

Quelle action publique pour l'environnement ?

L'environnement est devenu un thème central des débats publics actuels à travers la variété des défis auxquels il est confronté et l'ampleur de leurs conséquences qui peuvent être naturelles, économiques, sociales ou encore géopolitiques. Il ne se limite pas à la question du changement climatique et mobilise de multiples acteurs qui s'en emparent à l'échelle locale comme à l'échelle planétaire. L'action publique est contrainte car, malgré la nécessité d'agir collectivement, tous les acteurs ne tiennent pas à coopérer tant leurs intérêts sont divergents. Les pouvoirs publics disposent toutefois d'instruments pour agir, instruments qui se heurtent à bien des difficultés avant de produire leurs effets.

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

Comment l'environnement est-il devenu un problème public ?

L'**environnement** désigne « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent »¹. Les questions liées à sa préservation ont été longtemps éloignées des débats publics.

Or elles sont devenues *un enjeu discuté dans l'espace public, un **problème public***, parfois suite à un événement précis comme une catastrophe naturelle ou un projet d'aménagement du territoire. La construction d'un problème public suppose que la question est mise en avant :

- en la qualifiant, c'est-à-dire en déterminant la façon dont cette question va être perçue,
- en recherchant ses causes voire en désignant ses responsables,
- en revendiquant des *actions de la part des pouvoirs publics, des **actions publiques***.

Les **pouvoirs publics**, c'est-à-dire les autorités qui prennent les décisions politiques, peuvent alors tenter d'apporter des réponses à ce problème public. On parle de **mise à l'agenda politique** lorsque les pouvoirs publics s'emparent d'un problème qui est mis en débat et devient alors susceptible de faire l'objet d'une décision politique.

¹ Article L. 200-1 de la LOI n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

L'action publique pour l'environnement désigne l'action déployée par les pouvoirs publics dans le domaine environnemental afin de répondre à un problème public mis à l'agenda politique.

Les acteurs qui ont participé à sa mise à l'agenda politique

Les acteurs qui participent à la mise à l'agenda politique des questions environnementales sont variés et peuvent avoir des revendications différentes voire opposées. Ils agissent dans des contextes différents et à des échelles différentes.

Les **ONG** (*organisations non gouvernementales*) sont des associations de dimension internationale. Elles sont essentiellement financées par des dons privés et initient souvent la construction des questions environnementales comme problème public (ainsi *Greenpeace*, à son origine, sur les questions de la pêche des baleines et des essais nucléaires). Elles lancent des pétitions, organisent des manifestations et participent à des concertations.

Les **mouvements citoyens** désignent la mobilisation sous forme d'action collective de citoyens. Ils participent à la construction d'un problème public souvent en désignant des responsables et en exigeant des actions publiques. La grève des cours de Greta Thunberg en 2018 et le mouvement *Youth for climate* (Jeunes pour le climat) protestaient ainsi contre l'inaction climatique.

La place des **entreprises** dans les politiques environnementales est un objet de controverses. Nombreuses sont celles qui s'opposent à la mise en œuvre de mesures environnementales plus strictes qu'elles considèrent comme autant d'obstacles à leur compétitivité. Cependant, depuis les années 1990, un nombre croissant d'entreprises s'engagent de manière importante pour avoir une activité plus respectueuse de l'environnement (utilisation d'énergies renouvelables ou augmentation du recyclage des déchets).

Les **partis politiques**, *organisations qui regroupent des individus autour d'un projet politique afin de conquérir et d'exercer le pouvoir politique*, contribuent directement à la mise à l'agenda politique d'une question. Un de leurs rôles est en effet d'élaborer des propositions politiques soumises au suffrage. Les partis écologistes (Europe Écologie Les Verts en France) sont spécialisés sur les questions environnementales et participent aux décisions politiques en détenant des postes ministériels (en Allemagne, le ministre de l'économie depuis 2021) et des mairies de grandes villes (Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Grenoble ou Poitiers). Les questions environnementales apparaissent aussi dans les programmes des autres partis politiques.

