

**► 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.**

**• La construction des questions environnementales comme problème public puis leur mise à l'agenda politique**

Aussi fondamentales et évidentes qu'elles puissent paraître aujourd'hui, les questions environnementales n'ont pas toujours été considérées comme un problème public, c'est-à-dire un problème politique qui sort des préoccupations privées, et qui, par sa publicité, ouvre un débat lui aussi public et amène à repenser les politiques publiques en place. Cette mise à l'agenda politique des questions environnementales, c'est-à-dire le fait que leur prise en compte appelle et justifie une intervention publique, nécessite donc, au préalable, qu'elles soient perçues comme un problème public.

**Un problème public n'existe donc pas en lui-même, mais résulte d'un travail collectif de construction, et de confrontation de différentes positions.** La construction d'un problème public est donc un processus dans lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagissent afin d'imposer leur représentation d'un enjeu et l'interprétation qu'ils en font, pour influencer sur l'orientation et les moyens d'une possible action publique. La construction des problèmes publics environnementaux s'est en l'occurrence effectuée par la mobilisation (mouvements sociaux, collectifs d'experts...) et la participation de nombreux acteurs qui entretiennent des relations de coopération mais aussi de conflit

**• Plusieurs acteurs participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique**

**Les experts scientifiques alertent les différents décideurs par leurs résultats scientifiques.**

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

**Les organisations non gouvernementales (ONG), les mouvements de citoyens et les partis politiques mobilisent l'opinion publique par des actions multiples et des propositions diverses**

**Les ONG environnementales** sont des groupes d'intérêt, des organisations durables et structurées, qui peuvent remplir plusieurs fonctions. D'une part, elles peuvent permettre de mobiliser les citoyens à l'échelle locale comme nationale autour des questions environnementales mais, d'autre part, elles peuvent négocier à l'échelle nationale voire internationale avec les pouvoirs publics et participer à l'élaboration collective des décisions que ceux-ci prendront.

Pour mobiliser les citoyens, les associations peuvent recourir à plusieurs types d'action et notamment des actions de non-coopération (boycott, désobéissance civile etc.) visant à rejeter une décision, des actions de sensibilisation (campagnes publicitaires, colloques etc.), ou encore des actions directes offensives (lobbying) ou défensives (occupation de sites, sit-in etc.) pour faire pression et prouver qu'un changement social est possible.

**Les mouvements de citoyen** peuvent se définir comme une réunion de personnes engagées, qui s'organisent autour de buts communs et qui se structurent progressivement en laissant le plus possible la place à une forme de démocratie participative. Ces mouvements de citoyens se mobilisent pour l'environnement de manière pacifique (Marche pour le climat) ou plus radicale (mobilisation de citoyens dans les Zones Urbaines à Défendre)

Par leurs actions les mouvements citoyens cherchent à ancrer la problématique environnementale dans le débat public. Ainsi, les mouvements citoyens permettent de donner une visibilité importante aux questions environnementales et montrent que l'opinion publique s'en préoccupe.

**Les partis politiques** : depuis plusieurs années, les partis politiques se sont emparés des questions environnementales, lesquelles prennent une place plus ou moins importante dans leurs programmes. Enfin, certains partis politiques ont mis au cœur de leur programme l'écologie. Ce sont les partis écologistes généralement appelés « Les partis verts ».

**Les pouvoirs publics ont la responsabilité de la mise en œuvre effective des politiques publiques.** En effet, les experts, les ONG ou encore les mouvements de citoyens amènent les pouvoirs publics à une traduction politique et opérationnelle des enjeux environnementaux.

**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 de l'opinion, des médias ou des pouvoirs publics, ces dernières vont se saisir des préoccupations environnementales. Plus précisément, on peut souligner le fait que leur objectif de renvoyer une bonne image d'elle-même, se créer un avantage réputationnel, répondre à une éthique les portent à produire des biens ou à mettre en place de nouveaux procédés de fabrication plus respectueux de l'environnement. 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. Parmi ces nouveaux process on distingue :

- les technologies ajoutées qui reposent sur des installations et des équipements conçus pour lutter contre la pollution, et des accessoires spéciaux de lutte antipollution (principalement les équipements) en fin de cycle. Ce sont des technologies additives qui ne sont pas directement liées au processus de production et dont la mise en œuvre est rapide et peu coûteuse.
- les technologies intégrées qui réduisent quant à elles l'utilisation des ressources et/ou la pollution à la source en ayant recours à des méthodes de production plus propres. Ce sont des technologies plus difficiles à mettre en place et plus coûteuses.

