

SES

CHAPITRE 12 – Quelle action publique pour l'environnement ?

Dossier 1 p. 262 : Comment sont construites les questions environnementales comme problème public ?

Doc 1 p. 262 : Définition de la construction d'un problème public

Aucun problème n'est intrinsèquement public, du fait de propriétés spécifiques. Il n'existe pas de seuil objectif, mesurable (correspondant, par exemple, à un chiffre n de personnes touchées), à partir duquel un problème devient un sujet de préoccupations collectives. [...]

L'apport principal du constructivisme est de prendre en compte le rôle d'acteurs sociaux dans la définition des problèmes : sont des problèmes collectifs ceux que des individus considèrent comme tels. « Du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, lobbies, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...) ». [...]

Les travaux s'inscrivant dans cette perspective ont aussi cherché à analyser la façon dont s'opérait le processus de publicisation. William Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat (1980-1981) ont élaboré un cadre d'analyse permettant de décrire l'émergence et la transformation des litiges. Ils distinguent trois étapes principales :

- Phase 1 : la formulation du problème en problème public (le naming). Autrement dit, la construction intellectuelle d'un problème individuel en problème collectif ;
- Phase 2 : l'imputation de responsabilité du problème, c'est-à-dire la désignation des causes collectives du problème (le blaming) ;
- Phase 3 : l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques, qui correspond, au sens propre, à la publicisation du problème (le claming).

D'après Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, n° 1,

2010

Dossier 2 p. 266 : Comment les pouvoirs publics font-ils face aux externalités négatives sur l'environnement ?

Zoom 2 p. 266 : Rappel de la 1^{re} : taxe et externalités

Les producteurs calculent les quantités offertes à partir de leurs coûts privés, qui n'intègrent pas les coûts sociaux et environnementaux engendrés par les externalités négatives issues de leur production. Cela les conduit, pour chaque niveau de prix, à offrir davantage (courbe bleue) que s'ils avaient tenu compte de l'intégralité des coûts occasionnés (courbe rouge). La quantité de marché ainsi produite excède donc la quantité optimale et aboutit à une « perte de bien-être ».

Dans ce cas, on peut imposer au producteur une **taxe du montant de l'externalité**, afin que le coût social soit le coût effectivement supporté par le producteur : les quantités offertes pour chaque niveau de prix diminuent, la courbe d'offre se déplace vers la gauche et le nouvel équilibre se fait à un prix plus élevé avec des quantités moindres.

Doc 5 p. 267 : Réglementation environnementale : l'exemple du secteur du bâtiment

La première réglementation thermique a vu le jour en 1974, à la suite du choc pétrolier, avec pour objectif de fixer des limites de consommation énergétique pour les bâtiments résidentiels neufs. Au rythme d'environ une par décennie, les réglementations thermiques se sont succédé jusqu'à la réglementation thermique 2012 (RT2012), en application depuis le 1^{er} janvier 2013 et aujourd'hui toujours en vigueur. Ces réglementations sont devenues plus exigeantes avec le temps et ont couvert des champs de plus en plus vastes. Chauffage, surface vitrée, ventilation ou encore isolation, elles ont néanmoins toujours gardé pour objectif quasi exclusif de réduire les consommations énergétiques.

En signant l'Accord de Paris en 2015, la France a pris un engagement important dans la lutte contre le changement climatique. [...] Cette ambition a été réaffirmée dans la loi énergie-climat qui prévoit d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et, à ce titre, le secteur du bâtiment, avec plus de 25 % des émissions nationales en 2019, se place en 2^e position après les transports. Aussi, l'État, avec l'aide des acteurs du secteur, a lancé un projet inédit pour prendre en compte dans la réglementation non seulement les consommations d'énergie, mais aussi les émissions de carbone, y compris celles liées à la phase de construction du bâtiment, la réglementation environnementale 2020 (RE2020). Cette nouvelle réglementation, qui viendra remplacer la RT2012, émerge de la volonté de l'État et du dialogue avec les acteurs qui ont décidé d'agir collectivement pour réduire les émissions du bâtiment.

