



Université
de Lille

Sciences Po Lille,

Année universitaire 2024/2025

Mémoire de recherche

Protéger la ressource en eau :
Étude de cas de la Métropole européenne de Lille

Charlie Vincent

Étudiant en quatrième année,

Majeure Gouvernance des Territoires Urbains.

Sous la direction de François Benchendikh

Maître de conférences en droit public / CERAPS (UMR 8026 CNRS)

Responsable de la Majeure Gouvernance des Territoires Urbains (GTU)

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur. J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passage ayant déjà été utilisé intégralement dans un travail similaire.

Résumé

L'eau est une ressource particulièrement vulnérable dont la protection est nécessaire pour la résilience des territoires, notamment pour sécuriser l'alimentation en eau potable et lutter contre les inondations. La Métropole européenne de Lille ne fait pas exception à cet impératif de prise en compte de la ressource sur son territoire, notamment du fait d'une longue histoire de négligence et de destruction de l'environnement. Si elle affiche une volonté de protection, elle se heurte à des injonctions contradictoires, particulièrement au développement économique et urbain. Elle agit au sein d'un réseau complexe de normes et d'acteurs qui peuvent la pousser à agir ou exiger des compromis. La mise en cohérence de ces multiples enjeux nécessite une forte concertation. Les acteurs impliqués dans la protection de la ressource en eau développent de nouveaux outils à cet effet. Ils se heurtent malgré tout au manque de clarté du paysage institutionnel et du cadre normatif.

Mots clés : politique publique de l'eau ; ressource en eau ; décentralisation ; gouvernance ; Métropole européenne de Lille

Abstract

Water is a particularly vulnerable resource, the protection of which is necessary for territorial resilience, especially to secure access to drinking water and prevent floods. The European Metropolis of Lille is not exempt from this need to take the resource on its territory into account, notably because of a long history of negligence and environmental destruction. If it displays a will to protect the resource, it is faced with contradictory imperatives, particularly related to economic and urban development. It acts as part of a complex network of norms and actors that can push it to act or demand compromises. Extensive concertation is needed to ensure the consistency of the consideration of these issues. The actors involved in the protection of the water resource develop new tools to that effect. They are nevertheless faced with the lack of clarity of the institutional landscape and normative framework.

Key words: public water policy; water resource; decentralisation; governance; European Metropolis of Lille

Remerciements

Je tiens à exprimer ma sincère gratitude à toutes les personnes qui m'ont accompagné et aidé dans la réalisation de ce travail de recherche.

Tout d'abord, je souhaite remercier mon directeur de mémoire, M. François Benchendikh, pour ses conseils précieux tout au long de l'année.

Je remercie particulièrement les sept personnes qui m'ont accordé de leur temps pour des entretiens et dont les réponses sont le cœur de mes recherches.

Je remercie également tous les professeurs dont les enseignements m'ont permis d'arriver jusqu'ici.

Je remercie ma directrice de stage en bureau d'études eau et assainissement, grâce à qui j'ai pu découvrir les aspects techniques de la gestion de la ressource en eau qui ont été instrumentaux dans la compréhension de mon sujet de recherche dans ses aspects les plus concrets.

Merci à mes amis qui m'ont soutenu, conseillé, relu, et diverté.

Liste des Acronymes et Abréviations

AAC : Aire d'alimentation de captage

AC : Assainissement collectif

Ae : Autorité environnementale

AE : Agence de l'eau

ANC : Assainissement non-collectif

AUC : Zone à urbaniser constructible

AUD : Zone à urbaniser différée

AEAP : Agence de l'Eau Artois-Picardie

CA : Chambre d'agriculture

CARE : Contrat d'actions pour la ressource en eau

CCPC : Communauté de communes Pévèle Carembault

COMPAR : Commission partenariale

COPIL : Comité de pilotage

COTECH : Comité technique

DCE : Directive cadre sur l'eau

DEA : Direction de l'eau et de l'assainissement

DAJAT : Direction de l'accompagnement juridique et aménagement des territoires

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DERU : Directive eaux résiduaires urbaines

DLE : Dossier Loi sur l'eau

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSP : Délégation de service public

DUP : Déclaration d'utilité publique

ECPM : Eaux claires parasites météoriques

ECPP : Eaux claires parasites permanentes

EICH : Eaux impropres à la consommation humaine

ENC : Eaux non conventionnelles

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ERC : Eviter, réduire, compenser

GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

GEPU : Gestion des eaux pluviales urbaines

HdF : Hauts-de-France

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

IOTA : Installations, ouvrages, travaux et activités (ayant un impact sur l'eau ou les milieux aquatiques, régis par le Code de l'environnement)

LEMA : L'eau sur l'eau et les milieux aquatiques

MAE : Mesures agroenvironnementales

MEL : Métropole européenne de Lille

MRAe : Mission régionale de l'autorité environnementale

NPDC : Nord-Pas de Calais

OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

PAC : Politique agricole commune

PLU : Plan local d'urbanisme

PADD : Projet d'aménagement et de développement durables

PEANP : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels

PGRI : Plan de gestion des risques inondation

PPRI : Plan de prévention des risques d'inondation

PSE : Paiements pour services environnementaux

REUT : Réutilisation des eaux usées traitées

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SPAC : Service public d'assainissement collectif

SPANC : Service public d'assainissement non collectif

SRU : (Loi relative à la) solidarité et au renouvellement urbains

STEP : Station d'épuration des eaux usées

SUP : Servitude d'utilité publique

SymMaD : Syndicat mixte du SAGE Marque-Deûle

SYMSAGEL : Syndicat mixte du SAGE de la Lys

TVB : Trame verte et bleue

UE : Union européenne

ZAN : Zéro artificialisation nette

ZEC : Zone d'expansion de crue

ZH : Zone humide

Sommaire

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1. UNE DEFINITION DES ENJEUX ET SOLUTIONS CONTRAINTE D'UNE PART PAR UNE VULNERABILITE PARTICULIERE DU TERRITOIRE MAIS D'AUTRE PART PAR DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES	11
PARTIE 1. UNE VULNERABILITE PARTICULIERE DE LA RESSOURCE EN EAU SUR LE TERRITOIRE DE LA MEL, DUE A UN HISTORIQUE LOURD ET ACCRUE PAR LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE	12
PARTIE 2. UN CADRE NORMATIF A PLUS GRANDE ECHELLE QUI IMPOSE AUX ACTEURS DE LA MEL CERTAINES ACTIONS ET LA SANCTIONNE EN CAS DE MANQUEMENT	21
PARTIE 3. DES CONFLITS ET DESACCORDS SUR LA DEFINITION DES ENJEUX, DES CONTRAINTES ET DES SOLUTIONS	30
CHAPITRE 2. UN RESEAU D'ACTEUR AUTOUR DE LA METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE EN COLLABORATION POUR DECIDER DES MESURES A PRENDRE	43
PARTIE 1. DE NOMBREUSES COMPETENCES ET UNE FORTE EXPERTISE TECHNIQUE PERMETTANT A LA DIRECTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DE LA MEL DE METTRE EN ŒUVRE SES VOLONTES AMBITIEUSES.....	44
PARTIE 2. UNE POLITIQUE PUBLIQUE CO-CONSTRuite AVEC LES AUTRES ACTEURS CONCERNES, DANS UN RESEAU D'ACTEURS GLOBALEMENT FACILITANT	54
PARTIE 3. UNE MISE EN ŒUVRE DEPENDANTE DE LA COLLABORATION DES DIFFERENTS ACTEURS, POUR LAQUELLE LES POUVOIRS PUBLICS ADAPTENT LEURS ATTENTES ET CHERCHENT A APPORTER UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTE	59
CHAPITRE 3. : UNE SUPERPOSITION DES STRUCTURES, DES NORMES ET DES OUTILS QUI MANQUE DE CLARTE ET LIMITE L'EFFICACITE ET L'ACCEPTABILITE	68
PARTIE 1. UNE MULTIPLICATION ET SUPERPOSITION DES NORMES QUI S'APPLIQUENT SUR LE TERRITOIRE ET COMPLIQUENT LEUR LISIBILITE ET LEUR ACCEPTABILITE	69
PARTIE 2. UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL COMPLEXIFIE PAR L'ENCHEVETREMENT DES CARTES ADMINISTRATIVES ET DES PERIMETRES PHYSIQUES DE LA RESSOURCE EN EAU	77
PARTIE 3. DE NOUVEAUX OUTILS EN COURS DE DEVELOPPEMENT DANS LE BUT DE CLARIFIER LES TRAJECTOIRES ET RESPONSABILITES : VERS UNE REELLE EFFICACITE OU UNE COMPLEXITE EXACERBEE ?	86
CONCLUSION	96
BIBLIOGRAPHIE	97
ANNEXES	110
TABLE DES MATIERES	117

Introduction

Entre 1982 et 2022, les inondations répétées ont coûté 25 milliards d'euros en indemnisation et les épisodes de sécheresse ont, sur cette même période, coûté 20 milliards d'euros aux assurances, selon le Ministère de la Transition Écologique. Depuis 2001, la Cour des Comptes estime le coût des « indisponibilités pour cause environnementale » pour les centrales nucléaires depuis 2001 à 890 millions d'euros¹.

La France, comme le reste du monde, assiste à une multiplication et une intensification des épisodes de crise concernant la ressource en eau du fait du réchauffement climatique et des dégradations environnementales. D'une part, ces crises impactent la disponibilité de la ressource : selon les chiffres de la Cour des Comptes, nous ne disposerons d'ici quelques décennies que de 50 à 75% de la quantité d'eau disponible en France dans les années 1990². Ces quantités sont insuffisantes pour répondre à la demande en eau, avec des conflits d'usage déjà présents, liés aux consommations de l'agriculture, de l'industrie, et des ménages. D'autre part, on assiste à des précipitations plus intenses qui, sur des sols imperméabilisés par la sécheresse ou l'artificialisation, causent des inondations³. Par ailleurs, les défis de la ressource en eau ne sont pas seulement quantitatifs, mais aussi qualitatifs. En 2015, 31 % des masses d'eau souterraines étaient de qualité médiocre, et des pesticides étaient détectés dans 90 % des eaux de surface⁴. Cette dégradation a poussé l'Etat à définir cinq cent trente-deux des quelque trente-trois mille captages du territoire français comme prioritaires en 2009, puis mille en 2013⁵.

Les politiques publiques sont définies par Cirille Nyeck comme des « actions spécifiques interreliées et officielles, annoncées ou entreprises à un moment donné par une autorité étatique légitime, au niveau local, national ou international et orientée vers la résolution d'un problème public »⁶. Charles Jones définit en 1960 une approche séquentielle

¹ Subra, Philippe, « Trop d'eau et pas assez. Politiques publiques, rapports de force et stratégies des acteurs face à la crise de l'eau en France », *Hérodote*, 2024/3, 194, pp. 27-44.

² Subra, *Ibid.*, p. 31.

³ Sudra, *Ibid.*, p. 10.

⁴ Leenhardt, Delphine et Voltz, Marc, « Chapitre 1 - Les impacts réciproques de l'agriculture et de la ressource en eau », in Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L'eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, pp. 19-37.

⁵ Bonifazi, Mathilde, Guichard, Laurence et Ballot, Rémy, « Chapitre 17 - Qualité de l'eau en aire d'alimentation de captage : exploration de scénarios avec la démarche Go-Click'Eau » in Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L'eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, p. 237.

⁶ Nyeck, Cirille, « Politique publique » in Nicolas Kada & Martial Mathieu (dir.) *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble : PUG, 2014, pp. 384-385

de l'élaboration des politiques publiques. D'abord, il s'agit d'identifier un problème social comme problème public. Ensuite, un programme est développé par le gouvernement qui, en tant que dépositaire de l'autorité légitime, prend en charge ce problème. Ce programme devra ensuite être mis en œuvre, avec toutes les complexités liées à son application, son interprétation, et les obstacles et résistances auxquels il pourrait faire face. Son efficacité est ensuite évaluée par rapport aux attendus, puis la politique publique prend fin. Cette théorie de Jones est critiquée pour sa linéarité : dans les faits, « une politique publique ne meurt jamais », et un cycle d'évaluation et de révision du programme est mis en place⁷. Néanmoins, il souligne les éléments constitutifs d'une politique publique : problème public, prise en charge par une autorité publique, mise en œuvre et obstacles, évaluation.

La prise en compte de la ressource en eau a connu un véritable changement de paradigme au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. L'eau, longtemps considérée comme une matière première à valoriser pour la consommation et la production, est aujourd'hui plutôt comprise comme un bien commun⁸. La croissance des enjeux liés au changement climatique et aux dégradations environnementales a aussi accentué le besoin d'une meilleure connaissance et prise en compte des cycles naturels de l'eau et des impacts des activités humaines sur la ressource et les milieux, à la fois quantitativement et qualitativement⁹. Ce changement de paradigme présente les enjeux liés à la ressource en eau comme problème public, et impose alors un changement de pratiques, qui passe par un changement de prise en charge par les pouvoirs publics.

Le cadre normatif évolue alors afin de prendre en compte ce besoin et cette demande de préservation de la ressource. Dès 1964, la France institue une gestion de la ressource par bassin versant et crée les Agences de l'eau¹⁰. L'Union Européenne élabore une série de directives relatives aux pollutions par les eaux résiduaires urbaines et aux nitrates en 1991, puis un cadre de définition du bon état des eaux en 2000 et de prévention des inondations en 2007. Ces directives sont transposées en droit français, principalement via la loi sur l'eau de 1992, la loi de 2004 transposant la directive cadre européenne de 2000, la loi sur l'eau et les

⁷ Ribémont, Thomas, Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien, Gourgues, Guillaume, et Hoeffler, Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur, 2018, p. 16.

⁸ Subra, Philippe, « Trop d'eau et pas assez. Politiques publiques, rapports de force et stratégies des acteurs face à la crise de l'eau en France », *op.cit.*, p. 37-42.

⁹ Werey, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, Courbevoie, France : ASTEE, 2024, p. 23

¹⁰ Defeuilleux, Christophe, *La politique publique de l'eau : Gouverner un bien commun*. Lormont : Le Bord de L'eau, 2023, p. 32.

milieux aquatiques (LEMA) de 2006¹¹ et les lois Grenelle de 2009 et 2010¹²¹³. Le contenu de ces lois concernant la thématique de l'eau se retrouve principalement dans le Code de l'Environnement et le Code Général des Collectivités Territoriales, mais aussi dans le Code de l'Urbanisme, le Code de la Santé Publique, ou encore le Code de la Construction et l'Habitat.

Si ces normes sont établies à l'échelle nationale, l'Etat ne peut cependant plus être considéré comme le seul acteur dans l'étude de l'action publique, le seul « lieu d'élaboration et de légitimation des politiques publiques ». En effet, dans un contexte de recomposition de l'Etat à la suite de la décentralisation, les politiques publiques se décident et s'exercent aussi à l'échelle locale¹⁴¹⁵. C'est le résultat du transfert de compétences aux collectivités territoriales, approfondi et précisé par une série de lois et décrets de 1982 à aujourd'hui. L'aboutissement de cette décentralisation est la différenciation territoriale puisque chaque territoire, dans les limites du droit, met en place ses politiques publiques de manière à s'adapter à ses spécificités propres¹⁶. L'Etat n'est donc plus directeur mais « animateur », selon l'expression de Donzelot et Estèbe (1994). Il laisse la responsabilité opérationnelle de l'action aux acteurs locaux et opérationnels¹⁷.

La politique publique de l'eau repose concrètement sur cinq compétences : la production et la distribution d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la défense extérieure contre l'incendie (DECI), la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU), et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). L'eau et l'assainissement ainsi que la DECI sont des compétences communales conservées lors de la décentralisation mais que la majorité des communes a, depuis la naissance des SIVU et SIVOM, transféré à des établissements de coopération intercommunale, volontairement ou

¹¹ Bonino, Elora, Lee, Jihoon, Milet, Hélène et Thibault, Jérôme, *Gérer l'eau : précis sur la gouvernance*, Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017, p. 12.

¹² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), JOFR du 5 août 2009.

¹³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), JOFR du 13 juillet 2010.

¹⁴ Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 3^e ed., Armand Colin, coll. 128 Tout le savoir, 2018, p. 16.

¹⁵ Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État », in : Aubert Francis, Piveteau Vincent, Schmitt Bertrand (dir.), *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, France : Quæ, 2009, p. 207.

¹⁶ Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État », *op.cit.*, pp. 202-204.

¹⁷ Moquay, *Ibid.*, 208.

après l'obligation de transfert¹⁸. La GEPU et la GEMAPI, en revanche, sont deux compétences formalisées plus récemment, nées du constat de l'absence d'un cadre relatif à l'action publique dans ces domaines, jusque-là exercées dans le cadre d'autres compétences ou de la clause générale de compétence, sans outils juridiques et financiers spécifiques. Elles aussi sont confiées au bloc communal¹⁹²⁰.

Les départements et régions ont aussi un certain nombre de prérogatives d'assistance, de financement, de coordination et de participation aux instances de coopération là où il est jugé pertinent (CGCT Art. 3232-1-1, Code de l'Environnement Art. L213-9-2, L211-7, L212-4, L213-8, L213-12). Cependant, leur rôle a été fortement diminué par la création et attribution des compétences GEMAPI et GEPU au bloc communal, là où elles relevaient avant de la clause générale de compétence, avec un fort investissement du département et de la région dans leur mise en œuvre dans certains territoires²¹²². En outre, on remarque un désengagement des départements et des fonds européens pour la politique de l'eau²³.

La politique publique locale de l'eau correspond ainsi à des missions et compétences diverses, et sa mise en place fait face à une variété de défis. Ceux-ci sont liés à la cartographie des acteurs, à la complexité des décisions à prendre, à leur adaptabilité aux contraintes spécifiques du territoire, à leur acceptabilité, à leur faisabilité opérationnelle mais aussi au financement et à la gestion budgétaire des services concernés.

D'abord, la préservation de l'environnement peut entrer en conflits, d'apparence ou véritables, avec d'autres intérêts du territoire. Ces conflits peuvent être dus à la nature même des décisions à prendre, mais aussi aux objectifs établis par l'Etat sur une variété de sujets

¹⁸ Guelmamen, Mehdi et Mayol, Alexandre, « Intercommunalités et gestion de l'eau en France. Une analyse économique du droit des collectivités », In Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p.51.

¹⁹ Bertrand, Charlotte, « Gemapi : 10 ans après, les collectivités territoriales toujours dans le creux de la vague », Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p. 162.

²⁰ Wery, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale, op.cit.*, p. 35.

²¹ Barone, Sylvain, Barbier, Rémy et Garin, Patrice, Destandau, François, « La gouvernance de l'eau, vingt ans de réforme perpétuelle. » In Barone, Sylvain, Barbier, Rémy et Garin, Patrice, Destandau, François, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris : L'Harmattan, 2018, p. 29.

