**Ch 3 (regards croisés) : Quelle action publique pour l’environnement ?**

Octobre 2020, Lucile Auffant, LGT V Hugo, Carpentras.

Merci à isabelle Roux pour son aide concernant les sujets de bac possibles sur ce chapitre.

Manuel utilisé : édition Magnard 2020.

**Problématiques :**

* Comment la question environnementale est-elle devenue un problème public ? (§ I)
* Comment les pouvoirs publics luttent-ils contre le changement climatique ? À quels obstacles se heurtent-ils ? (§ II)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Plan | Objectifs d’apprentissage | Pré-requis | Supports | Sujets de bac possibles  EC1, EC3, dissertation |
| Introduction : les risques environnementaux, les risques découlant du changement climatique |  | 1ère : risques, exposition au risque différant selon les sociétés, gestion des risques (regards croisés) | Documents projetés notamment infographie GIEC changement climatique et ses effets.  Objectifs d’apprentissage |  |
| I / Les acteurs participant à la construction de la question environnementale dans l’espace public | OA 1 et 2 |  |  | Vous montrerez que différents acteurs participent à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l’agenda politique.  Comment peut-on expliquer la mise à l’agenda politique des questions environnementales ?  Comment la préservation de l’environnement est-elle devenue un problème public ? (sujet zéro) |
| A / L’environnement : un problème public mis à l’agenda politique |  | Tale : notion d’environnement (chapitre sur la croissance) |  |  |
| 1 / La question environnementale : un problème public mis à l’agenda politique | la construction des questions environnementales comme problème public et leur mise à l’agenda politique | 1ère : opinion publique  Tale : engagement politique : répertoire d’action collective, nouveaux enjeux de mobilisation, structure des opportunités politiques |  | À l’aide d’un exemple, montrez comment les questions environnementales peuvent être mises à l’agenda politique. |
| *a / L’émergence d’un problème public* |  |  | Doc 1 page 350 Q 1 et 2 + à retenir page 351 |  |
| *b / La mise à l’agenda politique : l’ex du changement climatique* |  |  | Doc 1 poly + doc 3 page 357 Q 8 puis 7, 9 à 12 + à retenir page 357 |  |
| 2 / La question environnementale : une gestion articulant échelles internationale et locale | Comprendre que l’action publique pour l’environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale). | Notion de pouvoirs publics (chapitre sur les défaillances du marché) | Doc 1 page 358 Quelles sont les 2 formes d’articulation possibles ? + donner un ex d'illustration pour chacune d'entre elles. + doc 4 page 359 + faire le point et à retenir page 359 | Montrez que l’action publique pour l’environnement articule différentes échelles. |
| B / Les différents acteurs en présence et leurs relations |  |  |  |  |
| 1 / Une diversité d’acteurs en présence | 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 | Tale : engagement politique  (militantisme, engagement associatif, consommation engagée), acteurs : partis politiques, associations, groupements  1ère : entreprise (regards croisés) | doc 1 n°2 page 352 : quels sont les différents acteurs en présence, comment les classer ? | Présentez deux acteurs qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public. |
| *a/ Des acteurs qui ne sont pas des professionnels de la politique* |  |  | Exercice poly |  |
| *b/ Des acteurs de la sphère politique : partis politiques et pouvoirs publics* |  |  | Exercice poly  + faire le point et à retenir page 353 |  |
| 2 / Des acteurs entretenant des relations de coopération et de conflit | comprendre que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit. | Tale : engagement politique   : action collective  1ère : entreprise comme lieu de coopération et de conflit (regards croisés) |  | À l’aide d’un exemple, montrez comment les acteurs qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public peuvent entretenir des relations de conflit.  À l’aide d’un exemple, montrez comment les acteurs qui participent à la construction des questions environnementales comme problème public peuvent entretenir des relations de coopération |
| *a/ Un exemple de coopération* |  |  | doc 3 page 355 Q 8 à 11 |  |
| *b/ Un exemple de conflit* |  |  | doc 1 page 354 Q 1 à 4  + faire le point et à retenir page 355 |  |