« RE2020 : Éco-construire pour le confort de tous », *Ministère de la Transition écologique, 2021*

Doc 2 p. 268 : Avantages et limites des différents instruments

Pour atteindre un objectif de politique publique (par exemple réduire les émissions de gaz à effet de serre), l'État dispose de plusieurs outils :

Réglementations – normes : il s'agit de contraindre certains acteurs à respecter des normes, interdictions, obligations, niveaux de qualité, etc. Ces mesures ont l'avantage d'être globalement claires, de mener directement au résultat fixé et de devoir être respectées par tous. Mais elles peuvent poser des problèmes d'acceptabilité de la part des acteurs économiques (par exemple les industriels). De plus, pour être efficaces, elles doivent être associées à des contrôles et des sanctions (amendes, pénalités financières, etc.).

Fiscalité – mécanismes de marché : plutôt que de contraindre comme avec la réglementation, il s'agit d'agir sur le prix des biens et services (par exemple le prix de l'énergie fossile) et donc d'inciter les consommateurs et les entreprises à s'orienter vers des produits moins polluants. Par exemple, le marché européen des quotas carbone oblige les entreprises qui émettent des gaz à effet de serre (GES) à acheter des quotas, ce qui renchérit le coût de leurs émissions et les incite à les réduire. Il en va de même pour la composante carbone des taxes intérieures de consommation des énergies (dite « taxe carbone »). Ces dispositifs ont l'avantage de laisser une grande souplesse aux acteurs qui peuvent être mieux à même de décider quel comportement adopter pour réduire leurs émissions au moindre coût. Ces mécanismes permettent également de générer des recettes qui peuvent être réinvesties en soutien à la transition écologique et en accompagnement des acteurs impactés (sous forme de chèque énergie par exemple). Contrairement au marché des quotas carbone qui fixe un plafond d'émissions qui ne peut pas être dépassé,

une taxe ne garantit pas forcément que l'objectif de réduction des émissions sera atteint. Par ailleurs, ces mécanismes agissent directement sur les prix, ce qui peut mettre en difficulté certains acteurs plus fragiles et se révéler peu incitatif pour d'autres acteurs peu sensibles aux variations des prix.

Subventions : il s'agit d'attribuer des aides financières pour certaines solutions en vue de favoriser leur développement. Elles ont l'avantage de faciliter les investissements des acteurs pour la transition écologique, de rendre économiquement compétitives certaines solutions non encore rentables et d'être socialement plus acceptables. Elles ont néanmoins un coût pour les finances publiques, et ne garantissent pas forcément que l'objectif global sera atteint car il n'est pas possible de prévoir avec certitude combien d'acteurs auront recours à ces subventions et dans quelle proportion.

« Thème 5 : Quel équilibre entre les différents outils de politique publique pour la lutte contre le changement climatique ? », *Ministère de la Transition écologique*

Doc 8 p. 269 : Une critique des dysfonctionnements de l'action publique

De Montesquieu aux *Founding Fathers* de la constitution américaine, en passant par tous les grands constitutionnalistes et Karl Marx lui-même, la possibilité que l'État soit capturé par des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt collectif et que dans un système démocratique la préoccupation d'être élu ou réélu prime sur toute autre préoccupation, ont toujours été le fondement même de la réflexion politique. [...]

Le bon fonctionnement du marché dépend du bon fonctionnement de l'État.

Inversement, un État défaillant ne peut ni contribuer à l'efficacité du marché, ni lui offrir une alternative. Cependant, tout comme les marchés, l'État est souvent défaillant. Les causes en sont multiples.

La première en est la capture par les lobbies. On pense souvent aux amitiés ou aux petits arrangements (par exemple, la perspective d'emplois futurs dans un secteur donné) qui créent une connivence entre l'État et ceux qu'il est supposé réguler. Mais ce n'est qu'une petite partie de l'équation. Il est dans la nature des incitations en politique de vouloir être élu ou réélu, ce qui peut déformer les décisions de deux manières.

Tout d'abord, la tentation est grande de surfer sur les préjugés et le manque de compétences de l'électorat. Ensuite, les coûts de politiques favorables à un groupe de pression sont souvent peu visibles par le reste de la collectivité (par exemple les contribuables et les consommateurs), mais leurs bénéfices hautement visibles au sein d'un groupe de pression hypermobilisé. Cette asymétrie d'information, parfois renforcée par un choix délibéré de rendre les aides opaques, biaise les choix publics.

