Corrigé rédigé – Quelle action publique pour l'environnement ?

Construction des problèmes publics et mise à l'agenda, acteurs entre coopération et conflit, échelles de l'action publique, réglementation, taxation, marchés de quotas, subventions à l'innovation verte et négociations climatiques (SES Terminale)

Durée : 4 h – Calculatrice et dictionnaire non autorisés – Sur 20 points · Spécialité SES Terminale

Sujet : L'action des pouvoirs publics pour lutter contre le changement climatique est-elle efficace ?

Introduction

En 2025, selon le Citepa, la France a émis 359,4 millions de tonnes d'équivalent CO_2 de gaz à effet de serre : c'est 34,3 % de moins qu'en 1990 (document 1). La même année pourtant, le réchauffement se poursuit, les États-Unis s'apprêtent à quitter pour la seconde fois l'accord de Paris, et la France reste loin de son objectif de 2030.

Le changement climatique désigne la modification durable du climat due, pour l'essentiel, aux émissions humaines de gaz à effet de serre : ces émissions sont une externalité négative, puisque leurs auteurs ne paient pas les dommages qu'elles causent, et elles dégradent un bien commun, la capacité de l'atmosphère à les absorber. L'action des pouvoirs publics regroupe les interventions de l'État, des collectivités, de l'Union européenne et des accords internationaux : réglementation, taxation, marchés de quotas d'émission et subventions à l'innovation verte. Elle est efficace si elle atteint son objectif environnemental, au moindre coût, et si elle est effectivement appliquée.

Or les résultats sont contrastés : les émissions baissent en Europe, mais pas au rythme fixé, et elles continuent d'augmenter dans le monde. Les instruments, efficaces sur le papier, sont parfois affaiblis, gelés ou contournés.

Dès lors, les pouvoirs publics parviennent-ils à réduire réellement les émissions de gaz à effet de serre, et qu'est-ce qui limite l'efficacité de leur action ?

Nous verrons d'abord que l'action publique obtient des résultats réels, puis que son efficacité est limitée par des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des instruments, enfin qu'elle dépend de l'échelle d'action et de la coopération internationale.

I. Une action publique qui obtient des résultats réels

Les pouvoirs publics interviennent d'abord parce que le marché ne corrige pas spontanément les émissions. Pour Pigou (1920), une externalité négative fait diverger le coût social d'une activité de son coût privé : l'émetteur ne paie pas le réchauffement qu'il provoque, si bien qu'il émet trop. La réglementation corrige directement cette défaillance en fixant des normes ou en interdisant des substances. Elle a fait ses preuves lorsque des substituts existaient : le protocole de Montréal (1987), renforcé par ses amendements, a mis fin à la production et à la consommation d'environ 99 % des substances qui détruisent la couche d'ozone. Pour le climat, les normes Euro sur les véhicules depuis 1992 ou la réglementation RE2020 sur les logements neufs depuis 2022 fixent de même des plafonds d'émissions que les producteurs doivent respecter, ce qui garantit un résultat là où elles s'appliquent.

Les instruments de prix ont eux aussi produit des effets. Le marché européen de quotas, inspiré de Coase (1960) et de Dales (1968), fixe un plafond d'émissions qui baisse chaque année et laisse les entreprises échanger leurs droits, ce qui concentre les réductions là où elles coûtent le moins. Le document 2 montre qu'après des débuts difficiles, le prix du quota est passé d'environ 6 € la tonne en 2017 à 84 € en 2023, soit une multiplication par 14 : le signal-prix est devenu assez fort pour orienter les investissements,

par exemple en rendant le charbon moins rentable que le gaz ou les renouvelables dans la production d'électricité. Selon la Commission européenne, les émissions des installations couvertes sont en 2024 inférieures d'environ 50 % à leur niveau de 2005. La taxe carbone joue le même rôle d'incitation : la Suède taxe la tonne de CO_2 depuis 1991, à plus de 100 € au début des années 2020.

Ces instruments, combinés, font reculer les émissions nationales. Le document 1 indique que les émissions françaises ont baissé de 34,3 % entre 1990 et 2025, et qu'elles sont passées de 378,2 à 359,4 millions de tonnes entre 2023 et 2025, soit une baisse d'environ 5 % en deux ans. Cette évolution résulte d'une action publique menée à plusieurs échelles, ce que Gary Marks appelle la gouvernance multiniveau : l'objectif de l'accord de Paris (2015) est traduit par la loi européenne sur le climat de 2021, décliné en France par la stratégie nationale bas-carbone et mis en œuvre par les plans climat des intercommunalités. Les subventions à l'innovation verte, comme MaPrimeRénov' depuis 2020, complètent le dispositif en diffusant des technologies moins émettrices. L'action publique n'est donc pas impuissante : là où elle s'applique pleinement, elle réduit les émissions.

