

1. Introduction

Les compétences liées à l'eau sont actuellement réparties entre de multiples acteurs, et exercées à différentes échelles de gestion, ce qui suppose une articulation administrative et territoriale à mettre en place afin de coordonner de manière efficace ces différentes actions.

Cette organisation correspond à une évolution « historique » des compétences, des missions, et des responsabilités liées à l'eau, qui ont des liens importants. Cette structuration historique est certes un facteur de stabilité, avec ses atouts, mais elle peut aussi présenter ses insuffisances notamment en termes de logique de gestion intégrée, à l'échelle pertinente d'un bassin versant.

Tant à l'échelle du bassin Artois-Picardie qu'à une échelle plus locale, l'aménagement et le développement durable des territoires ne peuvent se concevoir sans prendre en compte grand et petit cycle de l'eau et des risques naturels. Sur ce dernier point, plusieurs épisodes récents d'inondations qui ont touché le bassin démontrent bien le rôle majeur de la gestion des milieux aquatiques mais aussi de la limitation des ruissellement dans la prévention des inondations. Les perspectives liées au changement climatique en cours devraient exacerber les phénomènes extrêmes.

Le SDAGE et le PGRI traduisent cet enjeu de nécessaire coordination à une échelle hydrographique cohérente au travers de plusieurs objectifs dont certains en commun :

- renforcer la prise en compte du risque inondation dans l'aménagement du territoire ;
- permettre une meilleure organisation des moyens et des acteurs et favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage pour les opérations orphelines ;
- favoriser la mise en place de stratégies globales de prévention du risque inondation, à l'échelle de bassins versants hydrographiquement cohérents ;
- privilégier le fonctionnement naturel des bassins versants...

L'ensemble des réformes récentes : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM du 27 janvier 2014), Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe du 8 août 2015), Schémas de Coopération Intercommunales (SDCI) ... vise à une rationalisation et une simplification de la gestion de ces compétences par des organismes suffisamment armés et à des échelles cohérentes pour en garantir l'efficacité, la pérennité et la cohérence. Elles concourent aussi à considérer ces questions au regard des choix d'aménagement des territoires.

Dans cet esprit, la Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau (SOCLE) a été voulue pour justement donner des orientations dans cette recomposition ainsi que des éléments d'aide à la décision tant pour les EPCI que pour les services de l'État qui vont accompagner cette réorganisation, sans considérer néanmoins cette réorganisation territoriale comme un nouveau schéma de coopération intercommunale.

2. Pourquoi la SOCLE ?

Le législateur, au moyen de réformes successives aux conséquences importantes sur la gouvernance, a souhaité améliorer l'efficacité et la lisibilité de l'action publique. Ainsi, les lois MAPTAM, et NOTRE ont permis de favoriser la spécialisation des différents niveaux de collectivités territoriales (bloc communal, département, région), de supprimer la clause de compétence générale des collectivités et d'achever la réforme de l'intercommunalité.

Ces réformes majeures ont déjà permis de couvrir l'ensemble du territoire d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) renforcés et de refonder les prérogatives des collectivités, en particulier dans le domaine de l'eau.

- *Les schémas départementaux de coopération intercommunale*

La loi NOTRe a en particulier renforcé la réforme de l'intercommunalité en complétant les orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), qui prévoient les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants. En introduisant des

modifications de seuils de population dans les EPCI-FP (seuil minimal à 15 000 habitants avec dérogations), en fixant un objectif de réduction du nombre de syndicats considérés comme doublons avec un EPCI-FP car inclus intégralement dans son périmètre, et en renforçant la prise en considération du maintien ou du renforcement de la solidarité territoriale, la loi NOTRe implique que les SDCI intègrent des créations, modifications de périmètre ou fusions d'EPCI à fiscalité propre ou de syndicats, des dissolutions de syndicats, ou de nouveaux transferts de compétences.

La dernière révision de ces SDCI, au 31 mars 2016 pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, a donc occasionné un bouleversement important de l'intercommunalité et des compétences des EPCI-FP sur l'ensemble du territoire.

Du fait de l'ampleur du chantier réalisé en 2016, la réduction des syndicats n'a pas été menée avec la même intensité sur tous les territoires et toutes les compétences. De façon générale, la structuration des compétences relatives à l'eau est peu avancée, ce qui entraînera de fortes évolutions à court ou moyen termes pour les structures mises en place par les collectivités dans le domaine de l'eau.