Un **expert** est une personne qui est considérée comme légitime pour juger de quelque chose en raison de ses connaissances. Les experts jouent un rôle fondamental pour qualifier les questions environnementales et en rechercher les causes. Leurs travaux fournissent une base sur laquelle peuvent s'appuyer d'autres acteurs. Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), créé en 1988 par deux agences de l'ONU, a ainsi aidé à prendre conscience des enjeux du changement climatique.

Les **pouvoirs publics** enfin jouent en rôle direct dans la mise en place des politiques environnementales. Un ministre de l'environnement (actuellement ministre de la transition écologique) existe en France depuis 1971 et ses compétences se sont élargies.

Coopération et conflits autour des questions environnementales

L'organisation du Grenelle de l'environnement en 2007 a montré que des acteurs variés pouvaient coopérer en vue de lois environnementales qui ont été adoptées en 2009 et en 2010. Ont alors débattu des ONG, des entreprises, des syndicats de salariés, des collectivités locales et des représentants de l'État. Les **relations de coopération supposent que les acteurs s'entendent sur les enjeux de la question abordée**. Les acteurs partagent une même préoccupation au sujet d'un problème public, connaissent les différentes analyses de ses causes et acceptent de débattre des alternatives qui se présentent pour le résoudre. Cependant, les questions environnementales sont souvent source de **relations de conflit c'est-à-dire d'affrontement des intérêts divergents des acteurs**. L'interdiction en 2019 de la vente aux particuliers du glyphosate, l'herbicide le plus utilisé jusqu'alors, et la reconduction pour 10 ans de son autorisation dans l'agriculture en 2023 montrent l'intensité des relations conflictuelles entre les ONG, les agriculteurs et l'industrie agrochimique. Ces conflits peuvent être plus offensifs encore comme les affrontements autour des bassines d'eau de Sainte-Soline en 2023².

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

Une action publique menée au niveau local et national

L'action publique sur l'environnement prend souvent la forme de **mesures nationales**, en particulier de lois. Ces lois s'appliquent uniformément sur le territoire d'un pays et elles peuvent même introduire de nouveaux principes, droits et devoirs relatifs à l'environnement dans la Constitution comme la charte de l'environnement de 2005³.

Mais l'action publique environnementale doit souvent être adaptée aux **spécificités locales**. Les collectivités locales (conseils régionaux, départementaux et municipaux) ont un rôle essentiel d'initiative et de mise en œuvre des politiques environnementales. Tout pays est en effet composé d'espaces très hétérogènes qui diffèrent à la fois par la nature des

² Une manifestation d'opposition à la construction d'un immense réservoir d'eau par une coopérative d'agriculteurs a eu lieu le 25 mars 2023, malgré son interdiction. Elle s'est transformée en un violent affrontement entre des militants écologistes et les forces de l'ordre.

³ Cette charte introduit notamment dans la Constitution française trois grands principes : le principe de prévention, le principe de précaution, et le principe du pollueur-payeur.

