

• Définition

Il s'agit de répondre aux deux questions suivantes :

- Quelle est l'évolution de la thématique eau au sein des politiques environnementales sur les dernières décennies ?
- Comment vont évoluer les politiques environnementales et quelles conséquences sur la thématique eau ?

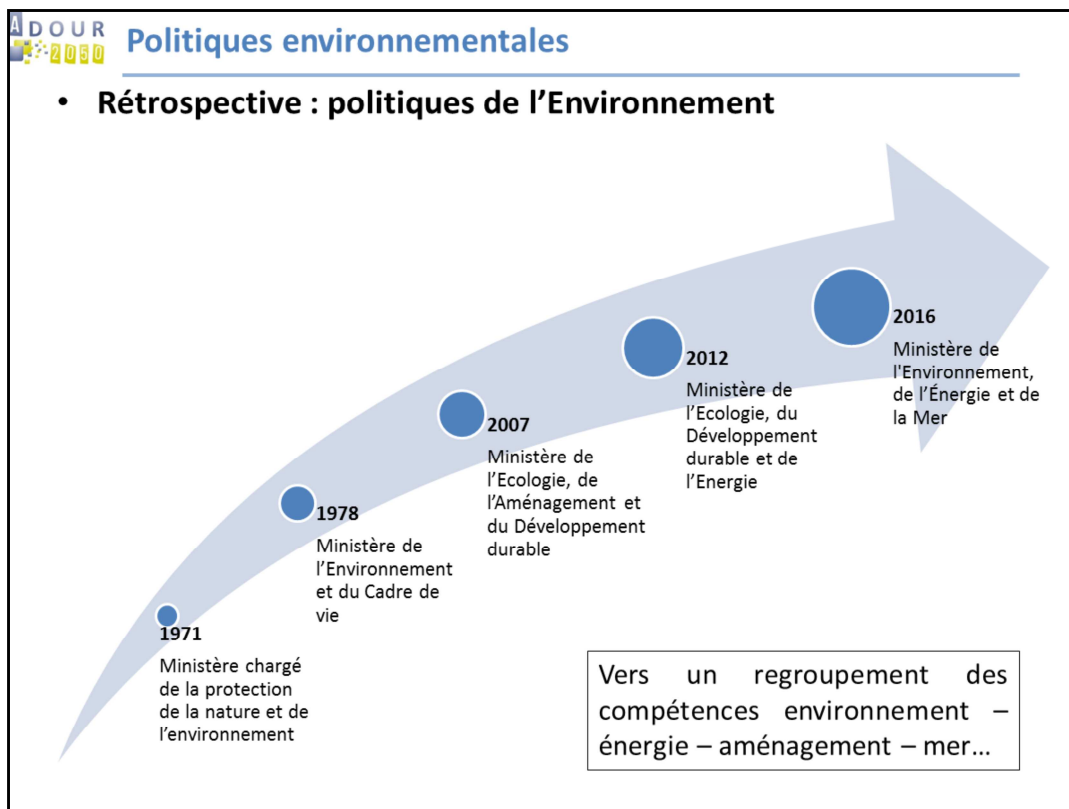
• Indicateurs de mesure

- Mise en œuvre des politiques environnementales au sens large, place des politiques environnementales par rapport aux politiques économiques sectorielles, place de l'eau dans les politiques environnementales.
- Zoom particulier sur la mise en œuvre des politiques de protection de la mer/ressources marines (interaction forte avec gestion de l'eau douce)
- Budget (Ministère de l'environnement, collectivités territoriales) alloué au domaine de l'environnement en M€ et en % des politiques publiques
- Part relative des différentes thématiques traitées par le ministère de l'environnement (% eau, % déchet...)

En France, la prise de conscience de la nécessité de **doter l'environnement d'institutions spécifiques** a été tardive. En effet, le recours à la coordination interministérielle a paru suffire pendant longtemps.

On assiste au fil des années à une **multiplication des champs politiques et des compétences** qui sont rattachés et qui renforcent le Ministère de l'Environnement : eaux non maritimes, paysage, prévention des risques, publicité et affichage... Il exerce, de surcroît, des compétences « conjointes », ou un rôle d'impulsion et de coordination interministérielle dans les domaines de l'eau, du bruit, de l'air et des espaces verts. Il est associé à l'élaboration de nombreuses politiques : urbanisme, espace rural et forestier, santé... Des établissements publics sont par ailleurs rattachés au Ministère (ONEMA, Conservatoire du littoral...) et des établissements sont sous sa cotutelle comme l'ADEME créée en 1992 sous la triple tutelle des Ministères de l'environnement, de l'industrie et de la recherche. La multiplication de ces agences et établissements correspond à la montée en puissance des **expertises scientifiques**.

