

III- L'action publique pour l'environnement est confrontée à des dysfonctionnements et des difficultés

A. Les dysfonctionnements de l'action publique au niveau national

★ Des problèmes d'ineffectivité, d'inefficacité et d'inefficience

Au niveau national, l'action publique en faveur de l'environnement se heurte à trois problèmes :

- **L'ineffectivité**= Des mesures en faveur de l'environnement sont adoptées mais ne sont pas mises en place.
- **L'inefficacité**= Des mesures sont appliquées mais n'ont pas les effets attendus
- **L'inefficience**= Le coût des mesures en faveur de l'environnement est plus élevé que prévu ce qui peut conduire à leur remise en cause.

Document à donner aux élèves :

L'ineffectivité : une décision est prise (loi adoptée, annonce ministérielle), mais les mesures d'application tardent ou restent en suspens.		La France est sanctionnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de la directive de 2008 sur la qualité de l'air (dépassement des seuils d'émission d'oxyde d'azote dans de nombreuses grandes villes). ▶ Action pour dénoncer la pollution de l'air, place de la Concorde, à Paris, le 31 mars 2018.
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.		L'usine Synthron (fabricant de matières plastiques et de produits chimiques) dans l'Indre-et-Loire a occasionné depuis 1963 une quarantaine de pollutions accidentelles et deux graves incendies.
L'inefficience : une décision et les mesures d'application sont prises, mais le coût final de l'intervention s'avère très élevé : la dépense était-elle justifiée ?		La loi instaurant une écotaxe sur les poids lourds, votée en 2009, devait entrer en vigueur en 2014 : le gouvernement y renonce sous la pression d'un mouvement social. Selon la Cour des Comptes, les pertes liées aux investissements réalisés s'élèvent à 1,08 milliard d'euros. ▶ 160 portiques et 720 000 boîtiers GPS remis aux transporteurs routiers devaient permettre de collecter l'écotaxe.

★ Les politiques environnementales peuvent entrer en contradiction avec d'autres politiques publiques

Les politiques environnementales entrent en contradiction avec d'autres politiques qui peuvent en anéantir les effets bénéfiques attendus : c'est le cas du soutien au transport aérien par le subventionnement du kérosène alors que dans le même temps l'essence des véhicules automobiles est davantage taxé ! Ou encore les subventions d'aide à l'embauche dans les entreprises polluantes au nom de la lutte contre le chômage, ou les mesures pour favoriser le tourisme et donc la pollution (déplacement avions, plus de consommation donc plus de déchets). Il y a donc contradiction entre ces politiques (lutte contre le chômage, favoriser le tourisme) et la politique environnementale.

★ L'influence des lobbys

Les prises de décision en faveur de l'environnement peuvent être influencées par des lobbys (groupes de pression qui cherchent à influencer les décisions politiques/la législation) ayant peu intérêt au changement en faveur de l'environnement, comme certains industriels de la chimie, le secteur agricole qui se sont mobilisés pour défendre les insecticides néonicotinoïdes/ les pesticides etc.

A retenir : Les dysfonctionnements de l'action publique au niveau national


- L'action publique pour l'environnement semble parfois ineffective, inefficace et inefficience.
- Les politiques environnementales peuvent entrer en contradiction avec d'autres politiques et annuler les effets attendus.
- Les lobbys peuvent faire pression/ralentir l'action publique en faveur de l'environnement

B. Les difficultés d'une action publique internationale en faveur de l'environnement

1°) L'action internationale est contrainte par les stratégies de « passager clandestin »

★ L'environnement est un bien commun.

Document 13:



	Non-exclusion Il est impossible d'exclure des consommateurs.	Exclusion Il est possible d'exclure des consommateurs.
Non-rivalité La consommation de l'un ne réduit pas la possibilité de la consommation de l'autre.
Rivalité La consommation de l'un empêche la consommation de l'autre.

1 • Complétez le tableau en plaçant d'abord chaque type de bien dans la bonne case, puis en ajoutant les exemples correspondants.

2 • À quel type de bien le climat correspond-il ? Justifiez votre réponse.

Q1 : Complétez le tableau

1.	Non-exclusion Il est impossible d'exclure des consommateurs.	Exclusion Il est possible d'exclure des consommateurs.
Non-rivalité La consommation de l'un ne réduit pas la possibilité de la consommation de l'autre.	Bien public Exemple : lampadaire	Bien de club Exemple : Netflix
Rivalité La consommation de l'un empêche la consommation de l'autre.	Bien commun Exemple : rivière	Bien privé Exemple : fauteuil

Q2 : A quel type de bien, le climat correspond-t-il ? Justifiez votre réponse

Le climat (ou plutôt la qualité du climat) un **bien commun** car non excluable = il est difficile d'exclure des agents économiques de profiter de la stabilité des températures, d'un climat de qualité mais rival car les activités de certains agents économiques détériorent la qualité du climat disponible pour les autres agents, le bien-être des autres agents économiques.