²² Thébaud, Emma et Sage, Jérémie, « Déborder des réseaux urbains : les stratégies de gestion des eaux pluviales dans vingt et une collectivités françaises », *Techniques Sciences Méthodes*, 2021/10, p. 9.

²³ Lavarde, Patrick. *Le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité*. Paris : Parlement, 2019. Rapport n°012991-01., p. 23.

autres que la ressource en eau que les collectivités territoriales sont tenues d'atteindre, avec pour conséquence des injonctions contradictoires pour les décideurs locaux²⁴.

Ensuite, l'exercice des compétences en lien avec la ressource en eau est très coûteux pour les collectivités, représentant des budgets d'investissement ainsi que des budgets de fonctionnement importants et croissants. Des investissements colossaux sont nécessaires pour renouveler le patrimoine existant vieillissant et le moderniser afin de respecter une réglementation de plus en plus exigeante²⁵, ce qui est d'autant plus difficile dans les territoires ruraux²⁶. Au-delà des coûts d'infrastructures, les coûts de fonctionnement font aussi peser un poids croissant sur les finances des collectivités compétentes^{27,28,29}, notamment du fait de la pollution des eaux, qui doit être compensée par des traitements plus importants pour respecter les exigences de qualité pour la distribution d'eau potable et le rejet d'eaux usées traitées³⁰. A ces coûts peuvent s'ajouter des prestations pour la maîtrise d'œuvre, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ou encore la prévention et la gestion des risques³¹.

Cependant, pour faire face à ces coûts, les collectivités disposent de ressources insuffisantes et décroissantes. Ce manque de ressources n'est pas nouveau. Dès les débuts de la décentralisation, les collectivités territoriales ont constaté le manque de moyens accordés par l'Etat lors du transfert de compétences³². Depuis, les subventions étatiques liées

²⁴ Masquelier, Frédéric, « Urbanisme : le maire entre le marteau et l'enclume », *Administration*, 2023/4 n°280, p.45)

²⁵ Pradier, Elsa, « La métropole de Lille révolutionne le modèle économique de la concession en eau », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 19.

²⁶ Ministère de la Transition Écologique, « Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement. » *Ministère de la Transition Écologique* (<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf>), 2019, p. 10.

²⁷ Barraqué, Bernard, « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu, Nicole et Guermond, Yves (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles, France : Quae, 2011, p. 199.

²⁸ Tsanga Tabi, Marie et Verdon, Dominique, « Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ? », *Revue française de gestion*, 2015/5, n°250, p. 107.

²⁹ Cébile, Oriane, « Enquête : comment agir pour la sobriété hydrique dans les territoires ? », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 18.

³⁰ Ministère de la Transition Écologique, « Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement » *Ministère de la Transition Écologique* (<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf>), 2019, p. 9.

³¹ Wery, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, op.cit. p. 72.

³² Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État », *art.cit.*, p. 209.

à l'eau sont en baisse³³, les recettes des Agences de l'Eau sont plafonnées³⁴, les fonds européens et les départements se détournent du financement de la politique de l'eau³⁵. De plus, les services de GEPU sont financés par le budget général sans financement fléché et, si la GEMAPI peut bénéficier d'une taxe dédiée³⁶, elle est jugée insuffisante et inadaptée par les élus³⁷. Les services d'eau potable et d'assainissement, financés par redevances, sont particulièrement vulnérables aux baisses de consommation causées par le stress hydrique et les efforts de sobriété, du fait de leurs coûts fixes importants³⁸. En 2024, un quart des intercommunalités déclarait avoir déjà eu des problèmes d'équilibre budgétaires en conséquence, et 60 % anticipaient ce problème³⁹. La généralisation de la pratique des appels à projets, développées dans un but d'efficacité de l'action publique, sont critiquées comme inefficaces et inégalitaires⁴⁰, favorisant les collectivités déjà capables de faire concurrence aux autres plutôt que celles plus précaires qui bénéficieraient le plus des financements⁴¹. En conséquence, le manque d'investissement pour l'eau potable, l'assainissement et la gestion de l'eau pluviale est estimé à 4,6 Mds d'euros par an, selon une étude de l'Union nationale des industries et des entreprises de l'eau⁴². Les collectivités se retrouvent alors prises dans un « effet ciseau » entre des ambitions croissantes de protection de la ressource et des moyens de plus en plus insuffisants⁴³.

³³ Ministère de la Transition Écologique, « Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement » *Ministère de la Transition Ecologique* (<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf>), 2019, p. 6.

³⁴ Barraqué, Bernard, Laigneau, Patrick, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité & environnement*, 2017/3, n°87, p. 117.

³⁵ Lavarde, Patrick. Le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité, op.cit. p. 23.

³⁶ Wery, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale, op.cit. p.39.

³⁷ Fortin, Frédéric, « Prévention des inondations : l'AMF appelle à revoir d'urgence le dispositif Gemapi », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/prevention-des-inondations-lamf-appelle-revoir-durgence-le-dispositif-gemapi?pk_kwd=2025-04-08), 8 avril 2025, consulté le 9 avril 2025

³⁸ Barraqué, Bernard, « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu, Nicole et Guermond, Yves (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles, France : Quae, 2011.

³⁹ Cébile, Oriane, « Enquête : comment agir pour la sobriété hydrique dans les territoires ? », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 18.

⁴⁰ Breton, Eleanor. 2014 « Répondre à l'appel (à projets), récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale. » *Politix*, 2014/1, n°105, pp. 213-232.

⁴¹ Abhervé, Michel, « La critique de la logique de l'appel à projets monte », *Alternatives économiques* (<https://blogs.alternatives-economiques.fr/abhervé/2021/05/22/la-critique-de-la-logique-de-l-appel-a-projets-monte>) 22 mai 2021, consulté le 16 octobre 2024.

⁴² Cébile, Oriane, « Gestion de l'eau, l'urgence d'un projet en commun », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 13.

⁴³ Barone, Sylvain, Barbier, Rémy et Garin, Patrice, Destandau, François, « La gouvernance de l'eau, vingt ans de réforme perpétuelle. », *op.cit.*, p. 24.

Troisièmement, la protection de la ressource en eau est fragilisée dans son efficacité et son acceptabilité par le « millefeuille administratif » caractéristique du paysage institutionnel français. D’abord, les lois relatives à l’attribution des compétences se suivent : les lois Defferre (1983)⁴⁴, la loi ATR (1992)⁴⁶, la loi RCT (2010)⁴⁷, la loi MAPTAM (2014)⁴⁸, la charte de la déconcentration (2015), la loi NOTRe (2015)⁴⁹, la loi Fesneau (2017)⁵⁰, la loi Ferrand (2018)⁵¹ et la loi 3DS (2022)⁵², ont défini et redéfini l’attribution et les modalités d’exercice des compétences des différentes administrations déconcentrées et décentralisées. De plus, la territorialisation entre en conflit avec la sectorisation de l’action publique : là où l’action publique territoriale nécessite une réponse coordonnée, les pouvoirs publics se restructurent de plus en plus en unités spécialisées face à la complexification technique et juridique des problèmes traités⁵³. La définition des acteurs compétents dans la politique locale de l’eau est d’autant plus compliquée que la délimitation du « local » est complexifiée par l’unité du bassin versant, cohérente d’un point de vue technique, mais qui ne correspond pas nécessairement aux limites administratives existantes du territoire⁵⁴. Les Comités Locaux de l’Eau issus de la loi de 1992 et les Établissements Publics Territoriaux de Bassin, créés en 2000, regroupent les collectivités territoriales à l’échelle du bassin ou du sous-bassin pour pallier ce problème⁵⁵. Cette multiplication des structures entraîne cependant des difficultés dans la prise de décision, dans la mesure où certains acteurs sont impliqués dans plusieurs structures dont les objectifs sont incompatibles et peinent à

⁴⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* *loi Defferre*, JOFR du 9 janvier 1984, pp. 215-230.

⁴⁵ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (1)*, JOFR du 23 juillet 1983, pp. 2286-2299.

⁴⁶ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JOFR du 8 février 1992.

⁴⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales (1)*, JOFR du 17 décembre 2010.

⁴⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1)*, JOFR du 28 janvier 2014.

⁴⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République (1)*.

⁵⁰ Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, *dite relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (1)*, JO du 31 décembre 2017.

⁵¹ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (1)*, JO du 5 août 2018.

⁵² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (1)*, JP du 22 février 2022.

⁵³ Charbonneau et Poinsot, *Ibid.*, p. 8.

⁵⁴ Charbonneau, Marion, Poinsot, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l’eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. » *art.cit.*, p. 3.

⁵⁵ (Bonino, Elora, Lee, Jihoon, Milet, Hélène et Thibault, Jérôme, *Gérer l’eau : précis sur la gouvernance, op.cit.*, pp. 12-14.

représenter l'intérêt général d'un territoire plus large au détriment de l'échelon plus local dont ils proviennent⁵⁶.

Pour certains, cette diversification des acteurs a créé un « millefeuille administratif », dans lequel les gouvernés peinent à comprendre la répartition des compétences⁵⁷. Si le législateur a voulu simplifier ce millefeuille, notamment en facilitant l'exercice de plusieurs compétences par le même établissement⁵⁸, ces transferts de compétences sont complexes à mettre en place⁵⁹ et peuvent, dans leur mise en place, complexifier encore le réseau d'acteurs⁶⁰. C'est le cas par exemple des assouplissements de la loi Fesneau, selon la Cour des comptes⁶¹. Cette complexification mène à un manque de lisibilité de paysage administratif pour l'administré, alors même que l'objectif était de le simplifier⁶². Cette tension entre simplification et assouplissement de la loi peine à être résolue. De plus, certains transferts de compétences d'une collectivité à une autre entraînent des débats, cristallisés par les reports successifs de l'obligation de transfert des compétences eau et assainissement à la communauté de communes par les communes réticentes⁶³, obligation finalement abandonnée par le Parlement le 11 avril 2025⁶⁴.

Ces défis sont différents d'un territoire à l'autre. Il s'agit ici d'étudier la situation de la Métropole européenne de Lille. D'abord créée sous le nom de Communauté urbaine de Lille (CUDL) en 1967 par quatre-vingt-neuf communes, elle devient Lille Métropole

⁵⁶ Moscarelli, Fernanda, Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain, op.cit. p. 334.

⁵⁷ Charbonneau, Marion, Poinot, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. » art.cit., p. 11.

⁵⁸ de Briant, Vincent, « Collectivités territoriales et environnement - 2022 », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/3, Vol. 48, p. 33.

⁵⁹ Territoires Conseils, « Les compétences Eau et Assainissement, S'organiser pour la prise de compétence », *Banque des Territoires*, janvier 2019 (https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-02/E261_CompетенcesEauAssainissement_TerritoiresConseils_PDF.pdf) consulté le 6 novembre 2024, pp. 44-59.

⁶⁰ Tsanga Tabi, Marie et Verdon, Dominique, « Nouveaux outils de gestion de la performance des services et gouvernance publique de l'eau. Principaux enseignements tirés d'une recherche-action menée en milieu urbain », *Revue internationale des sciences administratives*, 2014/1, Vol. 80, p.225.

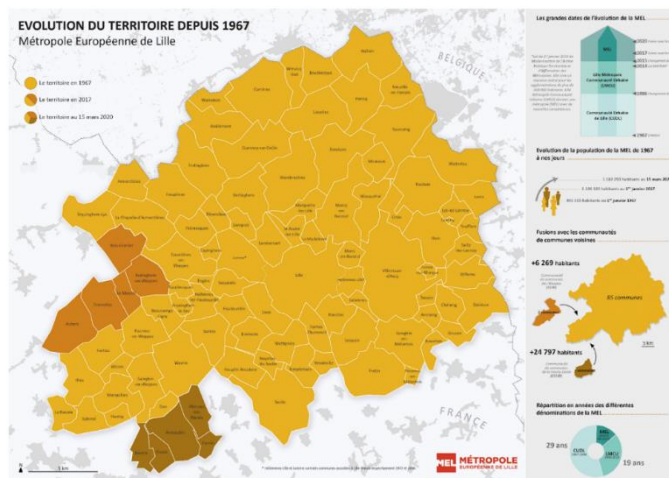
⁶¹ Bertrand, Charlotte, « Gemapi : 10 ans après, les collectivités territoriales toujours dans le creux de la vague », op.cit., p. 166.

⁶² Moscarelli, Fernanda, Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain, op.cit., p. 137.

⁶³ Marcangelo-Leos, Philie, « Modernisation des schémas d'aménagement et de gestion des eaux : le décret est paru », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/modernisation-des-schemas-damenagement-et-de-gestion-des-eaux-le-decret-est-paru?pk_kwd=2024-12-04), 4 décembre 2024, consulté le 5 décembre 2024.

⁶⁴ LOI n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement », JORF du 12 avril 2025.

Communauté urbaine (LMCU) en 1996, puis Métropole européenne de Lille (MEL) en 2015⁶⁵ et comprend aujourd'hui quatre-vingt-quinze communes.



Evolution du territoire métropolitain depuis 1967 (Source : MEL)⁶⁶

Le territoire de la MEL est très vulnérable aux problèmes liés à la ressource en eau. En effet, la région est très touchée par les inondations répétées^{67,68,69}. Malgré tout, les variations de précipitations et de végétation liées au changement climatique mènent aussi à un retard chronique de recharge des nappes, constaté dans le bassin Artois-Picardie depuis huit ans⁷⁰. La MEL est aussi vulnérable au mauvais état qualitatif de ses masses d'eau, de surface comme souterraines, malgré les objectifs européens⁷¹. Son aire d'alimentation de captage du Sud de Lille, désignée prioritaire en 1992, est depuis 2022 ultra-prioritaire aux yeux du préfet du Nord⁷².

Dès lors, il s'agit d'interroger de quelles manières les acteurs jouant un rôle dans la protection de la ressource en eau sur le territoire de la MEL parviennent à s'accorder pour

⁶⁵ MEL, *La Revue de la MEL*, n°17, 2018, p.11.

⁶⁶ MEL, « Evolution du territoire métropolitain depuis 1967 », Cartothèque MEL ([Cartothèque | Métropole Européenne de Lille](#)), 2023, consulté le 12 mai 2025.)

⁶⁷ Vanlaton, Martin, « "Il y a de l'eau jusqu'aux genoux" : plusieurs orages violents très localisés inondent des communes du Nord et du Pas-de-Calais », *France 3 Régions Hauts-de-France* ("[Il y a de l'eau jusqu'aux genoux" : plusieurs orages violents très localisés inondent des communes du Nord et du Pas-de-Calais](#)") 20 juin 2023, consulté le 16 décembre 2024.

⁶⁸ Moreau, Arnaud, « Orages : plusieurs communes du Pas-de-Calais inondées, des milliers d'éclairs au-dessus de la région », *France 3 Régions Hauts-de-France* ("[Orages: plusieurs communes du Pas-de-Calais inondées, des milliers d'éclairs au-dessus de la région](#)"), 1e août 2024, consulté le 19 décembre 2024

⁶⁹ Marcelli, Sylvain, « Comment la métropole lilloise tente d'endiguer le risque d'inondations », *Médiacités* (<https://www.mediacity.fr/enquete/lille/2022/04/08/comment-la-metropole-lilloise-tente-dendiguer-le-risque-dinondation/>), 5 décembre 2022, consulté le 17 décembre 2024.

⁷⁰ Pradier, Elsa, « La métropole de Lille révolutionne le modèle économique de la concession en eau », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p.20.

⁷¹ AEAP, « Données sur l'état du milieu », *Eau Artois Picardie* (<https://eau-artois-picardie.fr/donnees-sur-leau/donnees-sur-letat-du-milieu>), consulté le 19 février 2025.

⁷² Entretien avec la DDTM.

prendre les décisions et mettre en œuvre les mesures nécessaires malgré des impératifs contradictoires.

A la lumière des motifs exposés auparavant, certaines hypothèses peuvent être exprimées. D’abord, la MEL, de par sa taille, exerce un contrôle important sur le processus décisionnel et se tourne vers des mesures de plus en plus restrictives, avec le soutien des services de l’Etat. Ensuite, la protection efficace et consensuelle de la ressource est rendue difficile par l’entrecroisement des différents périmètres de compétence, la MEL n’étant effectivement par la décisionnaire seule et seulement sur son territoire. Enfin, le territoire faisant face à certains enjeux et certaines contraintes parfois contradictoires avec les mesures de protection de la ressource en eau, les acteurs du territoire sont amenés à se positionner contre ces mesures ou à chercher à les minimiser.

Afin d’étudier ces questions, une enquête qualitative fondée sur une analyse de documents et des entretiens semble être pertinente. Il s’agira d’une part d’analyser les choix des acteurs tels qu’il est possible de les observer dans les délibérations, statuts, publications officielles, tribunes d’expression politique et autres données publiques. Dans un second temps, des entretiens avec les différents acteurs du territoire permettront de mieux comprendre les rôles, positions et ressentis de ces acteurs, mais aussi les relations qu’ils entretiennent les uns avec les autres. Les acteurs à contacter en priorité seront les employés et élus de la MEL chargés de prendre les décisions liées à la ressource en eau, de les mettre en place et de les mettre en cohérence avec d’autres contraintes du territoire. Il sera aussi pertinent de contacter des représentants des services déconcentrés de l’Etat et de ses établissements publics, particulièrement l’Agence de l’eau Artois-Picardie. Les acteurs impactés par les mesures de protection de la ressource dans l’exercice de leurs fonctions pourront apporter un regard différent, notamment dans le contexte des enjeux contradictoires. C’est notamment le cas de la Chambre d’Agriculture.

Pour répondre à la problématique, nous montrerons d’abord que les enjeux et solutions de la protection de la ressource sont déterminés par des contraintes qui entrent parfois en contradiction (1), avant d’expliquer les rôles et relations des acteurs du territoire dans la définition des mesures à prendre (2). Enfin, il s’agira de comprendre comment la superposition des structures, normes et outils fragilise la clarté et l’efficacité des mesures à prendre (3).

Chapitre 1. Une définition des enjeux et solutions contrainte d'une part par une vulnérabilité particulière du territoire mais d'autre part par des injonctions contradictoires

Si Lille héberge une population assez faible tout le long du premier millénaire de notre ère, elle s'impose au cours du Moyen-Âge comme ville clé dans la région. Elle croît au fil des siècles et, à l'instar des autres grandes villes européennes, connaît une explosion démographique au cours du XIX^{ème} siècle, particulièrement dans sa deuxième moitié. Cette croissance vient alimenter les besoins de main-d'œuvre de l'industrie qui s'impose comme source de richesse dans l'agglomération lilloise. Après la Seconde Guerre mondiale, cette forte population, toujours croissante, s'étale au-delà des limites géographiques des villes existantes et construit massivement dans les banlieues⁷³.