| II / L’action publique face au changement climatique | OA 3 et 4 (changement climatique) | 1ère : défaillances du marché : exemples de la pollution (externalités négatives) et des biens communs + intervention des pouvoirs publics (réglementation et taxation)  Tale: les limites écologiques de la croissance économique |  | Quelle action publique pour l’environnement dans le cas du changement climatique ?  L’action des pouvoirs publics contre les externalités négatives sur l’environnement est-elle efficace ? |
| A / Les principaux instruments de la politique 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 |  | Tableau récap poly à compléter au fur et à mesure | Vous expliquerez, à partir du changement climatique, les avantages et les limites des principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l’environnement.  Présentez un instrument dont disposent les pouvoirs publics pour faire face aux externalités négatives sur l’environnement. |
| 1 / La réglementation | comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites | 1ère : défaillances du marché (réglementation) |  | Présentez les avantages et les limites de la réglementation pour faire face aux externalités négatives sur l’environnement. |
| *a/ Principes de la réglementation* |  |  | Doc 2 page 360 Q 4 à 6 |  |
| *b/ Les avantages de la réglementation* |  |  | Doc 4 page 363 Q 13 |  |
| *c / Les limites de la réglementation* |  |  | Doc 1 page 362 Q 1 et 2 |  |
| 2 / Les marchés de quotas d’émission | comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites | 1ère : notion de marché |  | Présentez les avantages et les limites des marchés de quotas d’émission pour faire face aux externalités négatives sur l’environnement. |
| *a/ Principes des marchés de quotas d’émission* |  |  | Doc 3 page 361 à gauche Q 8 à 10 |  |
| *b/ Les avantages des marchés de quotas d’émission* |  |  | Doc 3 page 363, 2ème ligne |  |
| *c / Les limites des marchés de quotas d’émission* |  |  | Doc 3 page 363, 2ème ligne Q 9 et 10 |  |
| 3 / La taxation | comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites | 1ère : défaillances du marché (ex de la taxation) |  | Présentez les avantages et les limites de la taxation pour faire face aux externalités négatives sur l’environnement. |
| *a/ Principes de la taxation* |  |  | Doc 3 page 361 (à droite) Q 7 et Q 10 |  |
| *b /Les avantages de la taxation* |  |  | 1ère ligne doc 3 page 363 |  |
| *c/ Limites de la taxation* |  |  | 1ère ligne doc 3 page 363 Q 10 |  |
| 4 / Les subventions à l’innovation verte | comprendre que ces différents instruments présentent des avantages et des limites | Tale : des innovations peuvent permettre de reculer les limites écologiques de la croissance économique. |  |  |
| *a/ Principes des subventions à l’innovation verte* |  |  | doc 4 page 361 Q 11 à 15 |  |
| *b/ Les avantages des subventions à l’innovation verte* |  |  |  |  |
| *c/ Les limites des subventions à l’innovation verte* |  |  | Faire le point et à retenir page 361 et page 363 |  |
| B / Des dysfonctionnements de l’action publique | comprendre que leur mise en œuvre peut se heurter à des dysfonctionnements de l’action publique |  |  | Vous montrerez les contraintes qui pèsent sur les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l’environnement.  Montrez que la mise en œuvre des instruments de la politique climatique peut se heurter à des dysfonctionnements de l’action publique. |
| 1 / La tragédie des biens communs |  | 1ère : défaillances du marché : les biens communs | Cours de 1ère (défaillances du marché : l’exemple des biens communs) |  |
| 2 / Les stratégies de passager clandestin en présence de biens communs | 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 | Tale : croissance et droits de propriété pour éviter les free riders imitant les innovateurs  Tale : engagement politique : le paradoxe de l’action collective | Doc 3 poly + dessin humoristique à côté texte doc 2 page 366  En quoi consiste la stratégie de passager clandestin dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique ? Comment expliquer un tel comportement ? Pourquoi la gouvernance mondiale en matière d’environnement est-elle peu efficace ? + doc 3 page 365  + à retenir page 365 | Montrez que les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l’environnement sont contraints par des stratégies de passager clandestin |
| 3 / Les différents stades de développement des pays | comprendre qu’en présence de bien commun les négociations et accords internationaux liés à la préservation de l’environnement sont contraints par les inégalités de développement entre pays |  | Doc 3 page 367 + à retenir page 367 | Montrez que 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. |
| Bilan du chapitre |  |  | Synthèse page 368-369 + synthèse poly à compléter Fiche page 370 + cartes mentales poly |  |