Jean Tirole, *Économie du bien commun*, PUF, 2016

Doc 9 p. 269 : Le risque de conflit d'intérêt

Les observateurs craignaient de ne pouvoir débattre sereinement de l'avenir des énergies fossiles, lors de la prochaine COP qui se tiendra fin 2023, aux Émirats arabes unis, septième producteur mondial de pétrole. Cette annonce aura probablement raison de leurs derniers espoirs : les autorités émiraties ont nommé président de l'événement Sultan Ahmed Al Jaber, PDG de la principale compagnie pétrolière émiratie, ministre de l'Industrie et envoyé spécial pour le climat.

« La nomination de Sultan Ahmed Al Jaber à la présidence de la COP28, [...] constitue un conflit d'intérêts scandaleux, a réagi Harjeet Singh, de l'organisation Climate Action Network International. La menace constante des lobbyistes des combustibles fossiles lors des négociations climatiques de l'ONU a toujours affaibli les résultats de la Conférence sur le climat, mais cette situation atteint un autre niveau dangereux et sans précédent. »

Dossier 3 p. 270 : Quelles contraintes pèsent sur les accords internationaux en matière de protection de l'environnement ?

Doc 1 p. 270 : Rappel de 1^{re} : la notion de « bien commun »

	Excluabilité → L'accès au bien est limité	Non excluabilité → Il est difficile d'empêcher l'accès au bien
Rivalité → La consommation d'un individu réduit ou dégrade celle d'autres individus	Biens privatifs Ex. : vêtements, aliments, etc.	Biens communs Ex. : ressources halieutiques (poissons...)
Non rivalité → La consommation d'un individu ne réduit pas celle des autres individus	Biens de club Ex. : télévision à péage (à abonnement)	Bien collectif Ex. : défense nationale

Doc 2 p. 270 : La stratégie de passager clandestin

Aucune taxe n'est populaire, mais la taxe carbone, elle, est mondialement impopulaire, ce qui accroît encore le nombre des « passagers clandestins ».

Actuellement 46 États et juridictions ont instauré une taxe carbone.

Le gouvernement de l'Ontario a saisi la Cour suprême pour faire invalider la taxe carbone actuelle. Il y a des élections cet automne au Canada, et la taxe sur le carbone est l'un des boucs émissaires du candidat en tête des sondages, Andrew Sheer.

En Australie, le gouvernement travailliste ne l'a gardé que deux ans, en Afrique du Sud, les entreprises agitent le spectre des licenciements et des fermetures d'usine.

Moins on taxe, plus on est compétitif. La dynamique mondiale n'est pas favorable, ne pas taxer les émissions des entreprises sur son territoire, c'est être plus compétitif.

Extrait du podcast, *France Culture*, 21 septembre 2019

Zoom 4 p. 271 : L'aide aux pays en développement toujours insuffisante

La politiques d'adaptation vise à limiter les impacts du changement climatique et les dommages associés sur les activités socio-économiques et sur la nature. Elle est complémentaire des **politiques d'atténuation**, qui visent à limiter l'augmentation des émissions de combustibles fossiles risquant d'entraîner une hausse irréversible et catastrophique de la température de la planète.

Dans la mesure où les impacts du réchauffement climatique frappent de manière directe et violente les pays en développement, **les accords internationaux prévoient que les pays du nord apportent des aides aux pays en développement pour contribuer à leurs efforts d'adaptation**. Malheureusement, **les accords sont très peu contraignants pour les pays du nord et le volume des aides reste insuffisant**, par rapport à des risques climatiques en forte hausse.

En 2022, 7,6 milliards d'euros de financements climat dans les pays en développement, dont 2,6 milliards pour l'adaptation, ont été fournis. La France a débloqué 173 millions d'euros dans différents fonds dédiés à la lutte contre la vulnérabilité climatique.

Le chapitre autrement p. 272

Chlordécone, Képone, Curlone... les noms changent mais les effets demeurent: toxique et persistant, ce produit s'infiltré dans les sols et les nappes phréatiques et contamine toute la chaîne alimentaire. Massivement utilisé dans les bananeraies entre 1981 et 1993 en Guadeloupe et en Martinique contre un champignon (le cercosporiose) et un parasite (le charançon), ce pesticide est au centre d'un scandale sanitaire méconnu. Car son usage s'est poursuivi aux Antilles alors même qu'il était interdit en métropole depuis 1990 et que ses méfaits étaient connus depuis plusieurs décennies. Dès 1975, de graves troubles neurologiques (tremblements, nervosité, troubles de la vue...) sont constatés chez des ouvriers de l'usine Hopewell en Virginie où l'on produit le pesticide Képone. L'entreprise ferme et le produit est interdit aux États-Unis, puis classé cancérigène dès 1979 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Mais après le passage des cyclones David (1979) et Allen (1980) aux Antilles, qui augmentent la présence des parasites dans les bananeraies, son usage est autorisé en 1981 en France par le ministère de l'Agriculture. [...]