L'étalement urbain et l'industrialisation causent une artificialisation importante des espaces naturels et des cours d'eau du territoire. Ces modifications impactent les capacités naturelles de gestion des inondations et de recharge de la nappe. Les activités humaines, notamment industrielles, ont laissé une forte trace dans les sols et masses d'eau de la MEL, ce qui fragilise aujourd'hui son accès à l'eau potable, déjà mis en danger par les difficultés de recharge de la nappe dus à l'imperméabilisation des sols et aux perturbations climatiques (1.1).

Ces dérives ont poussé les pouvoirs publics, à l'échelle européenne comme nationale, à prendre des mesures afin de reconquérir et de préserver l'état quantitatif et qualitatif des masses d'eau. Ces mesures restreignent les décisions qui peuvent être prises par les acteurs du territoire, et établissent un contrôle a posteriori de leurs actions (1.2).

Dans ce cadre restrictif, les différents acteurs du territoire peinent à aboutir à un consensus sur les objectifs précis, mais aussi sur les mesures appropriées, citant des injustices et injonctions contradictoires pour justifier des dérogations aux restrictions imposées pour protéger la ressource en eau (1.3).

⁷³ Vanneufville, Eric, *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle*, Paris : Editions France-Empire, 1997, p. 257.

Partie 1. Une vulnérabilité particulière de la ressource en eau sur le territoire de la MEL, due à un historique lourd et accrue par le réchauffement climatique

L'urbanisation, conséquence de la croissance démographique et de l'industrialisation, impacte fortement l'état de la ressource en eau. Cet impact du passé est fortement ressenti par les acteurs du territoire. En effet, les termes de « *passif* », « *passé* », « *héritage* », « *histoire* » et « *historique* » surviennent au total vingt-quatre fois au cours des six entretiens réalisés pour pointer du doigt la contrainte qu'ils imposent au territoire et aux décisions à prendre aujourd'hui.

1.1.1. Une urbanisation synonyme d'imperméabilisation et d'industrialisation

La première manifestation de l'urbanisation est l'imperméabilisation des sols. En effet, pour accueillir les logements et infrastructures qui constituent la ville, des espaces précédemment naturels ou agricoles sont artificialisés. Ce phénomène pose rapidement un problème pour les masses d'eau : l'eau ne pouvant plus s'infiltrer dans les sols, elle ruisselle sur des surfaces artificialisées et se charge en polluants, ce qui est préjudiciable pour le milieu naturel qu'elle rejoint, que ce soit un cours d'eau ou une nappe phréatique vers laquelle elle s'infiltrerait via des surfaces perméables en aval de l'écoulement. En conséquence, des installations de collecte, de stockage et de traitement de ces eaux de pluie peuvent être nécessaires pour ne pas porter atteinte à l'environnement⁷⁴. Cette absence d'infiltration peut aussi créer et accentuer des phénomènes d'inondation, puisque l'eau ne peut pas être évacuée par le sol. De plus, elle ne peut pas rejoindre la nappe, ce qui peut poser des problèmes d'alimentation pour celle-ci⁷⁵.

Ce problème est bien constaté et décrié au niveau de la Métropole Européenne de Lille. Située dans le département le plus urbanisé de France, où plusieurs acteurs ont noté une extension urbaine surestimée par rapport aux perspectives démographiques^{76,77}, la MEL fait état dans son dernier Plan local d'urbanisme intercommunal, datant de 2024, d'une

⁷⁴ Wery, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, Courbevoie, France : ASTEE, 2024, p. 35.

⁷⁵ Saulais, Muriel. « Intégrer la gestion des eaux pluviales dans l'urbanisme », *Techni Cités*, 2020, 338, p. 32.

⁷⁶ Préfet du Nord, Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, Association des Maires de France, Association des Maires Ruraux de France *Charte Agriculture et Urbanisme du Nord*, Septembre 2022, p. 18.

⁷⁷ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023*, 2023 p.12.

surface intercommunale captée à 43 % par des terrains en zonage Urbain⁷⁸. Si ces espaces urbanisés sont en partie destinés aux logements et activités économiques, une partie non négligeable est occupée par les linéaires de transports. L'Autorité environnementale rend compte de cette situation dans son avis sur la révision du PLUi en juin 2023. Elle dit du territoire de la MEL : « en raison de sa position de carrefour européen, de nombreuses infrastructures linéaires de transport sources de nuisances (pollution, bruit) le maillent et le fragmentent (autoroutes et routes, voies ferrées, voies d'eau, et leurs infrastructures associées : gares, ports, etc.) »⁷⁹ C'est aussi un constat partagé par nos interlocuteurs à la MEL lors de nos entretiens. Sur le sujet de l'urbanisation comme de la pollution des masses d'eau, ils évoquent l'autoroute A1, l'aéroport de Lesquin et les voies ferrées⁸⁰.

Par ailleurs, cette urbanisation n'a pas toujours tenu compte des zones inondables. Ce phénomène n'est pas unique à la MEL. En effet, de nombreux espaces urbanisés en France sont particulièrement vulnérables au risque inondation parce que des constructions ont été réalisées sur des zones inondables, sans tenir compte de la mémoire locale liée aux inondations passées⁸¹. L'Autorité Environnementale fait état de ce risque : l'imperméabilisation des sols renforce les phénomènes d'inondation dus aux débordements des cours d'eau du territoire⁸². Notre interlocuteur à la Direction de l'eau et de l'assainissement (DEA) de la MEL mentionne aussi, parmi les « passifs » dont hérite aujourd'hui la MEL, ce choix passé d'urbaniser massivement sur des zones où le risque était connu de la population : « *[Les agriculteurs] ont la vision des 50 dernières années. Quand ils avaient dit à l'époque que c'était pas une bonne idée de créer un lotissement à tel endroit parce que c'était inondable, ils ont pas été écoutés* »⁸³.

La perturbation des zones inondables n'est pas nouvelle. En effet, le territoire de la Métropole a longtemps été un marécage parcouru de nombreux cours d'eau qui ont, depuis,

⁷⁸ MEL, *Plan local d'urbanisme, Evaluation environnementale - Rapport*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2024, p. 60.

⁷⁹ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023*, 2023 p. 8.

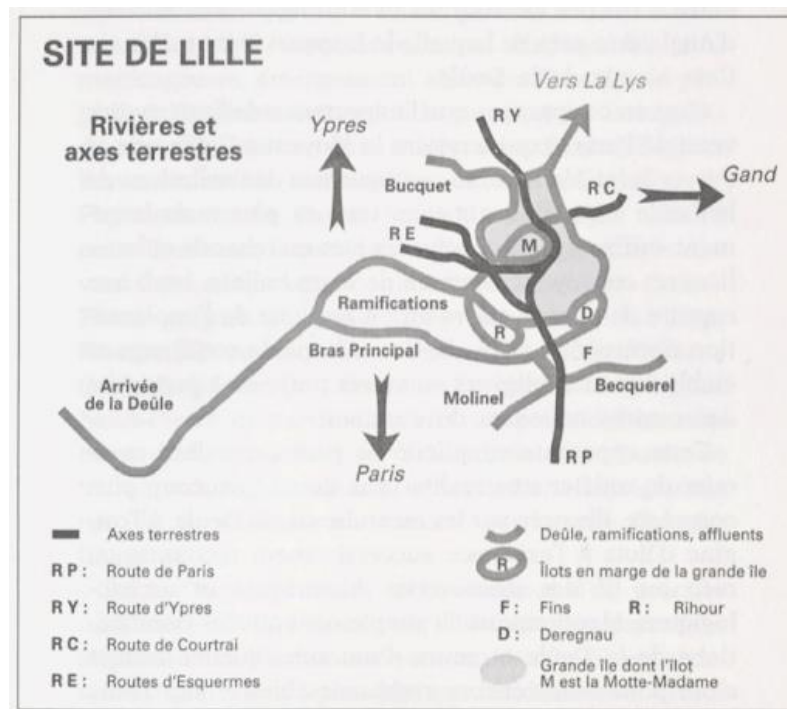
⁸⁰ Entretien avec la direction eau et assainissement de la MEL ; entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁸¹ Subra, Philippe, « Trop d'eau et pas assez. Politiques publiques, rapports de force et stratégies des acteurs face à la crise de l'eau en France », *Hérodote*, 2024/3, 194, p. 35.

⁸² Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023*, 2023 p. 8.

⁸³ Entretien avec la direction eau et assainissement de la MEL.

été drainés et canalisés afin de faciliter l'urbanisation et l'agriculture. Avant l'an mille, le site de la ville de Lille était un ensemble d'îlots et de bandes de terre entrecroisés par les ramifications de la Deûle : Tortue, Arbonnoise, Fourchon, Chaude-Rivière-Molinel, Arembault, Becquerel, Faleske⁸⁴.



Carte du site de Lille avant l'an Mille dans *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle* (1997) d'Éric Vanneufville.⁸⁵

Au fil des siècles ont été érigés une multitude d'écluses, canaux et fossés pour maîtriser ces eaux et les rendre navigables pour faciliter le transport de marchandises, participant à la richesse de la ville⁸⁶. Les entretiens auprès de la DEA et de l'Agence de l'Eau font état d'un fort remaniement des cours d'eau par la main de l'homme⁸⁷. Le marais de la vallée de la Haute-Deûle, longtemps réglementé pour préserver son caractère marécageux qui permettait les multiples activités vivrières de la région (pêche, pacage, fauchage des herbacés, plantis d'alignement pour bois de couple, extraction de la tourbe), est progressivement desséché au courant du XIX^e et du XX^e siècle. Cet assèchement, réalisé via un maillage de chaingles (fossés) et de ruisseaux qui assurait le drainage des terres

⁸⁴ Vanneufville, Eric, *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle*, op. cit., pp. 18-21.

⁸⁵ Vanneufville, *Ibid.*, p. 17.

⁸⁶ Vanneufville, *Ibid.*, pp. 138-153.

⁸⁷ Entretien avec la direction eau assainissement de la MEL, entretien avec l'Agence de l'eau.

et la prévention des inondations, a permis la mise en culture des terres pour répondre aux besoins alimentaires des populations⁸⁸.

Ce récit d'un territoire anciennement marécageux et assaini à des fins agricoles est relaté dans notre entretien avec la DEA, qui décrit ce maillage de cours d'eau comme une des contraintes de la MEL héritées de son histoire. En effet, elle doit aujourd'hui maintenir ces pratiques de drainage et d'assèchement d'une vallée dont les espaces bâtis ou consacrés à l'agriculture sont particulièrement vulnérables aux débordements de cours d'eau. Cela impose des travaux importants non seulement d'entretien de ces fossés et cours d'eau pour prévenir les débordements causés par des blocages, mais aussi des investissements pour retravailler le fonctionnement hydraulique de « *lits un peu complexes* », de « *trapèzes, de coudes, enfin des trucs qui arrangeaient les parcelles agricoles [et] qui aiment bien sédimenter, et donc régénérer des inondations* »⁸⁹.

À Lille intra-muros, au XIX^{ème} siècle, les cours d'eau qui sillonnent la ville sont devenus une source d'insalubrité, aux côtés d'un réseau d'égout inefficace, et on reconnaît la Deûle par ses « vapeurs fétides »⁹⁰. En 1848, Victor Derode décrit une ville où la vase, les eaux de pluie, les eaux des usines et des fosses d'aisances et les eaux d'exhaure des carrières se rejoignent pour faire des canaux de « véritables cloaques où une eau noire et infecte couvre à peine la fange qui obstrue le lit de la rivière ». Mal dimensionnés, ces canaux provoquent des inondations⁹¹.

Dans la seconde moitié du siècle, pour répondre aux exigences du courant hygiéniste, les canaux sont recouverts⁹². L'eau reste pourtant présente, notamment par la présence d'une nappe superficielle qui s'infiltre dans les bâtiments dès leur construction, comme par exemple au Palais des Beaux-Arts et à la préfecture⁹³. Ces bâtiments sont, encore aujourd'hui, expliqués de pompes pour dénoyer les sous-sols, d'après notre interlocuteur à la DEA.

⁸⁸ Desseaux, Nicolas, Révillion, Stéphane et Delchambre, Sébastien. « Stratégie d'exploitation et mutations du paysage dans la vallée de la haute Deûle (Nord) : l'exemple du marais de Seclin du 13^e au 19^e siècle » *Revue du Nord*, 1998 Tome 80, n°326-327, pp. 7-14.

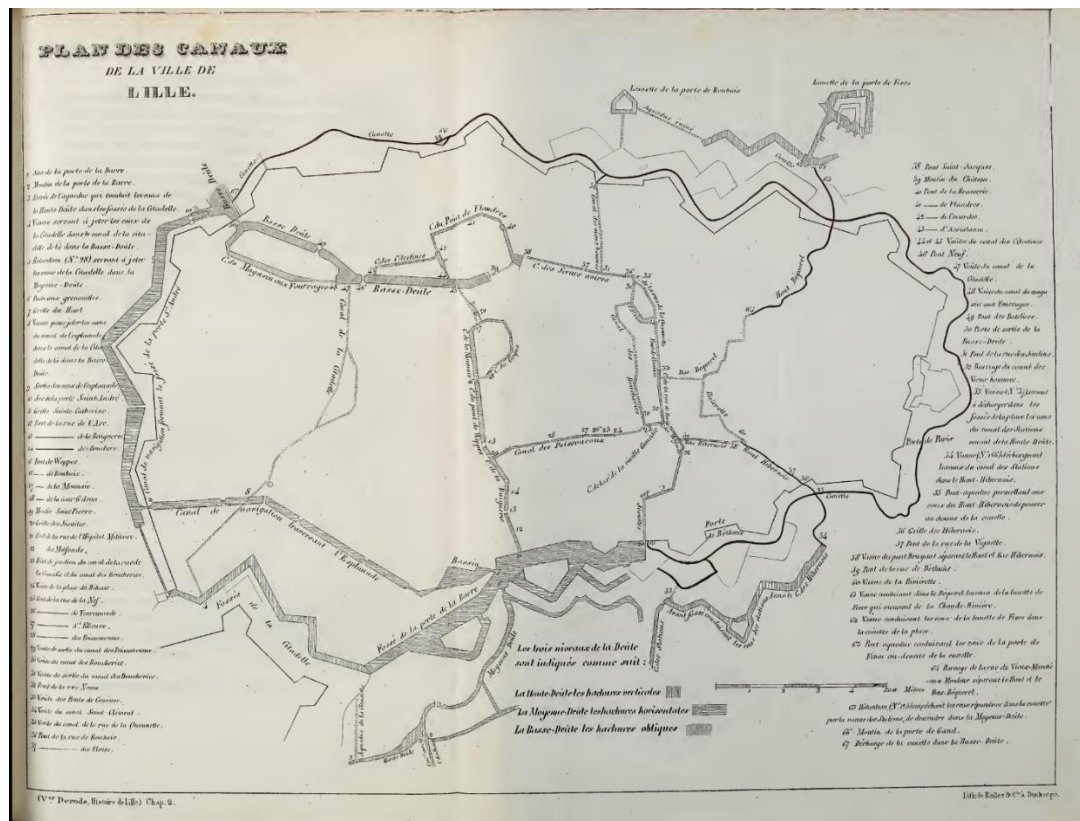
⁸⁹ Entretien avec la direction eau et assainissement de la MEL.

⁹⁰ Vanneufville, Eric, *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle*, op. cit., pp. 179.

⁹¹ Derode, Victor, *Histoire de Lille*, Lille : Librairie de Vanackere, 1848, pp. 125-126)

⁹² Marchand, Philippe, *Histoire de Lille*, Quintin : Éditions Jean-Paul Gisserot, 2003, p. 80.

⁹³ Vanneufville, Eric, *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle*, op. cit., p. 190.



Plan des canaux de la ville de Lille dans *L'Histoire de Lille et de la Flandre wallonne* (1848) de Victor Derode

Au-delà de cette modification de la géographie du territoire, l'histoire de la MEL est marquée par une forte présence de l'industrie, qui a dégradé les masses d'eau. L'abondance des eaux d'une part, et la proximité de la houille d'autre part, ont fait du territoire un lieu d'accueil idéal pour de nombreuses activités industrielles qui prennent le pas sur l'artisanat local : industrie textile, brasseries, blanchisseries, tanneries, métallurgie⁹⁴, mais aussi industrie chimique dès 1828⁹⁵. La ville de Lille reste bien industrialisée dans la seconde moitié du XXème siècle, même si les industries ont tendance à se déplacer hors de la ville-centre et vers les villes alentour. L'Autorité Environnementale rend compte aujourd'hui d'un territoire « marqué par son passé et son présent industriels (friches industrielles, installations classées pour la protection de l'environnement, sites SEVESO, etc) »⁹⁶. Nos entretiens avec la DEA et l'Agence de l'eau ont aussi relevé cette problématique, notant la pollution des

⁹⁴ *Ibid.*, p. 92.

⁹⁵ Marchand, Philippe, *Histoire de Lille*, op. cit., p. 72)

⁹⁶ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023, 2023, p. 8.

sédiments par les activités industrielles⁹⁷ et la forte dégradation des milieux que cela entraîne⁹⁸. Cette situation est bien résumée par notre interlocutrice au service agriculture de la MEL :

« On a un passé de sites et sols pollués tout le long de la Deûle d'anciennes industries qui, très logiquement, se sont mis au bord du cours d'eau, parce que c'est là que ça transitait et qu'on pouvait relarguer les eaux facilement »⁹⁹

1.1.2. Des réseaux mal adaptés pour la gestion des eaux urbaines

La gestion des eaux urbaines pour la préservation des inondations à longterm a été la responsabilité des ingénieurs, sans réflexion de planification sur le sujet¹⁰⁰. Cette idée est résumée dans notre entretien avec la DEA de la MEL : *« vous héritez aussi de tous les passifs qu'un établissement public a pu mener. Y compris avec des approches très frénétiques, en 70-80, d'urbanisation un peu massive. En fait, on était dans le technosolutionisme, en fait, un problème égal une solution technique. C'était l'âge d'or des ingénieurs. »* Des réseaux unitaires ont alors été posés massivement jusqu'au début des années 2000.