Objectifs d’apprentissage :

-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.

-Comprendre que l’action publique pour l’environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).

*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 ;

-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.

**Environnement**: ensemble des éléments constituant le cadre de vie des populations et des espèces naturelles.

**Action publique** : action menée par l’autorité publique afin de résoudre les problèmes publics d’une société.

**Problème public** : quand un fait social est considéré comme problématique (naming) dans une société, qu’on peut identifier une cause (blaming) et réclamer la mise en place de solutions (claiming).

**Mise à l’agenda politique** : moment où les pouvoirs publics prennent un problème public en considération et envisagent une action publique.

**Pouvoirs publics** : autorités conduisant l’action de l’État à différents niveaux : supranational (par exemple l’UE), national (l’État), local (les collectivités locales : régions, départements, communes).

**ONG** (organisations non gouvernementales) : associations indépendantes financièrement et politiquement qui peuvent avoir un objectif humanitaire ou chercher à défendre une cause (ex Greenpeace, WWF).

**Entreprise**: organisation combinant des facteurs de production afin de réaliser une production marchande.

**Experts**: personnes ayant des connaissances précises sur un sujet (ex le GIEC : groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat créé en 1988 par deux institutions de l’ONU).

**Parti politique** : organisation durable cherchant à exercer le pouvoir politique et qui cherche un soutien populaire pour y parvenir.

**Mouvements citoyens** : ensemble de citoyens se mobilisant pour défendre un intérêt commun.

**Coopération** : mode de coordination des actions individuelles afin de réaliser un objectif commun.

**Conflit**: opposition entre des individus ou des groupes sociaux défendant des valeurs ou intérêts divergents et cherchant à instaurer un rapport de force en leur faveur.

**Changement climatique** : modifications dans les phénomènes climatiques : davantage de canicules, de précipitations, de tempêtes, d’ouragans et variations de température pour l’ensemble de la planète terre à long terme.

**Externalités**: conséquences de l’action d’un agent économique sur un (des) autre(s) agent(s) (sans compensation monétaire (sans avoir passé de contrat). C’est un exemple de défaillance du marché.

**Réglementation**: c’est une intervention de l’État afin d’encadrer ou de corriger le fonctionnement d’un marché. La réglementation consiste à imposer des normes contraignantes.

**Marché de quotas d’émission** : lieu d’échanges entre les offreurs et les demandeurs de « droits à polluer » (ou quotas d’émission). Les quotas sont émis par les pouvoirs publics en fonction d’un niveau global de pollution toléré. Ensuite les agents économiques s’échangent ces droits en fonction de leurs émissions.

**Taxation**: intervention de l’État consistant à modifier les prix par l’introduction d’un impôt afin d’infléchir le comportement des agents économiques. (Le principe de l’écotaxe est « pollueur payeur ».)

**Subvention** : somme versée par l’État à des agents économiques dans le but de leur venir en aide ou d’encourager certains comportements notamment favorables à la stabilité du climat.

**Innovation verte** : innovation permettant de lutter contre le réchauffement climatique.

**Biens communs** : biens rivaux (leur utilisation par un agent empêche leur consommation par un autre agent) et non excluables (il est difficile d’empêcher un agent économique qui ne paie pas, de l’utiliser). Les ressources halieutiques, les nappes d’eau souterraines, la stabilité du climat, la biodiversité… sont des biens communs. Ces biens sont confrontés au risque de surexploitation et de disparition (« tragédie des biens communs »).

**Stratégie de passager clandestin** : calcul coûts/avantages qui conduit un individu opportuniste (free rider) à ne pas agir et laisser les autres agir afin de bénéficier des avantages sans avoir à supporter les coûts.

**Inégalités de développement** : inégalités de niveau de vie (revenu par habitant) et de conditions de vie (mesurées notamment par le niveau d’instruction et l’espérance de vie).

**Document 1 : de l’émergence d’un problème public à sa mise sur l’agenda politique**

Pourquoi un problème plutôt qu’un autre est-il sélectionné par les pouvoirs publics ? Trois dynamiques se combinent :

* Une **logique de mobilisation collective** : des groupes plus ou moins organisés cherchent, en recourant à un répertoire d’actions varié, à attirer l’attention de l’opinion publique, des médias et des acteurs politiques.
* Une **logique de médiatisation**
* Une **logique de politisation** : la mise sur agenda peut être liée à l’offre et au calendrier électoraux.

Fait social ⇨ problème public ⇨ problème politique (car nécessité l’intervention des pouvoirs publics) ⇨ mise sur agenda politique et politiques publiques (ensemble d’actions mises en œuvre par les pouvoirs publics)

**Document 2 : quelques dates concernant l’environnement**

1972 Halte à la croissance (rapport du Club de Rome) et Conférence de Stockholm

*1973 et 1979 chocs pétroliers*

*1984 Bhopal, 1986 Tchernobyl, 2011 Fukushima*

1987 : protocole de Montréal interdisant les CFC, gaz responsables du « trou » dans la couche d’ozone. C’est un succès car …………………………………………………………………………………………..

………………………………………………………………………………………………………………..