Document 14: L'Amazonie, un bien commun mondial

<https://www.youtube.com/watch?v=PVgMEtVyOdE>

Q1 : En quoi l'Amazonie constitue-t-elle un bien commun de l'humanité ?

L'Amazonie est un bien commun environnemental, non excluable mais rival car disponible en quantité limitée mais accès difficilement contrôlable.

Elle est le « poumon vert » de la planète : elle produit environ 20% de l'oxygène que nous respirons, c'est la plus grande étendue de forêt tropicale et elle joue ainsi un rôle important dans la régulation du climat (par l'absorption du carbone et la purification de l'eau). Il s'agit aussi d'un bien commun culturel car elle abrite parmi les derniers peuples autochtones « non contactés ».

Q2 : Pourquoi ce bien commun est-il menacé ?

L'Amazonie est menacée par la croissance économique : certaines parcelles sont déforestées, voire brûlées dans le but de créer des terres agricoles et à des fins de prospection minière. C'est la tragédie des biens communs de G Hardin.

L'existence de biens communs mondiaux, en premier lieu desquel le climat, rend nécessaire une coopération entre États pour mettre en place une action publique mondiale

★ En présence d'un bien commun, certains Etats peuvent se comporter en passager clandestin

Document 15 : Des comportements de passagers clandestins

Comme l'indiquait Tony Blair en 2005 [...], « aucun pays ne voudra sacrifier son économie pour pouvoir relever ce défi », le défi de lutter contre le changement climatique. [...] Les coûts et investissements sont élevés [...]. Or, ces coûts sont supportés par les États-nations, alors même que les bénéfices à en tirer sont globaux (atténuation du réchauffement climatique), ou alors localisés dans d'autres pays que les pays les plus émetteurs. Ainsi, les dommages les plus élevés qu'anticipent les projections du GIEC se situent dans les pays tropicaux, des pays en moyenne plus pauvres et moins émetteurs, ou dans de petites îles très pauvres menacées d'engloutissement par l'élévation du niveau des mers.

Ce problème a été identifié par l'économiste Mancur Olson en 1965 dans ce qu'il désigne comme un paradoxe de l'action collective. Quand des individus ont un intérêt commun, plus ils sont nombreux, plus ils ont intérêt à se comporter comme des passagers clandestins : attendre que les autres agissent et supportent les coûts de l'action, pour bénéficier gratuitement de leurs effets.

C'est le danger qui guette les nations face aux risques environnementaux, et particulièrement face aux risques globaux. Le problème de la coordination peut être résolu par des accords internationaux, comme l'accord de Paris signé en 2015 pour atténuer le réchauffement climatique, premier accord universel, associant quasiment tous les pays, avec cependant très peu d'engagements.

Renaud Chartoire et Rémi Jeannin [professeurs de SES], *Le grand cours d'Économie*, Hachette Pratique, 2023.

Questions :

Q1 : Quelles sont les raisons qui peuvent conduire à l'inaction d'après le texte ?

Les raisons qui peuvent conduire à l'inaction sont nombreuses. D'une part, les coûts et les investissements sont élevés, ils pèseront sur l'économie d'un pays alors que les bénéfices seront incertains, soit globaux, soit très localisés dans d'autres pays. D'autre part, tous les pays ne sont pas concernés de la même manière. Les dommages liés aux aléas climatiques sont inégalement répartis, ils ne toucheront pas forcément les pays les plus émetteurs.

Q2 : Montrez que le paradoxe de l'action collective peut s'appliquer aux accords internationaux en matière climatique.

En présence de bien commun (comme le climat, car pas d'exclusion) certains Etats peuvent se comporter en **passager clandestin, c'est le paradoxe de l'action collective d'Olson**= Les pays ont un intérêt commun : la stabilité du climat mais du point de vue individuels ils ont intérêt à attendre que les autres agissent et supportent les coûts de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, tout en bénéficiant des avantages (baisse des températures). À titre individuel, ils auraient intérêt à agir comme des passagers clandestins (free rider).

Ex : Les Etats-Unis ont adopté une stratégie de passager clandestin dans la lutte contre le réchauffement climatique depuis 2017 car ils se sont retirés de l'accord sur le climat signé à Paris en 2015 lors de la COP21 qui engage les pays signataires à mener des politiques pour limiter la hausse des températures d'ici à 2100 mais ils bénéficieront les efforts fournis par les pays signataires.

Retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris : 1^{er} juin 2017 (effectif en novembre 2020)

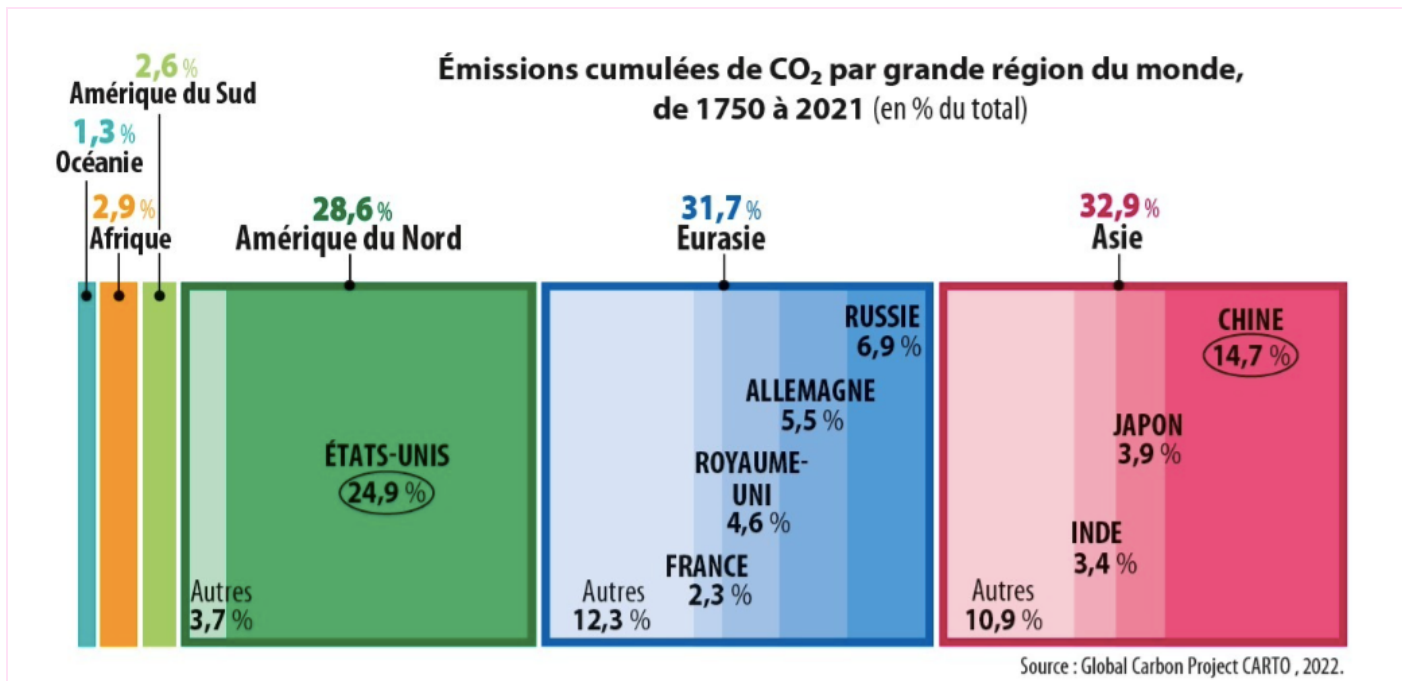
→ Objectifs : assurer l'indépendance énergétique, créer des emplois et baisser le coût de l'énergie

→ Mais retour après l'élection de Joe Biden (effectif en 2021)

→ Retrait à nouveau avec la réélection de Trump (effectif en Janvier 2026)

2°) L'action internationale est aussi contrainte par les inégalités de développement entre pays

Document 16 : Des responsabilités partagées



Questions :

Q1 : Faites une phrase exprimant la signification de chacune des données entourées

Les émissions de CO₂ des États-Unis représentent près d'un quart (24,9%) des émissions cumulées de CO₂ dans le monde de 1750 à 2021 alors que les émissions de CO₂ de la Chine s'élèvent à 14,7% des émissions cumulées de 1750 à 2021 dans le monde (Global Carbon Project, 2022).

Q2 : Comparez les parts des émissions de l'Afrique et de l'Amérique du Nord.

De 1750 à 2021, alors que les pays d'Amérique du Nord ont émis 28,6% des émissions cumulées totales de CO₂ dans le monde, la part des émissions des pays africains ne s'élèvent qu'à 2,9% des émissions totales soit près de 10 fois moins sur la même période (Global Carbon Project, 2022).

Q3 : Comment ces différences peuvent-elles peser sur les accords internationaux ?

