

Chapitre – Quelle action publique pour l'environnement ?

Indications du programme :

☑☑ 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.

Notions au programme : *environnement, action publique, mise à l'agenda, changement climatique, biens collectifs, externalités négatives, biens communs, passager clandestin, taxation, subvention, réglementation, marché de quotas, gouvernance multi-niveaux, répertoires d'action, principe de subsidiarité*



Nous avons déjà étudié les sources de la croissance et son caractère instable mais il nous faut maintenant en étudier les **interactions avec l'environnement**. Cet environnement est dans une double relation avec le monde de l'économie qui intéresse la science économique :

- les hommes utilisent les ressources apportées par l'environnement sous forme de capital pour produire des biens et des services : se pose alors la question de **l'épuisement de ces ressources**,

- les activités économiques ont des effets néfastes pour l'environnement sous la forme de pollution et de production de déchets : se pose alors la question de **la dégradation de l'environnement**.

Définition :

L'environnement correspond à l'ensemble des éléments biologiques qui permettent les activités humaines. Il se compose des ressources naturelles et de l'écosystème.

L'enjeu de l'écologie est donc venu à partir des années 1970 au centre des préoccupations des citoyens, mais également des partis politiques, des grandes entreprises. Ce processus intéresse la science politique qui étudie la manière dont un enjeu devient l'objet des politiques publiques menées par les décideurs politiques. C'est la notion **d'action publique**.

Définition :

L'action publique est l'ensemble des actions des pouvoirs publics (lois, réglementations, discours, campagne de communication...) en vue de traiter les problèmes publics inscrits à l'agenda politique.

Ce chapitre va donc associer science économique et science politique pour croiser les regards sur l'enjeu de l'environnement.

Axes directeurs du chapitre :

- nous nous demanderons d'abord comment et pourquoi l'environnement est devenu un problème public : Partie I.,
- puis nous étudierons les instruments économiques permettant de lutter contre le changement climatique, ainsi que leurs limites : Partie II.

I. La construction d'une action publique environnementale :

A. De multiples acteurs participent à cette construction :



demander comment l'environnement est devenu un objet public, c'est-à-dire comment il est devenu un sujet de préoccupation médiatique, politique, social. Pas une journée ne se passe sans lire une tribune dans les médias appelant à l'action, une décision politique censée améliorer la durabilité de notre croissance économique, un appel sur les réseaux sociaux pour défendre les espèces menacées. Cette situation n'est pas apparue par hasard. Elle a fait l'objet d'une lente construction - depuis 1972 et la publication du Rapport Meadows intitulé « Halte à la croissance » jusqu'aux Marches de la jeunesse pour le climat de 2019-2020 - que la science politique explique à l'aide de la notion de **mise à l'agenda**.



Il faut
d'abord nous

Définition :
La mise à agenda est le processus par lequel un problème va faire l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et va être susceptible de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions.

1. La diversité des acteurs :

La mise à l'agenda des problèmes environnementaux est le fruit de la mobilisation de différents acteurs, qui défendent chacun un intérêt particulier et vont utiliser des ressources variées et des formes d'action différenciées appelées répertoires d'actions.

Définition :
Les répertoires d'actions sont les différents moyens d'action publique dont dispose un acteur en fonction des ressources qu'il peut mobiliser et des objectifs qu'il souhaite atteindre.

Quatre grands types d'acteurs peuvent être identifiés :

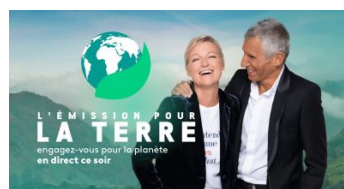
- ceux de la société civile organisée : associations militantes et de citoyens, experts issus des centres de recherche et des universités. Ils vont mobiliser des **moyens humains et militants** via des pétitions, des manifestations, mais également des **moyens intellectuels** (publication de tribunes dans la presse, de rapports scientifiques...),



- ceux des entreprises privées : les grandes entreprises sont elles aussi concernées par l'enjeu de l'environnement, soit en tant que productrices de ressources naturelles (Total, Engie...), soit en tant qu'émettrices polluantes ou enfin préoccupées par l'enjeu de la production de déchets. Elles peuvent mobiliser des **ressources industrielles** (innovations technologiques, processus de production) mais également **marketing** (publicités, travail sur l'image de marque...) du fait de **ressources financières** importantes,

