



Introduction :

En décembre 2015, près de 200 chefs d'Etat et de gouvernement s'engageaient à Paris à contenir d'ici à 2100 le réchauffement climatique « nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». Symbole fort de l'action publique en faveur du climat, cet accord amène plus largement à s'interroger sur la manière dont les questions environnementales ont été mises à l'agenda politique. Qui sont les acteurs qui ont contribué à leur publicisation ? Quelles relations entraînent-ils ? Quelles sont les politiques publiques qu'ils préconisent et qui les met en œuvre ? Comment juger de l'efficacité des différentes politiques climatiques ? Et quelles sont les contraintes auxquelles font face les négociations internationales sur le climat ?

Ce que je dois être capable de faire à la fin du chapitre :

Je sais 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 et j'ai compris que ces acteurs entretiennent des relations de coopération et de conflit.	
Je sais que l'action publique pour l'environnement articule différentes échelles (locale, nationale, européenne, mondiale).	
Je connais 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 ; j'ai compris 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	
Je comprends 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.	

1) Les multiples acteurs de l'action publique pour l'environnement

A) Une diversité d'acteurs impliqués

DOC.3 De la construction du problème public à sa mise sur l'agenda et à l'action publique



1. Des acteurs (individus, groupes) qui tentent de faire d'un phénomène social un problème public.

D'après Érik Neveu, « L'analyse des problèmes publics : un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents », *IDÉES* n°190, décembre 2017.

6 Comprendre. Pourquoi la construction des questions environnementales comme problème public résulte-t-elle d'un long processus ?

7 Expliquer. Pourquoi l'étape de la popularisation est-elle fondamentale ?

8 Analyser. Pour chacun des exemples présentés, indiquez à quelle(s) étape(s) du processus de construction du problème public ils renvoient. Justifiez vos réponses.

Une question de société, une préoccupation (exemple : la consommation d'alcool au volant, le tabac, la prostitution,...), doit passer par différentes étapes pour que les gouvernants commencent à prendre des décisions sur ce sujet. En effet, le problème doit être désigné comme problématique par des entrepreneurs de cause (exemples : associations), doit être cadré c'est-à-dire que l'on doit donner la cause du problème, donner des actions à mener, son importance et sa gravité doivent être justifiées, il doit faire l'objet d'une communication pour sensibiliser la population et permettre une prise de conscience et enfin être mis à l'agenda politique et faire l'objet d'une action publique.

La liste des faits et des comportements qui peuvent devenir un problème public est illimitée.

Les sacs plastiques si commodes pour envelopper les courses vont devenir problème public si des voix s'élèvent pour souligner qu'on en retrouve pleins la nature qu'il tue dauphins ou tortues marines qui l'ingèrent. **Les acteurs mobilisés** pour faire de l'écologie un « problème public » : Nous pouvons citer

les partis écologistes, les associations environnementalistes et scientifiques, des leaders d'opinion et des journalistes (les médias), des mouvements citoyens organisés souvent en associations (lesquelles produisent des expertises et mobilisent des experts). Enfin, ils tendent à faire pression sur les gouvernements (et donc les pouvoirs publics).

Exemple : Le rapport du Club de Rome dénonce l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation de la qualité de l'environnement, qui risque de conduire à l'effondrement du système économique : ce rapport désigne la situation comme problématique (identification). Le GIEC cadre le problème en montrant l'effet des dommages environnementaux en matière économique et sociale et en émettant des recommandations en matière d'action publique. La campagne du WWF montre l'importance et la gravité du réchauffement climatique et de la fonte des glaces en s'appuyant sur des registres émotionnels (justification) et sensibilise ainsi l'opinion publique et les décideurs politiques (popularisation). L'accord sur le climat signé lors de la COP 21 montre que le réchauffement climatique a été mis à l'agenda politique et fait l'objet d'une action publique.

Agenda politique : ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions.

Problèmes publics : Ensemble des problèmes perçus comme nécessitant l'intervention des pouvoirs publics.