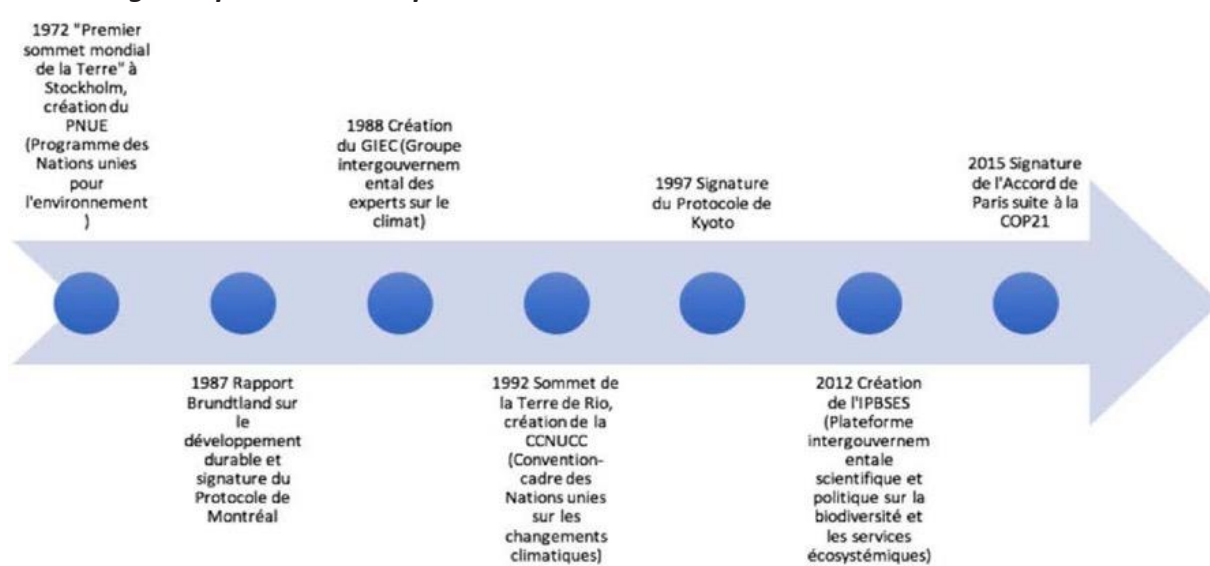
écosystèmes qui y sont présents, les caractéristiques géographiques du milieu, mais aussi les traditions et la culture de leurs habitants. En Bretagne par exemple, c'est surtout la thématique de la pollution de l'eau (nappes phréatiques, rivières) qui constitue un enjeu environnemental.

Les mesures prises localement s'articulent aux mesures nationales, ainsi lorsqu'une métropole comme Grenoble ou Paris crée une zone de mobilité à faible émission (ZFE qui restreint la circulation des véhicules les plus polluants) elle s'appuie sur la classification des véhicules *Crit'Air* mise en place par l'État.

Une action publique qui dépasse les frontières

Par leur nature, les problématiques environnementales dépassent les frontières puisqu'elles peuvent affecter plusieurs pays, voire l'ensemble de la planète ; elles nécessitent donc un traitement politique à l'échelle internationale.

Chronologie de plusieurs exemples d'initiatives environnementales au niveau international



Par exemple, En 1997, lors de la troisième COP, 38 pays industrialisés s'engagent à travers le protocole de Kyoto à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 5,2 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2008-2012. La COP21 qui s'est déroulée à Paris en 2015 a également donné lieu à la signature d'un accord ratifié par 183 pays afin de contenir l'élévation des températures en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels.

En matière environnementale, des mesures importantes ont également été prises à l'échelle de **l'Union européenne** notamment à travers l'adoption de règlements qui ont une valeur contraignante pour les États membres. Elle interdit ainsi en 2018 l'usage de trois insecticides jugés dangereux pour les abeilles et oblige en 2024 à restaurer la population des pollinisateurs. Au sein de l'Union européenne, la politique environnementale repose sur l'association des décisions prises au niveau européen et celles prises au niveau des États membres car c'est une compétence partagée.

L'articulation entre les différentes échelles de l'action publique

L'action publique doit articuler ces différentes échelles afin que chaque problème soit traité à l'échelon le plus pertinent et que les actions menées ne soient pas contradictoires mais puissent au contraire se compléter afin de renforcer la politique environnementale. Les accords du protocole de Kyoto et de la COP21 révèlent deux articulations différentes entre l'échelle nationale et l'échelle mondiale, l'une descendante vers l'échelle nationale, l'autre ascendante vers l'échelle mondiale.