- ceux des pouvoirs publics : les collectivités locales et l'Etat, via leurs élus (Maires, députés...) ainsi que les fonctionnaires qui y travaillent participent également à cette **mise à l'agenda** via la **politisation du problème** qu'ils peuvent assurer

(formulation de programmes écologiques, débats politiques sur ce sujet) comme l'illustre l'émergence des partis écologistes dans les années 1970-1980, ainsi que les **politiques publiques** qu'ils définissent (normes polluantes, tri des déchets...). Ils disposent pour cela de leurs **ressources politiques** (militants des partis, campagnes électorales) **et publiques** (recettes fiscales, dépenses publiques, lois et arrêtés...),



- ceux des médias : ils sont motivés par une **logique médiatique** (recherche de l'audience) qui va les pousser à mettre en avant un problème qui saura éveiller l'intérêt et la curiosité de leur auditoire, à la fois dans une recherche d'informer mais également de générer des revenus (recettes publicitaires, image de marque du média auprès du public...). Ils utilisent bien sûr leurs **ressources journalistiques et médiatiques**.

Cette quadruple mobilisation d'acteurs venus d'horizons différents, et animés d'intérêts variés, a permis au problème environnemental de devenir un enjeu public. Il a ainsi franchi plusieurs obstacles qui constituent autant d'étapes du processus de **mise à l'agenda**. En effet, tous les problèmes ne deviennent pas des enjeux faisant l'objet d'une action publique. Ainsi E. Macron a défini les violences faites aux femmes comme grande cause de l'année 2019, ce qui a mis ce problème en pleine lumière, alors qu'il était resté dans l'ombre les années précédentes. Pour être sélectionné, un problème doit faire l'objet :

- d'une mobilisation (le plus souvent militante = la société civile organisée),
- d'une médiatisation (rôle des médias),
- d'une politisation (rôle des pouvoirs publics).

Se produit alors la **construction du problème public** : une fois sélectionné, le problème va faire l'objet d'une construction, i.e. qu'il doit être organisé selon une certaine logique : qui sont les victimes/les coupables (pays en développement, firmes multinationales, banques, la jeunesse, les « boomers » ?) ? Quel Ministère est impliqué (Economie et finances, industrie, environnement ?) ? A quel niveau les pouvoirs publics doivent-ils intervenir (local, national, européen, international) ?... Ainsi les problèmes environnementaux peuvent être présentés comme une politique consensuelle (« ensemble, nous allons sauver la planète ! ») ou bien conflictuelle (« faisons payer les pollueurs ! »), de Gauche ou de Droite...

Enfin, la mise à l'agenda peut être **publicisée** comme vue précédemment (aux yeux de toute la société), mais également **silencieuse** (les trois étapes précédentes sont ignorées), ce sont alors les pouvoirs publics qui font émerger le problème, sans qu'il y ait eu la formulation d'une demande sociale (par exemple la suppression de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2017), ou bien **contrainte** (une décision judiciaire ou de l'Union européenne force les pouvoirs publics à se saisir du problème).

2. Des acteurs entre coopération et conflit :

Puisque de nombreux acteurs (pouvoirs publics, ONG, entreprises, experts, partis, mouvements citoyens) participent ainsi à la construction des questions environnementales comme problème public et à leur mise à l'agenda politique, deux types d'interactions peuvent se produire :



- **des relations de coopération** peuvent apparaître entre certains acteurs : ainsi les partis écologistes et les associations environnementales comme Greenpeace partagent un grand nombre d'objectifs communs et peuvent donc mener des actions conjointes. Les médias et les grandes entreprises privées peuvent également voir dans l'environnement une source de bénéfices et ainsi mener un projet commun comme une émission de télévision sponsorisée par l'entreprise productrice d'énergie. Ces acteurs entretiennent à la fois des relations de coopération et de conflit. Enfin cette coopération peut être initiée par les acteurs des pouvoirs publics, l'Etat en tête, pour aboutir à des décisions consensuelles car réunissant toutes les parties prenantes. Cela a été l'idée initiale de la tenue du Grenelle de



l'environnement en 2008, qui tenue d'une Conférence environnementale sur le développement durable chaque année en se manifeste aujourd'hui par la septembre et qui réunit tous les acteurs concernés.