Au vide succède le trop-plein et une coordination s'impose. On remarque, dans les quarante dernières années, que l'environnement et l'aménagement sont souvent amenés à être considérés de pair, que ce soit au sein d'une même politique ou de deux politiques différentes mais interdépendantes. Par ailleurs, la gestion de l'environnement au sens large amène à considérer une myriade d'entrées thématiques.



En 1971, le ministère chargé de la protection de la nature et de l'environnement voit le jour. D'abord rattaché au cabinet du Premier ministre, il conquiert peu à peu son autonomie.

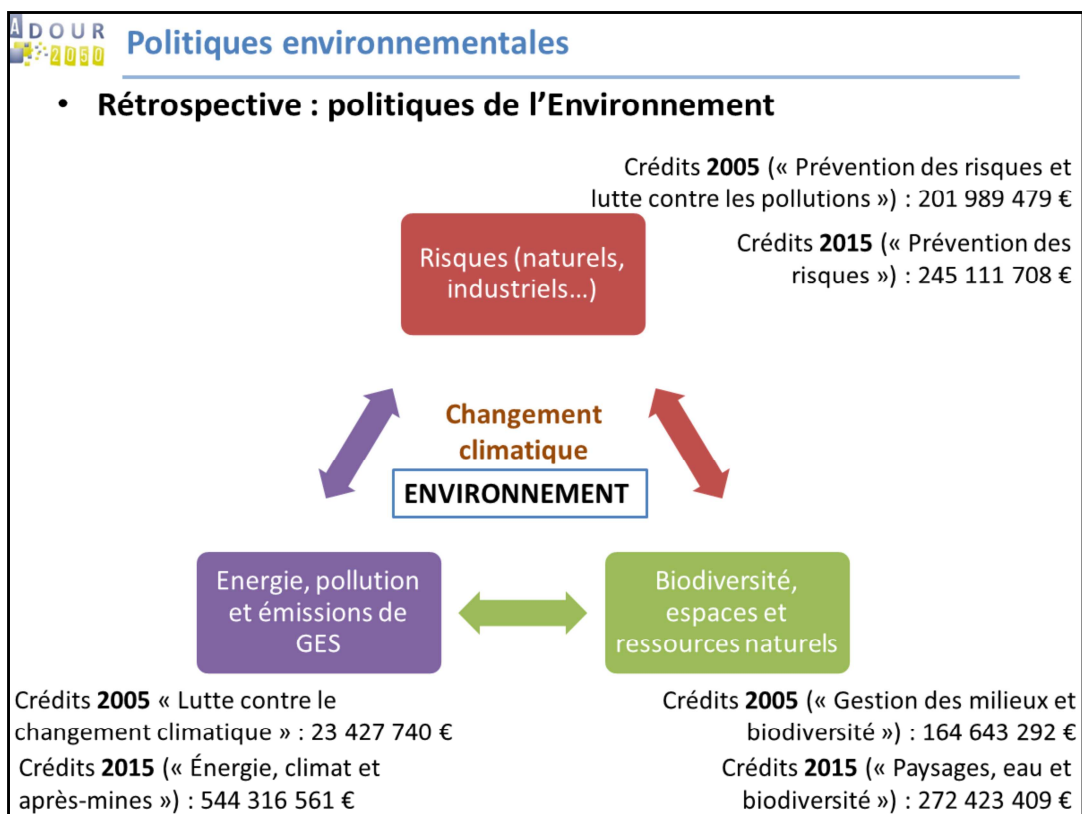
Il est fusionné avec son « rival », le ministère de l'Équipement, suite à une réforme en 1978 et jusqu'en 1981. Le budget qui lui est consacré correspond à environ 0,3 % du budget de l'État. Cela crée une crainte que l'environnement soit absorbé par l'équipement.

Au niveau local, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences pose le principe selon lequel « les communes, les départements et les régions concourent avec l'État à la protection de l'environnement et du cadre de vie ».