« [Les années 1980-2000], c'était les années de développement du réseau. C'était : on tire du réseau d'assainissement à tout-va, unitaire. [...] Vous avez des villes qui sont construites avec des réseaux unitaires, des gros réseaux où on mélangeait tout. On a fait ça à la sortie de la guerre parce qu'il fallait construire, construire, construire. Maintenant, on est en train de retravailler tout l'historique qu'on s'est pris depuis 40-50 ans. À l'époque, on mettait des gros tuyaux et on faisait en sorte de drainer un maximum. » (Entretien avec l'Agence de l'eau)¹⁰¹

Ces réseaux unitaires sont aujourd'hui un problème majeur, un élément de ce « *lourd historique* » auquel la MEL doit faire face. En effet, la doctrine sur la gestion des eaux pluviales a changé, mettant en lumière la nécessité de faire du tout-tuyau l'exception et de privilégier une gestion plus proche du cycle naturel de l'eau¹⁰². La déconnexion des eaux pluviales des réseaux d'assainissement permet de limiter l'impact sur les stations d'épuration

⁹⁷ Entretien avec la direction eau et assainissement de la MEL.

⁹⁸ Entretien avec l'Agence de l'eau.

⁹⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁰⁰ Rode, Sylvain. 2023. « (A)ménager les zones inondables, écologiser l'urbanisme ? » in Sylvain Rode, *Écologiser l'urbanisme, Pour un ménagement de nos milieux de vie partagés*, Lormont : Le Bord de L'eau, 2023, p. 160.

¹⁰¹ Entretien avec la Direction eau et assainissement de la MEL.

¹⁰² Werey, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, op. cit., p. 23.

des eaux claires parasites météoriques, c'est-à-dire des eaux de pluie qui surchargent les ouvrages d'assainissement et qui mènent à des déversements d'eaux non traitées dans le milieu naturel¹⁰³. A ces eaux pluviales se joignent les eaux de nappes superficielles drainées par le MEL et redirigées vers le réseau d'assainissement. Cependant, comme le constate l'Agence de l'eau, « *on se rend compte que drainer toute cette eau pluviale et toute cette eau de nappe, ça nous est préjudiciable parce qu'on déverse beaucoup* »¹⁰⁴. Ce constat est partagé par la MEL :

*« On a un problème généralisé d'eaux claires parasites, parce que l'histoire du territoire fait qu'on a mêlé complètement ces eaux pluviales à ces eaux usées. [...] Le problème de l'âge moderne maintenant de l'assainissement, c'est la dilution en stations d'épuration qui détestent les eaux claires, c'est les déversements excessifs au milieu superficiel »*¹⁰⁵.

Cette mauvaise gestion du temps de pluie est un problème majeur que la MEL n'a, à ce jour, pas réussi à traiter. Il a été identifié comme priorité par l'Agence de l'Eau : « *Ce qui dégrade le plus les rivières actuellement sur Artois-Picardie, [...] c'est ce qui se passe par temps de pluie.* » La réglementation donne comme limite un déversement de 5 % des volumes, qui n'est aujourd'hui pas respecté par toutes les agglomérations d'assainissement de la MEL¹⁰⁶.

La situation est aggravée par la persistance d'ouvrages d'assainissement datant d'avant la généralisation des égouts : plusieurs cours d'eau qui avaient été utilisés pour charrier les eaux usées sont aujourd'hui encore des conduites d'assainissement à ciel ouvert. C'est le cas de l'Espierre, qui alimente la station d'épuration de Wattrelos. Du fait de son ouverture, ce canal reçoit de grandes quantités d'eau pluviale, ce qui surcharge la station et explique sa non-conformité actuelle¹⁰⁷. Dans l'agglomération d'Armentières, un cours d'eau entier est canalisé et redirigé directement vers le réseau d'assainissement, ce qui provoque aussi en temps de pluie des déversements massifs dans la Lys : « *ça met en jeu cinq millions de mètres cubes de pluvial et d'eaux usées diluées.* »¹⁰⁸

¹⁰³ Wery, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, op. cit., p. 39)

¹⁰⁴ Entretien avec l'Agence de l'eau.

¹⁰⁵ Entretien avec la Direction eau et assainissement de la MEL.

¹⁰⁶ Entretien avec l'Agence de l'eau

¹⁰⁷ Entretien avec la Direction eau et assainissement de la MEL.

¹⁰⁸ Entretien avec la Direction eau et assainissement de la MEL.

1.1.3. Des contraintes accentuées par le réchauffement climatique

Le réchauffement climatique se manifeste par une double-dynamique de trop-plein et de manque d'eau, qui ont tous les deux des effets dévastateurs sur les territoires. Les effets sont d'autant plus dramatiques lorsque ces deux extrêmes se succèdent rapidement. La MEL est particulièrement vulnérable à ces successions, étant donné que son territoire est intégralement concerné par le risque de retrait-gonflement argile¹⁰⁹.

D'une part, le réchauffement climatique augmente la fréquence et la sévérité des épisodes de stress hydrique, avec un affaiblissement des débits d'été des cours d'eau et l'augmentation du risque de situations d'assecs¹¹⁰. De 2018 à 2022, les fortes sécheresses estivales ont mené à des situations d'assecs du fait desquelles des arrêtés sécheresse ont été pris¹¹¹.

D'autre part, les schémas de précipitation se modifient, avec des niveaux de précipitations annuels assez stables d'une année sur l'autre, mais des épisodes pluvieux plus espacés dans le temps et plus intenses. Ces pluies, lorsqu'elles interviennent sur des sols imperméabilisés par la sécheresse, peuvent causer des inondations dévastatrices à la fois sur le bâti et sur les cultures¹¹². Aujourd'hui, quatre-vingt cinq communes de la MEL sont concernées par le risque inondation¹¹³. La Chambre d'agriculture constate ce risque pour les cultures :

« Il y a des inondations récurrentes qui sont liées à au changement climatique aussi, il y a un orage qui est de plus en plus intense sur un peu de temps [...] ce qui inquiète aussi nos agriculteurs par rapport à ça, parce qu'on se rend compte que les orages qui créent des inondations arrivent aussi au printemps, on va dire au mois de mai-

¹⁰⁹ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023, p. 44.

¹¹⁰ Boutaud, Benoît et Jobert, Arthur, « Vers une accélération des tensions autour des usages de l'eau. Le cas des infrastructures hydroélectriques », Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p.199.

¹¹¹ Entretien avec la Direction eau et assainissement de la MEL

¹¹² Subra, Philippe, « Trop d'eau et pas assez. Politiques publiques, rapports de force et stratégies des acteurs face à la crise de l'eau en France », *art.cit.*, p. 30.

¹¹³ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, *op.cit.*, p.44.

juin, ce qui par rapport aux cultures pose d'autant plus de soucis. Et avec une intensité qui est parfois très très forte. »¹¹⁴

Ces variations de précipitations sont d'autant plus problématiques que leurs effets sur les nappes phréatiques ne sont pas toujours bien compris :

« Une nappe, ça se recharge à un temps voulu, c'est-à-dire quand il y a pas de couvert végétal. Donc, c'est efficace en automne et en hiver; on ne se rend compte qu'en automne et hiver, bah il pleut moins, et il pleut plus au printemps-été, quand la végétation est revenue. Et donc les gens ne comprennent pas qu'on leur dire « il y a des inondations, il n'y a pas d'eau ». Typiquement, c'est le genre de chose qu'on comprend pas. »¹¹⁵

1.1.4. Des nappes particulièrement vulnérables

Les nappes phréatiques de la MEL sont à fort risque de pollution, du fait du passé et du présent industriel de l'agglomération. Certains captages dans les nappes superficiels ont déjà été abandonnés après avoir été longtemps exploités, car « *ingérables du point de vue potabilisation* » à cause des pollutions de surface : « *elles sont improtégeables en termes de périmètres de protection de la ressource en eau* »¹¹⁶.

D'autres captages n'ont pas été fermés, mais pourraient l'être dans le futur. C'est le cas des captages dans la nappe de la Craie, à laquelle la MEL accède via les aires d'alimentation de captage du Sud de Lille et de Salomé. Elle fournit 46 % de l'eau potable de la collectivité, mais est très vulnérable aux pollutions d'origine agricole, industrielle ou urbaine qui entrent très rapidement en contact avec l'eau car la nappe n'est pas protégée par une couche géologique imperméable argileuse¹¹⁷. Les captages ont donc été considérés comme prioritaires par l'Etat en 2013. En 2022, les captages du Sud de Lille ont été désignés « *ultra-prioritaires* » par le préfet, selon notre interlocutrice à la DDTM¹¹⁸. La nappe de la

¹¹⁴ Entretien avec la Chambre d'Agriculture.

¹¹⁵ Entretien avec la DEA de la MEL.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), *op.cit.*, pp. 8, 39.

¹¹⁸ Entretien avec la DDTM.

Craie est à ce jour jugée en bon état quantitatif, mais cet équilibre est fragilisé par les sécheresses répétées¹¹⁹.

La nappe du calcaire carbonifère de Roubaix-Tourcoing, cependant, est déjà en mauvais état quantitatif, bien qu'elle soit en bon état chimique et peu vulnérable du fait de sa situation géologique. Elle fournit 18 % de l'eau potable de la MEL et est concernée par une Zone de Répartition des Eaux avec la Belgique afin d'encadrer le partage de la ressource, en tension quantitative en période estivale¹²⁰.

Ainsi, les ressources en eau de la MEL portent aujourd'hui le poids de siècles de décisions qui ont mis en danger leur équilibre quantitatif et qualitatif. Les nouvelles orientations d'urbanisme cherchent à s'éloigner de cette trajectoire. En effet, le nouveau plan d'aménagement et de développement durable donne pour objectifs de dynamiser le renouvellement urbain sur le modèle « zéro extension », d'assurer une baisse de l'imperméabilisation, de limiter les activités polluantes et les prélèvements, et de garantir les espaces de recharge de la nappe¹²¹.

Partie 2. Un cadre normatif à plus grande échelle qui impose aux acteurs de la MEL certaines actions et la sanctionne en cas de manquement

« On a saccagé aussi l'environnement [...] du coup, le législateur a très fortement resserré la vis sur le sujet »¹²²

Cette lourde histoire de destruction de l'environnement, sur le territoire de la Métropole européenne de Lille comme dans le reste de la France et partout dans le monde, a amené à une prise de conscience par les populations et les décideurs politiques de la nécessité d'encadrer les activités humaines pour limiter leur impact. Dès 1964, le Parlement vote une loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Elle pose les contours du cadre législatif français pour l'eau, encadrant les pollutions, obligeant l'approbation préalable des nouvelles installations de prélèvements et de

¹¹⁹ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), *op.cit.*, p. 39.

¹²⁰ MRAe, *Ibid.*, pp. 9, 39)

¹²¹ MEL, *Plan local d'urbanisme, projet d'aménagement et de développement durables* approuvé par le conseil métropolitain du 28 juin 2024, p. 49.

¹²² Entretien avec la Direction Eau et Assainissement de la MEL.

déversements, et déterminant le régime de propriété des cours et surfaces d'eau. Elle crée surtout, à son article 14, des agences financières de bassins, « établissements publics administratifs dotés de la personnalité civile et l'autonomie financière, chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassin »¹²³. Ces organisations supra-régionales, précédant l'existence des régions, permettent le financement de la protection des masses d'eau à l'échelle du bassin-versant sur le modèle du principe « pollueur-payeur »¹²⁴, échelle très mobilisée dans le reste du monde à partir des années 1990 pour sa pertinence¹²⁵. Le cadre législatif français a depuis évolué dans sa prise en compte des problématiques de la ressource en eau.

1.2.1. Dualité entre droit européen et droit français

Une série de directives européennes ont depuis 1991 cherché à définir un cadre de protection de la ressource en eau. D'abord la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires, ou DERU, a encadré les normes de collecte, de traitement et de rejet des eaux impropres issues des ménages, des activités industrielles, et du ruissellement¹²⁶. Quelques mois plus tard, une seconde directive a établi des mesures de prévention de pollution au nitrate¹²⁷. La Directive cadre européenne (DCE) a en 2000 posé les objectifs de qualité des eaux. Enfin, une directive concernant les risques d'inondations a été promulguée en 2007.

Ces directives ont été transposées dans le droit français par une série de lois emblématiques. La première est la loi sur l'eau de 1992 qui transpose la DERU et la directive nitrate et procède en outre à une refonte du cadre normatif de la ressource en eau, désormais qualifiée de « patrimoine commun de la nation »¹²⁸. Sont créés les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, ou SDAGE, instaurés à l'échelle du bassin versant tels que créés en 1964, et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, ou SAGE, transposition locale du SDAGE sur le modèle de la double échelle de planification des politiques d'aménagement du territoire. Pour administrer ces schémas, la loi crée les comités

¹²³ Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, JORF du 18 décembre 1964, pp. 11258-11265.

¹²⁴ Barraqué, Bernard, Laigneau, Patrick, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité & environnement*, 2017/3, n°87, pp. 115-116.

¹²⁵ Petit, Olivier, « Chapitre 2 - Le cadre réglementaire, les acteurs et les instruments de la gestion intégrée des ressources en eau en France », *op.cit.*, pp. 39-40.

¹²⁶ Directive [91/271/CEE](#) du Conseil, du 21 mai 1991 *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*, JOUE du 30 mai 1991.

¹²⁷ Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991 *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*, JOUE du 31 décembre 1991.

¹²⁸ Barraqué, Bernard, Laigneau, Patrick, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *art.cit.*, p. 118

de bassin aux côtés des Agences de l'eau et les commissions locales de l'eau (CLE) aux côtés des collectivités territoriales¹²⁹.

La DCE est transposée par une loi parue 2004, puis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 qui restructure le droit sur l'eau. Les SAGE ont désormais une portée juridique. Ils s'imposent aux autres documents et décisions et sont appliqués par la police de l'eau. Les lois Grenelle 1 et 2, en 2009 et 2010, réorganisent encore une fois le droit français, et incluent la transposition de la directive inondation¹³⁰.

En matière d'eau potable, aussi appelée eau destinée à la consommation humaine, une directive avait été publiée en 1998 et transposée dans le droit français par une série de décrets et d'arrêtés¹³¹s. Après avoir été consolidée à plusieurs reprises, cette directive a été remplacée en 2020 par une nouvelle version dans le but de renforcer les règles relatives à l'eau potable. Cette nouvelle version a elle aussi été appliquée par une série d'arrêtés¹³².

Aujourd'hui, un titre entier du Code de l'Environnement est consacré aux eaux et milieux aquatiques, dans le second livre relatif aux milieux physiques. Il inclut les dispositions relatives aux SDAGE et SAGE, aux structures de gouvernance de l'eau, aux cours d'eau, et aux installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau (IOTA). Les autres livres du même code contiennent des dispositions liées à la ressource en eau. C'est notamment le cas du cinquième livre sur la prévention des pollutions, des risques et des nuisances, qui inclut les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les plans de prévention des risques naturels prévisibles¹³³.

Ces derniers sont particulièrement importants, du fait des risques d'inondations établis plus haut. Élaborés par l'Etat, avec l'association des collectivités territoriales et EPCI concernés, ils ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques et de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Cela peut inclure l'interdiction de constructions ou d'activités susceptibles d'aggraver le risque. Ces plans valent servitude d'utilité publique et son annexés au plan local d'urbanisme¹³⁴.

¹²⁹ Lizard, Sophie, Barbier, Rémi et Fernandez, Sara, « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France. », *Vertigo*, vol. 20, n°1, Mai 2020, p. 1.

¹³⁰ Lizard, Sophie, Barbier, Rémi et Fernandez, Sara, « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France. », *art.cit.*, p.3.

¹³¹ Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine*, JOEU du 5 décembre 1998.

¹³² Directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)*, JOUE du 23 décembre 2020.

¹³³ *Code de l'environnement*.

¹³⁴ *Code de l'environnement*, L562-1 et suivants.

Ces normes imposent un certain nombre d’actions à la MEL, et les différents acteurs interrogés les reconnaissent comme raison d’agir. La DERU, notamment, a impulsé la construction et la modernisation du parc de stations d’épurations de la métropole : « *quand vous regardez tout le parc de stations de la MEL [...] tous ces gros aménagements, ces très gros investissements ont été faits afin de respecter cette directive eaux résiduaires urbains* »¹³⁵.

Si la hiérarchie des différentes normes est longtemps restée peu claire, menant à de nombreux contentieux¹³⁶, les lois de 2004 et 2006 précisent leurs interrelations. Depuis 2004, les documents d’urbanisme doivent être compatibles avec les SAGE, même si les plans locaux d’urbanisme (PLU) n’ont depuis 2010 plus d’obligation d’être directement compatibles. En effet, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) devant être compatible avec le SAGE et le PLU devant être compatible avec le SCoT, la compatibilité transitive du PLU avec le SAGE est reconnue. Cet ordre de compatibilité est formalisé dans le Code de l’Urbanisme, aux articles L131-1 et L131-4. L’article L131-1 impose par ailleurs aux documents d’urbanisme la compatibilité avec le plan de gestion des risques inondations (PGRI), établi à l’échelle du bassin versant Artois-Picardie¹³⁷. Ce plan s’impose aux plans de prévention des risques définis à l’article L562-1 du Code de l’Environnement¹³⁸, dont trois concernent la MEL¹³⁹. Les modalités de prise en compte de ces documents sont détaillées par la MEL dans le rapport d’évaluation environnementale de son PLUi¹⁴⁰.

L’évolution de ce cadre normatif sera amenée à pousser la MEL à mener de nouvelles actions. La DERU 2, refonte récente de la DERU, accentuera les obligations auxquelles les différents acteurs publics et privés seront soumis une fois qu’elle sera retranscrite en droit français. L’Agence de l’Eau remarque notamment que la limite de déversement d’eaux brutes, mentionnée dans la partie précédente du présent chapitre, a été renforcée. Là où l’Union Européenne impose aujourd’hui le traitement de 95 % des volumes d’eau polluée, la DERU 2 impose de traiter 98 % des flux de pollution. Au-delà de la hausse du seuil de

¹³⁵ Entretien avec l’Agence de l’eau.

¹³⁶ Pissaloux, Jean-Luc, « Observations sur le contentieux des Sdage et sur son évolution », Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L’eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, pp.124-125.

¹³⁷ *Code de l’urbanisme*.

¹³⁸ *Code de l’environnement*.

¹³⁹ Mission régionale d’autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d’autorité environnementale Hauts-de-France sur l’élaboration du plan local d’urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, op.cit. p. 43.

¹⁴⁰ MEL, *Plan local d’urbanisme, Evaluation environnementale - Rapport*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2024, pp 6-47.

traitement, la modification des méthodes de calcul des déversements demandera à la MEL, comme partout en Europe, de réformer ses systèmes d'observation des déversements¹⁴¹.

1.2.2. Un contrôle du respect des normes assuré par les représentants de l'Etat

Si l'Etat a transféré aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences, leur laissant un rôle prépondérant dans le développement de leurs territoires, cette décentralisation s'est accompagnée d'un mouvement de déconcentration, c'est-à-dire de transfert d'un certain nombre de pouvoirs par l'Etat central à des représentants de l'Etat dans les territoires. L'Etat local continue de jouer un rôle dans la conduite de l'action publique¹⁴².