Toujours coté innovation 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 qui peuvent mettre en avant les efforts réalisés par les entreprises dans la protection de l'environnement et renforcer le choix des consommateurs.

### • Des relations de coopération et de conflit entre les acteurs qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique

La mise à l'agenda politique des questions environnementales ne signifie pas pour autant que tous les acteurs ont les mêmes objectifs où les mêmes préoccupations. Comme pour les autres problèmes publics, la sélection et la construction des solutions sont un enjeu de conflits et un objet de coopération entre les différents acteurs sociaux.

#### Des relations de conflit entre les acteurs

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 en matière de consommation. Certains 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 ou encore les campagnes de dénonciation afin de faire pression sur les entreprises.

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

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

#### Des relations de coopération entre les acteurs

Pour sortir du conflit – qui a des coûts sociaux, matériels et symboliques -, on envisage 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. Les firmes et les associations environnementales ont longtemps eu des rapports conflictuels mais ces derniers n'ont pas empêché un développement concomitant de relations partenariales.

Du côté des entreprises, « les alliances vertes » peuvent générer différents types d'avantages, notamment réputationnels et d'amélioration de l'image de marque vis-à-vis des consommateurs et finalement d'accès à de nouveaux marchés, ou encore de diminution des coûts de production, d'amélioration de la productivité des salariés, ou enfin d'amélioration des relations avec les autorités réglementaires.

Du côté des associations environnementales, les alliances vertes peuvent générer certains avantages en comparaison avec les approches conflictuelles. Ces avantages peuvent, notamment, inclure une amélioration plus importante et plus rapide des résultats environnementaux, l'accès facilité à des ressources financières substantielles, l'accroissement de la notoriété de l'association en touchant un plus grand nombre de personnes et l'amélioration de l'image de l'association qui n'est plus perçue comme obéissant uniquement à une logique de critiques, mais aussi de propositions. Ainsi, de nombreux cas d'alliances vertes montrent que la coopération avec les industriels peut être plus fructueuse (et moins coûteuse) en termes de résultats environnementaux que les actions conflictuelles comme les procès, les campagnes de dénonciation médiatique ou les boycotts.

## ► Comprendre que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).

### • L'action publique pour l'environnement revêt une dimension internationale

L'action publique pour l'environnement s'est toujours caractérisée en premier lieu par une forte dimension mondiale, les répercussions des dégradations environnementales touchant l'ensemble de la planète. C'est notamment à travers l'organisation des sommets de la Terre organisés tous les dix ans que l'action publique pour l'environnement prend une dimension internationale. Cette coopération internationale se décline également par la négociation de conventions internationales plus précises, sectorielles, et donc organisées par thématiques environnementales. S'il existe des conventions pré-Rio, force est de constater que les conventions environnementales qui mobilisent actuellement le plus la communauté internationale sont issues indirectement du sommet de Rio. Il s'agit notamment de 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). CPO parmi lesquelles la COP3 qui a débouché en 1997 sur le Protocole de Kyoto ou la COP21 (Accords de Paris) qui prévoit une limitation du réchauffement climatique à +2°C ou +1,5°C

### • L'action publique pour l'environnement a également lieu à l'échelle européenne.

Dans certains domaines, seule l'UE est habilitée à adopter des actes législatifs. Le rôle des États membres se limite à appliquer la législation européenne, sauf si l'UE les autorise à adopter eux-mêmes certains actes. C'est ce que les traités appellent les domaines de « compétence exclusive » de l'UE. Dans d'autres domaines, en revanche, l'UE comme les États membres peuvent adopter des actes législatifs. Cependant, les pays de l'UE ne peuvent légiférer que si l'UE a décidé de ne pas le faire ou si elle n'a pas encore proposé de législation. C'est ce que les traités appellent les domaines de « compétence partagée » de l'UE. C'est le cas de la politique environnementale. La politique européenne de l'environnement promeut le développement durable de manière transversale. L'action concrète actuelle de l'UE 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.

### • L'action publique pour l'environnement a également lieu à l'échelle nationale

Selon Clémentine ORSINI, plusieurs cadres théoriques permettent de comprendre les positions étatiques relatives aux politiques de l'environnement.

Selon, elle, un premier point de départ, inspiré de la science économique, s'inscrit dans la théorie du choix rationnel, Théorie selon laquelle la motivation des États, à agir en faveur de l'environnement, dépend de leurs intérêts définis selon leur vulnérabilité environnementale ainsi que des coûts économiques qu'une action en faveur de l'environnement engendre. Il est alors possible d'obtenir une classification des comportements des États suivant ces deux paramètres. Ainsi, un État très vulnérable à la dégradation environnementale et capable de mettre en œuvre des mesures à bas coût sera un État promoteur de l'action publique. Au contraire, un État peu vulnérable et pour lequel une action en faveur de l'environnement sera très coûteuse sera obstructionniste.