Lobbies agrochimiques et députés-bananes

Après son interdiction en 1990 en métropole, le ministère de l'Agriculture accorde une dérogation aux producteurs pour écouler leurs stocks jusqu'en 1993 en Guadeloupe et en Martinique. Selon Louis Boutrin et Raphaël Confiant, l'industrie agrochimique et celle de la banane ont alors exercé de fortes pressions sur les

autorités françaises, notamment à travers des élus liés aux grands planteurs béké¹, surnommés aux Antilles les « députés-bananes », qui ont plaidé en faveur de cette dérogation. L'économie antillaise est en effet très dépendante de la banane, une monoculture orientée vers l'exportation. Afin d'y maintenir un haut niveau de production, au moins 300 tonnes de chlordécone ont été utilisées en Guadeloupe et en Martinique de 1972 à 1993. Et les derniers stocks n'ont finalement été saisis qu'en 2002. 6 500 hectares de sols sont aujourd'hui contaminés en Guadeloupe, essentiellement en Basse-Terre, et 14 500 en Martinique, soit environ un quart de la surface agricole utile de ces îles.

Le coût sanitaire

Or, la durée de vie du chlordécone dans les sols va de soixante-dix à sept cents ans (selon la qualité de la terre). Il se transmet ainsi aux cultures, contamine les élevages en pâture et, via les nappes phréatiques, pollue l'eau des rivières puis de la mer, atteignant les poissons et les crustacés. Amplifiés par l'écosystème insulaire, ses effets sanitaires sont dramatiques. En 2007, le rapport du cancérologue Dominique Belpomme, dans une démarche de contre-expertise initiée par l'association Pour une Martinique autrement (Puma), relevait une incidence du cancer de la prostate deux fois plus élevée en Guadeloupe et en Martinique qu'en France métropolitaine (et trois fois plus qu'en Jamaïque). Une forte progression apparaît également à partir des années 1980.

Face à cela, l'État a réagi avec beaucoup de lenteur, malgré les alertes des

¹ Terme qui désigne aux Antilles françaises les descendants des premiers colons européens.

associations écologistes et de la DDASS² de Guadeloupe. Dans sa chronologie de la « saga du chlordécone », Pierre-Benoît Joly³ date le début de la prise de conscience de l'État en 1999, quand des filtres à charbon actif sont installés pour l'approvisionnement en eau potable. Il faudra encore attendre 2002 et la saisie à Dunkerque de patates douces polluées, en provenance de Martinique, pour qu'une analyse de sol soit rendue obligatoire avant la mise en culture des légumes-racines. Quant aux interdictions de pêche, les premières ne datent que de 2004, avant d'être renforcées en 2010 et 2013. De même, il faudra attendre que Dominique Belpomme s'empare de la question pour que le premier plan chlordécone global soit adopté en 2008. [...]

Mesurer la casse

Des études ont été réalisées par l'Inserm⁴ sur le cancer de la prostate, établissant un surrisque, et sur les effets de l'exposition in utero des enfants, révélant la fréquence des retards psychomoteurs. Mais « quid des effets cocktails avec d'autres pesticides et de l'incidence des autres cancers ? », se demande Josiane Josepelage, présidente de l'Association médicale pour la sauvegarde de l'environnement et de la santé (Amses). De même, aucune étude n'est à ce jour disponible sur l'impact

² Direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Il s'agit d'un service de l'État.

³ Directeur de recherche à l'INRA et auteur d'un des principaux rapports sur le chlordécone.

⁴ Institut national de la santé et de la recherche médicale.