Il n'exerce pas un contrôle à priori à proprement parler sur les actes des collectivités territoriales. Cependant, les agents de l'Etat interviennent à plusieurs étapes dans leur processus décisionnel. D'abord, la Métropole n'élabore pas son PLUi seule. Le code de l'Environnement (R122-17 et suivants) et le Code de l'Urbanisme (R104.11) lui imposent de transmettre à la DREAL son document d'urbanisme en projet accompagné d'un rapport sur les incidences environnementales afin de recueillir l'avis de l'Autorité environnementale. Cette dernière est aussi saisie pour évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, pour un certain nombre de projets détaillés en annexe de l'article R122-2 du Code de l'Environnement. Ces projets peuvent inclure par exemple un certain nombre de travaux sur les cours d'eau ou des dispositifs de captage des eaux souterraines¹⁴³.

Un certain nombre de dossiers passent par la DDTM, qui contribue à l'exercice du pouvoir de police de l'eau du préfet. Elle instruit les dossiers loi sur l'eau (DLE), c'est à dire les déclarations ou demandes d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles d'avoir un impact sur l'eau et les milieux aquatiques (IOTA), dont la nomenclature figure à l'article R214-1. C'est aussi le cas des dossiers de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation environnementale pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dont la nomenclature est annexée à l'article R511-9 du même code¹⁴⁴. Nos interlocuteurs à la MEL et à la DDTM mentionnent ces dossiers comme élément de contrôle de l'Etat sur la MEL.

¹⁴¹ Entretien avec l'Agence de l'eau.

¹⁴² Guerrin, Joana, « Les territoires se sont émancipés de l'Etat », In Barbier, Rémi et Hamman, Philippe (dir.) *La fabrique contemporaine des territoires*, Le Cavalier Bleu, 2021, pp.64-69.

¹⁴³ Code de l'urbanisme, Code de l'environnement.

¹⁴⁴ *Code de l'environnement*, Articles L214-1 et suivants, L512-1 et suivants.

« Il y a une réglementation qui s'impose, du code de l'environnement. Du coup, quand on a un dossier qui est au-dessus des seuils en termes de surface ou autre, il y a un dossier loi sur l'eau qui est déposé chez nous et qui est instruit en DDTM. [...] La MEL dépose aussi des dossiers loi sur l'eau. Dans ce cas-là, ça passe par une instruction classique. » (Entretien avec la DDTM)¹⁴⁵.

« Et du coup, maintenant, on est sur un contrôle a priori des interventions qu'on va conduire. Quand on doit me faire un projet rivière, tel que je vous l'évoque, on doit le connaître parfaitement, décrire ce projet-là, vous mesurez les incidences environnementales et les incidences hydrauliques, pour garantir qu'on décalera pas l'hydraulique en amont ou en aval, que si on a des incidences environnementales, qu'on les compense et qu'on cherche à l'augmentation des bénéfices environnementaux du sujet. Et c'est seulement une fois que vous avez passé votre procédure loi sur l'eau que vous êtes autorisé à faire des travaux. Si c'est pas le cas, c'est possiblement des sanctions administratives, et ça peut être un délit pénal. » (Entretien avec la DEA)¹⁴⁶.

Ce rôle de contrôle de l'Etat a été particulièrement remarqué dans le cadre du PLU2, la version du PLUi de la MEL issue de la révision de 2019. Le préfet avait, lorsqu'il avait été consulté sur le document, fait remarquer que les axes de développement n'étaient pas compatibles avec la vulnérabilité de la nappe de la craie, au sud de la Métropole. L'ensemble de nos entretiens ont pointé cette intervention du préfet comme point de départ de la démarche des Gardiennes de l'eau de MEL, qui consiste notamment en la fermeture de toutes les zones à urbaniser sur le périmètre des champs captants du Sud de Lille¹⁴⁷.

Ce rôle est perçu comme restreignant par la MEL¹⁴⁸. Cependant, il reste considéré comme nécessaire du fait des « saccages » détaillés plus hauts. L'Etat local se doit de faire respecter les normes afin d'éviter les débordements : « *c'est leur rôle de rester droits dans leurs bottes* »¹⁴⁹. De plus, la position contraignante du préfet permet à la MEL d'éviter le blâme (*blame avoidance*) en déléguant la responsabilité à un autre acteur, ici, l'Etat. Cet évitement est une des motivations des acteurs politiques décrites par K. Weaver, les autres

¹⁴⁵ Entretien avec la DDTM

¹⁴⁶ Entretien avec la DEA de la MEL

¹⁴⁷ Entretiens avec la DDTM, la DEA de la MEL et l'Agence de l'eau

¹⁴⁸ « C'est hyper restreignant sur nos objectifs », Entretien avec la DEA de la MEL.

¹⁴⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

motivations étant la recherche du bien public et la revendication de mérite (*credit claiming*)¹⁵⁰.

*« Politiquement, disons, pour nos élus métropolitains, on peut un petit peu dire qu'en même temps, l'État ne nous laisse pas faire. On a cette contrainte-là, on n'a pas le choix de s'adapter au tout. »*¹⁵¹

Par ailleurs, le rôle de l'Etat ne s'arrête pas au contrôle a priori des actions de la MEL et des résidents du territoire. Il a aussi un rôle de police administrative et de police judiciaire. Les acteurs déconcentrés de l'Etat, via la DDTM et la DREAL, et ses établissements publics, tels que l'OFB et l'ARS, sont compétents pour exercer cette police de l'eau. Ils sont coordonnés par une mission inter-services de l'eau et de la nature (MISEN). Les inspecteurs de l'environnement sont habilités à rechercher et constater les infractions, telles que la non-conformité des ouvrages d'assainissement, le non-respect des prescriptions des IOTA et ICPE, ou encore le non-respect des prescriptions relatives aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation¹⁵². Les articles 171-1 à 173-12 déterminent les prérogatives des agents dépositaires de ce pouvoir et les sanctions qu'ils peuvent imposer en fonction de la gravité de l'acte, telles que des amendes, peines d'emprisonnement, obligations de réaliser des travaux de remise en état, ou mise aux normes d'installations¹⁵³.

*« Tous les ans, ma collègue regarde si on est en conformité, et si on n'est pas en conformité, ça leur donne une obligation de se remettre en conformité avec des objectifs à faire d'année en année pour qu'on arrive finalement à la conformité. Donc c'est un peu ça. On a quand même du coup là un rôle de contrôle sur ce qui est rejeté dans les cours d'eau ou autre avec des objectifs. Et on a un peu le rôle de policier, si ça ne respecte pas, on met en demeure de se mettre en conformité. » (Entretien avec la DDTM)*¹⁵⁴

« Parfois, il peut y avoir des pollutions qui peuvent être faites sur du cours d'eau ou autre, un rejet pollué d'une entreprise, ou je ne sais pas, de déchets pollués qui auraient potentiellement impacté quelque chose. Donc là aussi, on peut avoir notre rôle à jouer, si on est au courant d'une pollution [...] on le relaie, on a des services

¹⁵⁰ Ribémont, Thomas, Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien, Gourgues, Guillaume, et Hoeffler, Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur, 2018, p. 55.

¹⁵¹ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

¹⁵² Eau France, « Réglementer et contrôler », *Eau France, le service public d'information sur l'eau* (<https://www.eaufrance.fr/reglementer-et-controler>), n.d., consulté le 2 mai 2025.

¹⁵³ *Code de l'environnement*.

¹⁵⁴ Entretien avec la DDTM.

de contrôle qui vont voir, on voit comment on peut essayer de réparer la chose, comment on peut sanctionner la personne qui aurait effectué une pollution, enfin voilà, il y a aussi ces sujets-là de sanctions en cas de pollution ou de non-respect qui est aussi traité chez nous en DDTM. »¹⁵⁵

Ces sanctions, mais aussi le risque de sanctions, sont identifiées par la MEL comme des raisons d’agir. En décrivant les priorités de la MEL, notre interlocuteur à la DEA disait de ces contrôles par la DDTM *« on peut être sanctionnés financièrement, voire aller jusqu’à des interdictions d’urbanisation, si on a pas réglé les problèmes »*. Il décrit ensuite un projet de remise en conformité qu’il présente comme conséquence de la non-conformité réglementaire constatée par le préfet et de la menace de sanctions financières et de limitations sur l’urbanisation¹⁵⁶.

Ces contrôles restent pour autant relativement limités. En effet, les services de l’Etat réalisent des plans de contrôle afin de prioriser leurs contrôles, car ils n’ont pas la possibilité de contrôler partout¹⁵⁷. Notre interlocutrice à la DDTM pointe du doigt cette incapacité matérielle d’exécuter une politique de contrôle exhaustive : *« à la DDTM, il y a quatre contrôleurs pour tout le département, donc on n’est pas encore un plan de répression ou de contrôle qui est énorme »¹⁵⁸*.

1.2.3 L’Etat dicte des objectifs et effectue un suivi de leur progrès via ses services déconcentrés et ses établissements publics

Au-delà de ses pouvoirs de police, l’Etat garde un rôle d’énonciation d’orientations stratégiques, ce qui lui permet d’avoir un degré de contrôle sur l’action publique malgré le transfert de ses compétences, et ainsi de son pouvoir de décision, aux collectivités décentralisées¹⁵⁹.

Actuellement, dans le domaine de l’eau, ces orientations stratégiques prennent la forme du Plan eau, élaboré en 2023 en réponse aux problèmes quantitatifs comme quantitatifs rencontrés par la ressource en eau. Ce plan consiste en cinquante-trois mesures

¹⁵⁵ Entretien avec la DDTM.

¹⁵⁶ Entretien avec la DEA de la MEL.

¹⁵⁷ Debril, Thomas, Barone, Sylvain, Gaudin, Alexandre, « Chapitre 5 - Les trajectoires négociées de l’infraction environnementale : le cas des usages agricoles de l’eau » in Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L’eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, p. 94.

¹⁵⁸ Entretien avec la DDTM.

¹⁵⁹ Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l’intervention publique pour les services de l’État », *art.cit.*, p.209)

regroupées en trois axes : organiser la sobriété des usages pour tous les acteurs, optimiser la disponibilité de la ressource, et préserver la qualité de l'eau. Un objectif phare de ce plan est la diminution des prélèvements d'eau de 10 % d'ici 2030. Une grande partie des mesures ont pour objet d'atteindre cet objectif¹⁶⁰. Il est mentionné par nos interlocuteurs à l'Agence de l'Eau et à la DDTM comme cadre au sein duquel peuvent être comprises les actions prises par la MEL, notamment en matière de sobriété des usages. Il permet à l'Etat d'effectuer un suivi de certaines thématiques sur lesquels il n'opère pas de contrôle.

« On a quand même des objectifs globaux qui sont donnés par l'État, notamment dans le cadre du Plan eau, d'avoir une sobriété au niveau de l'eau, de réduire nos consommations de 10 %. Donc, tout ce qui est fait là par la métropole, via son contrat pour réduire les fuites, ça contribue à cet objectif national de réduire la consommation d'eau. Mais on n'a pas vraiment de suivi très spécifique de cette thématique à la DDTM. »¹⁶¹

L'Etat établit aussi, en vertu de l'article 4 de la Directive Cadre européenne de 2000, une série d'objectifs d'état des masses d'eau. Il avait été chargé de s'assurer d'atteindre, au plus tard en 2015, le bon état écologique et chimique des eaux de surface et des eaux souterraines. Pour les eaux fortement modifiées ou artificialisées, la DCE parle de bon potentiel écologique plutôt que de bon état¹⁶². Cependant, ces objectifs sont dans les faits peu contraignants. Notre interlocutrice à la DDTM reconnaît la faible portée de ces objectifs.

« Alors après, voilà, c'est comme chaque document, je pense, où l'état fixe des objectifs, on sait qu'ils ne sont pas toujours atteignables, ou qu'ils ne seront pas forcément atteignables. Enfin, c'est un peu... C'est pas très réglementaire ce que je dis là, mais si on se rend compte que arrivés en 2025, ça aurait dû être en bon état, ça ne l'est pas, il n'y a pas de sanctions derrière. Il y a plutôt, ben, on va vous redonner deux ans pour essayer de faire mieux. »¹⁶³

Le constat est que les objectifs de bon état n'ont pas été atteints en 2015 pour bon nombre de masses d'eau. Ils sont aujourd'hui établis pour 2027. Pourtant, cette date butoir

¹⁶⁰ France Nation Verte, « Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau », *France Nation Verte* (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/MAR2023_DP-PLAN%20EAU__BAT%20%281%29_en%20pdf%20rendu%20accessible.pdf), 30 Mars 2023, consulté le 11 avril 2025.

¹⁶¹ Entretien à la DDTM.

¹⁶² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOUE du 22 décembre 2000.

¹⁶³ Entretien avec la DDTM.

est « illusoire » puisque les motifs de dérogations sont applicables à tant de masses d'eau qu'ils perdent leur qualité d'exception. En effet, il est possible de déroger aux objectifs en cas de coûts disproportionnés, de problèmes de faisabilité technique, ou encore de conditions naturelles. En conséquence, les SDAGE, qui définissent les objectifs pour chaque masse d'eau, déterminent des masses d'eau prioritaires, délaissant les autres¹⁶⁴.

L'Agence de l'Eau Artois-Picardie donne la priorité aux « bons élèves », selon notre interlocuteur à la MEL. Pourtant, ces bons élèves ne concernent que très peu la MEL, pour qui les échéances sont souvent reportées. Cela est, encore une fois, expliqué par le « passif » du territoire, décrit dans la première partie de ce chapitre.

« [En] 2015, on a eu, nous, des dérogations parce qu'on savait très bien qu'on avait peu de cours d'eau qui auraient pu être en bon état dès 2015. Alors, actuellement, on en est où ? Nous sommes en 2025, et nous avons des objectifs vis-à-vis de ces directives cadres qui sont de, Artois Picardie, 50% des masses d'eau en 2027. Actuellement, on est à 22%. Donc, ça veut dire qu'en 3 ans, on devrait passer de 22% à 50%. [...] Et donc, nous, l'Agence de l'eau, on a dû définir des priorités par rapport à ces cours d'eau qui sont pas loin du bon état et qu'on aimerait qu'ils passent en bon état d'ici trois ans. Et trois ans, c'est ultra court pour un cours d'eau. Donc, pour répondre à votre question, c'est évident que, quand on regarde le territoire de la MEL et les cours d'eau, ce ne sont pas ces cours d'eau-là qui sont prioritaires. Pourquoi ? Parce qu'on est dans des cours d'eau qui, encore une fois, qui ont énormément de pression. [...] Et donc, on sait très bien qu'on ne pourra pas récupérer rapidement le bon état écologique, voire même, pour certains, comme des canaux, on parle plutôt de bon potentiel puisqu'on n'aura jamais de bon état écologique au sens du terme. Quand vous avez des palplanches sur le côté des cours d'eau, c'est un peu compliqué. »¹⁶⁵

Partie 3. Des conflits et désaccords sur la définition des enjeux, des contraintes et des solutions

Tous les acteurs interrogés sont d'accord pour constater que la protection de la ressource en eau est essentielle. Cependant, ils reconnaissent aussi que les décisions à

¹⁶⁴ Petit, Olivier, « Chapitre 2 - Le cadre réglementaire, les acteurs et les instruments de la gestion intégrée des ressources en eau en France », in Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L'eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, p. 52.

¹⁶⁵ Entretien avec l'AEAP.

prendre ne sont ni simples ni sans conséquences. Il n'y a pas toujours consensus sur les objectifs à atteindre, et rarement consensus sur les moyens pour y parvenir.

« Personne ne remet en cause le fait qu'il faut améliorer l'état de la qualité de l'eau, mais il faut être conscient qu'à côté il y a quand même des contraintes. »¹⁶⁶

1.3.1. La démarche Gardiennes de l'eau est perçue comme une contrainte pour le développement des communes concernées

La démarche Gardiennes de l'eau, formalisée en 2019 avec l'adoption de la charte Gardiennes de l'eau, a pour but de protéger la nappe de la craie, dont la fragilité géologique est accentuée par les pressions anthropiques et le réchauffement climatique. Elle concerne 29 communes dont le territoire se situe dans le périmètre des aires d'alimentation des captages du Sud de Lille et de Salomé. Avec 43 % d'espaces artificialisés et d'infrastructures, dont 24 % de surfaces imperméables, 20 sites et sols pollués ou potentiellement pollués et 204 installations classées pour la protection de l'environnement, le secteur représente un enjeu majeur¹⁶⁷.

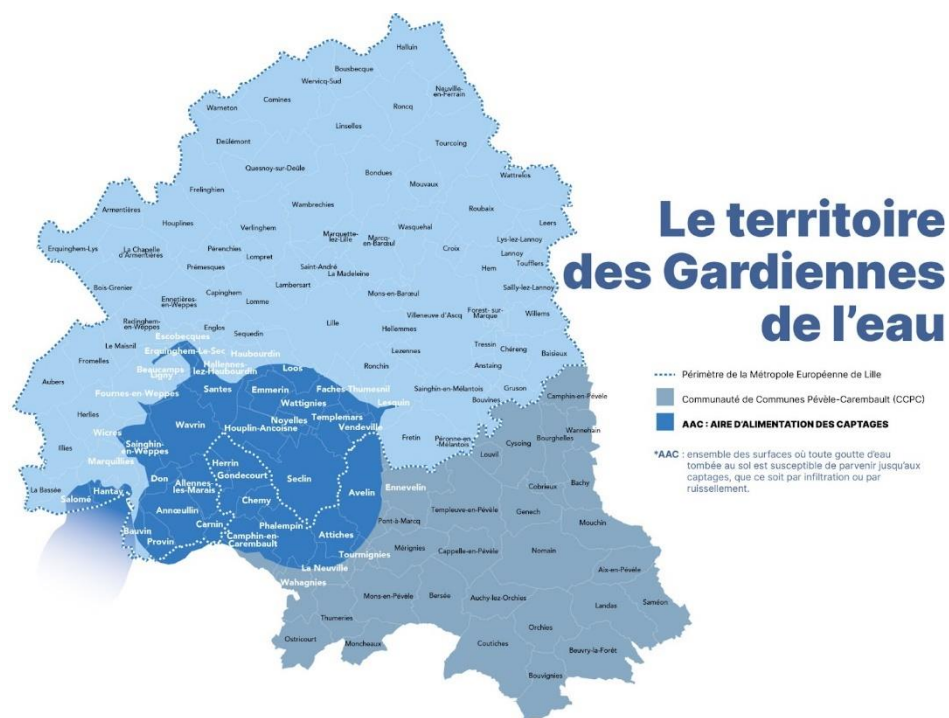
La Charte a été élaborée conjointement avec le PLU2 de 2019, suite à la notification du préfet de la mauvaise prise en compte de la nappe. Elle énonce une série d'objectifs : limiter l'artificialisation sur le périmètre de l'AAC Sud de Lille, exclure les nouvelles zones d'extension urbaines et réformer les projets de desserte routière¹⁶⁸. Ces objectifs sont aujourd'hui aussi traduits dans le PLU3, voté en 2024, dont le règlement intègre un certain nombre de dispositions spécifiques aux AAC, telles que l'interdiction d'installation d'un certain nombre d'ICPE ou une emprise en sol maximale inférieure aux autres zones. Dans la zone de vulnérabilité totale et très forte (AAC1) sont de plus interdits « l'établissement de toutes constructions superficielles ou souterraines même provisoires, autres que celles autorisées sont constructions » ainsi qu'une longue liste d'activités et d'installations¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Entretien avec la DDTM.

