

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 ;

Chap. 8

comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.

1/7

① Des experts qui alertent :

Les experts scientifiques (GIEC, IPBES) se saisissent des questions environnementales, évaluent les risques qui y sont associés, mesurent les dégradations environnementales, **alertent l'opinion et les pouvoirs publics** produisent des recommandations pour ces derniers.

③ Des mouvements de citoyens qui interpellent les pouvoirs publics :

Ces mouvements marqués par une forme de démocratie participative cherchent, par leurs actions pacifiques (Marche pour le climat) ou plus radicales (Zones À Défendre), à ancrer les questions environnementales dans le débat public et faire pression sur les pouvoirs publics pour les forcer à agir.

④ Des partis politiques qui se saisissent progressivement des questions environnementales :

Au fur et à mesure que les questions environnementales se sont ancrées dans le débat public, les partis politiques ont introduit dans leurs programmes les questions environnementales. Certains ont fait de ces questions leur ADN : ce sont les partis écologistes ou partis verts.

② Des ONG environnementales qui mobilisent l'opinion publique par des actions multiples et des propositions diverses :

Ce sont des organisations durables et structurées, qui peuvent permettre de **mobiliser** les citoyens autour des questions environnementales et peuvent **négoier à l'échelle nationale voire internationale** avec les pouvoirs publics et **participer à l'élaboration collective** des décisions que ceux-ci prendront.

**DIFFÉRENTS ACTEURS PARTICIPENT À LA
CONSTRUCTION DES QUESTIONS
ENVIRONNEMENTALES COMME PROBLÈME
PUBLIC ET LEUR MISE À L'AGENDA POLITIQUE**

⑤ Des pouvoirs publics qui ont la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales :

Les experts, les ONG ou encore les mouvements de citoyens amènent les pouvoirs publics à une traduction politique et opérationnelle des enjeux environnementaux.

⑥ Face à la mobilisation des citoyens et la mise en œuvre effective des politiques publiques les entreprises adaptent leurs stratégies en prenant en compte l'environnement pour les intégrer dans une démarche de responsabilité sociale plus ou moins opportuniste.

Les entreprises vont aussi jouer un rôle dans les questions environnementales. Ainsi, volontairement ou sous la pression, ces dernières vont se saisir des préoccupations environnementales.

Elles s'appuient alors sur deux démarches principales, l'innovation et la certification. Coté innovation, d'une part, elles vont développer de nouveaux process plus respectueux de l'environnement et d'autre part, elles vont développer de nouveaux produits plus respectueux de l'environnement. Coté certification, force est de constater qu'il existe aujourd'hui des labels environnementaux dont la finalité est de mettre en avant les efforts réalisés par les entreprises dans la protection de l'environnement et éclairer le choix des consommateurs.

① Des acteurs qui entretiennent entre eux des relations de coopération ...

Pour sortir du conflit – qui a des coûts sociaux, matériels et symboliques –, **les protagonistes envisagent fréquemment la recherche de compromis**, à défaut d'obtenir un réel consensus. Cette recherche de compromis nécessite que les différents acteurs des questions environnementales coopèrent.

On peut observer **des relations de coopération entre les ONG et les pouvoirs publics**. Il se peut que les ONG cherchent à négocier avec les pouvoirs publics pour faire avancer la cause environnementale, mettant à disposition leur expertise pour l'élaboration et la mise en place des politiques publiques. Elles pratiquent aussi une forme de lobbying en rencontrant régulièrement des personnes de pouvoir ou des institutions publiques.

Il peut exister des **relations de coopération entre les ONG et les entreprises**. Ce sont les **alliances vertes**. Les entreprises peuvent obtenir par ce biais de nombreux avantages en termes réputationnels et d'amélioration de leur image de marque vis-à-vis des consommateurs et au final d'accès à de nouveaux marchés. Du côté des ONG, les alliances vertes peuvent permettre une amélioration plus importante et plus rapide des résultats environnementaux grâce à la coopération avec les entreprises et / ou faciliter l'accès à des ressources financières substantielles grâce à des partenariats et des parrainages.