En 2007, **environnement et aménagement** (équipement) sont de nouveau réunis au sein d'un grand ministère, suscitant les mêmes craintes qu'en 1978 : cela entraîne-t-il une baisse du nombre d'agents ? Que pèsera l'intérêt de la conservation du milieu naturel dans un même guichet unique occupé par l'industrie et l'urbanisme ?

Suite à et dans l'esprit de cette réforme, les directions régionales de l'environnement (DIREN) correspondant aux services déconcentrés de l'État, deviennent les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). On assiste donc à une logique de regroupement, qui tend à diminuer les acteurs spécifiques à l'environnement.

A partir de 2012, l'**énergie** fait son entrée au ministère qui se saisit des questions sur le changement climatique et fait le choix de devenir précurseur en la matière. La **biodiversité** gagne aussi en importance avec la nouvelle loi et la création de l'Agence française de la biodiversité.



Aujourd' hui il est possible d' identifier **trois pans principaux des politiques environnementales** :

-Un premier « bloc » qui correspond à la prévention et la gestion des risques naturels, technologiques et industriels, en lien avec l' aménagement.

-Un deuxième qui concerne la protection de la biodiversité et la gestion des espaces naturels. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016) traduit l' engagement du gouvernement pour cette thématique. La gestion de l' eau y est maintenant intégrée.

-Un troisième se référant aux politiques de l' énergie en général : sobriété énergétique, air et pollution atmosphérique... La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015) représente cette priorisation. C' est la thématique qui a connu la hausse la plus significative des crédits entre les trois thématiques représentées dans la diapositive, et qui mobilise le montant le plus important.

Les politiques de la mer et du littoral apparaissent à part, car territoriales (en lien avec la gestion des risques et des ressources).

Par ailleurs, le **changement climatique** aura des effets à prendre en compte sur la prévention et la gestion des risques (d' où la tendance à assimiler politique de prévention des risques à politique d' adaptation au changement climatique) et la protection de la biodiversité. Ces effets seront influencés directement par les politiques de l' énergie.

Les thématiques traitées par le Ministère de l'Environnement sont en constante évolution. Il est donc extrêmement difficile de faire des comparaisons chiffrées entre 2005 et 2015, la portée de chacun des blocs ayant été modifiée au cours du temps.

• **Rétrospective : liens entre les politiques de l'eau et maritime**

Vers une intégration croissante de la mer et du littoral, et un rapprochement entre politiques maritimes et politiques de l'eau sur les littoraux (Agence de l'eau, SAGE côtiers basques).

L'Agence de l'eau Adour-Garonne, dans son 10^{ème} programme prévoit une politique adaptée aux enjeux du littoral, qui s'articule autour de 5 axes :

- Restaurer la qualité microbiologique des eaux
- Diminuer les pollutions organiques et chimiques (travaux en zones portuaires)
- Restaurer la morphologie des eaux littorales
- Mieux gérer les ressources en eau (en lien avec les besoins en eau potable liés au tourisme en période estivale)
- Améliorer la connaissance

SAGE côtiers basques : risque d'intrusion des eaux marines

Traditionnellement **l'Etat français** est en charge de la gestion de la mer au travers des préfectures maritimes dont les actions sont coordonnées par le Secrétaire Général de la mer qui dépend directement du Premier ministre, et de la mise sur pied d'établissements publics (ex. Conservatoire du littoral en 1975) et d'outils (schéma de mise en valeur de la mer - SMVM). Progressivement, le principe de gestion intégrée des zones côtières ou de la mer et du littoral fait son chemin et les **collectivités prennent de l'importance** dans sa mise en œuvre (contrat de baie, SMVM dans les SCoT, etc.). Une grande concertation est lancée suite aux lois Grenelle (2010), qui devrait aboutir à l'adoption d'une stratégie nationale de la mer et du littoral à l'échelle nationale et de Documents Stratégiques de Façade à l'échelle des façades maritimes. Dans le cadre de la gestion des eaux marines, une prise en compte accentuée de ce qu'il se passe sur la terre est préconisée. Vice-versa, des acteurs « de la terre » se sont saisis de questions marines en raison d'interactions avec la gestion de l'eau « douce ».