Exercice 1 : À l'aide des documents 2 p 322, 3 p 323 et de vos recherches compléter le document suivant :

Acteurs :	Exemples :	Rôle dans la construction des problèmes publics environnementaux :
Mouvements citoyens	Mouvement colibris, Rassemblement citoyen-Cap21, Rassemblement Eco-Citoyen, ZAD	- sensibiliser l'opinion publique grâce à des pétitions, manifestations, en mobilisant des personnalités en révélant une menace pour l'environnement - peuvent s'opposer directement pour protéger un site naturel.
ONG	Greenpeace, Sea Shepherd, WWF, Extinction Rebellion	- Sensibilise opinion publique, - Interpeler les médias en révélant des dysfonctionnements - Évaluer l'efficacité des mesures gouvernementales, donner des solutions, faire des contre expertises ...
Scientifiques, Experts-chercheurs	GIEC, Groupe international d'experts sur les ressources (GIER)	- Produisent des recherches et expertises nécessaires pour élaborer ou mettre en œuvre des politiques environnementales - Évaluent les risques environnementaux
Pouvoirs publics	Etat, région, commune.	- Action en matière législative (lois, normes...) - Capacité de financement importante en faveur de l'environnement, - Arbitrer, lorsqu'il y a un conflit, entre des intérêts différents.

		- Animent et organisent les débats d'idées, notamment avec les partis politiques - Peuvent sensibiliser la population en matière d'environnement.
Entreprises	Tesla	- Mettent en place des stratégie marketing mettant en valeur un comportement écoresponsable de manière parfois mensongère ou exagéré - Font du lobbying auprès des représentants politiques
Partis politiques	Europe Écologie Les Verts, Génération écologie	- Facilitent l'inscription des problèmes environnementaux sur l'agenda politique - influencent les prises de position des autres partis politiques

Organisation non gouvernementale (ONG) : Organisation à but non lucratif, de dimension internationale, qui se mobilise pour défendre une cause d'intérêt général.

Pouvoirs publics : Ensemble des services chargés du gouvernement et de l'administration d'un État, ou d'une collectivité locale ou territoriale.

Parti politique : organisations durables qui visent à prendre et exercer le pouvoir.

Mouvement citoyen : action de rassembler des citoyens autour de projets ou de causes communes, qui contribuent à l'amélioration de la qualité de vie. Sa structure est horizontale (c'est-à-dire sans contrôle hiérarchique).

Doc s'entraîner P 323 :

L'émergence des questions environnementales en France et leur prise en compte par les **pouvoirs publics** peuvent être analysées comme résultant d'un processus de **mise à l'agenda**. En effet, la pollution, le dérèglement climatique ou encore les atteintes à la biodiversité ne deviennent des **problèmes publics** que lorsque des acteurs leur confèrent une **dimension collective**. Ces derniers interagissent, que ce soit pour **mobiliser** le grand public, pour **médiatiser** tel aspect ou encore apporter une **expertise**. Ces actions conduisent à une **sélection** de ces enjeux par les participants du **débat politique** et potentiellement par une **action politique**.

Rôle des médias : pour certains chercheurs les médias hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance pour l'opinion publique. La mise sur agenda d'un problème trouve donc souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience.

Au contraire, pour d'autres, ils jouent le plus souvent un rôle de relais par rapport à des problèmes portés par d'autres acteurs qu'un rôle d'initiateur.

B) Des acteurs qui entretiennent des relations de coopération mais aussi de conflit.

Des relations conflictuelles (doc 1 p 324) :

Les problèmes environnementaux peuvent faire l'objet de conflit entre des acteurs aux intérêts contradictoires. Plusieurs motifs peuvent conduire à s'opposer à un projet :

- un risque important de pollution des sols, de l'air, ou d'une pollution sonore due à la construction et à l'exploitation... ;
- une destruction d'écosystèmes par l'artificialisation des sols, le défrichage, la perte de la biodiversité...;
- une inefficacité économique (coûts sociaux supérieurs aux gains sociaux) et un gaspillage des ressources, comme un aéroport surdimensionné, une infrastructure routière peu pertinente...

Les individus disposent d'un important répertoire d'actions collectives est possible dans ce type de conflits liés à l'environnement c'est-à-dire qu'ils ont plusieurs moyens d'action à leurs dispositions :

Plusieurs moyens d'action sont utilisés par les individus pour protester :

- pétition contre le projet à destination des pouvoirs publics ;
- manifestations, organisation d'événements festifs, campagne de communication, réunion publique pour sensibiliser le grand public et les décideurs politiques ;
- formation en association ou en collectif et attaque en justice sur des motifs environnementaux ;
- sabotage des installations et des aménagements critiqués ;
- occupation des lieux et aménagement pour la sauvegarde du site.

Un vaste répertoire d'actions collectives est donc possible.

Répertoire d'action collective : les formes de protestations ne sont pas aléatoires, elles s'inspirent de registres ou répertoires qui peuvent faire l'objet d'adaptations. En fonction du contexte l'action peut prendre des formes multiples et chaque groupe maîtrise une liste particulière d'actions.