économique de cet empoisonnement. « On s'est interdit de mesurer la casse, estime Nicolas Diaz, du Comité régional des pêches maritimes et des éleveurs marins de Guadeloupe, afin de ne pas donner prise à des demandes de préjudice. »

Les deux plans chlordécone de 2008-2010 et 2011-2013 ont été dotés respectivement d'un budget de 33 millions et 31 millions d'euros, soit 0,03 % du produit intérieur brut de la Guadeloupe ou de la Martinique. Le troisième plan (2014-2020) est, dans la continuité des deux premiers, destiné à l'accompagnement des agriculteurs, pêcheurs et aquaculteurs pour s'adapter ou se reconverter. Mais, comme le rappelle Éric Godard, ingénieur du ministère de la Santé qui fut chargé de mission interrégionale sur ces deux plans, « les dossiers de demande d'aides sont complexes à remplir pour les petits producteurs ». Et la situation de ces derniers est d'autant plus difficile à régler que « leur assise financière est précaire » et que les « pressions sur le foncier sont déjà importantes en Guadeloupe et en Martinique ». [...]

Plan banane durable

Paradoxalement, le secteur bananier parvient à mieux tirer son épingle du jeu avec le « plan banane durable », signé par le groupement des producteurs de bananes (Ugpan) et les pouvoirs publics. Les 100 millions d'euros de crédits européens versés aux 700 producteurs de ces îles sont conditionnés par le respect de critères environnementaux. Officiellement, les objectifs du plan (réduire l'usage des pesticides de 50% entre 2006 et 2008 et de 75% entre 2008 et 2013) ont été suivis.

Mais l'épandage aérien de pesticides se poursuit dans les bananeraies et fait encore l'objet de dérogations dans ces îles malgré le sinistre écho qu'y revêt ce terme. Ainsi, la norme de 300 mètres de distance à respecter par rapport aux habitations dans

l'Union européenne est réduite à 50 mètres aux Antilles. Règle que les alizés qui balaient ces îles rendent illusoire. Aussi, l'annulation en décembre 2012 par le tribunal administratif de Basse-Terre des arrêtés d'autorisation de l'épandage aérien de trois fongicides (Tilt, Sico et Bion) n'est qu'un premier pas aux yeux des associations (SOS Environnement, Amazona...) qui ont réclamé ce moratoire.

La banane représente toujours 27 % de la production agricole de la Guadeloupe et 42 % de celle de la Martinique. Fortement soumise à la concurrence de pays d'Afrique et d'Amérique latine à bas coûts de main-d'œuvre, elle ne survit que grâce aux subventions de l'État et de l'Union européenne.

Naïri Nahapétian, Alternatives économiques, 3 octobre 2018

Réviser le chapitre p. 274 : Quelle action publique pour l'environnement ?

1. Comment sont construites les questions environnementales comme problème public ?

Pourquoi les sociologues et les politistes parlent-ils d'**action publique** plutôt que de politiques publiques ? Parce que le terme de politique publique insiste principalement sur le rôle de l'État ou des collectivités locales dans la conception et la mise en œuvre des politiques, laissant de côté le fait que l'action publique est le résultat de l'interaction entre les **nombreux acteurs** qui participent à construire les problèmes publics et qui, directement ou indirectement, influencent l'action de pouvoirs publics à différentes échelles.

Ainsi, si en principe les **pouvoirs publics** conçoivent et mettent en œuvre l'action publique en matière d'environnement en fonction des programmes politiques des **partis politiques** ou des coalitions au pouvoir, leurs décisions tiennent compte des avis des **experts**, exprimés au travers des travaux des scientifiques (nationaux et internationaux, comme ceux du GIEC, par exemple) mais elles sont aussi affectées par les actions et les stratégies déployées par de nombreux autres acteurs, à l'échelle locale, nationale ou internationale.

En France, par exemple, la mise en place d'une « taxe carbone » sur l'essence a été contrariée par l'action de **mouvements citoyens** (le mouvement des « gilets jaunes », au départ des occupations de ronds-points, organisées notamment par le biais de Facebook). Les mobilisations citoyennes, grâce au relais des médias et des réseaux sociaux, peuvent même prendre une ampleur internationale, comme la grève scolaire

pour le climat « Fridays for Future » initiée à Stockholm par Greta Thunberg et qui s'est rapidement diffusée à l'échelle mondiale. Les citoyens peuvent aussi s'organiser dans le cadre d'associations. Dans le domaine environnemental, certaines ont une dimension internationale (WWF, Greenpeace...) : ces **ONG** (organisations non gouvernementales) jouent à la fois un rôle de lanceuses d'alerte, de sensibilisation auprès du public et sont parfois associées à la définition des politiques dans le cadre de comités consultatifs, nationaux ou internationaux.