Ainsi, **l'Agence de l'eau Adour-Garonne** dans son 10^{ème} programme prend en compte ces interactions. Le **SAGE côtiers basques** intègre la problématique des intrusions d'eaux marines lors des grandes marées, qui peuvent perturber le fonctionnement des systèmes d'assainissement, conduisant à des déversements préventifs pour protéger les ouvrages d'épuration. Il intègre également le risque pour l'eau potable, de la pollution des ressources souterraines par des intrusions d'eaux salées à cause d'une rupture de l'équilibre entre les nappes d'eau douce et le milieu marin.

- **Rétrospective : budget de l'Etat pour l'environnement**

Une baisse constante des dotations du ministère de l' Ecologie depuis 2013

Les répercussions sur les effectifs :

- Une réduction constante depuis 2013

Année	Nombre d'emplois supprimés (en ETP)
2013	614
2014	522
2015	505
2016	671

- La restructuration des services à l'échelle régionale (création de la DREAL) et à l'échelle départementale (création des DDT-M) n'a pas été neutre en termes d'effectifs notamment.
- Les agences de l'État (ONF, agences de l'eau, ADEME, etc.) sont également touchés par les mesures d'économie mise en œuvre depuis plus d'une décennie.

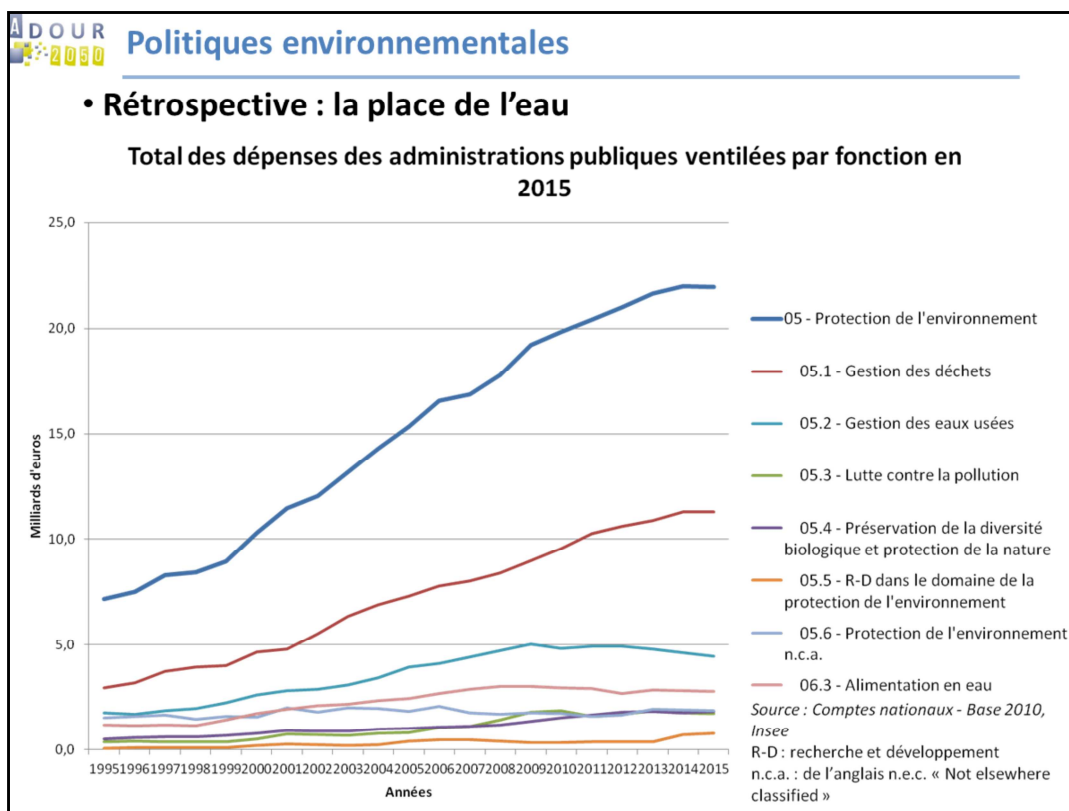
Globalement, **l'environnement a perdu de l'importance** par rapport aux autres politiques de l' Etat.

En 2005, les crédits du ministère de l' environnement étaient de **826 millions** d' euros ; ceux du ministère de l' Equipement, de **14 646 millions** d' euros.