Ces résultats sont pourtant inférieurs aux objectifs : la France devrait réduire ses émissions de 5 à 6 % par an à partir de 2026 (document 1), soit environ deux fois plus vite qu'entre 2023 et 2025. Il faut donc comprendre ce qui freine la mise en œuvre des instruments.

II. Une efficacité limitée par les dysfonctionnements de l'action publique

L'action publique se heurte d'abord à une information imparfaite et à la pression des groupes d'intérêt. Pour George Stigler (1971), les secteurs régulés, concentrés et bien organisés, pèsent davantage sur la décision que les intérêts diffus des citoyens : ils obtiennent des règles à leur avantage. Le document 2 en porte la trace : en 2013, le quota européen ne vaut qu'environ 4 € la tonne, parce que l'Union a distribué trop de quotas, souvent gratuitement, sous la pression des industriels et faute de connaître leurs émissions réelles, avant que la crise de 2008 ne réduise la production. Un tel prix n'incitait plus à rien. En France, la contribution carbone votée fin 2009 aurait laissé hors de la taxe 93 % des émissions industrielles hors carburants : le Conseil constitutionnel l'a censurée le 29 décembre 2009. L'instrument n'est pas en cause, mais sa mise en œuvre.

L'efficacité dépend ensuite de l'acceptabilité sociale. Une taxe carbone est régressive : elle pèse davantage, en proportion du revenu, sur les ménages modestes et sur ceux qui n'ont pas d'autre choix que la voiture. Le document 3 montre que la composante carbone, passée de 7 € la tonne en 2014 à 44,6 € en 2018, devait atteindre 86,2 € en 2022 ; après le début du mouvement des « gilets jaunes » le 17 novembre 2018, la hausse est abandonnée et le taux reste à 44,6 €. En 2022, il est ainsi inférieur d'environ 48 % au niveau prévu. Pour Dominique Bureau, Fanny Henriet et Katheline Schubert (Conseil d'analyse économique, 2019), une taxe n'est efficace que si elle est juste : il aurait fallu reverser aux ménages les recettes qu'ils acquittaient. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) rappellent plus largement qu'aucun instrument n'est neutre : il décide qui paie.

Le court-termisme aggrave ces difficultés. Mark Carney, gouverneur de la Banque d'Angleterre, parle en 2015 de « tragédie des horizons » : les coûts de l'action climatique sont immédiats, ses bénéfices lointains, au-delà des mandats électoraux et de l'horizon des investisseurs. Le recul de 2018 l'illustre, comme le rythme insuffisant de baisse des émissions françaises (document 1). Enfin, la réglementation suppose un contrôle efficace : en 2015, l'agence américaine de l'environnement révèle que Volkswagen a équipé environ 11 millions de véhicules d'un logiciel qui réduisait leurs émissions pendant les seuls tests. Chaque instrument garde en outre ses limites propres, que Martin Weitzman (1974) a résumées : la taxe fixe le prix mais laisse la quantité incertaine, le marché de quotas fixe la quantité mais laisse le prix varier, comme le montre la baisse de 84 € à 65 € entre 2023 et 2024 (document 2).

Même mieux conçus et mieux acceptés, ces instruments restent nationaux ou européens. Or le climat est un bien commun mondial : l'efficacité de l'action publique dépend aussi de ce que font les autres pays.

III. Une efficacité qui dépend de l'échelle d'action et de la coopération internationale

Le climat est un bien commun : personne ne peut être exclu de l'atmosphère, et ce que l'un y rejette réduit la marge des autres. Garrett Hardin (1968) montre qu'une ressource en libre accès est surexploitée, et Mancur Olson (1965) que chacun a intérêt à laisser les autres payer : c'est la stratégie du passager clandestin. Les négociations internationales en souffrent. Le protocole de Kyoto (1997) n'impose d'objectifs qu'aux pays industrialisés, et les États-Unis ne le ratifient jamais ; l'accord de Paris (2015) devient universel en laissant chaque pays fixer sa contribution, mais renonce à toute sanction, si bien que les États-Unis peuvent en sortir une seconde fois le 27 janvier 2026. L'effort européen risque alors d'être annulé par des fuites de carbone vers des pays moins exigeants.