Accord de Paris et Protocole de Kyoto : deux articulations différentes entre les différentes échelles de l'action publique environnementale

	<i>Protocole de Kyoto (1997)</i>	<i>Accords de Paris (COP 21 de 2015)</i>
<i>Pays engagés</i>	38 pays industrialisés	183 pays
<i>Sens de l'articulation</i>	Articulation descendante	Articulation ascendante
<i>Mécanisme</i>	Décision prise collectivement au niveau international avant d'être appliquée au niveau de chaque pays, lequel doit alors s'efforcer de respecter l'engagement pris (réduction de 5,2 % des émissions de GES).	Propositions et décisions émanant des pays eux-mêmes ; le sommet n'a alors plus qu'un rôle de chambre d'enregistrement des engagements pris (contenir à +2°C l'élévation des températures).

Au sein de l'Union européenne, la politique environnementale repose sur l'association des décisions prises au niveau européen et celles prises au niveau des États membres car c'est une compétence partagée. Le principe⁴ fondamental qui articule ces décisions est que l'Union européenne ne doit prendre le relais de l'État que lorsque l'action de celui-ci est considérée comme moins efficace (le niveau supérieur se substitue alors au niveau inférieur).

⁴ Ce principe s'appelle le principe de subsidiarité.

Objectif d'apprentissage 3 : En prenant l'exemple du changement climatique, connaître les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l'environnement : réglementation, marchés de quotas d'émission, taxation, subvention à l'innovation verte ; comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites, et que leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique.

Les instruments pour faire face au changement climatique

Quelle que soit l'échelle de l'action publique pour l'environnement, les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments. Leurs avantages, leurs limites et leurs dysfonctionnements seront examinés à partir d'un exemple : la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES).

En effet le **changement climatique**, c'est-à-dire les variations à long terme des températures de la planète, est causé en grande partie par la combustion d'énergie fossile. Les émissions de GES qui en découlent sont des **externalités négatives** car l'activité de l'agent économique qui les émet a des conséquences négatives sur d'autres agents (victimes du réchauffement climatique) sans que cela ne soit pris en compte par le marché par une compensation monétaire.

Les pouvoirs publics peuvent tout d'abord utiliser la **réglementation**, c'est-à-dire à un ensemble de normes (lois, décrets, règlements) qui contraignent les agents à adopter certains comportements :

- Les normes d'émission permettent de fixer un plafond maximal d'émission de produits polluants (émissions de 95g. de CO₂ par km. des voitures, par exemple) ;
- Les normes de procédé obligent les agents à adopter certaines techniques pour produire un bien ou un service (isolation des bâtiments neufs par exemple) ;
- Les normes de produits imposent des caractéristiques aux produits eux-mêmes (interdiction du chlorofluorocarbone dans les réfrigérateurs et les climatiseurs en raison de son action destructrice sur la couche d'ozone) ;
- Les normes de qualité fixent un niveau de concentration maximale de produit polluant dans un milieu donné (limiter à 10 µg/m³ les particules fines PM_{2,5} par exemple).

La réglementation est un instrument contraignant ; les pouvoirs publics peuvent aussi mettre en place différents instruments incitatifs.

Ils peuvent appliquer *un prélèvement obligatoire sur les produits dont la production et l'utilisation entraînent des émissions de GES, c'est la **taxation***⁵. Cet instrument permet d'augmenter les coûts et les prix des produits en question afin d'inciter leurs producteurs et leurs consommateurs à se tourner vers des technologies et des produits moins polluants. Ainsi, depuis 2014, la contribution climat énergie augmente le prix des achats de produits énergétiques (l'essence ou le fioul, par exemple) réalisés par les ménages et les entreprises ce qui les encourage à une plus grande sobriété énergétique.

À l'inverse les pouvoirs publics accordent des **subventions aux innovations vertes** (produits, procédés ou méthodes qui permettent de diminuer l'impact de l'activité humaine sur l'environnement), c'est-à-dire qu'ils participent à leur financement. Par exemple, l'achat de certaines voitures électriques est accompagné d'une subvention : le bonus écologique qui incite à acheter ces véhicules qui n'émettent pas de CO₂ lorsqu'ils circulent.