Toutefois, selon Clémentine ORSINI certains comportements observés ne collent pas au modèle du choix rationnel. Un point de vue sociologique et constructiviste révèle que les États sont également souvent guidés par leurs valeurs, et non pas seulement par leurs intérêts. Par exemple, certains États ont décidé d'accorder un droit à la nature, et de ce fait d'agir plus radicalement pour la protection de l'environnement, raisonnant ainsi non pas uniquement en termes d'intérêts pour l'homme mais en termes d'intérêts pour la nature également.

En France, le périmètre des politiques environnementales s'est élargi depuis les années 1970. À l'attention portée aux pollutions locales et régionales (pluies acides), des enjeux globaux sont venus se rajouter au cours des années 1980 et 1990 (couche d'ozone, biodiversité et changement climatique). Cet accroissement résulte à la fois de l'émergence de nouveaux enjeux et de la transcription dans le droit national de réglementations européennes ou de traités internationaux qui se sont multipliés depuis trente ans. Depuis la Convention Climat (Rio 1992) et après l'Accord de Paris sur le climat (2015), la France a intégré dans sa législation des objectifs de plus en plus ambitieux en termes d'environnement. Sur le plan institutionnel, le petit ministère de la Protection de

la nature et de l'Environnement, créé en 1971, a vu ses compétences s'étendre et s'articuler avec le processus d'élargissement des compétences des collectivités locales

- **L'action publique pour l'environnement a également lieu à l'échelle régionale et locale**

Généralement, l'action environnementale relève d'une articulation descendante : on parle de modèle *top down* de l'action environnementale.

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. La logique *top down* est en effet souvent critiquée pour son inefficacité pour deux séries d'arguments.

La négociation mondiale reste dépendante des intérêts nationaux, ce qui freine la prise de décisions et la prise de mesures qui pourtant pourraient s'avérer utiles et nécessaires.

Il peut exister un décalage entre les mesures issues des négociations internationales qui peuvent s'avérer complexes et leurs mises en œuvre au niveau national et a fortiori local.

C'est pourquoi, les pouvoirs publics locaux ont aussi toute leur place. Tout d'abord, parce que les causes de certains problèmes environnementaux sont évidemment locales. Ensuite parce que ces pouvoirs locaux ont une meilleure connaissance de leurs territoires ce qui leur permet d'identifier plus finement les problèmes environnementaux et de mobiliser plus facilement les acteurs locaux (associations, entreprises...). Dès lors, cela leur permet de trouver des solutions plus pragmatiques et ce plus rapidement. 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 ; 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.**

**• Le marché connaît des défaillances (externalités négatives, externalités positives et tragédie des biens communs)**

#### **Le marché connaît des défaillances en présence d'externalités négatives ou positives**

Le réchauffement climatique montre que le marché connaît des défaillances car il ne permet la mise en place de régulations écologiques. En effet, et en théorie, le marché doit permettre, par le biais des prix, de réguler parfaitement les activités économiques des agents (producteurs et des consommateurs) car c'est la seule information que ces derniers retiennent pour prendre leur décision. Or, les prix de marché n'intègrent 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 celui-ci 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 surproduire ou sur-consommer le bien ou le service néfaste à leur environnement ; leurs coûts marginaux privés étant inférieurs aux coûts marginaux sociaux.

#### **Le marché est aussi défaillant car il ne peut pas éviter la tragédie des biens communs (l'exemple de l'air pur)**

Pour un certain nombre de biens et de services le marché est défaillant, et notamment, les biens communs à savoir les biens caractérisés par la rivalité et la non-excluabilité. La non-excluabilité désigne le fait que la ressource est fournie gratuitement à l'homme par la nature et qu'aucun agent ne peut être exclu de sa consommation. La rivalité désigne le fait que lorsqu'un agent consomme ou prélève une partie de la ressource, la quantité utilisée ou prélevée n'est plus disponible pour les autres agents.

Or, selon Garrett Hardin, lorsqu'une ressource est en libre accès, chaque utilisateur est conduit spontanément à y puiser sans limite, afin de maximiser ses intérêts personnels, conduisant à sa disparition. C'est la « *tragédie des communs* ». L'exemple le plus courant et éclairant de biens communs est l'exemple des réserves halieutiques qui finissent par disparaître, du fait de la surpêche.