Les inégalités de développement entre pays compliquent encore la coopération. Les pays industrialisés ont émis l'essentiel du stock historique, mais les pays en développement, qui subissent souvent les dommages les plus lourds, refusent de payer pour un problème qu'ils n'ont pas créé : la convention de Rio (1992) consacre les « responsabilités communes mais différenciées ». Leur participation dépend donc des financements. Le document 4 montre que la promesse de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 n'était tenue qu'à 83,3 % en 2020 (83,3 milliards) ; elle n'est atteinte qu'en 2022, avec 115,9 milliards, soit 2,2 fois le montant de 2013. Ce retard a nourri la défiance des pays du Sud, et la COP29 de Bakou (2024) fixe désormais un objectif de 300 milliards par an d'ici 2035.

Des solutions existent pour rendre l'action publique plus efficace à cette échelle. William Nordhaus (2015) propose des clubs climatiques : des pays qui s'engagent ensemble taxent les importations des pays qui refusent d'entrer, ce qui rend l'adhésion avantageuse. L'Union européenne en reprend la logique avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, définitif depuis le 1er janvier 2026, qui fait payer le carbone aux importations d'acier ou de ciment comme aux producteurs européens. Elinor Ostrom (2009) défend une approche polycentrique : plutôt que d'attendre un accord mondial unique, villes, régions et États avancent chacun à leur échelle. Enfin, combiner les instruments renforce leur efficacité : pour Acemoglu, Aghion, Bursztyn et Hémous (2012), une taxe carbone associée à des subventions à la recherche propre réoriente l'innovation plus vite et à moindre coût qu'une taxe seule.

Conclusion

L'action des pouvoirs publics contre le changement climatique est efficace là où elle s'applique pleinement : la norme a engagé la reconstitution de la couche d'ozone, le marché européen de quotas a réduit d'environ moitié les émissions des secteurs couverts depuis 2005, et les émissions françaises ont baissé de 34,3 % depuis 1990. Mais son efficacité est limitée par des dysfonctionnements de mise en œuvre, capture, information imparfaite, défaut d'acceptabilité et court-termisme, et par la nature mondiale du problème, qui expose les accords au passager clandestin et aux inégalités de développement.

L'action publique est donc efficace, mais insuffisamment : elle réduit les émissions sans atteindre le rythme nécessaire. Son efficacité ne dépend pas seulement du choix des instruments, mais de la qualité de leur mise en œuvre, de leur justice perçue et de l'échelle à laquelle ils s'appliquent.

Reste une question que le droit fait émerger : en condamnant l'État pour « carence fautive » en 2021, le juge peut-il devenir un levier pour tenir dans la durée des engagements que le court-termisme politique fragilise ?

Ce qui est évalué	Points
Introduction : définitions (changement climatique, externalité, action publique, efficacité), problématique, annonce du plan	3
Partie I : résultats de la réglementation, des instruments de prix et de l'action multiniveau	4

Partie II : dysfonctionnements de l'action publique (capture, acceptabilité, court-termisme, contrôle)	4
Partie III : bien commun, passager clandestin, inégalités de développement et pistes de coopération	4
Usage précis des quatre documents du dossier, transitions rédigées, conclusion qui tranche	3
Orthographe et syntaxe : qualité de la langue (2 points depuis la session 2027)	2

Ce que le correcteur valorise — Ce qui distingue cette copie d'une copie moyenne, c'est qu'elle juge l'efficacité au lieu de réciter les instruments : chaque partie répond à la question posée (des résultats, des freins, une condition d'échelle) et distingue les limites propres d'un instrument des dysfonctionnements de sa mise en œuvre. Le correcteur valorise aussi l'usage précis du dossier (calculs simples : multiplication par 14 du prix du quota, écart de 48 % entre taux appliqué et trajectoire, objectif de 100 milliards tenu à 83,3 % en 2020) et des auteurs mobilisés au service d'un mécanisme, sans parti pris : les arguments des défenseurs de la taxe comme ceux qui doutent de son acceptabilité sont présentés.

Ce document est la propriété intellectuelle de Ben, professeur particulier (benprofparticulier.fr), protégée par le Code de la propriété intellectuelle (art. L. 111-1 et L. 122-4). Il est mis à disposition pour un usage personnel de révision. Toute reproduction, diffusion, mise en ligne ou revente, totale ou partielle, sans autorisation écrite est interdite et constitue une contrefaçon (art. L. 335-2).