② ... mais aussi de conflits

Certains acteurs peuvent rentrer en conflit entre eux. Le militantisme éthique et environnemental a pu être basé sur la confrontation directe opposant les ONG d'une part et les entreprises d'autre part, notamment sur leur marché de consommation. **Certaines ONG, militant en faveur de la protection de l'environnement, ont pu développer des stratégies menaçant directement les performances économiques des entreprises comme les incitations au boycott, les campagnes de dénonciation de certains comportements jugés comme dangereux pour l'environnement ou dénonçant le « Greenwashing » de certaines entreprises, afin de faire pression sur ces dernières.**

Certains acteurs peuvent lutter contre les mesures prises suite à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique. **Les entreprises, dans un objectif de rentabilité, ne souhaitent pas toujours se voir imposer des réglementations environnementales et par conséquent peuvent, via leurs organisations représentatives, ou par des actions de lobbying, chercher à ralentir ou bloquer certaines décisions.**

Certains acteurs peuvent porter plainte contre les pouvoirs publics qui selon eux ne prendraient pas des mesures suffisantes pour lutter contre le réchauffement climatique.

(locale, nationale, européenne, mondiale).

① L'action publique pour l'environnement au niveau mondial

L'action publique pour l'environnement se concrétise tout d'abord par l'organisation des **Sommets de la Terre** qui ont lieu tous les dix ans.

Elle s'organise également à travers la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, **Rio - 1992**. En effet, cette convention concrétise la prise de conscience de la communauté internationale sur les risques et les capacités de modification du climat du fait des activités humaines et la nécessité de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les pays signataires de cette convention sur les changements climatiques se réunissent une fois par an dans le cadre de **Conférence des Parties (COP)**. Parmi elles on peut citer la COP3 qui a débouché en 1997 sur le Protocole de Kyoto et la COP21 (Accords de Paris) qui prévoit une limitation du réchauffement climatique à +2°C ou +1,5°C

② L'action publique pour l'environnement au niveau européen

L'action concrète actuelle de l'UE en matière environnementale se base principalement sur le « **programme d'action pour l'environnement** », dont la huitième version s'ouvre pour la période 2021-2030 avec trois objectifs :

- La préservation du capital naturel
- La transformation de l'UE en économie sobre en carbone
- La protection de la santé humaine et du bien-être de l'homme.

Au-delà de ce programme, l'UE a mis en place en 2005 un **système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE)** qui est devenu une pièce maîtresse de la politique de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique et un outil essentiel pour réduire de manière économiquement avantageuse les émissions de gaz à effet de serre.

③ L'action publique pour l'environnement au niveau national et local

Chaque Etat intervient en matière environnementale en participant aux différents sommets internationaux. Mais également en agissant au niveau national grâce à l'adoption de nombreuses mesures environnementales : **Recours à la réglementation, à la taxe et à la subvention verte**. Par ailleurs, chaque État s'est généralement doté d'un Ministère chargé des questions environnementales ainsi que de nombreuses agences rattachées à celui-ci comme l'ADEME dans le cas de la France.

Généralement, l'action environnementale relève d'une articulation descendante : on parle de modèle *top down*. Mais il ne faut pas négliger l'échelon local et régional, particulièrement pertinent pour la mise en place de politiques de protection de l'environnement. En effet, les causes de certains problèmes environnementaux peuvent être avant tout locales. Ensuite, parce que les pouvoirs locaux ont souvent une meilleure connaissance de leurs territoires, ce qui leur permet d'identifier plus finement les problèmes environnementaux et/ou de mobiliser plus facilement les acteurs locaux (associations, entreprises...), et ainsi ce qui leur permet de trouver des solutions plus pragmatiques et plus rapides. Les solutions proposées au niveau local peuvent ensuite servir de modèles à suivre à l'échelon national ou international. **On parle alors de logique ascendante ou *bottom up*.**

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.