Egalement plus récemment l'organisation en 2020 par le Président Emmanuel Macron de la Convention citoyenne pour le climat qui réunit des citoyens tirés au sort et qui ont fait des propositions pour la sauvegarde de l'environnement, devant aboutir à une stratégie française pour le climat,

- **des relations de conflit** cependant peuvent également se manifester. Elles peuvent opposer :

- les associations environnementales aux pouvoirs publics, les premiers reprochant aux seconds de ne pas suffisamment agir pour le climat,
- les associations environnementales aux entreprises privées, ces dernières étant tenues pour responsables du changement climatique et de la pollution,
- les entreprises privées aux pouvoirs publics, quand ces derniers mettent en œuvre une taxation ou une réglementation qui nuit aux intérêts financiers des acteurs économiques.



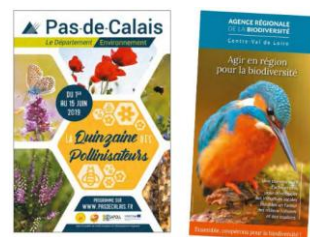
B. Une action publique multi-niveaux :

1. De l'échelle locale à l'échelle internationale :

Une des spécificités de l'action publique concernant l'environnement est qu'elle est mise en œuvre à différentes échelles.

Les deux acteurs publics traditionnels de l'action publique, en particulier dans le domaine écologique, concernaient deux échelons principaux :

- **à l'échelle locale, ce sont les collectivités locales** qui par les arrêtés municipaux, les réglementations départementales ou encore régionales qui protègent l'environnement. Par exemple la gestion de l'eau est assurée par les communes, la gestion des transports interurbains (TER) est le fait des régions. Ces administrations sont les mieux placées pour traiter des problématiques propres à un territoire.



- **à l'échelle nationale, l'Etat et ses administrations dites centrales** (Education Nationale, Intérieur...) dispose de moyens financiers importants pour agit en faveur de l'environnement et ce de manière identique sur l'ensemble du territoire nationale. C'est le cas de la **fiscalité environnementale** qui vise à polluer les activités polluantes, ou encore les subventions qui financent les énergies propres ou renouvelables. C'est l'Etat qui a les moyens d'interdire des pratiques dangereuses pour l'environnement ou la santé.

Mais depuis les années 1980, l'Etat perd de sa centralité dans la politique environnementale, concurrencé par **deux nouveaux acteurs « supranationaux »** (situés au-dessus de lui) : l'Union européenne et les organisations internationales.

Le climat étant un bien commun mondial, l'échelon international s'avère indispensable pour mettre en place des structures d'expertise et de négociations. **L'Organisation des Nations unies (ONU)** a ainsi organisé en 1972 la première conférence mondiale pour l'environnement, puis a créé en 1988 le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui a joué un rôle fondamental dans la conclusion ultérieure des accords climatiques comme le protocole de Kyoto de 1997 ayant permis de fixer des objectifs globaux en matière de réduction des gaz à effets de serre. Chaque année depuis 1995, la Conférence des parties (COP) se réunit pour faire avancer les négociations entre les pays en faisant partie afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La dernière avancée date de 2015 lors de la réunion à Paris de la COP21.

L'Union européenne intervient également de plus en plus dans l'action publique environnementale comme par exemple la mise en œuvre du système européen d'échange de quotas (partie II. C. 3.).

D'une COP à l'autre, pour un accord mondial



Chronologie des dates-clé des négociations internationales : https://www.lemonde.fr/cop21/visuel/2015/11/30/les-negociations-climatiques-internationales-en-10-dates_4820353_4527432.html

2. Des échelles d'intervention complémentaires :

L'action publique pour l'environnement est mise en œuvre à différentes échelles, aussi bien locale, nationale, européenne, que mondiale). L'enjeu est justement de trouver quel est l'échelon le plus pertinent des politiques environnementales, ou comment articuler leurs différents échelons, pour qu'elles soient le plus efficace possible. C'est tout l'enjeu d'une **gouvernance multi-niveaux**.

Définition :

La gouvernance multi-niveaux est un système de négociations continue entre les différents gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux. L'intégration européenne en est le parfait exemple car elle représente une diffusion du pouvoir à différents niveaux : supranational ou infranational.

Cette approche de la science politique correspond à la mise en évidence de dynamiques résultant de négociations antagoniques entre les États-Membres et les Institutions supranationales et infranationales. Ainsi les administrations publiques peuvent entrer en conflit ou bien collaborer entre elles à l'image de tous les acteurs étudiés dans la partie précédente.