Les **entreprises** jouent aussi un rôle. Si l'essor de la notion de « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) témoigne d'une volonté des entreprises d'intégrer des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités, il n'en reste pas moins que les grandes entreprises cherchent essentiellement à orienter l'action des pouvoirs publics en matière d'environnement pour éviter des politiques publiques qu'elles jugent trop contraignantes ou défavorables à leur compétitivité. Pour cela, elles déploient d'importants moyens de communication et exercent un important lobbying à l'échelle nationale et internationale (par exemple à la Commission européenne, à Bruxelles).

Les questions environnementales sont construites comme problème public et mises à l'agenda sous l'impulsion – ou parfois malgré les résistances – de ces différents acteurs qui peuvent entretenir, selon les circonstances, des **relations de coopération ou de conflit**. En effet, pour qu'un fait social (par exemple les questions environnementales) devienne un « **problème public** », il est nécessaire qu'un certain nombre d'acteurs (par exemple des associations de citoyens, des ONG, des « experts », des médias...) agissent pour construire ce problème « comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique ».

Une fois que la question est construite comme problème public, sa **mise à l'agenda politique** – et donc sa prise en charge concrète par l'action publique – n'est possible qu'à condition qu'un certain nombre de circonstances soient réunies : c'est ce que l'on appelle une « fenêtre d'opportunité ».

Comme beaucoup de faits sociaux, les questions environnementales mettent en jeu l'intérêt collectif mais aussi de multiples intérêts particuliers. Ces deux dimensions se traduisent par des efforts de coopération, dont les différentes COP sont un exemple à l'échelle internationale mais aussi par des conflits, dont le cas de « méga-bassines » est un exemple récent.

Une fois que les problèmes environnementaux sont construits en tant que problème public et qu'ils sont mis à l'agenda politique, ils font l'objet d'une action de la part des pouvoirs publics. Cette action **articule différentes échelles** (de l'échelle locale à l'échelle internationale, en passant par l'échelle nationale ou européenne) et, pour la mener à bien, les pouvoirs publics disposent de différents instruments dont il faut interroger l'efficacité et les limites.

2. Comment les pouvoirs publics font-ils face aux externalités négatives sur l'environnement ?

L'action des pouvoirs publics en matière de politiques climatiques est rendue nécessaire car le fonctionnement du libre marché tend à produire de nombreuses **externalités négatives sur l'environnement**. Pour y faire face, les pouvoirs publics disposent de 4 principaux types d'instruments, qui ont chacun leurs avantages et leurs limites. En l'occurrence, les pouvoirs publics peuvent contraindre les agents par le biais de **réglementations** ou les inciter à modifier leurs comportements par le

recours à la **taxation**, à la **subvention**, ou encore par la mise en place d'un **marché** spécifique (voir tableau page 276).

Au-delà des limites spécifiques propres à chacun de ces instruments, la mise en œuvre des politiques climatiques peut se heurter à des **dysfonctionnements de l'action publique**. En effet, outre les **conflits d'intérêts** toujours possibles entre les décideurs politiques et les acteurs économiques concernés, on observe une tendance de l'action publique à être affectée par le fait que les gouvernants souhaitent être réélus. Cela les pousse à orienter l'action publique en fonction de considérations de court terme et dans un sens supposé satisfaire les électeurs, quand bien même ceux-ci auraient une vision tronquée des enjeux. Dans le cas des politiques climatiques, cela encourage les gouvernants à éviter les décisions « impopulaires » à court terme, mais qui seraient nécessaires pour le long terme.

INSTRUMENTS	AVANTAGES	LIMITES
<p>Réglementations</p> <p>Il s'agit de contraindre certains acteurs à respecter des normes, interdictions, obligations, niveaux de qualité, etc.</p>	<p>Mesures claires, qui mènent directement au résultat fixé et doivent être respectées par tous.</p>	<p>Elles peuvent poser des problèmes d'acceptabilité de la part des acteurs économiques et doivent être associées à des contrôles et des sanctions (amendes, pénalités financières, etc.).</p>
<p>Marchés de quotas d'émission</p> <p>Il s'agit d'agir sur le prix</p>	<p>Une grande souplesse laissée aux entreprises pour adapter au</p>	<p>Les mécanismes de marché agissent directement sur</p>