Sans utiliser les finances publiques, les pouvoirs publics peuvent aussi orienter le comportement de certains agents économiques en créant un **marché de quotas d'émission**, sur lequel s'échangent des quotas de GES (droits à polluer) qui ont été distribués par les pouvoirs publics⁶. Ces derniers fixent un plafond maximum d'émissions de CO₂ autorisées et distribuent un certain nombre de quotas correspondant à ce plafond. Les entreprises qui polluent trop par rapport à leurs quotas doivent alors racheter les quotas qui leur manquent (demande) à celles qui, au contraire, ont pollué moins et disposent de quotas en excédents (offre). Plus le prix s'élève (en fonction de cette offre et de cette demande) plus les entreprises sont incitées à recourir à des procédés moins polluants. Le marché du carbone européen a été lancé en 2005 et concerne près de 11 000 installations industrielles responsables de presque la moitié du total des émissions de GES de l'Union européenne (centrales électriques, industries lourdes).

Chronologie de la mise en place de taxations ou de marché de quotas du carbone



Source : Institute for Climate Economics (I4CE), *Panorama mondial des prix du carbone en 2017*, Paris, octobre 2017.

⁵ L'économiste britannique Arthur Cecil PIGOU a montré que la taxation a pour conséquence que les agents économiques « internalisent » les externalités négatives dont ils sont à l'origine.

⁶ Les pouvoirs publics peuvent les distribuer gratuitement ou bien les mettre aux enchères.

Avantages, limites et mise en œuvre des instruments de la politique climatique

Ces différents instruments permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais ils présentent à la fois des avantages et des inconvénients.

Avantages	Inconvénients
Réglementation	
Elle agit rapidement sur le problème environnemental en imposant des normes qui s'appliquent sans délais, ce qui permet de répondre à des menaces graves ou à des dommages irréversibles.	Elle nécessite un lourd système de contrôle et de sanctions pour limiter la fraude car certains agents économiques peuvent vouloir contourner les normes imposées. Elle s'applique uniformément à tous les agents économiques quelles que soient les difficultés qu'ils rencontrent pour dépolluer (au risque de détruire des emplois et de réduire la croissance).
Taxation	
Grâce à la taxation, les charges de l'entreprise sont égales au coût réel de sa production (coût de production de l'entreprise et impact les autres agents économiques). Elle fournit des recettes fiscales qui permet de réduire d'autres impôts ou d'augmenter les dépenses publiques ⁷ .	Elle conduit à une augmentation du prix de vente et pèse <i>in fine</i> sur le consommateur, ce qui est préjudiciable aux plus modestes d'entre eux (le mouvement des « Gilets jaunes » en 2018 a contraint à renoncer à la hausse prévue de la taxe carbone). Si la taxation n'est pas adoptée à l'étranger, son adoption peut nuire à la compétitivité des entreprises et introduire une distorsion à la concurrence car elle augmente leurs coûts de production.
Subvention à l'innovation verte	
Elle incite à produire des innovations vertes que le marché ne produirait pas lui-même car il ne tient pas compte des externalités positives ⁸ qu'elles engendrent.	Elles accroissent les dépenses publiques.
Marché des quotas d'émission	
En fixant le niveau des droits à polluer le marché oblige les entreprises polluantes à prendre en compte le coût de la pollution qu'elles génèrent.	Il suppose un contrôle rigoureux et il peut difficilement s'appliquer à des émissions diffuse de GES engendrées par de très nombreux agents économiques (tous les ménages ou l'ensemble des petites entreprises), ce qui rendrait le contrôle et les sanctions difficiles à établir.

⁷ Le terme de « double dividende » est alors employé : la baisse des émissions de GES est un premier bénéfice, l'augmentation des recettes fiscales est un second bénéfice de la taxation.

⁸ Il s'agit de conséquences positives de l'activité d'un agent économique sur d'autres agents sans que cela ne soit pris en compte par le marché (la voiture à hydrogène ne rejette que de la vapeur d'eau mais son coût très élevé n'est pas pris en charge par tous ceux qui bénéficient de la baisse des émissions de GES).