Cette gouvernance peut être impulsée du bas vers le haut, des collectivités locales vers les Etats puis les institutions internationales (approche ascendante) ou bien impulsée des institutions internationales vers les Etats et les collectivités locales (approche descendante).

Ainsi ce sont les collectivités locales qui peuvent prendre l'initiative d'actions environnementales, définissant leurs propres objectifs et modalités d'actions et les font remontées à l'Etat (approche « bottom-up »). Ou bien cela peut être l'ONU qui définit des objectifs de réduction d'émissions polluantes, chargeant les Etats de coordonner l'action des collectivités locales pour atteindre ces objectifs (approche « top-down »).

Demeure une question, comment organiser la répartition des politiques au sein des compétences partagées entre l'UE et les Etats ?

C'est un principe de droit qui va organiser la répartition des compétences entre les différentes institutions européennes et nationales. Il s'appelle le **principe de subsidiarité** et grossièrement établit que la politique doit être menée **au niveau le plus local/bas** possible. Le principe de subsidiarité assure la nécessaire répartition des compétences car sans lui, des doublons et conflits pourraient apparaître dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux.

Approche descendante ou « top down »

- Engagements décidés collectivement au niveau international. Ex. : le protocole de Kyoto de 1997 dont l'objectif est de diminuer de 5,2% les émissions de GES² des pays industrialisés entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990.
- Union européenne : engagement de réduction des émissions de GES de 8% de 2008 à 2012 par rapport au niveau de 1990.
- Chaque pays s'efforce de respecter cet engagement par des politiques nationales reposant sur des approches réglementaires ou des instruments incitatifs (taxes, subventions, marchés de quotas d'émission).

- Du haut vers le bas.
- Gaz à Effet de Serre.
- Du bas vers le haut.

Approche ascendante ou « bottom up »

- Premier bilan en 2023, puis tous les cinq ans : révisions éventuelles de leurs engagements par chaque pays pour atteindre l'objectif fixé.
- Accord conclu à la COP 21 de Paris en 2015 sur un objectif commun : limiter l'augmentation de la température à 2°, voire 1,5° d'ici 2100.
- Annonce par chaque pays de sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique : ces **contributions nationales** constituent le socle de la négociation internationale, plus transparente et ambitieuse.

D'après Jean-Louis Combes, Pascale Combes-Motel, Sonia Schwartz, « Un survol de la théorie des biens communs », Revue d'économie du développement, 2016.

Définition :

Le principe de subsidiarité considère :

- réserver uniquement à l'échelon supérieur – ici l'Union européenne (UE) – uniquement ce que l'échelon inférieur – les États membres de l'UE – ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.
- en conséquence, l'UE, en dehors de ses compétences exclusives, ne peut se saisir d'une compétence que si l'échelon inférieur ne peut la mener plus efficacement.

Dans le cadre européen, c'est la Cour de justice de l'Union Européenne qui assure le respect de ce principe et règle les litiges qui peuvent se présenter quand un Etat-Nation et l'Union européenne souhaitent intervenir dans le même domaine.

II. La lutte contre le changement climatique :

Nous allons passer dans cette partie à l'aspect davantage économique du chapitre, à savoir les moyens et difficultés économiques de la lutte contre le changement climatique.

A. Les limites que rencontre l'action publique pour le climat :

1. Les difficiles négociations internationales:

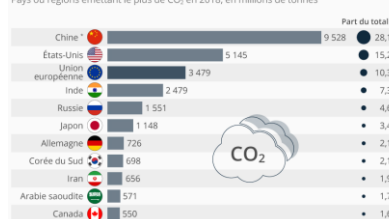
Un climat de qualité est un **bien commun environnemental** : il s'agit d'un **bien rival** mais **non excluible** (puisque l'on ne peut priver un agent économique de sa consommation, même s'il n'en paye pas le coût, en ne fournissant aucun effort de diminution des émissions de gaz à effet de serre, dégradant ainsi la qualité du climat pour les autres agents économiques). Des pays peuvent alors vouloir adopter des **stratégies de passagers clandestins**, espérant espérer obtenir les gains d'une action collective (les réductions d'émissions de GES réalisées par les autres pays) sans en avoir supporté les coûts (c'est-à-dire sans réduire ses propres émissions). Les Etats-Unis, en se retirant dès l'élection de Donald Trump de l'accord de Paris, semblent adopter une telle stratégie, mais elle peut également concerner des pays restés dans l'accord, mais qui, en l'absence de sanctions, peuvent préférer ne pas mettre en place les politiques nécessaires à la protection de l'environnement pour ne pas en subir les coûts économiques.