Mais le climat (qualité de l'air) est également un « bien commun », dans la mesure où il n'est pas excluable puisque tous les agents bénéficient du climat quelle que soit leur situation géographique sur la planète. Il est en effet impossible d'exclure quiconque de la consommation de ce bien. Celui-ci est produit gratuitement par la nature. Toutefois, si l'air n'est pas rival, puisque son « utilisation » par un agent n'empêche pas son « utilisation » par un autre agent, la dégradation de sa qualité touche, bien que de manière différenciée, tous les habitants de la planète. Pour résumer, si l'air n'est pas rival, la qualité de l'air (le climat) est rival car sa dégradation, la baisse de sa qualité altère (réduit) le bien-être de chacun.

## **• 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**

### **La réglementation pour faire face aux externalités négatives de certaines activités sur l'environnement.**

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.

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

Elle consiste à augmenter le prix du produit afin de révéler le vrai coût de production (coûts marginaux privés + coûts marginaux de l'externalité) au producteur ou au consommateur. Ce principe s'appuie sur le fait que l'activité des entreprises ou des consommateurs produit des « externalités » négatives sur l'environnement sans que ces derniers ne prennent en charge les coûts que représentent pour la collectivité leurs actions (coûts marginaux de l'externalités) et ainsi compensent cette dégradation pour la société. Le principe du « pollueur-payeur » consiste donc à « internaliser » ces coûts en les faisant payer à ceux qui les engendrent. Selon ce principe, c'est le responsable de la pollution qui paie les coûts de l'externalité à savoir les coûts des dommages ou des mesures nécessaires pour les éliminer. La taxe peut alors porter sur le producteur (dans ce cas la taxe est payée par le producteur aux pouvoirs publics comme la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques – TICPE -). Dans ce cas, celui-ci est alors amené pour un même niveau de production à accroître le prix du produit du montant de la taxe et ce pour maintenir sa marge bénéficiaire (dans la mesure où le coût de production augmente du montant de la taxe). Dès lors, en fonction de la sensibilité de la demande au prix, le montant de la taxe se répercute en totalité ou en partie sur le prix de vente du produit. Ainsi, et en principe la taxe est prise, en partie, en charge par le producteur et, en partie, en charge par le consommateur. La taxe peut également portée directement sur le consommateur (c'est le consommateur qui paie directement la taxe aux pouvoirs publics comme par exemple : le malus écologique pour l'acquisition d'une voiture à moteur thermique à fortes émissions de CO<sub>2</sub>). Dans chacun de ces deux cas, les quantités produites et consommées sont réduites du fait de l'élévation du prix du bien ou du service (ou de la réduction de la marge bénéficiaire). *In fine*, par un signal prix fixé par l'État, la taxe a pour objet de modifier le comportement du producteur et/ou du consommateur et de réduire la production et/ou la consommation de produit polluant.

### **Le marché des quotas d'émissions (comme signal prix) pour faire face aux externalités négatives de certaines activités sur l'environnement.**

Le mécanisme consiste à allouer (principe de la gratuité) ou à vendre (principe des enchères) des quotas d'émissions de carbone aux entreprises. Chaque unité de production rend ensuite un quota pour chaque tonne de CO<sub>2</sub> émise. Les quotas non consommés par une entreprise peuvent être vendus, sur un marché aux entreprises dont les besoins seraient supérieurs aux allocations reçues. Ainsi, l'entreprise qui a innové pour réduire ses émissions, et qui a sans doute investi pour ce faire, voit une partie de ses investissements être, indirectement, financés par les entreprises qui lui achètent ses quotas excédentaires. Elle est donc récompensée de ses efforts par le marché. À l'inverse une entreprise qui a dépassé le montant d'émissions qui lui était alloué (elle n'a pas ou insuffisamment investi) est contrainte d'acheter des quotas d'émissions sur le marché, ou de payer une amende. Elle est donc pénalisée. Le marché des quotas fournit un prix du carbone qui sert de référence aux entreprises pour guider leurs actions et qui évolue en fonction de l'offre et de la demande de quotas d'émissions sur le marché. Plus l'émission globale de carbone s'approche de la limite autorisée et plus le prix du carbone est élevé, ce qui accroît l'incitation à dépolluer. En effet, les entreprises arbitrent entre le prix de la dépollution et le prix des quotas. Si l'achat d'un quota supplémentaire est moins élevé que le coût de dépollution d'un quota supplémentaire l'entreprise préfère acheter ce quota. C'est l'inverse dans le cas contraire. Enfin, il faut comprendre qu'une entreprise qui détient suffisamment de quotas peut quand même dépolluer tant qu'elle considère que le coût de dépollution d'une unité supplémentaire est inférieur au prix qu'elle peut retirer de la vente sur le marché de l'un de ses quotas.