¹⁶⁷ Charte du territoire des gardiennes de l'eau, adoptée par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 12 décembre 2019, p. 7.

¹⁶⁸ Ibid., p. 22.

¹⁶⁹ Plan local d'urbanisme, règlement écrit, Livre I. Dispositions générales applicables à toutes les zones, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 28 juin 2024, pp. 48-57



Source : MEL

Nos interlocuteurs ont décrit une situation difficile au lancement de cette démarche, avec des élus « partagés sur le sujet ». « *On s'est battus* », nous dit notre interlocuteur à la Direction eau et assainissement de la MEL. L'Agence de l'Eau explique un processus compliqué du fait que « *certaines communes doivent faire beaucoup d'efforts pour les autres. Parce que les communes qui ont des captages sur leur territoire, c'est elles qui doivent faire les premiers efforts.* » La direction de la planification de la MEL décrit des maires partagés, avec « *des pour et des contre* » la démarche¹⁷⁰.

La MEL continue d'essayer de relativiser la contrainte que cette démarche constitue pour les communes : « on leur dit « mais ça peut être une super opportunité d'un projet de développement autre ». Pour ça ils continuent à dire que c'est une contrainte, quand même ». Le président de la MEL tente aussi de faire valoir cette contrainte comme comparable aux autres : « il y a d'autres communes qui ont d'autres contraintes environnementales parce qu'elles sont dans un PPRT, parce qu'elles sont à proximité d'un incinérateur, tout le monde a ses contraintes »¹⁷¹.

Néanmoins, les maires de communes concernées continuent de le considérer comme une contrainte importante. En effet, en limitant le foncier disponible, les possibilités de

¹⁷⁰ Entretien avec la Direction de la planification de la MEL.

¹⁷¹ Entretien avec la Direction de la planification de la MEL.

développement des communes sont fragilisées. Cette importance du foncier est mentionnée dans presque tous nos entretiens, ainsi que dans les communications politiques.

« Quand vous figez l'urbanisation, le prix de l'immobilier, il flambe sur le secteur. Donc il y a des maires qui cherchent à se développer, parce qu'ils sont pas loin des seuils de fermetures, d'ouvertures d'écoles, ce genre de choses ça appelle vraiment à beaucoup de questions. »¹⁷²

« Tu te rends bien compte que pour tout projet, on a besoin de foncier. C'est quand même la base et que du coup, quand on a moins de possibilités de foncier et de possibilités de construction, ça peut mettre en difficulté sur le logement, sur l'activité économique, sur plein de sujets, en fait, de la vie courante. Donc, voilà, sans mettre sous cloche, diminuer les perspectives d'extension d'une commune, ça peut la mettre en difficulté. »¹⁷³

« Mais, en fait, c'est très compliqué pour un élu. [...] Il le voit comme la mort du petit cheval. Demain, ce sera mieux si on s'agrandit, si on se développe. C'est une politique de croissance. Enfin, tout est basé là-dessus. C'est une stratégie de croissance et de consommation. Ils ont l'impression que renoncer à ça, c'est enterrer leur village. »¹⁷⁴

*« D'un point de vue du PLU2, 70 % des terrains sont inconstructibles, limitant l'accueil de jeunes familles et entraînant une flambée des prix de l'immobilier. Avec le PLU3, encore plus restrictif, les coûts de construction grimpent davantage. »
(Hiazid Belabbes, maire de Santes et conseiller métropolitain)¹⁷⁵*

Si les projets de développement sans étalement urbain existent, ils sont difficilement envisageables pour les maires de ces communes. Notre interlocuteur décrit une population française « hostile à ce genre de développements » à cause du « règne de la maison individuelle »¹⁷⁶. Louis-Pascal Lebargy, conseiller métropolitain écrit que « [les communes] vont être contraintes de densifier certains secteurs, au risque de dénaturer leur identité et perdre la qualité de vie recherchée par les habitants »¹⁷⁷.

¹⁷² Entretien avec la DEA de la MEL.

¹⁷³ Entretien avec la DDTM.

¹⁷⁴ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁷⁵ MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 34.

¹⁷⁶ Entretien avec la DEA de la MEL.

¹⁷⁷ MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 35.

Cette difficulté est d'autant plus ressentie que les aménageurs sont peu enclins à intervenir pour des projets de densification dans des villages ou des petites villes, ou du moins, « *pas pour les prix qu'ils peuvent payer* », selon une de nos interlocutrices à la direction de la planification¹⁷⁸. Notre interlocutrice au service agriculture évoque le coût des projets de requalification : « *sur une friche, il faut gérer la pollution, il faut gérer, j'enlève la dalle, j'évacue, j'enlève l'amiante, je repasse des réseaux. Du coup, je le rends urbanisable. Du coup, ça coûte plus cher, tout coûte plus cher.* »¹⁷⁹

Les maires évoquent aussi les injonctions contradictoires auxquelles ils sont confrontés. D'une part, leurs possibilités d'extension urbaine sont limitées par une série de normes nationales, telles que la loi ALUR contre l'étalement urbain ou l'objectif ZAN contre l'artificialisation des sols, mais aussi dans le cas de la MEL les restrictions liées à l'AAC. D'autre part, la loi impose aux maires de construire des logements sociaux et des aires d'accueil des gens du voyage¹⁸⁰.

*« Elles doivent répondre à un besoin croissant de logements, alors que les espaces disponibles pour l'urbanisation sont très réduits, voire inexistant du fait de la protection des nappes phréatiques qui s'ajoute aux restrictions d'artificialisation des sols. Elles ne peuvent pas non plus satisfaire aux besoins structurels qui accompagnent l'augmentation de la population : voiries, stationnements ... Pour autant, elles restent exposées aux amendes en cas de carence en logements sociaux : le serpent n'a pas fini de se mordre la queue ! » (Louis-Pascal Lebargy, maire de Bauvin).*¹⁸¹

« Et donc, on a reçu beaucoup de communes qui nous disaient que c'est compliqué, parce que pour la ressource en eau, on a une interdiction d'extension urbaine. Et à côté, l'État nous demande de produire des logements sociaux, sauf qu'on n'a plus de terrain pour les faire, et on ne peut pas aller sur des terrains agricoles [...] parce qu'on est en AAC, parce qu'on a une réglementation contrainte, et qu'en plus de tout ça, on doit respecter les mêmes réglementations que les autres communes, sur la production de logements sociaux. Donc ça, c'est un sujet, et c'est un sujet où, pour le

¹⁷⁸ Entretien avec la Direction de la planification de la MEL.

¹⁷⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁸⁰ Masquelier, Frédéric, « Urbanisme : le maire entre le marteau et l'enclume », *art.cit.*, p. 45.

¹⁸¹ MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 35.

moment, on n'a pas vraiment de réponse, dans le sens où on ne les dispense pas de réaliser leurs logements sociaux. »¹⁸²

1.3.2. Pour les agriculteurs, les mesures de protection de la ressource présentent souvent des contraintes qui s'ajoutent à celles auxquelles ils font déjà face

En premier lieu, les agriculteurs sont très impactés par les conséquences de cette protection sur leur foncier. Leurs terres sont en effet considérées comme un « *espace vide* », comme du foncier disponible sur lequel les villes ont un droit afin de se développer¹⁸³. Cette disponibilité des terres agricoles ne se limite pas à l'extension urbaine, et s'applique aussi lorsqu'il s'agit de sanctuariser des espaces naturels, en particulier les zones humides. Pourtant, selon les agriculteurs, ces mesures ne sont pas incompatibles avec les activités agricoles. Des études de conservations montrent par ailleurs que le maintien du pacage sur les prairies humides, qui représentent un tiers des zones à dominance humides du bassin Artois-Picardie¹⁸⁴, est bénéfique pour la végétation et certaines espèces animales de ces milieux¹⁸⁵.

« L'activité agricole n'est pas incompatible avec la zone humide, pour autant on se rend compte que parfois il y a une opposition qui est faite et que le fait d'être en zone humide rend inconstructible ou doit être préservé donc mis en zone naturelle. »¹⁸⁶

Notre interlocuteur à la DEA mentionne aussi les volontés de certains publics « *de fibres très écologistes* » de restituer les vallées de la MEL à leur état de marécage, d'arrêter le drainage des terres agricoles pour « *sanctuariser la rivière et qu'on y fasse plus rien* ». Cependant, selon lui, cette volonté n'est pas atteignable du fait de la présence sur le territoire d'habitations et de cultures qui seraient noyées si l'eau n'était pas évacuée¹⁸⁷.

De plus, en conséquence de son urbanisation, la MEL et les porteurs de projets de construction doivent mettre en place des mesures de compensation environnementales et aménager des zones d'extension de crues (ZEC) afin de gérer le trop-plein d'eau causé par

¹⁸² Entretien avec la DDTM.

¹⁸³ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁸⁴ AEAP, « Maintenir l'agriculture en zones humides », Agence de l'eau Artois-Picardie (<https://eau-artois-picardie.fr/maintenir-lagriculture-en-zones-humides>), 1^{er} février 2017, consulté le 19 février 2025.

¹⁸⁵ Shackelford, G. E., Kelsey, R., Robertson, R. J., Williams, D. R. & Dicks, L. V., Sustainable Agriculture in California and Mediterranean Climates: Evidence for the effects of selected interventions. Synopses of Conservation Evidence Series. Cambridge, UK: University of Cambridge, 2017.

¹⁸⁶ Entretien avec la Chambre d'Agriculture.

¹⁸⁷ Entretien avec la DEA de la MEL.

la forte artificialisation. Cependant, pour les agriculteurs, ces compensations constituent une « double peine ».

« En plus, les agriculteurs sur les zones d'expansion de crues sont très partagés, notamment la Chambre d'agriculture, qui ne s'en cache pas. Ils appellent ça la double peine. Un peu comme la compensation environnementale. De dire, vous faites des constructions, vous venez les faire sur terre agricole, il faut que vous compensiez environnementalement ces constructions, donc vous reprenez des terres agricoles pour faire de votre compensation environnementale et les ZEC, c'est pareil. Vous avez construit. Du coup, ça inonde parce que maintenant, ça n'infiltré plus, etc. Et vous revenez en terre agricole, prendre des terres agricoles pour gérer vos inondations. »¹⁸⁸

« Tout ça est lié aussi au sujet d'actualité des compensations écologiques. Le sujet des zones humides clairement, d'un point de vue professionnel agricole, quand on entend zone humide on dit « oh là là », parce que derrière on sait que ça peut générer d'autres choses, la crainte que les zones humides soient fléchées aussi par rapport à des sujets de trame verte et bleue ... enfin, la définition est tellement, aujourd'hui, large qu'on peut très vite se retrouver avec beaucoup de zones humides sur les territoires et aujourd'hui on a l'impression de ne pas totalement maîtriser l'impact que ça pourrait avoir et les conséquences. Donc nos élus sont très- regardent les zones humides de très près en ce moment parce que c'est un sujet pas simple. Les répercussions sont pas neutres derrière sur l'activité agricole. »¹⁸⁹

Ces zones d'expansion de crues font d'autant plus polémique au sein du monde agricole qu'ils considèrent que les inondations proviennent aussi d'une insuffisance de la MEL en matière d'entretien des cours d'eau et des canaux. La Chambre d'agriculture cherche ainsi à ce que les ZEC soient une mesure de dernier recours, après d'autres solutions telles que le curage des cours d'eau et les méthodes d'hydrologie douce. Ces demandes ont été mises en évidence dans la Doctrine inondations de la Chambre¹⁹⁰. Notre interlocutrice à la Chambre observe néanmoins des efforts récents de la MEL en matière de curage, et admet que la lenteur des efforts est en partie expliquée par la complexité des dossiers loi sur l'eau,

¹⁸⁸ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁸⁹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

¹⁹⁰ Chambre d'agriculture de Nord-Pas de Calais, Doctrine de la Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais sur la lutte contre les inondations, Mars 2024.

dont la procédure simplifiée d'urgence n'a pas été possible pour la MEL lors des dernières inondations.

Selon notre interlocuteur à la DEA, en figeant l'urbanisation sur les communes Gardiennes de l'eau, la Métropole a cherché à alléger la pression foncière : « *l'idée étant de se dire aussi, si on fige l'urbanisation, il y a moins de pression foncière sur le secteur, donc il y a une grande visibilité agricole sur la conduite de leur exploitation, puisqu'ils vont avoir une meilleure maîtrise foncière* »¹⁹¹. Le constat est partagé par le service agriculture, qui pointe du doigt l'impact de la pression foncière sur les agriculteurs :

*« On avait un taux d'agriculteurs en contrat précaire hallucinant. Et un contrat précaire pour un agriculteur, ça veut dire quoi ? Ça veut dire que la banque ne le suivra pas pour ses investissements. Parce qu'il peut perdre tous ces secteurs-là d'un coup. Ça veut dire qu'en termes de matériel, s'il devait se lancer, il aurait même un intérêt pour le désherbage mécanique, pour traiter moins en désherbage chimique, bah la taille du matériel, fait qu'il faut x hectares pour le rentabiliser. Donc il ne peut se lancer que s'il est sûr d'avoir les hectares pour rentabiliser son outil en face. »*¹⁹²

Pourtant, cette diminution des intrants chimiques est d'autant plus importante en zone AAC, où des changements de pratiques importants sont nécessaires afin d'assurer la protection de la nappe. Les agriculteurs sont sujets à un certain nombre d'injonctions qui peuvent être difficiles à réaliser.

Tout d'abord, dans un contexte de stress quantitatif, il est attendu que les agriculteurs participent à l'effort de sobriété urbaine en limitant l'irrigation. Si celle-ci représente une faible part de l'eau consommée sur la MEL, la demande d'eau pour l'agriculture peut poser problème du fait de sa temporalité :

*« C'est-à-dire que l'industrie, elle consomme plus, mais elle consomme aussi en hiver, alors que les agriculteurs vont en avoir besoin quand la nappe est au plus bas. Donc ce n'est pas le plus gros volume. Ce n'est pas en arrêtant l'irrigation agricole qu'on va résoudre des problèmes quantitatifs. Par contre, c'est vrai que leur demande, elle ne tombe pas au bon moment. »*¹⁹³

¹⁹¹ Entretien avec la DEA de la MEL.

¹⁹² Entretien avec le service agriculture de la MEL.

¹⁹³ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

Il est aujourd'hui très difficile pour les agriculteurs de renoncer complètement à l'irrigation. D'abord, parce que les industries agroalimentaires, notamment Bonduelle, exigent d'avoir un système d'irrigation pour sécuriser la production en cas de manque de pluie. Notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture indique ainsi que « *s'il n'y a pas d'irrigation ça veut dire que l'agriculteur doit faire une croix sur ses contrats agroalimentaires.* »¹⁹⁴ Le sujet est également mentionné par les services eau et agriculture de la MEL comme contrainte à la sobriété hydrique pour les agriculteurs¹⁹⁵.

Cette pratique de l'irrigation est d'autant plus importante sur la MEL, où l'aspect périurbain et le développement des circuits courts encouragent le maraîchage, dont les besoins en eau sont importants. Selon notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture, « *si on veut maintenir le maraîchage, il faut maintenir l'irrigation.* » Elle indique aussi que les cultures qui nécessitent moins d'eau « *ne sont pas forcément des cultures alimentaires* », ce qui doit être arbitré avec la volonté de nourrir la population : « *la mise en place de cultures moins consommatrices d'eau ne pourra pas répondre à tous les besoins sur le territoire.* »

Dans ce contexte, et avec la fréquence croissante des épisodes de sécheresse du fait du réchauffement climatique, les demandes d'accès à un point d'eau sont en hausse, selon le service agriculture de la MEL. Selon la Chambre d'agriculture, les besoins en eau de l'agriculture sont amenés à augmenter avec les sécheresses répétées, et il existe une forte inégalité d'accès à l'eau et de capacité à répondre à ces besoins entre les agriculteurs. Un certain nombre de leviers sont en cours d'étude pour limiter la consommation d'eau¹⁹⁶.

Il est d'autant plus urgent d'étudier ces leviers que la dernière version du PLUi de la MEL interdit la construction de nouveaux forages et puits dans le périmètre des aires d'alimentation de captages¹⁹⁷. Cette interdiction fragilise les exploitations qui n'avaient pas encore d'accès à l'irrigation et les nouvelles exploitations. Selon notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture, ce sera « *un point bloquant pour certaines exploitations agricoles qui du coup se retrouveront contraintes selon les cultures* »¹⁹⁸. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL identifie l'accès à un point de forage et la performance des systèmes d'irrigation comme critères clés pour évaluer la vulnérabilité au changement climatique¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Entretien avec la Chambre d'Agriculture.

¹⁹⁵ Entretien avec la DEA et le service agriculture de la MEL.

¹⁹⁶ Chambres d'agriculture Hauts-de-France, *Carnet de l'agriculture Sage Marque-Deûle*, 2022.

¹⁹⁷ Plan local d'urbanisme, règlement écrit, Livre I. Dispositions générales applicables à toutes les zones, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 28 juin 2024., pp. 49-51.

¹⁹⁸ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

¹⁹⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

Par ailleurs, la transition agroécologique ne se limite pas à l'irrigation. Si de nombreux agriculteurs ont la volonté de changer leurs pratiques, il n'en reste pas moins que cela constitue une contrainte supplémentaire qui peut être économiquement fragilisante, selon notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture. Le service agriculture fait aussi remarquer que les cahiers des charges de l'agro-industrie sont aussi contraignants sur ce sujet : *« il y en a un qui m'a dit qu'il aimerait bien mettre d'autres variétés de pommes de terre. Moins gourmandes en eau, moins sujettes au mildiou, etc. Mais McCain ne les prend pas »*. Pour sécuriser leurs débouchés, ces agriculteurs devront alors utiliser certains traitements polluants contre les maladies²⁰⁰.