Photo prise samedi 9 juin à la Malbaie, au Québec, diffusée par le gouvernement allemand. HANDOUT / REUTERS

Les pires pollueurs du monde

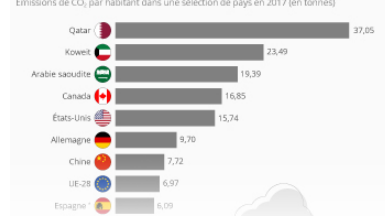
Pays ou régions émettant le plus de CO₂ en 2018, en millions de tonnes



peuvent faire obstacle à la conclusion d'accords internationaux de préservation du climat. Les pays développés, qui ont été les premiers à connaître la révolution industrielle, ont en effet une responsabilité historique dans la concentration des gaz à effet de serre. Aujourd'hui encore, et même si la Chine et l'Inde font partie des pays les plus polluants, les **émissions de GES par habitant** sont bien plus élevées dans les pays développés que dans ceux en développement :

Les émissions de CO₂ par habitant à travers le monde

Émissions de CO₂ par habitant dans une sélection de pays en 2017 (en tonnes)



Les inégalités de développement entre pays

- les pays en développement considèrent alors que ce sont les pays développés, ayant accumulé la dette écologique la plus importante de par leur passé industriel qui doivent supporter la plus lourde part des efforts à accomplir,
- les pays développés, considérant que c'est aujourd'hui l'industrialisation accélérée et massive des pays en développement qui est la principale cause du réchauffement climatique, demandent à ces derniers les mêmes efforts que les leurs.

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 ! C'est donc principalement l'Union européenne qui a fourni les efforts de réduction de ses émissions de GES.

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.

2. Les dysfonctionnements de l'action publique :

Quand les administrations publiques lancent des politiques environnementales, elles rencontrent de nombreuses oppositions extérieures comme nous l'avons vu dans la première partie, mais leur action est également entravée par des **problématiques propres, internes, à leur fonctionnement**. Nous pouvons en relever de trois sortes :

- tout d'abord une problématique temporelle : les politiques environnementales ont souvent un coût élevé au présent, et des bénéfices qui n'apparaissent qu'à moyen-long terme. Or **l'Ecole du Public Choice** en économie politique montre bien que les élus privilégient, en particulier lors des années pré-électorales des politiques publiques accroissant la situation des électeurs à très court terme, soit juste avant les élections ! Les politiques environnementales passent alors à la trappe (écotaxe sur les poids lourds risquant de mener à des actions de grèves et de blocages des routes, réglementations écologiques contraignantes pour les ordures ménagères dans les villes risquant de mécontenter les électeurs de la commune...),
- ensuite une problématique d'inefficacité : le coût peut être finalement bien plus élevé que prévu, ou bien la mesure prise n'avoir aucun effet sur les comportements (limitations de vitesse lors des pics de pollution), ou encore les administrations chargées de mettre en œuvre la politique environnementale peuvent traîner des pieds, trouver leur mise en place trop compliquée,
- enfin 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.

B. Les instruments de l'action publique :

1. Avantages et limites de la réglementation :

L'Etat dispose d'une arme majeure pour imposer une règle sur son territoire : c'est le pouvoir législatif et réglementaire du Gouvernement et du Parlement. C'est ce que les économistes appellent **la réglementation**.

Définition :

La réglementation représente les interdictions ou limitations (par des normes) des activités polluantes responsables de la dégradation de l'environnement.

Elle passe par la définition d'une règle juridique qui s'accompagne de l'application de sanctions en cas de non-respect de la règle.

Elle peut consister à interdire certains produits polluants (interdiction des gaz CFC responsables de la dégradation de la couche d'ozone), à encadrer certains procédés de production (normes thermiques pour l'isolation des bâtiments), à fixer des seuils de pollution à ne pas dépasser (normes d'émissions pour les véhicules), à exiger un niveau de qualité de certains produits (qualité de l'eau) ...

La réglementation présente **plusieurs avantages** :

- elle peut être particulièrement efficace pour **supprimer la source** d'une nuisance sur l'environnement. Elle est donc le seul instrument qui peut de manière radicale stopper une pollution,
- elle est de plus facile à mettre en œuvre car le seul vote d'une loi suffit. Elle permet donc **d'agir rapidement en cas de danger immédiat**. Par exemple en cas de révélation scientifique sur la dangerosité de l'utilisation d'un produit de consommation, les autorités peuvent procéder à la suspension de sa commercialisation.

