pris en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre après la signature du Protocole de Kyoto en 1997 ou celle de l'Accord de Paris en 2015 se déclinent ensuite à l'échelle européenne, puis nationale et enfin locale.

Ainsi, les États européens devront présenter des plans d'action nationaux de développement des énergies renouvelables d'ici 2023, conformément au Pacte vert pour l'Europe présentés par la Commission européenne en 2019, lui-même en réponse à l'Accord de Paris.

Instruments des pouvoirs publics pour lutter contre le changement climatique

La lutte contre le changement climatique repose sur plusieurs instruments. La réglementation impose des normes de production ou des interdictions qui contraignent le comportement des agents économiques. Il s'agit, par exemple, d'interdire la circulation des véhicules les plus polluants dans les villes en cas de pic de pollution. L'outil fiscal (taxation) et le marché carbone, quant à eux, visent à favoriser les comportements les plus vertueux et à pénaliser les moins respectueux de l'environnement. L'un comme l'autre fixent un prix à chaque tonne de CO₂ émise et permettent d'internaliser les externalités de l'activité économique émettrice de gaz à effet de serre, en réduisant l'écart entre le coût social et le coût privé (coût uniquement payé par les agents). Plus ce prix est élevé, plus les agents sont incités à réduire leur empreinte carbone. Si la taxation augmente le coût privé d'un bien, la

subvention le diminue. Ainsi, les entreprises sont incitées à investir dans l'innovation verte et les ménages à s'orienter vers des modes de consommation plus respectueux de l'environnement.

La mise en œuvre de ces instruments est soumise à des contraintes, qui peuvent mener à des dysfonctionnements de l'action publique. En effet, la réglementation s'applique uniformément à tous les acteurs économiques, quels que soient les coûts supplémentaires respectifs que son application génère. Mais son caractère contraignant la rend indispensable pour les pollutions les plus dangereuses. De même, une taxe peut pénaliser les ménages les plus pauvres, car la transition vers une consommation moins polluante pèse plus lourdement dans leur budget.

Enfin, les négociations internationales en matière de politique climatique font face à deux principaux obstacles. La sauvegarde du climat pose un problème de bien commun : certains États peuvent adopter un comportement de passager clandestin. La mise en place d'une taxe carbone dans un pays a un coût politique important, alors que les bénéfices ne sont pas immédiats, ni exclusivement réservés aux pays ayant consenti à un effort. Les inégalités de développement entre les pays posent par ailleurs la question de la justice climatique. En effet, comment répartir les efforts de réduction des émissions de CO₂ entre les pays les plus développés, qui sont aussi sur le long terme les principaux responsables des changements climatiques, et les pays en développement qui, en se développant, pèsent sur les efforts communs de réduction de ces émissions ?