Nos interlocuteurs reconnaissent que les bonnes volontés des agriculteurs se heurtent à leurs capacités financières à mettre en œuvre les mesures de protection de la ressource : *« un agriculteur, ça reste un chef d'entreprise »*²⁰¹, *« les agriculteurs, c'est leur métier en fait. Ils ont quand même besoin, à la fin du mois, d'en retirer un petit bénéfice. On n'appelle pas ça un salaire, en plus. »*²⁰² Notre interlocutrice pointe aussi du doigt l'instabilité des débouchés de l'agriculture bio, ce qui fragilise les agriculteurs qui font la longue démarche de se convertir au bio²⁰³. Cette observation est néanmoins nuancée par le service agriculture de la MEL, qui estime que, au moins sur le territoire de la MEL, il ne semble pas y avoir un frein de consommation sur ce sujet-là²⁰⁴.

Par ailleurs, certains agriculteurs estiment que la part de responsabilité qui leur est donnée est disproportionnée, ce qui mène à un certain ressentiment et devient à obstacle à la mobilisation des agriculteurs. A l'échelle nationale, la protection des captages prioritaires est très axée sur les critères de pollution d'origine agricole, ce qui peut être pertinent en zones rurales. Cependant, selon le service agriculture, cela est à relativiser sur le territoire de la MEL du fait de la forte présence historique et encore actuelle d'un certain nombre de sites industriels, mais aussi des carrières, de l'aéroport, de voies ferrées, d'assainissements collectifs non conformes, etc. Ce constat est partagé par la Chambre d'agriculture.

« On a toujours l'impression que du coup, le fait de dire développer plus de bios va permettre de régler le souci de la pollution. À ça, nos élus souvent répondent, « Montrez-nous-en quoi l'agriculture a une grosse part dans la pollution. » Et en fait,

²⁰⁰ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

²⁰¹ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁰² Entretien avec la Chambre d'agriculture.

²⁰³ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

²⁰⁴ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

on n'a jamais eu vraiment la réponse à ça, parce qu'on se rend compte que ce n'est pas l'agriculture qui est non plus la plus polluante. On est quand même dans un secteur périurbain, avec parfois des soucis aussi d'assainissement vieillissant ou avec des fuites. On a aussi des grosses industries sur le territoire qui génèrent aussi une certaine pollution. L'activité agricole a certainement sa part, on est bien conscients, mais l'agriculture a aussi évolué avec les demandes. [...] Donc aujourd'hui, il y a un gros effort qui est réalisé. [...] Par contre, là où les élus souvent réagissent, c'est de dire « Montrez-nous en quoi l'agriculture était la seule, entre guillemets, coupable. » Et ça, on ne nous le montre pas. Donc, ça veut bien dire qu'il y a l'agriculture, mais il y a aussi tout le reste. On est quand même sur un territoire périurbain et il faut en avoir conscience. »²⁰⁵

1.3.3. La tarification comme moyen d'encourager la sobriété hydrique ?

Le prix de l'eau peut être utilisé pour inciter à diminuer la consommation d'eau. Au conseil métropolitain, certains s'étaient portés en faveur d'une tarification progressive par tranches de consommation, sur le modèle d'autres collectivités. C'est le cas de Carole Domrault-Tangy, conseillère métropolitaine, et de Pauline Ségard, présidente du groupe Métropole écologiste, citoyenne et solidaire, qui ont fait valoir ce point de vue dans la section Expression des groupes du journal de la MEL²⁰⁶.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 avait introduit l'obligation d'établir des factures différentes en fonction de la catégorie d'usager et avait ouvert la possibilité pour les collectivités compétentes d'établir un tarif incitatif²⁰⁷. Elle avait aussi limité la dégressivité des tarifs²⁰⁸, et la MEL tourne en effet le dos à cette pratique « *absolument plus à la mode* »²⁰⁹, qui permettait d'appliquer une réduction de 20 % des consommations supérieures à 24 000 m³ par an²¹⁰.

²⁰⁵ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

²⁰⁶ MEL, « Expressions des groupes », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, pp. 34-35.

²⁰⁷ Moysan, Emilie, « La tarification sociale de l'eau », In Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, pp. 97-106.

²⁰⁸ Guillard, Quentin, « La généralisation d'une tarification progressive de l'eau », In Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p.108.

²⁰⁹ Entretien avec la DEA de la MEL.

²¹⁰ MEL, « Un prix de l'eau maîtrisé », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n°40, p.17.

Cependant, la MEL n'a pas retenu le choix de la progressivité des tarifs, qui pose « un problème de solidarité immédiat » selon notre interlocuteur à la DEA. Alain Bézirard, vice-président à l'eau et à l'assainissement, partage ce constat :

« Peut-on comparer la consommation d'eau d'un couple à celle d'une famille de 7 personnes ? Comment prendre en compte les familles recomposées dont la composition varie d'une semaine sur l'autre, ou encore les besoins en eau ou les besoins spéciaux qui varient selon l'âge ou les pathologies ? En somme, comment déterminer si un foyer a une consommation d'eau potable raisonnée ou s'il gaspille ? En l'absence d'une généralisation de la différenciation de la consommation, notamment dans l'habitat en hauteur, et d'information sur la composition familiale, cette tarification semble fondamentalement injuste. »²¹¹

En effet, un obstacle majeur à la mise en place d'une tarification progressive juste est le manque d'information sur la composition des ménages. Acquérir et mettre à jour ces informations représente des coûts de fonctionnement importants, et l'acquisition de telles données pose des difficultés vis-à-vis de la RGPD²¹². De plus, la télérelève avec des compteurs individuels est nécessaire pour contrôler efficacement la consommation, mais leur mise en place n'est pas généralisée, notamment du fait des coûts importants d'installation²¹³. Cependant, la MEL est en cours d'exécution d'un programme d'installation de compteurs dans tous les ménages sur les prochaines années²¹⁴. Cela pourrait ouvrir la porte à une tarification progressive dans le futur, sur le modèle d'autres collectivités, notamment la Communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral dans le département.

La MEL préfère aujourd'hui envisager la tarification de l'eau sous l'angle de la justice sociale plutôt que de la sobriété. La loi Brottes a, en 2013, ouvert la possibilité à une tarification sociale, appliquée soit directement à la facture, soit via des aides²¹⁵. La MEL a mis en place un certain nombre de mesures d'aides de paiement des factures d'eau, en coopération avec la CAF et les CCAS²¹⁶. Pour encourager la sobriété, la MEL a préféré

²¹¹ MEL, « Expressions des groupes », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, p. 34.

²¹² Moysan, Emilie, « La tarification sociale de l'eau », *op.cit.* p. 102.

²¹³ Guillard, Quentin, « La généralisation d'une tarification progressive de l'eau », *op.cit.*, p. 115.

²¹⁴ MEL, « Ce qui va changer ! », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, p. 16.

²¹⁵ Moysan, Emilie, « La tarification sociale de l'eau », *op.cit.*, p. 99.

²¹⁶ Lemansson, Maxence et Mazet, Agnès, « Iléo, nouveau délégataire de distribution de l'eau potable pour les communes d'Allennes-les Marais, Annoeullin, Provin et Bauvin dès le 1er janvier 2024 », *Métropole Européenne de Lille Presse* (<https://www.lillemetropole.fr/communiqu-de-presse/ileo-nouveau-delegataire-de-distribution-de-leau-potable-pour-les-communes>), 8 novembre 2023, consulté le 21 janvier 2025.

responsabiliser les gros consommateurs, notamment industriels, ainsi que la lutte contre les fuites²¹⁷.

Dans ce premier chapitre, nous avons donc exposé les multiples contraintes qui délimitent les choix ouverts aux acteurs de la MEL en matière de protection de la ressource en eau. D’abord, une histoire de destruction de l’environnement et de perturbation du cycle naturel de l’eau a mis en péril l’équilibre quantitatif et qualitatif des masses d’eau. Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont mis en place un cadre pour restreindre et contrôler les décisions des acteurs du territoire. Un consensus sur les objectifs et les mesures légitimes est difficile à trouver, certaines mesures posant des questions de justice sociale et de développement territorial. Dans ce contexte, il s’agit désormais de comprendre comment ces différents acteurs parviennent à coopérer pour mettre en œuvre les mesures de protection.

²¹⁷ MEL, « Ce qui va changer ! », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, p. 16.

Chapitre 2. Un réseau d'acteur autour de la Métropole européenne de Lille en collaboration pour décider des mesures à prendre

La décentralisation a profondément modifié les modalités de prise de décision et d'élaboration de l'action publique. En effet, les collectivités exercent une multitude de compétences qui leur permettent une maîtrise du petit cycle et du grand cycle de l'eau, mais aussi toutes les activités humaines qui les impactent. Elles exercent ces compétences dans le cadre normatif et avec les contraintes historiques établies dans le chapitre précédent. De même, elles doivent surmonter les désaccords entre les différents acteurs impliqués dans la prise de décision.

Le concept de gouvernance émerge alors comme paradigme, opposé au gouvernement, centralisé et hiérarchisé. Elle nécessite une coordination entre les acteurs et la recherche de consensus. Ce consensus, difficile à obtenir lorsque les objectifs sont irréconciliables, nécessite une négociation et des compromis de la part des acteurs, mais aussi une volonté de résoudre des problèmes ensemble²¹⁸. L'analyse des décisions doit donc se faire comme processus collectif²¹⁹. Parmi ces acteurs, Lorrain distingue trois catégories, ou cercles : d'abord, les élus et services municipaux, ensuite les secteurs « para-municipaux » (SEM, agences d'urbanisme, délégataires ...), enfin, les partenaires, tels que les chambres consulaires et syndicales ou les entreprises prestataires²²⁰. A noter que Lorrain aurait sûrement mentionné les services intercommunaux plutôt que municipaux si l'ouvrage avait été rédigé plus tard que 1998, après le mouvement d'intercommunalisation.

Les différents acteurs intervenant sur le territoire sont ainsi amenés à gouverner ensemble afin de protéger la ressource en eau. A la tête de ces négociations, la direction de l'eau et de l'assainissement de la Métropole européenne de Lille dispose de la majorité des compétences et d'une forte expertise pour mettre en place ses décisions (2.1). Cependant, elle prend des décisions en collaboration avec les autres acteurs pour prendre en compte leurs besoins (2.2), et elle est amenée à effectuer des compromis sur ses positions et à proposer un accompagnement spécifique aux acteurs du territoire afin de permettre la mise en œuvre la plus efficace de la protection de la ressource en eau (2.3).

²¹⁸ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, op.cit., pp. 14, 81-92.

²¹⁹ Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, op.cit., p. 53.

²²⁰ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, op.cit., p. 84

Partie 1. De nombreuses compétences et une forte expertise technique permettant à la Direction de l'eau et de l'assainissement de la MEL de mettre en œuvre ses volontés ambitieuses

2.1.1. Une forte concentration des compétences

La Métropole Européenne de Lille exerce sur son territoire les quatre compétences du bloc communal liées à la ressource en eau : la distribution d'eau potable, l'assainissement, la défense extérieure contre l'incendie, la gestion des eaux pluviales urbaines, et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Ces compétences ont d'abord été attribuées aux communes, respectivement aux articles L2224-7-1, L2224-8, L2225-1 et L2226-1 du Code général des collectivités territoriales et à l'article L211-7 du Code de l'environnement.

Cependant, le mouvement d'intercommunalisation a transféré de nombreuses compétences aux EPCI à fiscalité propre de manière obligatoire. La MEL étant une métropole, elle exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, ces quatre compétences, au titre de l'article L5217-2 du CGCT. Le décret portant création de la MEL précise en effet qu'elle exerce, dès le 1^{er} janvier 2015, les compétences de cet article²²¹. Ce regroupement des compétences à l'échelle intercommunale est reconnue pour permettre une meilleure gestion et de meilleurs investissements²²² ainsi qu'une solidarité à l'échelle de l'EPCI pour le prix de l'eau, et ce malgré des captages dont l'état et donc les coûts de dépollution nécessaires sont différents²²³. De plus l'exercice intercommunal de l'aménagement de l'espace et des documents d'urbanisme, lui aussi établi par l'article L5217-2, permet d'exercer à la même échelle le contrôle des orientations d'aménagement et de leur impact sur les masses d'eau, selon notre interlocuteur à la Direction de l'eau et de l'assainissement de la MEL²²⁴.

De plus, la MEL a fait le choix d'exercer ces quatre compétences au sein de la même direction afin de mettre en cohérence la gestion du petit cycle comme du grand cycle de

²²¹ Décret n°2014-1600 du 23 décembre 2014 *portant création de la métropole dénommée « métropole européenne de Lille »*, JORF du 26 décembre 2014.

²²² Launay, Jean, « L'émiettement de la maîtrise des ouvrages d'eau et dommageable », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 2024.

²²³ Orange, Gérald, « Entre délégation de service public et régie directe, les enjeux du contrat d'exploitation. Le cas du service de l'eau de la Métropole Rouen Normandie », In Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p. 93.

²²⁴ Entretien avec la DEA de la MEL.

l'eau : « on a intégré l'exercice de cette compétence GEMAPI dans la Direction de l'eau et de l'assainissement pour dire « on cherche à avoir une maîtrise du grand cycle de l'eau, y compris avec la responsabilité que ça importe d'exercice de notre compétence assainissement » »²²⁵. La pertinence de séparer les deux cycles de l'eau ont en effet été remise en question par l'attribution aux intercommunalités de la nouvelle compétence GEMAPI et le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement dans la même année. La GEPU et la GEMAPI sont de plus intégrées dans les rapports annuels de la MEL sur le prix et la qualité des services d'eau potable et d'assainissement²²⁶, ce qui n'est pourtant pas exigé par l'article L2224-5 qui définit ce rapport²²⁷.

La MEL, en tant qu'autorité organisatrice, exerce ces compétences en partie en régie et en partie en délégation. La Direction de l'eau et de l'assainissement est directement chargée de l'investissement sur les réseaux et ouvrages de distribution ainsi que l'assainissement, bien que ce dernier soit dans certains cas confié à des organismes privés via des marchés publics de services²²⁸. L'assainissement des quatre communes de l'ancienne Communauté de communes Haute Deûle était géré en délégation de service public jusqu'à la fin du contrat le 31 mai 2024. La MEL, après avoir repris les obligations afférentes à ce contrat lors de la fusion des deux intercommunalités le 14 mars 2020, a fait le choix de ne pas renouveler ce contrat afin d'exercer elle-même le service. Elle a cependant fait recours à un marché de prestation de services auprès de Suez après délibération en séance du Bureau du 18 octobre 2024²²⁹. Le service public d'assainissement non collectif est lui-aussi exercé en régie²³⁰.

La production d'eau potable, compétence facultative au titre de l'article L2224-7-1 du CGCT, a été confiée en 2016 à Sourcéo, régie à personnalité morale et autonomie financière, en charge du prélèvement de l'eau, de l'achat aux collectivités voisines pour combler les déficits de volume produit, la vente aux distributeurs d'eau potable, et les

²²⁵ Entretien avec la DEA de la MEL.

²²⁶ MEL, *Rapport annuel 2021 sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement*, 2022, pp. 45-49.

²²⁷ *Code général des collectivités territoriales*.

²²⁸ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Rapport d'observation définitives et ses réponses, Régie de production d'eau de la Métropole Européenne de Lille « Sourcéo »*, 16 avril 2024.

²²⁹ Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 18 octobre 2024 relative à l'exploitation et la maintenance des stations d'épuration.

²³⁰ MEL, *Rapport annuel 2021 sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement*, 2022, p. 33.

investissements sur les forages et usines de distribution²³¹. La distribution a été déléguée à Iléo, filiale de Véolia.

Sur une partie de son territoire, la MEL n'exerce pas la compétence eau. En effet, il est possible pour une métropole de déléguer ses compétences eau et assainissement à un syndicat de communes ou un syndicat mixte pour seulement une partie de ses communes lorsque ce syndicat les exerçait déjà avant la date de transfert obligatoire à la Métropole, au titre de l'article L5217-7 du CGCT. Pour vingt-neuf communes de la MEL, la compétence eau continue à être exercée en régie par Noréade²³², syndicat qui regroupe près de 750 communes des Hauts-de-France²³³.

2.1.2. Une expertise forte qui permet à la MEL de s'imposer dans les discussions

Les services de la MEL ont une forte connaissance historique des réseaux et des inondations passées, ce qui leur permet de prendre les décisions appropriées. Notre interlocuteur à la DEA précise que la bonne connaissance de l'historique des réseaux et des fuites leur permet de planifier les travaux à effectuer afin d'assurer le rendement des réseaux²³⁴. Selon notre interlocuteur à l'Agence de l'eau, leur force relève aussi des services « *hyper compétents* » en métrologie, avec « *des services spécifiques qui permettent d'auto-surveiller les systèmes d'assainissement* »²³⁵. En matière d'inondation, la direction de l'urbanisme souligne aussi les « *connaissances de terrain [au-delà des] documents portés par l'Etat, les PPRI* », ce qui permet de mieux prendre en compte les risques dans les règles d'urbanisme²³⁶.

La MEL dispose de plus d'une forte expertise technique, avec des services très compétents, ce qui lui est permis grâce à sa taille. L'Agence de l'eau pointe notamment du doigt sa capacité de disposer d'ingénieurs bien formés et de postes très spécialisés, comme par exemple un ingénieur alloué à la gestion du pluvial, ce qui confère à la MEL un avantage par rapport à des intercommunalités plus petites²³⁷. En effet, le regroupement des communes en intercommunalités leur donne les moyens d'avoir des services internes compétents. En conséquence, ils disposent d'une meilleure capacité à encadrer leurs contrats avec les

²³¹ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Rapport d'observation définitives et ses réponses, Régie de production d'eau de la Métropole Européenne de Lille « Sourcéo »*, 16 avril 2024.

²³² *Ibid.*

²³³ Noréade, *Rapport d'activité 2023, 2024*

²³⁴ Entretien avec la DEA de la MEL.

²³⁵ Entretien avec l'Agence de l'eau.