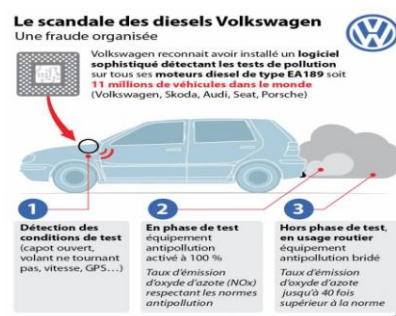




Dans un objectif de protection de la couche d'ozone, qui nous protège de l'excès de rayonnement solaire, ce type d'instrument a par exemple été adopté pour la **réduction de l'émission des CFC**, gaz qui étaient présents dans la plupart des bombes aérosol et qui ont une responsabilité dans l'existence de trous dans la couche d'ozone aux pôles. La première convention pour la protection de la couche d'ozone, signée à Vienne en 1985, a été suivie en 1987 d'engagements fermes et chiffrés pour diminuer l'usage de ces gaz. La couche d'ozone est depuis en phase de reformation au-dessus

Cependant, elle présente de **nombreuses limites** qui font que les économistes vont lui préférer des instruments incitatifs que nous étudierons après :

- elle **doit s'accompagner de sanctions et de contrôles sans quoi elle peut être inefficace**. Ces mesures d'accompagnement peuvent alors se révéler très coûteuses (contrôles radars des vitesses automobiles...) et de nombreuses fraudes peuvent apparaître dans le cas d'absence de contrôle comme l'a révélé le scandale du *dieseldate* (de nombreux constructeurs automobiles falsifiaient les contrôles d'émissions polluantes de leurs moteurs,



- elle **s'applique de manière uniforme à tous les agents économiques**, qu'il soit coûteux ou non pour ces derniers de la respecter. Ainsi la possible interdiction des voitures diesel d'ancienne génération pénalisera davantage les ménages pauvres possesseurs de ces voitures que les ménages riches possédant des voitures récentes,

- elle **n'incite pas** les agents économiques à polluer moins que la norme fixée, et elle peut même provoquer un **effet-rebond**, les agents économiques possédant un équipement moins polluant, mais l'utilisant davantage ce qui accroît finalement le niveau général de pollution. L'efficacité énergétique d'un produit en accroît la demande et la consommation (les ampoules basses consommation se sont accompagnées d'un mode pour la multiplication des sources de lumière dans les habitations (petites lampes décoratives)).

Aux côtés de la réglementation existent donc des instruments économiques reposant sur des incitations monétaires (la taxation et les subventions), ou combinant contrainte réglementaire et incitations (le marché des quotas). Les deux autres instruments diffèrent de la réglementation du fait qu'ils sont **incitatifs** : la réduction de la pollution n'est **pas obligatoire** mais est laissée à l'appréciation du calcul économique des agents.

2. Avantages et limites de la taxation et de la subvention :

La fiscalité est un autre instrument à la disposition des pouvoirs publics. Celle-ci peut être utilisée pour pénaliser les pollueur (taxation) ou récompenser les dépollueurs (subvention).

A. Pigou (1877-1955) publie en 1920 *"Economics of welfare"*. S'interrogeant sur cette question des externalités négatives, il propose l'établissement de **taxes imputables au pollueur ou de subventions récompensant les comportements vertueux pour les activités productrices d'externalités positives**. On parle ordinairement d'écotaxes et de **principe « pollueur / payeur »** (PPP).

Définition :

La **taxation écologique** consiste pour l'Etat à **taxer les activités polluantes afin d'inciter à réduire la pollution**. Le producteur/consommateur aura alors intérêt à dépolluer tant que le coût de dépollution sera inférieur au coût de la taxe.

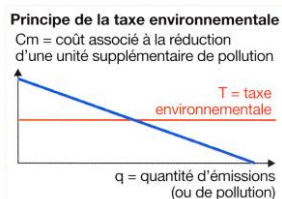
La **subvention écologique** consiste pour l'Etat à **financer les activités réduisant la pollution afin d'en encourager la production et/ou la consommation**. Le producteur/consommateur aura alors intérêt à dépolluer tant que le bénéfice de la pollution sera inférieur au montant de la subvention.