① Les externalités négatives sur l'environnement

Le réchauffement climatique montre que le marché connaît des défaillances car il ne permet la mise en place de régulations écologiques. En effet, force est de constater que le prix de marché n'intègre pas les bénéfices permis par les externalités positives ou les coûts générés par les activités négatives provoquées par les activités des agents économiques. **Plus précisément, un agent économique crée un « effet externe » lorsqu'il procure à autrui par son activité un gain ou une perte sans compensation monétaire.**

Lorsqu'un agent entraîne par son comportement des dégradations environnementales qui représentent pour la collectivité un coût (coût marginal de l'externalité) sans que cet agent ne soit pénalisé, on parle d'externalité négative. Dans ce cas, l'agent ne subit que le coût marginal privé de son activité et non pas le coût marginal de l'externalité et donc au final le coût social de son activité (coût marginal privé + coût marginal de l'externalité). De même, lorsqu'un agent entraîne pour la collectivité et par son action des avantages (ou améliorations) environnementaux et que celui-ci n'est pas récompensé pour le bénéfice lié à son activité on parle d'externalité positive. Dans ce cas le coût marginal privé de son activité est plus élevé que si ce cet agent pouvait bénéficier en totalité ou en partie du bénéfice que représente son action.

Dans tous les cas, les externalités ne sont pas incluses dans le prix de marché, ce qui n'incite pas les agents économiques à modifier leur comportement. **Si un agent crée une externalité positive, il n'en sera pas récompensé et aura donc tendance à sous-produire ou à sous-consommer le bien ou le service vertueusement écologique.** Son coût marginal privé est en effet plus élevé que s'il pouvait bénéficier en totalité ou en partie des bienfaits que procure son action auprès d'autres agents. **Inversement, en cas d'externalité négative, il n'y aura pas de frein à l'activité néfaste à l'environnement.** Comme les agents à l'origine des externalités négatives ne sont pas pénalisés ils auront tendance à sur-produire ou sur-consommer le bien ou le service néfaste à leur environnement ; leurs coûts marginaux privés étant inférieurs aux coûts marginaux sociaux.

② La réglementation

Il s'agit alors pour les pouvoirs publics d'établir des règles qui encadrent une activité ainsi que les sanctions nécessaires à leur respect par les agents économiques. La loi ou la réglementation peuvent tout d'abord interdire un procédé ou un produit. De même, la loi ou la réglementation peuvent imposer des normes d'émission, des normes de procédés, des normes de produit ou encore des normes de qualité contraignantes et écologiquement responsables.

③ La taxe (comme signal prix) pour faire face aux externalités négatives de certaines activités sur l'environnement.

La taxe consiste à augmenter le prix du produit afin de révéler le vrai coût de production (coûts marginaux privés + **coûts marginaux de l'externalité**). Et ainsi à faire payer au producteur ou au consommateur, le coût social de son activité et non pas seulement le coût privé de celle-ci. Ainsi, par un signal prix fixé par l'État, la taxe a pour objet de modifier le comportement du producteur et/ou du consommateur.

④ La subvention

La subvention consiste à faire baisser le coût de production et/ou le prix du produit afin de révéler l'avantage social que celui-ci procure. Et ainsi à verser au producteur ou au consommateur une partie du bénéfice social que son activité occasionne afin de l'inciter à mettre en œuvre ou à amplifier son activité.

⑤ Le marché des quotas d'émission

Le signal prix est fixé par le marché. Chaque entreprise concernée se voit attribuer gratuitement ou par le biais d'enchères un quota d'émissions. Les entreprises qui réduisent leurs émissions au-delà des quotas qui leurs sont octroyés ou qu'elles ont achetés peuvent vendre leurs quotas excédentaires aux entreprises moins vertueuses qui ont dépassé leurs quotas. Les entreprises vertueuses sont ainsi récompensées de leurs efforts et sont donc indirectement subventionnées par les entreprises peu vertueuses. Lesquelles sont pénalisées puisque leurs coûts de production s'accroît du montant des quotas d'émissions qu'elles sont contraintes d'acheter.