1988 : création du GIEC (groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat)

1992 : Conférence de Rio dit 1er sommet de la Terre « agenda 21 »

1997 : protocole de Kyoto : les pays signataires s’engagent à……………………………………………..

………………………………………………………………………………………………………………..

2009 : rapport Stern montrant qu’il existe un lien entre les émissions de GES et le dérèglement climatique.

2015 : accord de Paris : les pays signataires s’engagent …………………………………………………….

………………………………………………………………………………………………………………..

**Faire le point page 357**

L’environnement est devenu un **………………………………** international, mis à l’………………………………..depuis ……... Deux conférences sur le climat ont débouché sur des **…………….** Les pays signataires du Protocole de **……………** de 1997 prennent des engagements pour limiter leurs émissions de **…………….**. Les **……** pays signataires de l’accord de Paris (2015) s’engagent à limiter le **…………………………………..** climatique à 2°, voire à **….. °** d’ici 2100.

**Exercice : bilan sur la diversité des acteurs des questions environnementales**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Acteurs** | Rôles | Exemples |
| **Mouvements citoyens** | Faire inscrire les questions environnementales à l’agenda politique | Manif de jeunes autour de Greta |
| **ONG** | W  WF, Greenpeace |
| **Experts** | Apports scientifiques, état des lieux des connaissances scientifiques, recommandations | GIEC (alimenter les négociations internationales sur le climat) |
| **Entreprises** | Intégrer dans la production les préoccupations environnementales, publication du bilan carbone |  |
| **Partis politiques** | Intégrer les problèmes environnementaux à l’offre électorale |  |
| **Pouvoirs publics** | Mise à l’agenda politique et action publique | Différentes échelles : locale, nationale, européenne, mondiale. |

**Bilan § IIA : les instruments pour lutter contre le changement climatique**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Définition, exemple | Avantages | Limites |
| Instrument contraignant : les normes environnementales |  |  |  |
| Instruments incitatifs :  Les quotas d’émission  (action par les quantités) |  |  |  |
| Les taxes  (action par les prix) |  |  |  |
| Les subventions aux innovations vertes  (action par les prix) |  |  |  |

**Document 3 : Les stratégies de passager clandestin en présence de biens communs**

Chaque pays agit d’abord dans son propre intérêt, au nom de ses agents économiques, tout en espérant profiter des efforts des autres. En économie, le changement climatique est présenté comme un problème de bien commun. À long terme, la plupart des pays devraient tirer un bénéfice important d’une réduction massive des émissions globales de GES, car le réchauffement climatique aura des effets économiques, sociaux et géopolitiques considérables. Cependant, les incitations individuelles à cette réduction sont négligeables. La majorité des bénéfices liés aux mesures d’atténuation prises par un pays donné profite en réalité à d’autres pays. Ainsi, un pays donné supporte 100% du coût de ses politiques vertes – par exemple les coûts d’isolation des habitats ou de remplacement d’énergies polluantes comme le charbon par des énergies plus propres mais aussi plus onéreuses. En revanche, très schématiquement, il ne recevra que 1% des bénéfices de cette politique si le pays en question représente 1% de la population mondiale (et se situe dans la moyenne des pays en ce qui concerne les risques liés au changement climatique). En d’autres termes, le calcul est vite fait, ses politiques vertes bénéficieront en quasi-totalité aux autres pays ! […]

Par conséquent, les pays n’internalisent pas les bénéfices de leurs politiques visant à réduire leurs émissions : ces politiques demeurent insuffisantes, les taux d’émission se maintiennent à des niveaux élevés et le changement climatique s’accélère. Le problème du passager clandestin (*free rider*) conduit à la « tragédie des biens communs ». […] Trouver une solution au problème des externalités mondiales est complexe, car il n’existe aucune autorité supranationale susceptible de mettre en œuvre et de faire respecter une approche classique d’internationalisation des coûts. [...] Seul un accord global peut résoudre la question du climat : les pays ne pénalisant pas les émissions de carbone polluent beaucoup non seulement pour la production de leur propre consommation, mais aussi pour les exportations vers les pays plus vertueux !

Source : Jean Tirole, *Économie du bien commun*, PUF, 2016.

1 / En quoi consiste la stratégie de passager clandestin dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique ? Comment expliquer un tel comportement ?

2 / Pourquoi la gouvernance mondiale en matière d’environnement est-elle peu efficace ?

**Synthèse du chapitre** à compléter avec *(certains mots peuvent être utilisés plusieurs fois)* : acteurs, agenda politique, bien commun, conflit, coopération, quotas d’émission, réglementation, subventions, taxes.