La taxation et la subvention ont donc pour philosophie de **corriger le prix du marché** en y internalisant le coût de la pollution et en la faisant payer par le responsable ou en faisant bénéficier l'émetteur d'une externalité positive de sa part dans le bénéfice social.

Exemples : En France, la **taxe carbone** sur la consommation d'énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre est ainsi passée de 7€ en 2014 à près de 45€ en 2019, le **bonus-malus automobile** (taxation croissante à l'achat d'un véhicule en

fonction de son taux d'émission de CO2 au km), subventions pour des équipements vertueux écologiquement (véhicules électriques, isolation des logements...)

Vidéo sur le fonctionnement de la contribution climat-énergie française : <https://www.youtube.com/watch?v=EKvaZKYWHI>



Imposées par les pouvoirs publics, ces taxes constituent pour

le pollueur un **coût supplémentaire** qui s'ajoute au coût privé marchand, ce qui modifie son calcul de production optimale. L'incitation à réduire le volume de production ou à investir pour supprimer ou réduire les émissions nocives sera d'autant plus forte que le niveau de la taxe sera élevé. En toute logique, le niveau de cette taxe doit également refléter l'importance des dommages. Dans la mise en œuvre d'une taxe, les pouvoirs publics ont donc une triple tâche : en fixer le niveau, en organiser la collecte, décider de l'affectation du produit collecté.

Les incitations fiscales écologiques, présentent trois **avantages** :

- elle a un **effet à court terme et à long terme** : à court terme, le producteur est ainsi **incité à moins produire**, donc à réduire les émissions polluantes. À moyen et long terme, il pourra également être encouragé à **utiliser des technologies de production moins polluantes** pour minimiser son paiement de la taxe,
- elle est incitative donc **laisse les agents économiques choisir** s'ils préfèrent payer la taxe ou bien renoncer à leur production/consommation, toucher la subvention ou bien maintenir leur production/consommation, en fonction de leur contrainte budgétaire et de leurs préférences individuelles,
- la taxation entraîne un « **double dividende** » : le prélèvement d'une nouvelle taxe se traduit par de nouvelles recettes fiscales que les pouvoirs publics pourront affecter à la réparation, au moins partielle, des dommages causés. Ils peuvent aussi affecter une part de ces recettes à la réduction de la pression fiscale sur d'autres facteurs, notamment le travail, auquel cas l'emploi s'en trouvera stimulé.

Mais ces incitations fiscales présentent également trois grands **désavantages** :

- L'Etat a la responsabilité d'en fixer le niveau, d'en organiser la collecte, et décider de l'affectation du produit collecté. Or il dispose d'une **information imparfaite** et peut alors fixer un niveau trop bas (inefficacité) ou trop élevé (coût élevé pour les agents économiques (taxe) ou pour l'Etat (subvention)),
- la taxation écologique peut être **régressive**, c'est-à-dire frappant proportionnellement davantage les ménages modestes. Son acceptabilité sociale n'est alors pas assurée, et le Mouvement des Gilets jaunes à l'hiver 2018-2019 qui a obtenu le gel de la hausse de la taxe carbone sur les carburants en est la parfaite illustration,



- une taxe/subvention **ne permet pas de déterminer le niveau de pollution qui sera atteint**, et obtenir une réduction des émissions de gaz à effets de serre pourrait nécessiter d'augmenter les taxes à un niveau tel qu'elle risquerait de ne pas être acceptée socialement.

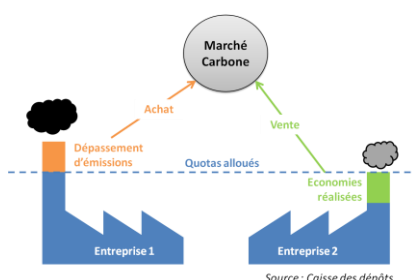
3. Avantages et limites du marché de quotas :

R. Coase (1910- 2013) publie en 1960 "*The problem of social cost*". Pour cet auteur, la redéfinition des droits de propriété privée, notamment par l'institution de « droits d'émission » et la création d'un marché de ces droits, peut se substituer avantageusement à l'établissement d'écotaxes

Définition :

Le marché de quotas d'émissions est le lieu où offreurs et demandeur s'échangent des quotas d'émission de GES.

L'Etat fixe un volume total d'émissions et répartir les quotas entre producteurs. Ensuite, ceux qui souhaitent polluer davantage (demandeurs) doivent racheter les quotas de ceux qui polluent moins (offeurs) que la quantité de quotas qui leur ont été attribués.