Chap. 8		En prenant l’exemple du changement climatique, comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites		5/7
Instrument	Avantages	Limites		
Mesures réglementaires (Normes)	Faciles à mettre en œuvre. Mise en œuvre sans coûts pour les pouvoirs publics. Très adaptées en cas d’urgence. Très efficaces en cas de danger avéré pour l’environnement, car le procédé ou le produit peuvent être interdits. Les pouvoirs publics fixent EX-ANTE le niveau de réduction à atteindre (cas des normes d’émissions).	Coût des contrôles pour vérifier l’application de la norme. Efficacité variable : Si le niveau de la norme est trop bas, celle-ci n’est pas efficace. Si le niveau est trop élevé, celui-ci peut ne pas être atteint ou à un coût trop élevé. Inefficacité économique car la norme s’impose uniformément à toutes les entreprises. Le coût du respect de la norme peut être élevé pour les entreprises ce qui pénalise leur compétitivité-prix.		
Taxe	La taxe en alourdissant les coûts de production et/ou les prix des produits contraint les producteurs et les consommateurs à adopter des comportements écologiquement plus vertueux. Elle permet des recettes fiscales supplémentaires pour les pouvoirs publics qui permettent de récompenser les comportements écologiquement vertueux (subvention verte) ou de redistribuer les fruits de la taxe afin de dynamiser l’économie (principe de neutralité budgétaire). C’est le « double-dividende ». La taxe est efficace économiquement car elle réduit le coût global de dépollution par rapport à la norme et maximise les niveaux de dépollution. En effet, chaque entreprise fait un rapport coût / avantage. Le signal-prix est connu à l’avance, par les entreprises comme par les consommateurs, car il est fixé par les pouvoirs publics. Les agents réorientent leurs comportements dans un contexte d’information parfaite.	Difficulté à estimer puis à fixer le niveau optimal de taxe. Si le montant est trop faible, la taxe n’est pas assez incitative. Si le montant est trop élevé, le coût de production ou les prix des produits taxés s’accroissent fortement ce qui peut pénaliser l’activité économique (ralentissement et/ou baisse des investissements, du niveau de consommation, des exportations). La taxe peut s’avérer inéquitable si elle s’applique de manière uniforme à tous les ménages (les ménages aisés comme les plus modestes). La taxe accroît le coût de production des entreprises qui, d’une part, effectuent des dépenses d’investissement pour réduire leurs émissions et, d’autre part, paient la taxe sur le volume restant d’émissions. Distorsion de concurrence et pénalisation en termes de compétitivité-prix pour les entreprises nationales si la taxe n’est pas appliquée dans l’ensemble des pays étrangers.		
Marché des quotas d’émission de CO ₂	Le niveau d’émissions comme pour la norme est connu EX-ANTE car fixé par les pouvoirs publics. Les entreprises ne sont pas contraintes de réduire de manière uniforme leurs émissions (cas de la norme) mais peuvent faire un rapport coût/avantage comme dans le cas de la taxe. Le coût global est plus faible que dans le cas de la norme ; et les entreprises vertueuses qui réduisent beaucoup leurs émissions peuvent être récompensées par la vente de leurs quotas excédentaires.	Le marché des quotas d’émissions ne s’applique pas à toutes les entreprises contrairement à la norme ou à la taxe. Contrairement à la taxe, le marché entraîne une incertitude pour les entreprises s’agissant du signal-prix. En effet, le prix du carbone n’est pas connu à l’avance contrairement à la taxe.		

① Les négociations internationales sur le climat sont difficiles à mener et à aboutir

- Il n'existe pas d'organisation mondiale constituée en charge de régler les dérèglements climatiques.
- Compte tenu des intérêts divergents des pays et de la problématique liée au passager clandestin il est très difficile de parvenir à des accords communs.
- Aucun organe international n'est aujourd'hui en droit de sanctionner les contrevenants.
- Les pays restent souverains et les accords ne sont pas contraignants.

② Au niveau national les politiques peuvent se heurter à plusieurs types de problèmes

L'ineffectivité : une décision est prise (loi adoptée, annonce ministérielle), mais les mesures d'application tardent ou restent en suspens, ou la loi n'est pas appliquée.