- *Les conséquences sur les politiques de l'eau*

Les lois MAPTAM et NOTRe ont introduit deux évolutions notables dans le domaine des politiques de l'eau :

- ✕ l'attribution de la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations dite « GEMAPI » aux EPCI-FP en lieu et place de leurs communes à partir du 1^{er} janvier 2018 ;
- ✕ le transfert obligatoire des compétences « eau potable » et « assainissement » aux EPCI-FP à partir du 1^{er} janvier 2020.

La GEMAPI

La loi MAPTAM (loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) a défini la compétence GEMAPI par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, ce canal, ce lac ou ce plan d'eau
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines

Avant son entrée en vigueur, ces missions étaient exercées de manière facultative et partagée entre les différentes collectivités et leurs groupements. Avec l'attribution de ces missions « en bloc » de manière obligatoire aux EPCI-FP, le législateur a souhaité faciliter une bonne articulation entre l'aménagement du territoire et les enjeux de la gestion des milieux et de la prévention des inondations : la mise en œuvre de ces dispositions à l'échelle intercommunale permet notamment de concilier l'urbanisme (meilleure intégration du risque inondation dans l'aménagement du territoire et dans les documents d'urbanisme), la prévention des inondations (gestion des ouvrages de protection) et la gestion des milieux aquatiques (écoulement des eaux et gestion des zones d'expansion des crues). Par cette réforme, sont également clarifiées les responsabilités tout en mettant à disposition les outils juridiques et financiers nécessaires pour son exercice à une échelle hydrographique cohérente : le bassin versant. En particulier sur ce territoire, il appartient aux collectivités concernées de s'organiser et de définir la zone qu'elles souhaitent protéger ainsi que le niveau d'aléa contre lequel elles veulent la protéger. Elles définiront alors un système de protection cohérent d'un point de vue hydraulique qu'elles s'engagent à gérer dans la durée. Il s'agit également de donner la priorité à l'efficacité, en conjuguant le bon fonctionnement des milieux et la prévention des inondations, au-delà des limites administratives. La notion de solidarité de bassin versant prend tout son sens, tant du point de vue hydraulique que financier puisque l'amont impacte l'aval.

La loi NOTRe a reporté l'attribution de la compétence au bloc communal et son transfert automatique aux EPCI-FP au 1^{er} janvier 2018 et introduit une période transitoire permettant aux structures exerçant des missions GEMAPI au 27 janvier 2014 de continuer à assurer ces missions jusqu'au 1^{er} janvier 2020 si l'EPCI-FP ayant la compétence le souhaite.

Enfin, la loi MAPTAM a renforcé le rôle des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) et créé les Établissements Publics d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) : si l'EPCI-FP peut transférer la compétence par item sur tout ou partie de son territoire à un ou plusieurs syndicats mixtes de droit commun, mais la délégation

n'est possible qu'à un EPTB (structure à vocation de coordination) ou un EPAGE (structure à vocation opérationnelle).

Les compétences « eau potable » et « assainissement »

Si les métropoles et communautés urbaines exercent déjà ces compétences, suite à la loi NOTRe, ces compétences seront dévolues à l'ensemble des EPCI-FP à compter du 1^{er} janvier 2020, et ce quelle que soit la date de leur création.

Pour les services d'eau potable et d'assainissement gérés par les communes et leurs groupements, qui connaissent de réelles difficultés pour entretenir leurs réseaux, réparer les fuites, moderniser les stations d'épurations et protéger les captages, l'enjeu de mutualisation est capital, pour que les services atteignent une taille critique et soient capables de soutenir une gestion durable de leurs installations.

La suppression de la clause de compétences générale des départements et des régions

La loi NOTRe a également supprimé la clause de compétence générale des régions et départements. Les régions et départements sont désormais des collectivités exerçant des compétences spécifiques :

- région : développement économique, amélioration de l'habitat, rénovation urbaine, aménagement, développement et égalité des territoires, accès au logement, politique de la ville, politique de l'éducation.
- département : aide sociale, autonomie des personnes et solidarité des territoires.