### **Les subventions vertes (comme signal prix) pour favoriser les externalités positives générées par certaines activités ; et ainsi indirectement faire face aux externalités négatives.**

La subvention à l'innovation verte consiste, pour l'Etat, à baisser les coûts de production des entrepreneurs ou les coûts d'achat d'un bien ou d'un service des consommateurs les plus vertueux en matière environnementale. Les subventions à l'innovation verte versées soit aux producteurs soit aux consommateurs peuvent être directes (une somme accordée pour financer le développement d'un produit ou d'un mode de fabrication « propres ») ou indirecte (sous la forme de crédit d'impôt par exemple).

Pour que les industriels (les consommateurs) se lancent dans l'innovation verte, il leur faut donc un signal-prix approprié, qui assure une rentabilité privée suffisante. Ce signal, c'est la subvention publique qui le leur donne. En l'absence de subvention à l'innovation verte il y aurait une sous-production d'innovation verte par les entreprises ou de sous-consommation d'innovations vertes par les ménages.

## • Les principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives présentent des avantages et des limites.

### La réglementation présente des avantages

Dans le cadre des émissions de CO<sub>2</sub>, le gouvernement peut ainsi fixer une norme d'émission, c'est-à-dire fixer un plafond maximal d'émission qui ne doit pas être dépassé. La fixation de la norme oblige donc, de fait, les entreprises à modifier leurs comportements (baisse du niveau de production / modification et amélioration des techniques de production) afin de ne pas se retrouver « hors-la-loi ». Ainsi, l'avantage de la norme c'est qu'elle permet d'aboutir de manière efficace au but recherché dans la mesure où le gouvernement fixe EX-ANTE le volume de réduction à atteindre.

### La réglementation présente néanmoins des inconvénients

Toutefois, la norme présente deux limites principales.

La première limite réside dans la fixation du niveau de la norme et ce dans un contexte d'information imparfaite. Si l'objectif de réduction est trop ambitieux il peut ne pas être atteint ou à un coût trop élevé pour les entreprises. À l'inverse, si l'objectif est trop laxiste, la norme n'aura qu'un faible impact sur l'environnement.

Deuxièmement, la norme n'est pas efficace économiquement car elle s'impose de manière uniforme à toutes les entreprises, c'est-à-dire sans prendre en compte les différences de coûts marginaux de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> entre les entreprises. Autrement dit, les entreprises pour lesquelles les coûts marginaux de réduction des émissions sont importants doivent autant réduire leurs émissions que celles dont les coûts de réduction sont faibles. Pour atteindre donc l'objectif indiqué par la norme, il n'y a pas d'allocation optimale des ressources (contrairement à la taxe ou encore au marché des quotas d'émissions).

### La taxe présente des avantages

Parmi les taxes on peut citer les écotaxes (sur l'électroménager, les meubles etc.) ou encore la taxe carbone. En ce qui concerne la taxe carbone, celle-ci cherche à décourager les émissions polluantes en faisant payer les pollueurs à proportion de leurs émissions de carbone. En effet, la répercussion de la taxe carbone sur les produits finaux augmente leur prix proportionnellement aux émissions qu'a engendrées leur production, favorisant les produits ayant induit moins d'émissions de dioxyde de carbone. À court terme, les producteurs ou les consommateurs sont conduits généralement à baisser leur niveau de production et/ou de consommation. À long terme, les producteurs sont encouragés à investir dans des modes de production moins polluants tandis que les consommateurs sont incités à substituer certains produits ou certaines énergies « moins polluantes » au détriment de produits ou d'énergies « plus polluantes ». Une augmentation progressive et programmée de la taxe rend plus efficace encore le système.