En raison de leurs avantages et inconvénients respectifs, ces différents instruments doivent être utilisés de façon complémentaire.

La mise en œuvre de ces instruments peut enfin se heurter à des **dysfonctionnements de l'action publique**, qui correspondent à un manque d'efficacité des actions mises en place. Ce manque d'efficacité est dû à la difficulté à estimer l'importance des externalités négatives que ces mesures veulent limiter. C'est pourquoi les mesures prises ne produisent pas toujours les effets attendus lorsqu'elles sont tardives, si elles prévoient trop d'exceptions et surtout quand elles ne se situent pas au bon niveau.

- Si la taxation et la subvention ne sont pas fixées à un niveau suffisamment incitatif ou qu'elles prévoient trop d'exceptions, elles n'orienteront pas les décisions des agents économiques vers des productions et des consommations moins polluantes.
- Si le niveau des quotas distribués est excessif, leur prix sur le marché va être faible. Or si les prix sont trop bas, cela n'incitera pas les entreprises à financer leur dépollution.
- Si, à l'inverse, les taxes sont trop élevées et les normes réglementaires trop contraignantes, elles risquent d'être suspendues ou annulées car elles menacent l'emploi ou la croissance d'un secteur au point de ne plus être acceptées (à l'exemple de l'interdiction du glyphosate).

Objectif d'apprentissage 4 : En prenant l'exemple du changement climatique, comprendre qu'en présence de bien commun les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin et les inégalités de développement entre pays.

L'atmosphère est un **bien commun**, c'est-à-dire d'un bien à la fois rival et non excluible. Il n'y a pas d'exclusion car l'atmosphère ne connaît pas de frontières ; tous les pays sont affectés par les gaz à effet de serre (GES) qu'ils luttent contre leurs émissions ou pas. Il y a une rivalité dans l'usage de l'atmosphère puisque les activités d'émissions de GES la détériorent même dans les pays faiblement émetteurs. Cette situation explique que l'atmosphère est surexploitée⁹ par les pays et leurs agents économiques qui y rejettent massivement leurs émissions de GES, ce qui est un facteur de changement climatique.

Des négociations internationales se développent entre les pays car chaque État ne peut pas assurer à lui seul la stabilité des températures sur terre. La difficulté de ces négociations est liée aux **stratégies de passager clandestin** : *bénéficier d'un avantage collectif sans y contribuer*. Chaque État a ainsi intérêt à ce que ce soient les autres pays qui réduisent leurs

⁹ Le Biologiste Garrett Hardin a qualifié de tragédie des biens communs cette surexploitation d'une ressource limitée en libre-accès.

émissions de GES : il pourra ainsi profiter de la stabilisation des températures sans avoir à supporter les coûts liés au développement de politiques climatiques. Les accords internationaux sont contraints par ces stratégies au moment des négociations mais aussi a posteriori par la tentation pour chaque pays de retarder son engagement afin de bénéficier des efforts entrepris par le reste de la communauté internationale.

La seconde contrainte que rencontrent les négociations internationales réside dans les **inégalités de développement**. En 1990, à la veille du sommet de la Terre de Rio (1992), les pays développés¹⁰ émettent deux tiers des émissions mondiales de CO₂ et ont une responsabilité plus grande dans les quantités de GES accumulés dans l'atmosphère. De plus ils disposent de plus de ressources pour s'adapter aux effets du changement climatique alors que les pays les moins développés sont ceux qui risquent d'être le plus frappés par les conséquences du réchauffement climatique car ils dépendent plus des ressources naturelles et leur population est plus vulnérable face aux phénomènes météorologiques extrêmes. L'équité de ces efforts suppose de ne pas augmenter excessivement les coûts de production liés à la dépollution dans les pays les moins développés, afin de préserver leur compétitivité.

¹⁰ Ils seront désignés comme pays de l'Annexe I par le protocole de Kyoto (pays développés et en transition), ils émettent encore 35,7 % des GES mondiaux en 2018 (29,7 % pour la Chine).