Dès lors que tous les pays n'émettent pas le même montant de CO₂, se pose la question de la répartition du coût d'une politique de réduction de ces émissions :

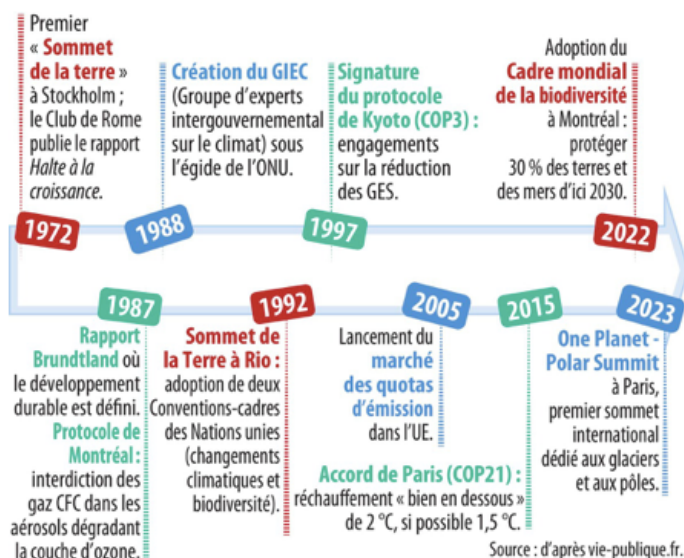
→ les pays en développement considèrent alors que ce sont les pays développés, ayant émis le plus de CO₂ dans le passé (au moment de leur développement économique) qui doivent supporter la plus lourde part des efforts à accomplir. « Dette climatique »/ « dette écologique » des pays développés envers les PED.

Les pays en développement font partis des pays qui ont le moins contribué au réchauffement climatique actuel et sont également ceux qui risquent le plus en subir les conséquences.

→ les pays développés, considérant que c'est aujourd'hui l'industrialisation accélérée et massive des pays en développement, notamment la Chine et l'Inde, qui est la principale cause du réchauffement climatique, demandent à ces derniers les mêmes efforts que les leurs.

Cette situation pose donc la question d'une « justice climatique » internationale et un certain nombre de pays va réclamer, lors des négociations, un partage des efforts équitable dans le but de ne pas contraindre leur développement économique futur. Ces divergences ralentissent les accords internationaux car tous les pays ne sont pas touchés de la même manière par le réchauffement climatique . Les pays en développement font partis des pays qui ont le moins contribué au réchauffement climatique actuel et sont également ceux qui risquent le plus en subir les conséquences.

Au final, les négociations internationales en faveur de l'environnement sont donc contraintes par les inégalités de développement entre les pays. Mais des accords ont toutefois vu le jour. Le principal accord international concernant la politique climatique est le Protocole de Kyoto, signé en 1997, dans lequel les Etats s'engagent à réduire leurs émissions de GES jusqu'en 2012. Ce Protocole ne concernait que les pays industrialisés, mais parmi ceux-ci, plusieurs pays ne l'ont pas ratifié, en particulier les Etats-Unis. Or c'est le principal pays émetteur de GES au monde. Le Protocole de Kyoto s'arrêtant en 2012, il a fallu trouver un nouvel accord, sujet du sommet de Copenhague de 2009 et enfin de la COP 21 organisé à Paris en 2015. Celui-ci aboutit à deux avancées : objectif commun de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C d'ici 2100, tous les pays l'ont signé, pays développés comme pays en développement, un progrès mais limité (accord de Paris peu contraignant car pas de véritables moyens pour vérifier que les objectifs sont atteints, pas de système de sanction)

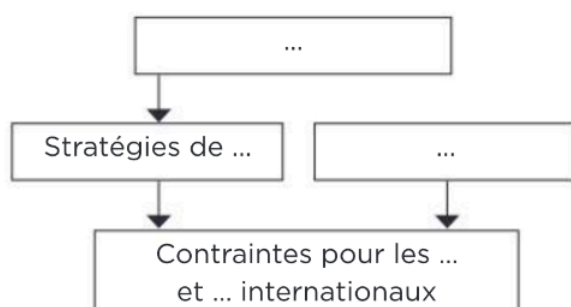


Accord de Paris= contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C d'ici 2100 par rapport au niveau près industriel et poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C.

194 pays signataires

Exercice 4

Complétez avec : accords • inégalités de développement • bien commun • négociations • passager clandestin.



A retenir : Les dysfonctionnements de l'action publique au niveau national

- Les biens environnementaux comme le climat sont des biens communs (non-exclusion et rivalité).
- En présence de biens communs, certains Etats peuvent se comporter en passager clandestin : laisser les autres pays supporter le coût de la lutte contre le réchauffement climatique tout en profitant de ses avantages éventuels en termes de réduction de la pollution.
- Les négociations internationales sont aussi contraintes par les inégalités de développement : il serait coûteux pour les pays en développement de réduire leur émission de CO2 autant que les pays développés qui ont une responsabilité historique. Ne faut-il pas demander un effort plus important aux pays riches ?