Des relations de coopération : (doc 2 p 324)

La coopération est indispensable pour mettre en place des politiques environnementales efficaces, cela permet de concilier des intérêts divergents. Il faut donc prendre en compte certains critères comme :

- efficacité écologique (coopération avec les experts ou scientifiques)
- justice sociale (coopération avec les mouvements citoyens)

Cependant leurs intérêts peuvent être parfois difficilement conciliables. Exemple : enfouissement des déchets nucléaire, construction de l'aéroport à Notre-Dame des Landes sur une réserve naturelle.

Autre exemple : En 2001 : Taxe générale sur les activités polluantes. La loi portée par le gouvernement a été retoquée par le Conseil constitutionnel la jugeant insuffisante « pour atténuer efficacement les émissions de gaz à effet de serre » : défaut d'efficacité écologique.

– Taxe carbone en 2010 : organisation d'un débat public (notamment à l'Assemblée nationale) et consultation d'experts par le gouvernement, mais projet retoqué par le Conseil constitutionnel parce que défaut de justice sociale. Ceux ne pouvant pas se passer de véhicule parce qu'habitant en milieu rural étaient défavorisés par la réforme.

– Hausse de la taxe contribution climat énergie (CCE) en 2018 : pas de censure du Conseil constitutionnel mais absence de débat public, à l'origine du mouvement social des Gilets jaunes

Le rôle des lobbys : (3 p 325)

Lobby : Groupe de personnes qui tente d'influencer les décisions politiques pour favoriser ses propres intérêts. Le lobbying est un mode d'action discret et souvent indirect, par opposition aux manifestations.

Les lobbys (ou groupes d'intérêt, d'influence ou de pression) justifient leur mission auprès des institutions politiques en tant que source d'information permettant de faire des choix éclairés. Cependant l'intérêt de certains lobbys disposant de moyens (financiers et politiques/réseau) très importants peut ne pas être en accord avec l'intérêt collectif ou général.

Exemple : le lobby de Monsanto

La firme américaine Monsanto, spécialisée dans l'agrochimie, s'est longtemps battue pour l'introduction et la vulgarisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en Europe.

C) Des acteurs publics situés à de multiples échelles

L'action publique pour la protection de l'environnement s'articule à l'échelle locale des quartiers, des communes et des États, jusqu'à un niveau européen et mondial.

Au niveau mondial : (doc 2 p 328 et 3 p 329)

La stabilité du climat est un **bien commun** : chaque pays peut affecté par son activité le climat (**non-excluabilité**) mais les activités des uns peuvent dégrader la qualité du climat pour tous (**rivalité**). L'action publique est donc difficile car personne n'est incité à réduire ses émissions de CO₂.

Les pays préfèrent voir les autres agir et supporter les coûts de leurs actions en mettant en place des politiques environnementales : baisse de compétitivité des pays, pertes d'emploi, augmentation des déficits budgétaire, diminution de l'attractivité du pays pour les FMN... et donc se comporter en **passager clandestin**.

De plus les pays en développement reprochent aux pays développés d'avoir profité, des années durant, d'une industrialisation sans prendre en compte leurs émissions de gaz à effet de serre. Les inégalités de développement doivent donc être prises en compte dans la répartition des efforts.

[COP21 : 5 ans après, quel bilan ?](#)

L'exemple de la COP21 (Accord de Paris signé en 2015) montre bien le difficile respect des accords pour le climat. 196 pays s'étaient engagés à maintenir la hausse des températures à moins de 2 °C. d'ici 2100. Des contributions volontaires déterminées à un niveau national (CDN) étaient définies pour chaque pays. Il s'agissait alors pour les pays signataires de traduire dans leurs lois nationales ces engagements afin de réduire effectivement les émissions de CO₂ (dispositifs de subventions et de

taxes, investissement, réglementations, etc.). On apprend quelques années après l'Accord de Paris, que seuls 58 pays ont adopté des lois susceptibles de réduire leurs émissions et que 17 seulement ont adopté des mesures suffisantes et, parmi eux, on ne trouve ni les États-Unis, ni la Chine, ni l'UE, qui font pourtant partie des plus gros pollueurs.

Cependant la Chine s'est engagée en 2020 à atteindre la neutralité carbone d'ici 2060 et c'est le principal pays responsable des émissions de gaz à effet de serre.

Doc 3 p 329 :

1. D'après la matrice, les pays ont plutôt intérêt à ne rien faire. En effet, s'ils choisissent d'investir, ils courent le risque de supporter seuls l'investissement pour une amélioration du climat qui bénéficiera à tous. Sans garanties, ils auraient intérêt à ne pas investir, mais cela conduirait à l'augmentation des températures.