Le **mécanisme incitatif** est le suivant :

si l'offre est inférieure à la demande, le prix

Le marché de quotas d'émissions combine **contrainte réglementaire** et **incitation monétaire**.

Du côté réglementaire, les autorités européennes attribuent individuellement aux principales entreprises polluantes des quotas d'émission de gaz à effet de serre à ne pas dépasser.

Mais du côté incitatif, les entreprises qui ont pollué moins que leur quota peuvent vendre sur un marché financier leurs quotas restant, tandis que celles qui ont pollué plus qu'autorisé ont le droit d'acheter sur ce même marché les quotas vendus. Sur ce marché, le prix de la tonne de CO₂ se fixe donc en fonction de l'offre et de la demande de quotas d'émission. Si la demande est supérieure à l'offre, le prix du quota d'émission doit augmenter et inversement.

Vidéo sur le fonctionnement du marché de quotas : <https://www.youtube.com/watch?v=SRUtPQ1CWQY>

Le **marché européen des quotas d'émission** (ou système d'échange de quotas d'émission de l'UE ou SEQUE) en est, à ce jour, le seul exemple. En 2010, l'Union Européenne représentait 80 % des échanges de quotas dans le monde. Les pays de l'Union ont mis en place ce nouveau marché en 2004. Dans un premier temps, de 2005 à 2007, des quotas d'émission ont été accordés gratuitement aux industriels concernés, qui ont eu ensuite la possibilité de les échanger sur ce « marché du carbone ». A partir de 2008 et d'une nouvelle allocation de quotas plus ambitieuse (réduction de 8 % en 2012 par rapport à 1990), il est devenu possible de transférer (procédure de « banking ») ces quotas d'une période à l'autre.



Le marché de quotas a **plusieurs avantages** :

- par rapport à la taxation/subvention, le **niveau de pollution est fixé à l'avance**, l'ajustement se faisant par le prix. Il permet donc de pouvoir fixer un objectif clair de dépollution.
- il **incite fortement à dépolluer** du fait que la revente des quotas rapporte de l'argent à l'entreprise.
- ce sont les producteurs **qui décident librement** de leur choix de moins polluer ou d'acheter des quotas : si le quota coûte plus cher que le coût de dépollution = il polluera moins, s'il coûte moins cher = il polluera plus.

Mais le marché de quotas présente également **plusieurs limites** :

- si **trop de quotas sont distribués** (comme cela a été le cas) le prix sera faible et l'incitation à dépolluer le sera aussi. Ainsi, entre 2008 et 2013, suite à la crise financière, le prix du quota de CO₂ s'est effondré ce qui n'a pas permis au marché de fonctionner correctement.
- s'il cumule les avantages de la réglementation et de l'incitation, il en cumule également les inconvénients ! **Nécessité de contrôles et de sanction pour éviter les fraudes** (cas de la fraude à la TVA en 2008-2009), risque de pénalisation des entreprises concernées par le marché face aux concurrents étrangers non soumis aux quotas : risque de délocalisation causées par le dumping environnemental (les pays concurrents instaurent une faible réglementation environnementale pour attirer les entreprises étrangères).

Bilan :

On remarque donc que **les limites de chaque instrument peuvent être compensées par les avantages des autres** :

- **la réglementation nécessite l'instauration de mécanismes incitatifs** : puisque la réglementation n'implique pas d'incitation, elle doit être complétée par des incitations économiques comme la taxe sinon elle peut ne pas être respectée (cf circulation alternée en cas de pic de pollution qui est peu respectée par les automobilistes)

La réglementation doit donc être réservée à des cas de pollution graves qui nécessitent une mesure rapide et radicale comme une interdiction.

- **le marché de quotas nécessite la réglementation.** L'instauration d'un marché de quotas nécessite la mise au point d'un ensemble de règles de gestion et de régulation et donc de la réglementation :

- définition juridique de titres de propriété,
- définition de sanctions en cas de fraude...

- **taxe et marché de quotas peuvent être complémentaires :**

- le marché de quotas peut avoir une fonction internationale, car il peut dépasser les frontières nationales, ce que fait le marché européen de quotas,
- une taxe est difficilement applicable au niveau international du fait qu'elle repose sur la souveraineté d'un Etat, qui n'existe pas à ce niveau. Elle est plus facilement applicable au niveau national.