Concernant la compétence GEMAPI, leur action reste possible jusque 2020 (dispositions transitoires). À compter de 2020, l'échelon communal est seul compétent et de manière exclusive pour la GEMAPI et le petit cycle de l'eau, et les départements et régions ne pourront plus intervenir sur ces sujets sur le fondement de leur compétence générale. Ils pourront néanmoins avoir la possibilité de financer des actions relatives à l'eau, même si elles relèvent de la GEMAPI, sous certaines conditions (solidarité territoriale, inscription des actions au CPER...)

3. Les objectifs de la SOCLE ?

Ainsi, ces réformes récentes ont eu pour effet de placer l'EPCI-FP au cœur des politiques publiques de l'eau, alors que celles-ci étaient historiquement portées par des syndicats mixtes.

Si cette évolution permet d'affirmer le lien des politiques de l'eau avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme notamment, elle peut aller à l'encontre d'une structuration historique stable, avec ses atouts, mais aussi ses insuffisances, mais s'exerçant à une échelle hydrographique pertinente.

Tout l'enjeu sera donc de trouver la meilleure articulation entre périmètres administratifs et hydrographiques dans la mise en œuvre de l'exercice de ces compétences.

Les associations nationales d'élus des collectivités territoriales, à la suite du dialogue national des territoires dédié à la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) en 2015, ont fait part de leur volonté d'un accompagnement fort de l'État sur ces sujets. C'est ainsi qu'a été acté le principe d'un document d'accompagnement à l'organisation des compétences locales de l'eau, visant à clarifier les rôles des collectivités dans les politiques de l'eau et à orienter les modalités de coopération entre collectivités. Initialement prévu comme un schéma (le SOCLE), après ce dialogue national et les avis des instances consultatives, la démarche est devenue une stratégie, la SOCLE.

La SOCLE vise donc à assurer la poursuite du dialogue territorial pour accompagner ces réformes et mieux organiser la gouvernance des cycles de l'eau.

- L'arrêté du 20 janvier 2016

Le contenu et les modalités d'élaboration de cette SOCLE sont définis dans l'arrêté du 20 janvier 2016, modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

La SOCLE comprend notamment :

- un descriptif de la répartition entre les collectivités et leurs groupements des compétences dans le domaine de l'eau ;
- des propositions d'évolution des modalités de coopération entre collectivités sur les territoires à enjeux au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants.

La SOCLE doit être établie en recherchant :

- la cohérence hydrographique, le renforcement des solidarités financières et territoriales et la gestion durable des équipements structurants du territoire nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités dans le domaine de l'eau ;
- la rationalisation du nombre de syndicats, par l'extension de certains périmètres, la fusion de syndicats ou la disparition des syndicats devenus obsolètes.

Cette stratégie est compatible avec le plan de gestion des risques inondation (PGRI).

Pour son premier établissement, la SOCLE est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin, au plus tard le 31 décembre 2017, après avis du comité de bassin. Le projet d'arrêté est mis à la disposition des collectivités par voie électronique et leurs observations recueillies par le préfet coordonnateur de bassin pendant un délai de deux mois.

Elle sera révisée à chaque mise à jour du SDAGE et fera donc partie des documents d'accompagnement du SDAGE pour la prochaine mise à jour prévue en 2021.

- La note circulaire du 7 novembre 2016

Elle précise les modalités de mise en œuvre et les axes prioritaires de la première version.

Il s'agit d'un texte « pédagogique et synthétique » sur les changements en cours et sur la répartition des missions dans le domaine de l'eau entre les collectivités et leurs groupements. La SOCLE vise ainsi à donner aux collectivités les outils et orientations pour accompagner les collectivités dans les réorganisations territoriales

La SOCLE est :

- un document d'aide à la compréhension des changements induits par les réformes territoriales donnant des outils méthodologiques aux collectivités pour réfléchir à l'organisation des nouvelles compétences ;
- un document d'aide à la décision donnant aux collectivités les outils et orientations pour les accompagner dans leurs réorganisations territoriales ;
- un document qui identifiera les secteurs du bassins sur lesquels les conditions de gouvernance et/ou techniques n'apparaissent actuellement pas réunies pour satisfaire aux objectifs pré-cités

La SOCLE Artois-Picardie n'est pas :

- un document prescriptif mais un document d'aide aux collectivités ;
- un schéma mais une stratégie ;
- un document exhaustif et figé : la SOCLE est un exercice itératif, le document a vocation à être complété afin d'apporter aux collectivités les informations les plus précises possibles. Ces compléments seront notamment apportés à chaque révision du SDAGE en fonction des manques identifiés dans la version précédente de la stratégie et des évolutions (organisationnelles, réglementaires...).