Des pays comme la Suède, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande ou encore les Pays-Bas et le Royaume-Uni et plus récemment la France ont mis en place une taxe carbone. La taxe s'accompagne de recettes fiscales supplémentaires pour les pouvoirs publics qui peuvent réinjecter celles-ci dans le circuit économique (principe de neutralité budgétaire). Cette redistribution peut se faire de plusieurs manières : baisse des cotisations sociales patronales, subvention d'exploitation au profit d'entreprises de certains secteurs ou encore versement direct aux ménages (baisse de l'impôt sur le revenu ou de la TVA par exemple). On parle alors de « **double-dividende** ». En effet, d'une part la taxe permet en principe une baisse du niveau de pollution, et d'autre part elle peut entraîner des effets bénéfiques sur l'économie. Par exemple, si la hausse des recettes de la taxe permet une baisse du coût du travail (baisse des charges sociales patronales) alors le niveau de l'emploi peut, selon les libéraux, s'accroître, ce qui favorise la croissance économique. De même, si la hausse des recettes fiscales permet une baisse des cotisations sociales salariales et/ou de la TVA alors la hausse du pouvoir d'achat des ménages peut entraîner une hausse de la consommation et une incitation à produire plus. De nombreuses études ont ainsi montré que l'instauration éventuelle d'une taxe carbone ne nuisait pas à la croissance économique bien au contraire !

L'avantage de la taxe par rapport à la norme c'est que pour un même niveau de quantité de CO<sub>2</sub> réduite elle minimise le coût global. En effet, les entreprises décident de réduire leurs émissions, tant que les coûts marginaux de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sont inférieurs à la taxe. À partir du moment où, pour une entreprise, réduire ses émissions d'une tonne de CO<sub>2</sub> supplémentaire représente un coût marginal supérieur à la taxe, celle-ci préfère payer la taxe (rapport coût / avantage tout à fait classique). Ainsi, ce sont les firmes dont les coûts marginaux de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sont les plus faibles, autrement dit celles qui ont les technologies les plus performantes, qui réduisent le plus leurs émissions. Il y a donc une allocation optimale des ressources, dans la mesure où chaque entreprise réduit ses émissions de CO<sub>2</sub> d'un niveau correspondant à son propre rapport coût / avantage ; alors qu'avec la norme le même niveau de réduction est imposé à toutes les entreprises.

### La taxe présente plusieurs inconvénients

Tout d'abord, il peut être difficile de fixer le montant de la taxe car il faut être en mesure de calculer le coût marginal de l'externalité (de la pollution et/ou des émissions de GES) pour répercuter ensuite ce coût sous la forme d'écotaxe.

Le niveau de réduction des émissions n'est pas connu à l'avance mais EX-POST après plusieurs mois voire plusieurs années après la mise en place de la taxe.

En ce qui concerne les ménages il pose se poser un problème d'acceptabilité. En effet, la mise en œuvre d'une taxe uniforme pèse relativement davantage sur les ménages les plus modestes. Elle est donc inéquitable car d'un montant forfaitaire et non progressif (sauf si l'Etat parvient par des dispositifs spécifiques en faveur des ménages les plus modestes de compenser en totalité

ou en partie le montant de la taxe). Toujours en termes d'acceptabilité, mais en ce qui concerne, cette fois-ci les entreprises l'inconvénient de la taxe par rapport à la norme c'est qu'elle accroît le coût de production. Celles-ci devant acquitter en plus des coûts liés à la dépollution, la taxe sur chaque tonne de CO<sub>2</sub> qui sont émises (sauf pour les entreprises ayant totalement réduit leurs émissions). Dès lors, pour préserver leurs marges bénéficiaires les entreprises peuvent accroître leurs prix, ce qui nuit à leur compétitivité-prix et contribue à faire baisser le pouvoir d'achat des consommateurs. Par ailleurs, il y a une distorsion de concurrence pour les entreprises nationales qui paient la taxe en absence de taxes dans les autres États. On peut souligner la difficulté pour instaurer une taxe au niveau international. Là encore, les effets sont moindres si l'État compense en totalité ou en partie à l'aide des recettes fiscales générées par la taxe, les conséquences en termes de coûts de production ou de prix de celle-ci.

De même, en termes de prévisibilité on peut souligner le fait qu'il est difficile de définir le niveau optimal de la taxe. Si le signal prix est trop faible et trop peu incitatif la réduction des émissions sera trop faible. Contrairement à la norme, le montant des réductions des émissions de GES n'est pas connu à l'avance. Et les pouvoirs publics n'ont donc aucune garantie du niveau de réduction atteint. Enfin, si la taxe est d'un montant trop élevé il y a un risque, au niveau national, d'assister à des implantations (ou délocalisation) d'unités de production polluantes vers des pays sans taxe carbone ou avec des taxes carbone plus faibles.

#### **Les avantages et les inconvénients du marché des droits à polluer par rapport à la norme d'émissions :**

Pour un même niveau de réduction des quantités déterminé à l'avance (grâce à la norme ou aux quotas), le coût de dépollution supporté par les entreprises est plus faible par le biais des quotas dans la mesure où les entreprises sont incitées à réduire leurs émissions et n'y sont pas obligées de manière uniforme (cas de la norme). Le coût est d'autant plus faible, par le biais du marché, que certaines entreprises voient leurs coûts se réduire par la vente de quotas sans pour autant que l'achat de quotas dépasse (en principe) le coût de la dépollution.