Dans le projet de loi de finances (PLF) 2014, le ministère de l' Écologie dispose d' un budget établi à **17 milliards d' euros**, soit une baisse de 3 milliards quant au budget 2013. En 2015, les dotations du ministère de l'Ecologie sont en baisse de 5,8% à **6,7 milliards** d'euros. Le PLF 2016 prévoit une nouvelle baisse de 100 millions d'euros du budget accordé au Ministère de l'Ecologie et de l'Energie. Ce budget passerait ainsi de 6,59 à **6,49 milliards** d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2016 présente les crédits votés en 2015 du ministère. On constate que les budgets les plus importants sont alloués aux postes « Infrastructures et services de transports » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de de la mobilité durables ». Pour le premier, cela tient du caractère dispendieux des opérations d' aménagement. La deuxième catégorie regroupe de très nombreuses sous-actions, ainsi que des sous-actions transversales qui pourraient être rattachées aux trois blocs, comme c' est le cas des lignes « Personnels œuvrant pour les politiques » des différents programmes.

Les diapositives en Annexe présentent des éléments budgétaires pour les collectivités (Régions et Départements), sans toutefois avoir l'information sur leur évolution.



Les dépenses des administrations publiques sont ventilées suivant une nomenclature internationale, la COFOG (*Classification of the Functions of Government*).

Cette nomenclature permet de répartir les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur fonction (Services publics généraux, Défense, Ordre et sûreté publics, Affaires économiques, Protection de l'environnement, Logement et développement urbain, Santé, Loisirs, Culture et religion, Éducation, Protection sociale) et d'évaluer leur importance respective (source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2383674?sommaire=2383694>).

Le graphique montre que les dépenses des administrations publiques en faveur de la catégorie générale « protection de l'environnement » augmentent régulièrement entre 1995 et 2015. A l'intérieur de cette catégorie, l'augmentation la plus significative est celle de la catégorie « gestion des déchets ».

NB : La sous-catégorie « 06.3 » Alimentation en eau est classée dans la catégorie « 06 - Logements et équipements collectifs », mais elle a été ajoutée ici à titre de comparaison.

En revanche, la sous-catégorie « gestion des eaux usées », qui représente le deuxième poste de dépenses après la gestion des déchets, est en stagnation depuis 2009 voire en baisse depuis 2012. La catégorie « alimentation en eau » est également en stagnation depuis 2008.

- **Rétrospective : la place de l'eau**

L'eau, loin derrière (ou au service de) l'énergie dans les politiques environnementales.

Le **budget 2016 de l'ADEME** : Autorisations d'engagement 590 millions d'euros sur dotations de l'État

L'Onema dispose en 2015 d'un budget principal de 137 millions € + 41 M€ écophyto

Publications du CGDD:

- Collection « Chiffres & Statistiques » (diffusion de chiffres et de statistiques soumis à l'obligation de diffusion) concerne presque exclusivement les thématiques de la pollution de l'air et de l'énergie
- Publications du CGDD 2008-2015: développement durable, transition énergétique, urbanisme et logements, économie de l'environnement sont des thématiques plus récurrentes que environnement milieu naturel

Source : Site web des publications du CGDD,
<http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/#>

• Prospective : politiques de l'environnement

Une politique encore en forte évolution : intégration des politiques de la mer, des politiques climatiques, des politiques énergétiques, ... ; révisions de nombreux plans et programmes.

Une logique réactive, coûteuse, adaptée à la volonté d'action des décideurs
vs

Une logique proactive qui demande un effort d'anticipation.

Une autre façon d'aborder les politiques environnementales en France, est d'étudier les trois leviers de l'action du politique qui sont:

1. La normalisation (réduire les impacts par la loi);
2. La taxation (inciter à réduire);
3. L'incitation (par la labellisation, ou même le soutien à des actions innovantes)

Des orientations stratégiques qui seront adoptées dans les prochaines années :

- Mer et littoral (SNML, DSF) ; adaptation au changement climatique (2^{ème} PNACC)
- Mise en œuvre de la transition énergétique (loi promulguée le 17 août 2015)
- Mise en œuvre de la transition écologique (loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adoptée le 20 juillet 2016)
- Les révisions de schémas de planification (schémas régionaux de développement de l'aquaculture, SDAGE, schémas régionaux des carrières...).