<p>des émissions de GES pour conduire les entreprises à les réduire. Par ailleurs, un plafond d'émissions est fixé pour chaque entreprise.</p>	<p>mieux leur comportement et réduire leurs émissions au moindre coût.</p>	<p>les prix et peuvent mettre en difficulté les acteurs les plus fragiles et se révéler peu incitatifs pour d'autres acteurs peu sensibles aux variations des prix.</p>
<p>Taxation</p> <p>Les taxes agissent sur les coûts de production et sur les prix de certains produits : dans les deux cas, il s'agit d'inciter les acteurs économiques à limiter une activité génératrice d'externalités négatives sur l'environnement en la rendant plus coûteuse.</p> <p>Ces taxes constituent une réponse aux externalités négatives dans le sens où elles visent à « internaliser les coûts externes ».</p>	<p>En taxant les « pollueurs », on s'attend à ce que ces derniers réduisent les quantités produites, et dont les effets de leur production sur l'environnement.</p> <p>Les taxes permettent également de générer des recettes qui peuvent être réinvesties en soutien à la transition écologique.</p>	<p>Les taxes agissent directement sur les prix, et peuvent mettre en difficulté les acteurs les plus fragiles et se révéler peu incitatives pour d'autres acteurs, peu sensibles aux variations des prix.</p> <p>Dans certains cas, elles peuvent poser des problèmes de justice et d'acceptabilité.</p> <p>Enfin, la taxation, en augmentant les coûts de production, peut nuire à la compétitivité des zones où elle s'applique.</p>

<p>Les subventions aux innovations vertes</p> <p>Il s'agit d'attribuer des aides financières pour certaines solutions qui limitent les externalités négatives pour l'environnement, en vue de favoriser leur développement.</p>	<p>Les subventions facilitent les investissements des acteurs pour la transition écologique et rendent économiquement compétitives certaines solutions non encore rentables et qui ne trouveraient pas de financement par le marché.</p>	<p>Elles constituent un coût pour les finances publiques et ne garantissent pas forcément que l'objectif global sera atteint.</p>
--	--	---

3. Quelles contraintes pèsent sur les accords internationaux en matière de protection de l'environnement ?

Enfin, à l'échelle internationale, les négociations et les accords sur le climat doivent tenir compte du fait que, l'environnement étant un « **bien commun** », sa préservation nécessite absolument une régulation (puisque le fonctionnement du marché non régulé aboutit à la destruction des « biens communs »).

Cependant, cette nécessaire régulation se heurte elle-même à un certain nombre de difficultés, liées d'une part aux stratégies de « **passager clandestin** » et d'autre part aux problèmes d'inégalités de développement entre pays. La théorie du « passager clandestin », « *free rider* » en anglais, a été modélisée dans les années 1960. Le passager clandestin, c'est celui qui, en présence d'un bien commun, ne respecte pas les règles communes et en tire profit. Pour le climat, c'est celui qui ne fait pas sa part pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, mais bénéficiera des efforts que feront les autres. Or, puisque les mesures de politique climatique (comme la taxe

carbone, par exemple) sont impopulaires et, à court terme, tendent à augmenter le coût des firmes nationales, donc à réduire leur compétitivité, les gouvernements sont fortement incités à opter pour des stratégies de passager clandestin.

Cela se traduit par des engagements très divers des différents pays dans les accords internationaux pour le climat. Sachant que, pour partie, le degré d'engagement différent peut aussi s'expliquer par le fait que tous les pays n'ont pas le même degré de développement et n'ont pas tous les mêmes moyens d'assumer les contraintes imposées par les politiques climatiques. Par ailleurs, les pays du nord délocalisent une partie de leurs productions polluantes vers les pays moins développés, ce qui tend d'autant plus à accroître les écarts en termes d'objectifs climatiques.

En ce sens, **les inégalités de développement** entre pays constituent bien un frein à l'efficacité des accords internationaux.

Pour aider les pays en développement à mettre en œuvre les politiques de réduction de leur impact climatique, mais aussi pour les aider à supporter les effets des dérèglements climatiques déjà en cours, les accords internationaux prévoient un système d'aides et de compensations. Cependant, bien que les efforts en ce sens se soient accentués lors des dernières COP, ils restent très insuffisants par rapport aux besoins.