**L’action publique** pour **l’environnement** a émergé durant les années 1970. Divers **……………..** se sont mobilisés : mouvements citoyens, ONG, experts, entreprises, partis politiques et pouvoirs publics. Ces différents acteurs peuvent entretenir des **rapports de …………………….** ou **de ………………….** en fonction de la convergence ou de la divergence de leurs intérêts.

La prise de conscience écologique est née notamment avec le rapport du Club de Rome « Halte à la croissance » et la Conférence de Stockholm (1972). Différents problèmes environnementaux ont peu à peu émergé : pollutions, disparition de ressources naturelles et dérèglement climatique. Ces **problèmes publics** ont été **mis à l’……………………………………** : autrement dit nous sommes passés d’un problème public à une action publique.

Quand un **problème public** est **mis à l’…………………………………….**, les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques publiques. Celles-ci articulent **plusieurs niveaux d’intervention complémentaires : local, national, européen, mondial**. Cette articulation peut avoir lieu du haut vers le bas lorsque les accords internationaux sont ensuite mis en œuvre aux niveaux européen, national et local, et du bas vers le haut lorsque ce sont les États qui font des propositions menant à des accords internationaux.

Les pouvoirs publics peuvent utiliser **plusieurs instruments pour lutter contre le changement climatique**. Tout d’abord, ils peuvent utiliser un instrument contraignant : la **………………………….** qui est l’instrument le plus efficace pour les pollutions les plus dangereuses et peut être mis en place rapidement. Cependant ce n’est pas un instrument incitatif. Ensuite, les pouvoirs publics peuvent utiliser des instruments incitatifs : les **marchés de ……………………………………..,** les **………………..** et les **……………… aux innovations vertes**. Ces instruments sont plus souples que les normes. Néanmoins, tous les instruments se heurtent au même obstacle de **manque de coopération internationale et de gouvernance mondiale** et à l’existence de **stratégies de passager clandestin** de certains pays alors que la stabilité du climat est considérée comme un **……………………………………** (non excluable mais rival) exposé à la « tragédie des biens communs ». De plus, l’action internationale pour le climat est confrontée aux **inégalités de développement entre pays** ce qui complexifie la coopération internationale dans ce domaine.

**Cartes mentales créées par Mme Auffant**

**Les questions environnementales : d’un problème public à la mise à l’agenda politique**

**Problème social** identifié *(ex : continent de plastique)* + **responsables** *(objets comme sacs à usage unique…)*

**Revendications et propositions de** **solutions** [actions collectives (répertoire d’action varié)]

Problème public inscrit à l’agenda politique

Programmes électoraux intégrant les problèmes environnementaux

Action publique, politique publique (ex la politique climatique et ses 4 instruments) à différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale)

NAMING + BLAMING

CLAIMING

**ONG** (avec parfois coopération **d’entreprises**), **mouvements citoyens,** rapports des **experts**

**Partis politiques, pouvoirs publics**

**Entreprises** (concernées par les instruments de la politique climatique)

**Acteurs** en présence

**Les questions environnementales : une action publique sous contrainte**

Effets négatifs de la croissance économique sur l’environnement (ex : épuisement des ressources, **externalités négatives de pollution, réchauffement climatique**)

Face aux externalités négatives et aux biens communs, **les marchés sont défaillants**, il faut donc que les **pouvoirs** **publics interviennent à différentes échelles** (locale, nationale, européenne, mondiale). En matière de lutte contre le changement climatique, utilisation de quatre instruments :

**Réglementation** (agir par la contrainte)

**Marché de quotas d’émission** (agir par les quantités et par incitation)

**Taxation** (agir par les prix et par incitation)

**Subventions aux innovations vertes** (agir par les prix et par incitation)

Chaque instrument a ses avantages et ses limites. Tous sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre.

Dysfonctionnements de l’action publique : difficultés à appliquer localement des décisions internationales (USA et protocole de Kyoto), contradictions avec d’autres politiques (tourisme, industrie, agriculture)

Stratégies de passager clandestin qui poussent à l’inaction, puisque la mise en place des instruments est coûteuse (**compétitivité des entreprises, pouvoir d’achat des ménage**s). Ces stratégies conduisent à la tragédie des **biens communs** (dont font partie la stabilité du climat, la qualité de l’air).

Inégalités de développement entre les pays : les PED subissent la pollution des PI et souhaitent se développer à leur tour. Des PI jugent inéquitable la répartition des efforts.

Des difficultés qui ne sont pas résolues en l’absence de gouvernance mondiale du climat, d’autorité supranationale, d’accords engageant tous les pays.