Deux principales approches ressortent des évolutions plus récentes, en lien avec les risques et les pollutions, qui peuvent être combinées et complémentaires : logique réactive ou proactive. Dans un contexte de restriction budgétaire généralisé, il semble plus pertinent de privilégier la deuxième approche, au sein d'une gestion intégrée des ressources. Cependant, le calendrier humain et celui de la nature peuvent être décalés causant des situations inconfortables. Certains changements prennent du temps à opérer et ne suffisent pas toujours. Il est donc possible que la première approche soit choisie par défaut.

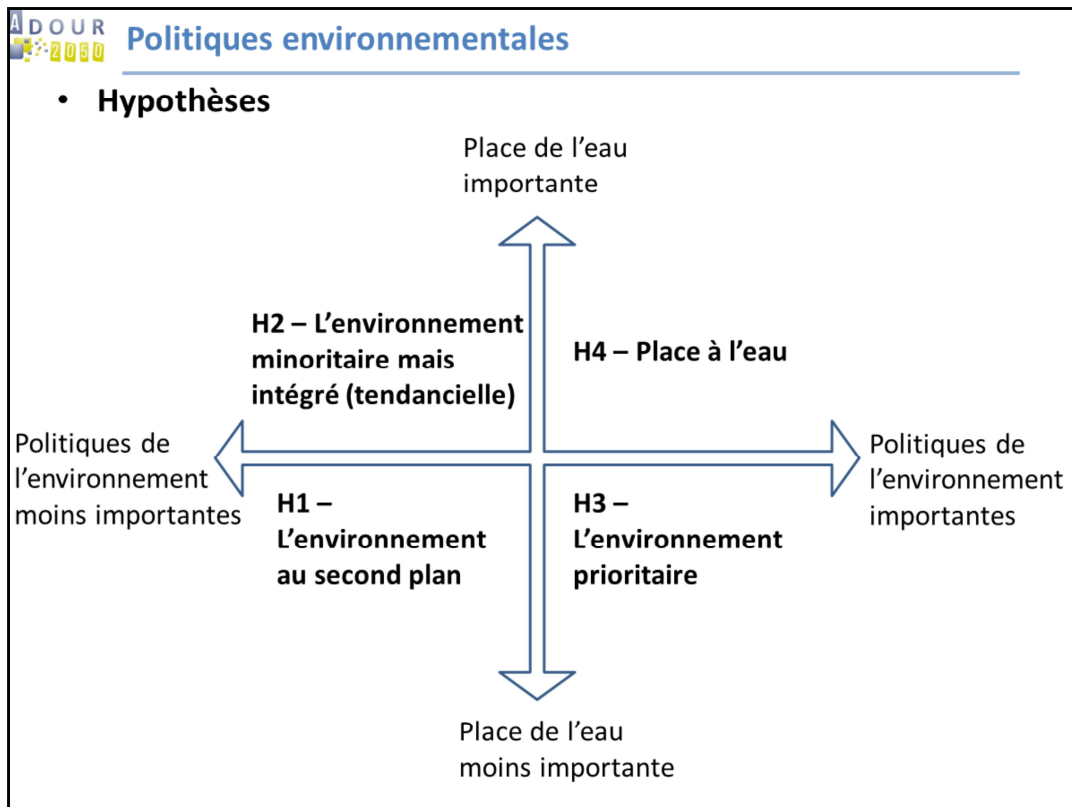
Les trois leviers sont complémentaires et en constant développement :

1. Bien qu'il y ait une volonté affichée de simplifier les lois et réglementations, force est de constater qu'elles sont de plus en plus nombreuses afin de s'adapter à toutes les situations. Rappelons que les SAGE ont la possibilité d'éditer un règlement qui s'applique sur leur territoire.

2. La taxation est également un levier d'action, en particulier en période de restrictions

budgétaires. La taxe GEMAPI est un exemple de taxe nouvelle pour l'exercice d'actions de prévention contre les inondations et de gestion des milieux aquatiques.

3. L'incitation est un levier très souvent utilisé car il s'appuie sur des démarches volontaires de la part des bénéficiaires. L'efficacité est cependant très variable.