4. Élaboration

La première SOCLE est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin avant le 31 décembre 2017. Sur le bassin Artois-Picardie, le préfet coordonnateur a confié le pilotage de l'élaboration de la SOCLE à la DREAL Hauts-de-France, en collaboration étroite avec l'Agence de l'Eau Artois-Picardie ; le groupement Ecodecision – Sepia Conseils – Cabinet Paillat Conti Bory ayant apporté son expertise technique et juridique tout au long du projet.

Modalités d'association des partenaires

Les collectivités et groupements

Le groupement d'assistance à l'élaboration de la SOCLE a rencontré des collectivités et groupements au cours des différentes phases de son étude, afin de recueillir leur ressenti, leurs attentes et leurs interrogations et d'en nourrir la SOCLE.

L'arrêté du 20 janvier 2016 introduisant la SOCLE prévoit une période de mise à disposition du projet d'arrêté auprès des collectivités et groupements concernés par voie électronique, et un recueil de leurs observations dans un délai de 2 mois. Ces observations seront intégrées dans le projet de SOCLE.

Les services de l'État

Les services de l'État, et notamment les DDT(M), ont été associés dès le démarrage des travaux afin de recueillir les données utiles à l'élaboration de l'état des lieux. Les DDT(M) du bassin ont également participé aux réunions de pilotage de l'étude SOCLE et consultées sur le projet.

La mission d'appui technique de bassin

Les travaux prévus dans le cadre de l'élaboration de la SOCLE et le calendrier prévisionnel de travail ont été présentés à la mission d'appui technique de bassin GEMAPI en septembre 2016. Il a été décidé à cette occasion que la MATB, élargie aux acteurs de l'eau potable et de l'assainissement, serait la principale instance de discussion et de suivi de la SOCLE.

La présentation des travaux de la SOCLE a donc été effectuée en MATB du 11 avril et le pré-projet de SOCLE sera soumis pour avis lors de la séance du 5 juillet 2017, préalablement à la consultation des collectivités.

Le comité de bassin Artois-Picardie

L'arrêté du 20 janvier 2016 indique que la SOCLE est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin après avis du comité de bassin sur le projet. Le préfet coordonnateur du bassin Artois Picardie ayant souhaité une association étroite du comité de bassin aux travaux d'élaboration, celui-ci a également été consulté sur le projet avant sa mise en consultation auprès des collectivités.

Calendrier de travail

Date	Étape	Acteurs / instances concernés
13 septembre 2016	Présentation des travaux envisagés pour l'élaboration de la SOCLE et du calendrier prévisionnel	MATB
4 ^e trimestre 2016	Recueil des données relatives à l'exercice des compétences GEMAPI, eau potable et assainissement	
1 ^{er} trimestre 2017	Travail sur l'état des lieux	
11 avril 2017	Présentation de l'avancée des travaux en MATB	
2 ^e trimestre 2017	Élaboration du projet de SOCLE Rencontre des collectivités et groupements concernés	
30 juin 2017	Présentation du projet de SOCLE	Comité de bassin
5 juillet 2017		MATB
Mi-juillet à fin septembre 2017	Mise à consultation du projet de SOCLE	
Octobre 2017	Synthèse des observations et modification du projet	
Novembre 2017	Présentation de la synthèse des observations recueillies et du projet de SOCLE modifié	MATB
8 décembre 2017	Présentation du projet de SOCLE modifié et avis avant adoption	Comité de bassin
Décembre 2017	Signature de l'arrêté	Préfet coordonnateur de bassin

Cette première version de la SOCLE sera annexée au SDAGE 2016-2021. S'appuyant sur les données disponibles au moment de son élaboration et sur la structuration des EPCI suite aux SDCI de 2016, elle a par nature un caractère évolutif et sera donc ensuite révisée en même temps que le SDAGE, dès 2021 pour le SDAGE 2022-2027.

Un bilan des premières SOCLE sera ensuite effectué afin d'identifier les axes d'amélioration, tant au niveau des données à exploiter que des thèmes à couvrir.