L'inefficacité : une décision a été suivie de mesures d'application (normes) mais celles-ci ne produisent pas (en tout ou partie) les effets attendus. Par exemple, le montant de la taxe a été trop faible ou bien trop de quotas ont été alloués (gratuitement ou aux enchères) par les pouvoirs publics. De même, cette inefficacité peut provenir du fait que trop d'exceptions ont été intégrées dans la loi afin de ne pas freiner de manière trop importante l'activité économique. L'inefficacité peut également provenir de la résistance des acteurs concernés, laquelle amène à un retrait ou une suspension de la mesure (exemple du mouvement des gilets jaunes qui a conduit au gel de la taxe carbone à son niveau de 2018).

L'inefficience : une décision et les mesures d'application sont prises mais le coût final de l'intervention s'avère trop élevé par rapport à l'avantage retiré de la mesure, ce qui peut conduire à la remise en cause du projet ou son ralentissement.

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.

① La qualité de l'air comme bien commun

Un bien commun désigne les biens qui sont à la fois rivaux (la consommation des uns rend le bien indisponible pour les autres) et non excluable (il n'est pas possible de réserver l'accaparement ou la consommation des biens, seulement à ceux qui en paient le prix). Les biens communs peuvent donc être surexploités. En effet, chaque agent, guidé par ses intérêts personnels, est rationnellement incité à prélever un maximum de la ressource (elle est fournie gratuitement par la nature, elle est donc disponible sans prix) et n'a pas individuellement intérêt à se préoccuper des conditions de sa reproduction mais a plutôt intérêt, à ce niveau-là, à agir en passager clandestin (attendre que les autres le fassent à sa place ; ce qui ne l'empêchera pas de bénéficier des fruits de leurs actions). On parle souvent de « tragédie des biens communs » dans ce cas, et on l'illustre généralement par la surexploitation de ressources naturelles comme les réserves halieutiques ou les pâturages. En effet, surexploitée, la ressource est amenée à disparaître.

Le climat, ou plutôt la qualité de l'air, sont devenus des biens communs avec l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre (GES) : la qualité de l'air est un bien non excluable (disponible gratuitement ... tant qu'on ne crée pas de marché des droits à polluer), et est devenue un bien rival car les activités de certains agents économiques qui émettent des GES, dégradent la qualité de l'air disponible pour d'autres agents. La conséquence la plus évidente de cette dégradation est le réchauffement climatique, et c'est pour cela que l'on considère aussi que le climat est un bien commun.

② En présence de biens communs les pays ont intérêt à se comporter en passager clandestin.

En effet, si chaque pays a intérêt à ce que le réchauffement climatique soit le plus limité possible, **chacun préférera que le coût de la réduction du réchauffement soit supporté par les autres.** C'est le principe bien connu du passager clandestin.

Certains États peuvent donc choisir d'attendre et de laisser faire les autres, avec l'espoir de bénéficier de leurs efforts dans la lutte contre le réchauffement climatique. Et par conséquent, dès lors qu'un pays a cette stratégie de passager clandestin, plus aucun autre pays ne va s'engager dans des politiques climatiques volontariste, en considérant qu'il se « fait avoir ».

③ En présence de biens communs les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l'environnement sont contraints par les inégalités de développement entre pays.

À l'heure actuelle la plupart des pays en développement connaissent une grande progression de leurs émissions de GES, sans forcément avoir les capacités économiques pour lutter contre le réchauffement climatique. Ils sont donc parfois très réticents à signer les accords internationaux.

Les pays en développement n'étant pas à l'origine du réchauffement climatique peuvent réclamer dans les négociations un partage équitable des efforts (et non pas un partage égal, en demandant aux États des pays développés de contribuer plus). La gouvernance mondiale du climat ne pourra donc être satisfaisante que si le principe de la « **responsabilité commune mais différenciée** » face au changement climatique est acté : les pays en développement ou émergents ont, ainsi, vocation à être traités différemment, compte tenu de leur responsabilité plus récente dans le réchauffement climatique.