H1 – L'environnement au second plan. Le contexte économique et géopolitique oriente les politiques vers d'autres thématiques : sécurité, emploi, croissance. L'environnement est de plus en plus délaissé et regardé comme un luxe. Le budget, au niveau de l'Etat ou des collectivités, consacré à l'environnement se réduit. Le 'greenwashing' (allégation abusive de bénéfice pour l'environnement) est omniprésent. Les politiques environnementales disparaissent progressivement dans des Ministères ou Services de « l'Aménagement ». Les nouveaux plans et programmes manquent cruellement d'ambition. La logique est d'avantage réactive vis-à-vis des atteintes à l'environnement ou des risques naturels. Il y a une réglementation en place, par définition contraignante, mais il n'y a pas de contrôle ou de sanctions appliquées en cas de non-conformité ou de non-respect, et les acteurs ont recours à de l'auto-certification. La thématique « climat air énergie » est prioritaire dans l'environnement, et non la thématique « eau ».

H2 – L'environnement minoritaire mais intégré (tendancielle). L'Environnement dispose toujours de budgets limités mais toutes les autres politiques intègrent les préoccupations environnementales et les notions de développement durable : que ce soit la sécurité, l'éducation, la santé, l'aménagement, etc. En particulier, les normes environnementales sont de plus en plus intégrées à toutes les politiques (urbanisme, industries avec les normes ISO et la volonté de faire de la qualité environnementale des produits un atout compétitif, etc.). Les acteurs mettent en place des logiques proactives afin de limiter les atteintes à l'environnement ou les risques naturels et il y a une taxation à minima pour inciter les changements de comportements. L'eau dispose aussi d'une place importante dans toutes les politiques : que ce soit par des actions de prévention ou de protection.

- **Lien entre les variables du système**

- Variable influencée par :

- Politique agricole commune

- Variable influençant:

- Politiques de l'eau et mise en œuvre
- Politique agricole commune
- Gouvernance, gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques
- Espaces Naturels et Protégés
- Aménagement des cours d'eau
- Nouvelles ressources
- Energies renouvelables locales

H3 – L'environnement prioritaire. L'Environnement dispose progressivement de budgets conséquents. La population et les décideurs sont fortement sensibilisés et concernés par les thématiques environnementales. Les trois leviers d'actions sont largement mobilisés : la réglementation est réellement appliquée et contrôlée à l'aide de sanctions (amendes par ex.) ; la taxation représente un véritable levier d'incitation. Les nouveaux plans et programmes sont ambitieux, mettant en avant des logiques proactives. En effet, la gestion de l'environnement est avec le numérique, l'un des deux relais de croissance économique du XXIème siècle car les populations ont pris conscience que dans un contexte de changement climatique, le seul moyen d'éviter guerres et migrations est de « cultiver » et gérer l'environnement. Si l'environnement dispose de plus de moyens et de mise en œuvre, l'eau reste peu visible dans les politiques car les problèmes d'eau mondiaux viennent du changement climatique et s'attacher au changement climatique revient à se préoccuper des thématiques de l'énergie et de l'air en priorité.

H4 – Place à l'eau. Dans un contexte de priorisation de l'environnement, l'eau prend de l'importance car à partir de 2030, l'électrification, la sobriété énergétique et le foisonnement des énergies renouvelables permettent de nous mettre sur une trajectoire de facteur 4 (climat). L'urgence devient alors l'eau et les sols. Les trois leviers d'actions sont mobilisés et le renforcement de la réglementation bénéficie d'une Police de l'eau qui est présente et qui dispose de moyens.

- **Références**

Assemblée nationale, Projet de loi de finances pour 2016, en ligne :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3096.asp>

INSEE, « Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2015 », en ligne :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2383674?sommaire=2383694>

Sites internet

www.developpement-durable.gouv.fr

www.fonction-publique.fr

<http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/#>

Commission européenne, DG environnement, *Support to Activities related to the EU Policy on Integrated Coastal Management and Maritime Spatial Planning*

Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, Budget 2015, en ligne :

<http://www.le64.fr/actualites/actualites-archivees/budget-2015.html>

Conseil départemental du Gers, Finances du département 2014, en ligne :

<http://www.gers.fr/index.php?tg=oml&file=cg.html&cat=3&souscat=5&art=8>

Projet Liteau IV (Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie et Agence des Aires Marines Protégées), « Dessine-moi... un système Mer-Terre », maîtrise d'ouvrage ACTeon, Usages et Territoires et Université de Nantes

Région Occitanie, Le budget primitif 2016, en ligne : <http://www.laregion.fr/Le-budget-primitif-2016>