Toutefois, contrairement à la norme le système de marché ne peut pas s'appliquer à toutes les entreprises puisque celui-ci ne concerne qu'un nombre limité d'entreprises.

#### **Les avantages et les inconvénients du marché des droits à polluer par rapport à la taxe :**

Avec le marché des droits à polluer les pouvoirs publics déterminent ex-ante, la quantité de pollution qui sera réduite. Alors que ce n'est pas le cas avec la taxe. Le marché des droits à polluer porte sur le surplus des émissions, alors que la taxe concerne l'ensemble des émissions. Il permet d'enrichir les entreprises vertueuses. Toutefois cet avantage n'est vrai que si une partie des quotas est alloué à titre gratuit. Si les quotas sont attribués aux enchères (ce qui est progressivement le cas), on se rapproche de la situation induite par la taxe.

Néanmoins, avec le marché des droits à polluer le coût global n'est pas connu avec certitude contrairement à la taxe. En effet, le signal prix est fixé dans un cas par les pouvoirs publics et dans l'autre par le marché. Si bien que l'incertitude s'accroît pour les entreprises. Faute de prix fixe « anticipable » elles vont se tourner sur le marché à terme. Mais comme le marché à terme est ouvert à des agents non industriels celui-ci est largement spéculatif, ce qui accroît la volatilité et la hausse des cours (prix) de la tonne de carbone. Enfin, si les pouvoirs publics n'ont pas alloué suffisamment de quotas, le prix du marché risque de flamber ce qui accroît le coût pour les entreprises ; dans le cas contraire, le fait d'allouer trop de quotas risque d'entraîner un prix du carbone trop faible pour inciter les entreprises à mettre en œuvre des projets ambitieux de dépollution.

#### **Avantages des subventions vertes**

Les subventions à l'innovation verte ont pour objectif de permettre à la fois de récompenser les entrepreneurs innovants car de nombreux investissements écologiques ne bénéficieraient pas à leurs promoteurs pour être entreprises sans l'aide des pouvoirs publics et doivent inciter les autres entreprises à s'orienter vers une solution plus respectueuse de l'environnement. Ainsi, de manière indirecte, en favorisant les externalités positives, les subventions permettent de mettre un terme aux externalités négatives de certaines activités productives sur l'environnement.

Il en est de même pour les ménages qui sont incités à davantage acheter de produits innovants subventionnés au détriment de produits non subventionnés (voire taxés) – cas des voitures électriques ou hybrides par exemple - ou à réaliser des investissements éco-responsables dans leurs logements. Là encore et toujours de manière indirecte, en favorisant les externalités positives, les subventions permettent de mettre un terme aux externalités négatives de certaines activités de consommation sur l'environnement.

#### **Inconvénients des subventions vertes**

Tout d'abord, chaque subvention est confrontée à un risque d'aubaine. Ce dernier existe lorsque le bénéficiaire des subventions aurait de toute façon innové, même en l'absence de subventions.

Ensuite, les ménages ou les entreprises ayant investi de leur propre initiative avant l'introduction des subventions peuvent se sentir défavorisés et réduire leur volonté d'innovation future, se sentant lésés.

De même, les subventions peuvent générer l'idée que tout comportement respectueux de l'environnement devrait être rétribué. Dès lors, les agents mettent en place un comportement économique rationnel et attendent les subventions pour agir au lieu d'agir pour des raisons sociétales et pour le bien-être collectif.

Enfin, les subventions représentent un coût pour les pouvoirs publics. Coûts qui peuvent, toutefois, être compensés en totalité ou partiellement par l'instauration d'une taxe. Exemple : bonus / malus écologique pour les voitures à moteur thermique à une époque)