2. On se trouve ici dans une situation où le risque de passager clandestin est important puisque la situation la plus avantageuse pour un pays est celle dans laquelle il n'investit pas et laisse l'autre pays investir, profitant alors des effets sur le climat. Il existe donc un risque important qu'un pays se comporte en passager clandestin, c'est-à-dire qu'il laisse l'autre supporter les dépenses d'investissement et qu'il bénéficie néanmoins des baisses de température. Chaque pays étant dans cette situation, le choix le plus probable, pour chaque pays, est donc de ne rien entreprendre.

3. Il est possible de s'assurer que le problème de « passager clandestin » ne subsiste pas une fois l'accord signé. Il faut alors instaurer des procédures de contrôle, de surveillance, voire des sanctions, mais qui s'avèrent particulièrement difficiles à mettre en place dans la réalité.

Passager clandestin : Situation d'un acteur économique qui espère obtenir les gains d'une action collective sans en avoir supporté les coûts.

Autoévaluation p 329 :

L'environnement est considéré par les économistes comme un **bien commun**, c'est-à-dire un bien qui possède des caractéristiques spécifiques : **rivalité** et **non excluabilité**. Les **négociations internationales** liées à sa préservation connaissent ainsi plusieurs difficultés : certains pays peuvent adopter un comportement de **passager clandestin** afin de bénéficier de l'action des autres, déjà engagés, sans en payer les **coûts**. Aussi, tous les pays ne semblent pas avoir la même responsabilité face au dérèglement climatique, il est donc nécessaire de tenir compte des **inégalités de développement**.

Au niveau européen et national (doc 2 p 326) :

a) Fixation de quotas de pêche dans la Manche	3. Union européenne 4. International
b) Démantèlement d'une centrale nucléaire	2. État central (préfectures, ministères...)
c) Installation d'une station d'épuration	1. Collectivités territoriales (communes, départements, régions) – municipal ou intercommunal
d) Mise en place d'une taxe carbone	2. État central (préfectures, ministères...) sous impulsion de 3. Union européenne
e) Sensibilisation des lycéens au développement durable	1. Collectivités territoriales (communes, départements, régions) 2. État central (préfectures, ministères...)
f) Fixation des normes de construction	1. Collectivités territoriales (communes, départements, régions) 2. État central (préfectures, ministères...)
g) Arrêté municipal réglementant les dépôts sauvages	1. Collectivités territoriales (communes, départements, régions) – municipal ou intercommunal

L'échelon international est efficace lorsqu'il s'agit de définir les grandes orientations. Exemple : la COP 21 a comme objectif de limiter la hausse des températures à 2 degrés. Des décisions à l'échelle internationale sont alors nécessaires pour permettre la mise en œuvre de mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

L'échelon national ou européen permet de contrôler la mise en place des politiques écologiques de chaque pays et dans le cadre l'UE partager les efforts. Exemples : marché des quotas d'émission, normes techniques... Cependant il existe des limites. La fiscalité dépend des choix budgétaires de chaque pays et il n'existe pas de fiscalité écologique européenne.

L'échelon local et régional :

La spécification des mesures et leur mise en œuvre pour l'environnement se font à l'échelle locale. En effet, la cause de nombreux problèmes environnementaux sont locales comme l'urbanisation, les transports, la gestion des déchets... Elles peuvent décider plus efficacement de résoudre certains problèmes écologiques. Ces actions sont souvent mieux acceptées par les citoyens.

L'action publique pour l'environnement résulte non seulement de la mobilisation de différents acteurs, mais se déploie également à **différentes échelles : locale, nationale, européenne, mondiale**. Si l'impulsion est souvent nationale ou internationale, les politiques environnementales restent profondément liées à des territoires et à leurs acteurs locaux. Nous voyons aussi que les différents niveaux de l'action publique sont **complémentaires**.

Les actions internationales donnent des cadres d'action, des objectifs à atteindre, elles sont donc plus générales, alors que les actions locales sont plus précises et concrète grâce à la capacité de mobilisation des acteurs locaux.

Exercice 2 : pour chacun des objectifs environnementaux de la première colonne, donnez des exemples concrets d'acteurs publics et d'actions publics (fictif ou réelle).

Les différentes échelles de l'action publique environnementale

Action publique	Locale	Nationale ou européenne	Mondiale
Réduire les émissions de gaz à effets de serre		Marché des quotas de CO2	COP 21
Préserver les ressources de la mer			
Préserver la biodiversité			