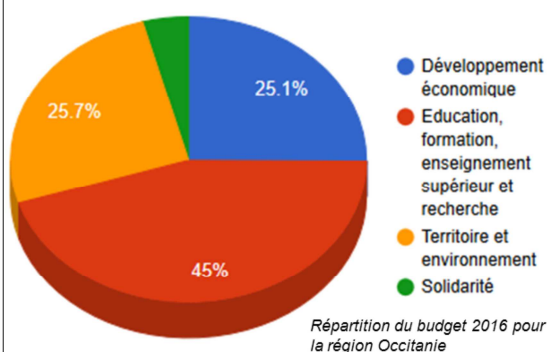
• Annexe : Rétrospective - budgets des Régions

Occitanie

budget primitif 2016 : 2,89 milliards €

3 % « environnement »

La répartition du budget par priorités (en millions d'€)



Les plus gros montants sont alloués à la formation mais aussi à l'aménagement du territoire avec l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à venir pour chaque région.

Pour la région Occitanie, le budget 2016 est ventilé en 20 grands domaines.

Education, formation, enseignement supérieur et recherche

Formation professionnelle – apprentissage : 532 M€

Education-Jeunesse : 440,5 M€

Enseignement supérieur – recherche – innovation : 102,9 M€

Développement économique

Agriculture FEADER : 324,5 M€ Méditerranée : 57,5 M€

Industrie, grands groupes et services aux entreprises : 130,3 M€

Agriculture, agroalimentaire et viticulture : 47,9 M€

Economie de proximité : 15,3 M€ Economie touristique et thermalisme : 38,8 M€

Territoires et environnement

Transports et infrastructures : 479,1 M€ Politique urbaine, politique de la ville : 4,6 M€

Aménagement du territoire, TIC et politiques contractuelles : 51,2 M€

Transition écologique et énergétique, biodiversité, économie circulaire, déchets : 47,5 M€

Eau et prévention des risques : 33 M€ Montagne et ruralité : 7,3 M€

Europe, coopération, évaluation et prospective : 6 M€

Solidarités

Culture, communication, patrimoine, langues catalane et occitane : 63,7 M€

Sports : 20,6 M€ Egalité femme/homme : 0,5 M€

Solidarités, services publics, vie associative et logement : 17,5 M€

• Annexe : Rétrospective - budget des départements

Les plus gros montants sont alloués aux aides sociales, le département étant le « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. L'eau et l'assainissement (petit cycle) se retrouvent dans « réseaux et infrastructures », les milieux aquatiques (grand cycle) sont généralement rattachés aux services « environnement ».

Part de l'environnement dans le budget total :

Pyrénées Atlantiques : 2% « environnement et développement territorial »

Landes : 2% « environnement »

Gers : 2% « aménagement et environnement »

Hautes-Pyrénées : 6% « aménagement et environnement »

Les proportions sont proches de celles des Régions. Il est cependant difficile de comparer les chiffres car la répartition des crédits n'est pas homogène.

Département des Pyrénées Atlantiques

Budget primitif 2015 : 560,9 M€ / dont Investissement : 159 M€ hors dette

Insertion : 80 827 599€	Enfance, famille, santé publique : 66 083 605€
Autonomie : 158 108 562€	Education : 17 413 712€
Déplacements : 45 412 200€	Développement territorial : 3 691 000€
Développement économique : 8 195 000€	Environnement : 3 365 140€
Logement et habitat : 5 487 055€	Culture : 7 398 422€
Sport : 3 000 000€	Jeunesse : 1 240 000€

Département des Landes : Budget total 2016 : 489 M€

Aide sociale : 238 M€ soit 49% du budget global

Education, sport et culture : 86 M€ soit 18% du budget global

Réseaux, infrastructures : 66,3 M€ soit 14% du budget global dont :

- voirie : 34,27 M€
- transports interurbains : 3,4 M€
- plan très haut-débit : 3 M€
- **eau et assainissement : 3,17 M€**

Agriculture, développement économique et local, tourisme : 40 M€ soit 7% du budget global

Environnement, sécurité : 32 M€ soit 7 % du budget global dont :

- **randonnée et cyclable : 1,38 M€**
- **espaces littoraux : 2,53 M€**
- **espaces naturels sensibles : 1,99 M€**
- **espaces rivières : 1,27 M€**
- sécurité (sdis) : 19,5 M€

Administration générale : 26,8 M€ soit 5% du budget global