Instruments	Avantages	Limites
<p><b>Mesures réglementaires (Normes d'émissions)</b></p>	<p>Faciles à mettre en œuvre.</p> <p>Mise en œuvre sans coûts pour les pouvoirs publics.</p> <p>Très adaptés en cas d'urgence.</p> <p>Très efficaces en cas de danger avéré pour l'environnement, car le procédé ou le produit peuvent être interdits.</p> <p>Les pouvoirs publics fixent EX-ANTE le niveau de réduction à atteindre (cas des normes d'émissions).</p>	<p>Coût des contrôles pour vérifier l'application de la norme.</p> <p>Efficacité variable :</p> <p>Si le niveau de la norme est trop bas, celle-ci n'est pas efficace.</p> <p>Si le niveau est trop élevé, celui-ci peut ne pas être atteint ou à un coût trop élevé.</p> <p>Inefficacité économique car la norme s'impose uniformément à toutes les entreprises.</p> <p>Le coût du respect de la norme peut être élevé pour les entreprises ce qui pénalise leur compétitivité-prix.</p>
<p><b>Taxe</b></p>	<p>La taxe en alourdissant les coûts de production et/ou les prix des produits contraints les producteurs et les consommateurs à adopter des comportements écologiquement plus vertueux.</p> <p>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 ».</p> <p>Efficace économiquement car elle réduit le coût global de dépollution et maximise les niveaux de dépollution. En effet, chaque acteur fait un rapport coût / avantage.</p> <p>Le signal-prix est connu à l'avance pour les entreprises comme pour les consommateurs car il est fixé par les pouvoirs publics. Les agents réorientent leur comportement dans un contexte d'information parfaite.</p>	<p>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).</p> <p>Le niveau de réduction des émissions est connu EX-POST après plusieurs mois voire plusieurs années.</p> <p>La taxe peut s'avérer inéquitable si elle s'applique de manière uniforme à tous les ménages (les ménages aisés comme les ménages plus modestes).</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>Marché des quotas d'émission de CO<sub>2</sub></b></p>	<p>Le niveau d'émissions comme pour la norme est connu EX-ANTE car fixé par les pouvoirs publics.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Le marché des quotas d'émissions ne s'applique pas à toutes les entreprises contrairement à la norme.</p> <p>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.</p>
<p><b>Subvention</b></p>	<p>Incitation pour les entreprises comme pour les consommateurs d'adopter des comportements écologiquement responsables sans coût et en étant même récompensés.</p> <p>Pas de problème d'acceptabilité.</p>	<p>Coût pour les pouvoirs publics.</p> <p>Effet d'aubaine possible.</p> <p>Possible iniquité pour les agents ayant préalablement investi avant la mise en place de la subvention.</p>

## **• La mise en œuvre des différents instruments peut se heurter à des dysfonctionnements de l'action publique**

### **• 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 qui ne respecteraient pas un accord.

Les pays restent souverains et les accords ne sont pas contraignants.

### **• 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 mesure 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 des gilets jaunes et 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.

**► En prenant l'exemple du changement climatique, comprendre qu'en présence de biens communs 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.**

**De la qualité de l'air pur comme bien commun**

Un bien commun désigne les biens ou les services 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 des biens à ceux qui en paient le prix). Les biens communs peuvent donc être surexploités, étant disponibles sans prix : 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.

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 que le climat est un bien commun.

*Attention : si la qualité de l'air est un bien commun, l'air au sens général n'est pas un bien commun car il est disponible pour tous de manière non rivale et non excluable.*

**Les pays ont intérêt à se comporter en passager clandestin**

Une première difficulté apparaît alors dans les négociations internationales : 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 ».

Dépasser ce problème est donc la première difficulté que l'on rencontre dans les négociations internationales sur le climat.

**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.**

Les négociations internationales sur le climat sont aussi compliquées par les inégalités de développement entre les pays, qui vont alors parfois défendre des intérêts contraires. Ainsi aujourd'hui, les 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. Ces pays en développement ont de plus un argument de poids, puisque ce sont d'abord les pays développés qui ont, historiquement, la plus grande part de responsabilité dans le réchauffement climatique. En effet, les causes de la dégradation actuelles du climat sont d'abord à chercher dans l'essor économique passé des pays développés.

Cette situation pose donc la question d'une « justice climatique » internationale et de nombreux pays vont 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). On comprend facilement la logique des pays en développement : il ne faut pas trop contraindre leur essor économique actuel et futur par des coûts environnementaux importants. 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 vocation à être traités différemment, compte tenu de leur responsabilité plus récente dans le réchauffement climatique. Cette différenciation est un critère d'équité aux fondements peu discutables. À cela s'ajoute également le fait que leurs niveaux de richesses est beaucoup moins élevé.

Mais cette attente légitime ralentit fortement les négociations et rend plus difficile la conclusion des accords internationaux. Même si dans le cadre de la COP21 une enveloppe de 100 milliards de dollars provenant des pays développés était promise pour aider les pays en développement à lutter contre le réchauffement climatique (en 2017, 71 milliards avaient été mobilisés d'après le dernier rapport de suivi de l'OCDE en 2019).