²³⁶ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

²³⁷ Entretien avec l'Agence de l'eau.

organismes privés dans de meilleurs termes. Le pouvoir que les intercommunalités acquièrent de remunicipaliser leurs services si les contrats ne sont plus favorables leur permet de faire pression sur le monde privé²³⁸. Les économistes reconnaissent l'« évidence » que représente la gestion intercommunale des services d'eau potable et d'assainissement, notamment grâce au pouvoir de négociation qu'elle confère face aux entreprises²³⁹. A ce pouvoir de négociation s'ajoute la capacité d'exercer un contrôle en interne sur ses délégataires, là où les petites collectivités n'ont pas de compétences techniques pour assurer ce suivi²⁴⁰. Ce constat est partagé par la DEA :

« Historiquement, notre direction de l'eau et de l'assainissement, on est à peu près 300 agents, donc, on est quand même une grosse direction [...] Donc, comment on arrive aussi à contrer le sujet de la grande technicité Veolia, parce que la contrepartie, ou le double tranchant, c'est qu'il peut vendre des choses dont vous n'avez pas spécialement besoin, et du coup, nous, on est dotés d'une forte ingénierie pour assurer notre maîtrise d'ouvrage. Donc, en fait, on comprend nos problématiques, on les anticipe, et je pense que la puissance de notre maîtrise d'ouvrage, de notre technicité, nous permet d'avoir du répondant par rapport à la concession de service public- enfin au concédant. Donc, quand on a un sujet qui émerge, une problématique, on la découvre rarement, voire jamais, on sait l'anticiper, et on est plutôt dans la commande d'une réponse que dans une offre de service, "emballez, c'est pesé", qui pourrait exister dans des syndicats plus petits, sur lequel vous n'avez pas la même technicité, et une moins bonne anticipation ou compréhension des problématiques. » (Entretien avec la DEA)

Cette capacité de contrôler le concédant légitime le choix de délégation dans un contexte où celui-ci est en débat. En effet, depuis les années 2010, un mouvement de remunicipalisation des services s'est engagé en réponse au constat que de nombreux délégataires avaient profité de contrats avantageux pour réaliser des marges importantes, en augmentant le prix de l'eau dans un contexte d'inflation, sans que cette hausse ne soit proportionnelle, et sans améliorer la qualité de service ni remédier à la vétusté des ouvrages

²³⁸ Defeuille, Christophe, *La politique publique de l'eau : Gouverner un bien commun*, op.cit., pp. 69, 87.

²³⁹ Guelmamen, Mehdi et Mayol, Alexandre, « Intercommunalités et gestion de l'eau en France. Une analyse économique du droit des collectivités », In Rainaud, Anne, Orange, Gerald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p. 52.

²⁴⁰ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les délégations de gestion de services publics locaux*, Décembre 2024, pp. 94-95.

de production et de distribution d'eau potable²⁴¹. Pour certains, au-delà de la question des prix, la gestion publique de l'eau potable est nécessaire car la gestion privée n'est pas adaptée à un bien commun tel que la ressource en eau²⁴².

Par ailleurs, la MEL ne s'impose pas seulement à ses délégataires. Elle a aussi un pouvoir important sur les autres services de la MEL. Selon la direction de l'urbanisme, « *les experts, c'est eux, et nous on est là pour trouver les réponses les plus adaptées pour répondre aux enjeux qu'ils ont identifiés* », « *c'est la DEA qui donne ses contraintes à prendre en compte pour la ressource en eau, nous on le prend comme un entrant* ». Les différents services négocient sur les détails, en collaboration avec la direction des affaires juridiques, mais, dans les territoires à forts enjeux, la DEA a le dernier mot sur ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas²⁴³.

2.1.3. Des actions de la MEL qui montrent une réelle volonté de préserver la ressource

La MEL fait preuve d'une véritable reconnaissance des tensions sur la ressource détaillées dans le chapitre précédent. Elle comprend les risques posés par la dégradation de ses ressources en eau, avec la possibilité de très forts conflits d'usage causés par les sécheresses répétées si les masses d'eau deviennent trop polluées pour être potabilisées.

Face à ce constat, la MEL affiche une posture volontariste dans l'accomplissement de ses obligations, avec un bilan souvent meilleur que ceux des collectivités voisines et que le bilan national. C'est le cas notamment pour le rendement des réseaux, qui atteint en 2023 88,2 % sur la partie Iléo, 87,76 % sur la partie gérée par Suez avant la fin de son contrat de délégation²⁴⁴, et 81,4 % sur l'ensemble du réseau de Noréade²⁴⁵. Ces résultats sont bien supérieurs à la moyenne nationale, estimée en 2023 à 76 %²⁴⁶, ce que notre interlocuteur de l'Agence de l'eau salue. Ces rendements sont rendus possibles par des investissements importants afin de renouveler au moins 1 % du linéaire chaque année. En 2023, selon le RPQS, 21,75 M € ont été investis afin de renouveler 43,7 des 4 221 km du réseau de distribution d'eau potable de la MEL.

²⁴¹ Defeuille, Christophe, *La politique publique de l'eau : Gouverner un bien commun*, op.cit., pp. 73-81.

²⁴² *Ibid.*, p. 129.

²⁴³ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

²⁴⁴ MEL, *Synthèse du rapport du prix et de la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement - Exercice 2023*, annexé à la délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 20 décembre 2024.

²⁴⁵ Noréade, *Rapport d'activité 2023*, 2024 p. 26.

²⁴⁶ Orange, Gérard, « Entre délégation de service public et régie directe, les enjeux du contrat d'exploitation. Le cas du service de l'eau de la Métropole Rouen Normandie op.cit., p. 88.

« Un réseau d'eau potable, il a à peu près une durée de vie de 100 ans. Du coup, ce qui vous impose un taux de renouvellement d'à peu près 1 % [...] du coup, chaque année, on investit aux alentours de 25 millions d'euros, chaque année, pour renouveler les 1 % du réseau. Du coup, on se situe avec un rendement qui est plutôt bon, on est aux alentours de 90 %. » (Entretien avec la DEA)

La MEL effectue aussi des investissements importants afin de moderniser la gestion de l'eau pluviale. Pendant longtemps, elle a suivi la tendance nationale de mise en séparatif des réseaux d'eau usées et d'eau pluviale lors des opérations de requalification des espaces publics et de création de nouveaux quartiers. Aujourd'hui, selon notre interlocuteur à la DEA, elle se tourne plutôt vers les solutions fondées sur la nature. Au lieu de vectoriser les eaux pluviales, la priorité est mise sur la gestion à la parcelle, ce qui explique les règles d'infiltration. Ce mode de gestion des eaux pluviales est en effet privilégié par la doctrine technique²⁴⁷. De nombreuses délibérations relatives à la reconstruction de voiries montrent la volonté de mettre en place des ouvrages d'infiltration des eaux pluviales. Par exemple, le Bureau a voté lors de sa séance du 27 septembre 2024 en faveur d'un projet de reconstruction de la rue Jules Watteuw qui prévoit l'installation de structures réservoirs pour permettre le tamponnement et l'infiltration des eaux pluviales, déconnectant ainsi 8 505 m² du réseau d'assainissement²⁴⁸.

Cette gestion des eaux pluviales est, comme expliqué dans le chapitre précédent, instrumentale pour bon fonctionnement des ouvrages d'assainissement afin d'éviter les déversements d'eaux usées non traitées vers le milieu naturel. Des travaux importants sont alors en cours de réalisation ou de planification dans les secteurs très vulnérables aux eaux claires parasites. Dans le secteur d'Armentières, où une rivière entre directement dans le réseau d'assainissement et cause des déversements fréquents dans la Lys, des travaux vont être effectués afin de rediriger cette rivière vers un fossé et des lagunes. Selon notre interlocuteur à la DEA, cela engage environ 23 millions d'euros. Dans le secteur de Wattrelos, la station d'épuration n'est plus en mesure de respecter les exigences de traitement en temps de pluie et a été placée dans la liste des équipements non conformes, ce qui expose la MEL à un risque de sanctions financières²⁴⁹. Celle-ci a alors entrepris de rénover la station,

²⁴⁷ Wery, Caty, Afit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale* p. 27.

²⁴⁸ Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 27 septembre 2024 relative aux travaux de requalification de la rue Jules Watteuw - Marché à procédure adaptée – Autorisation de signature.

²⁴⁹ Entretien avec la DEA de la MEL.

et a autorisé le 19 octobre 2024 son président à signer un marché à hauteur de 293 millions d’euros pour les travaux et l’exploitation de la station sur sept ans, attribué au groupement Saur²⁵⁰.

Les représentants de l’Etat, s’ils reconnaissent que la MEL n’est pas toujours conforme à la réglementation, choisissent un discours positif, pointant du doigt les efforts réalisés et un bilan relativement positif en comparaison avec d’autres collectivités. Par exemple, sur l’obligation de traiter 95 % des eaux usées, et donc de ne pas déverser plus de 5 %, notre interlocuteur à l’Agence de l’eau affirme que « *globalement, on doit être de l’ordre entre 5 et 10-12 %, ce qui est dans la très bonne moyenne des agglomérations au niveau du bassin. On a fait de gros progrès quand même.* » La mission régionale d’autorité environnementale rappelle que, bien que toutes les stations soient conformes aux normes de la DERU par temps sec, c’est rarement le cas en temps de pluie. Des travaux sont donc à prévoir sur le moyen à long terme²⁵¹. Nos interlocuteurs continuent cependant à ne pas blâmer la MEL, du fait d’efforts importants qui témoignent d’une volonté de s’améliorer.

« La MEL est assez réactive sur les sujets. C’est des sujets où elle n’est pas du tout en contestation avec ce qu’on peut dire. [...] Après, il faut savoir que des travaux sur des stations d’épuration ou d’assainissement, ce sont des choses qui sont aussi sur le long terme. On ne peut pas mettre en conformité une station sur trois mois. Donc il y a aussi des choses qui prennent du temps. Mais en tout cas, on sait que la MEL travaille aussi à l’améliorer. Et on sait qu’elle ne peut pas non plus faire tout en même temps. Si elle a plusieurs stations qui sont non conformes, elle ne peut pas tout faire en trois mois les huit stations. Donc on sait aussi qu’il y a un échelonnage qui se fait. » (Entretien avec la DDTM)

En ce qui concerne l’assainissement non collectif, le taux de conformité est mauvais, à seulement 62,34 % en 2023²⁵². Cependant, ce taux se situe autour de la moyenne nationale, estimée à 59,9 % en 2015²⁵³, et le nombre d’habitations en ANC est très limité, avec un taux

²⁵⁰ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 18 octobre 2024 *relative à l’extension, reconstruction, exploitation et maintenance de la station d’épuration - Marché Public Global de Performance - Autorisation de signature*

²⁵¹ Mission régionale d’autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d’autorité environnementale Hauts-de-France sur l’élaboration du plan local d’urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, op.cit. p. 43

²⁵² MEL, *Synthèse du rapport du prix et de la qualité des services publics de l’eau et de l’assainissement - Exercice 2023*, annexé à la délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 20 décembre 2024.

²⁵³ Coalition eau, « Les chiffres de l’accès à l’eau et à l’assainissement en France », *Coalition eau* (<https://coalition-eau.org/les-chiffres-de-l-acces-a-l-eau-et-a-l-assainissement-en-france-2/>), 25 novembre 2021, consulté le 31 octobre 2024.

de desserte du réseau d'assainissement collectif très élevé. La pollution causée par l'ANC sur le territoire de la MEL est alors très limitée, faisant dire à notre interlocuteur à l'Agence de l'Eau : *« vous imaginez bien que sur la MEL, bon, je ne vais pas dire que ce n'est pas un problème, mais c'est un problème quand même très minoritaire par rapport à l'assainissement collectif. [...] Moi, je considère que sur la MEL, on a quand même un assainissement non collectif qui est assez peu concerné, ce qui est logique. »*²⁵⁴

La MEL témoigne aussi d'efforts importants en matière de renaturation des cours d'eau et de protection des espaces naturels, ce dont témoigne notamment le Plan de reconquête des cours d'eau voté en 2021, qui comprend 220 millions d'euros via quarante-quatre projets de renaturation espacés jusqu'en 2035, financés via la taxe GEMAPI²⁵⁵. Ces projets, d'après notre interlocuteur à la DEA, permettront en premier lieu de prévenir le risque d'inondation, mais aussi d'améliorer le cadre de vie des métropolitains : *« un cours d'eau, renaturé, ça sera plus joli, ça s'intégrera mieux dans le paysage, ça servira à faire du lien entre des villages et des villes. Et pour qu'on change aussi notre image de ville toujours tournée dos à la rivière, pour essayer d'aller chercher une image un peu ville d'Europe du Nord qui met en lumière ses rivières »*²⁵⁶. En matière de protection des zones humides, nos interlocuteurs témoignent d'une forte implication de la MEL en matière de protection :

« Ce que je vois d'un point de vue de l'Agence de l'Eau, c'est qu'ils les prennent en compte et ils essaient d'avoir une stratégie de conservation et de protection [des zones humides]. Après, certains vous diront que ce n'est pas suffisant. Mais en tout cas, je pense que la MEL a compris tout l'intérêt. » (Entretien avec l'Agence de l'eau)

De plus, la MEL participe par ces actions à la mise en œuvre du Plan eau de l'Etat. Deux ans après son lancement, le constat est assez positif à l'échelle nationale, avec 100 % des mesures initiées et 64 % mises en œuvre²⁵⁷. La MEL a joué un rôle dans la mise en place de ces mesures, avec par ailleurs une longueur d'avance sur certaines thématiques telles que la bonne connaissance de ses réseaux et ouvrages ou la lutte contre les fuites. Elle avait de plus déjà mis en place un réseau d'utilisation de l'eau impropre à la consommation humaine

²⁵⁴ Entretien avec l'Agence de l'eau.

²⁵⁵ Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 relative à la mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et le suivi de réalisation du plan de reconquête de la Marque et de ses affluents - Marché sur appel d'offres ouvert - Autorisation de signature

²⁵⁶ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁵⁷ France Nation Verte, Plan eau, 2 ans après, 100 % des mesures initiées dont 64 % mises en œuvre, France Nation Verte (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/280325PLAN%20EAU_2ans_DP_diffusion.pdf), Mars 2025, consulté le 11 avril 2025.

pour l'arrosage des espaces verts et l'entretien des voiries avec l'eau des pompes de dénoyage des sous-sols de Lille, selon notre interlocuteur à la DEA. Il explique que son service souhaite aussi, en ligne avec les objectifs du Plan eau, développer l'usage des eaux non conventionnelles pour une multiplicité d'usages, notamment industriels. Elle est actuellement en train de réaliser un schéma directeur des eaux non conventionnelles afin de mesurer la faisabilité des divers projets. Par exemple, il évoque la possibilité de réutiliser les eaux usées traitées de la station d'épuration de Neuville-en-Ferrain dans le processus industriel du centre de valorisation énergétique de la même ville, « *qui utilise 100 000 m³ par an pour refroidir ses fours [...] avec de l'eau potable* »²⁵⁸.

Enfin, la MEL ne se contente pas de répondre à ses obligations légales. Certaines de ses décisions pour protéger la ressource en eau relèvent de sa volonté, sans contrainte par les agents de l'Etat, et s'imposeront peut-être comme modèle pour d'autres intercommunalités dans les années à venir.

La première de ces décisions est la démarche Gardiennes de l'eau. Si le préfet avait indiqué à la MEL qu'elle ne prenait pas assez en compte la vulnérabilité de la nappe, il n'avait pas imposé la fermeture complète de toutes les zones ouvertes à l'urbanisation et l'ensemble des restrictions d'activités, installations et usages des sols dans le périmètre des aires d'alimentation de captages. La démarche Gardiennes de l'eau est présentée comme une « *volonté politique de la MEL* » par nos interlocuteurs à la MEL, la DDTM, l'Agence de l'eau et la Chambre d'agriculture²⁵⁹. Cette décision intervient avant l'arrivée du ZAN, ce qui fait dire à notre interlocuteur à la DEA : « *on est que précurseurs du sujet du zéro artificialisation net. Parce que ce qu'on a fait ici, c'est pas plus, pas moins que tout ce qui va s'appliquer dans le reste de la France* »²⁶⁰.

Deuxièmement, la MEL impose aux projets d'aménagements la gestion de l'eau pluviale prioritairement par infiltration. Si cette décision est loin d'être inédite, il n'en reste pas moins que la MEL n'y est pas tenue par la loi. Notre interlocutrice à la DDTM le résume ainsi en ces termes : « *c'est des choses aussi qu'elle demande en plus que nous, on ne demandera pas forcément. En fait, ce n'est pas l'État qui impose qu'on ait une infiltration sur tout projet, c'est plus la MEL qui va au-dessus de nous.* »²⁶¹

²⁵⁸ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁵⁹ Entretiens avec la DEA et la direction de la planification de la MEL, l'Agence de l'eau, la DDTM et la Chambre d'agriculture.

²⁶⁰ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁶¹ Entretien avec la DDTM.

Troisièmement, une des décisions les plus remarquées de la MEL de ces dernières années et la signature en 2023 d'un nouveau contrat de délégation de service public pour la distribution d'eau, dont les termes sont inédits en France. En effet, Iléo achète l'eau qu'il distribue à Sourcéo, régie de la MEL. Il la revend ensuite aux usagers à un prix fixé par la MEL. La nouveauté de ce contrat relève du fait que le prix d'achat à Sourcéo n'est pas fixe : la MEL a établi un volume correspondant à un objectif de diminution de 10 % de consommation d'eau d'ici 2028, soit deux ans plus tôt que l'objectif national. Au-delà de ce volume, le prix du mètre cube acheté à Sourcéo augmente, mais le prix de vente à l'utilisateur reste stable, diminuant les bénéfices pour Iléo. Cela oblige le délégataire à agir pour faire baisser la consommation d'eau, notamment en luttant contre les fuites dans le réseau et en étudiant l'utilisation d'eaux non conventionnelles²⁶².

« Ça a été un peu la révolution parce qu'avant le concessionnaire [...] n'avait aucune incitation intuitive à aller réduire ses consommations. Donc là, on a un peu changé le game avec ce principe-là. Et donc du coup, on a des engagements fort de notre concessionnaire à trouver des solutions qui passent à la fois par des écoutes importantes du réseau d'eau pour éviter qu'il casse, par la distribution et la sensibilisation sur des kits hydro-économes, par la télé-relève aussi qui se généralise. [...] Et des voies aussi de recherche & développement, mais sur lequel on l'accompagne aussi, c'est qu'on est persuadés que des grands consommateurs industriels, type industriels, utilisent par facilité de l'eau, qu'ils payent très cher- de l'eau potable par exemple dans des process industriels qui ne nécessiteraient pas forcément une haute qualité potable, et d'essayer de trouver des sources alternatives pour se substituer à ces utilisations d'eau potable. » (Entretien avec la DEA)

Ainsi, nous comprenons que la MEL est très volontaire dans la mise en place de mesures de protection de la ressource en eau, et engage des dépenses très importantes pour moderniser ses services et restaurer les espaces naturels. Cependant, la MEL n'est pas le seul acteur décisionnaire sur le territoire. Il s'agit de comprendre comment elle s'insère dans un réseau d'acteurs plus large.

²⁶² MEL, « Economiser la ressource », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n°40, p. 14-15.

Partie 2. Une politique publique co-construite avec les autres acteurs concernés, dans un réseau d'acteurs globalement facilitant

2.2.1. En interne à la MEL, une co-construction des thématiques

En premier lieu, la Direction de l'eau et de l'assainissement construit la politique publique de l'eau avec les autres services de la MEL. En effet, pour l'élaboration des orientations et règlements d'urbanisme, la direction de la planification met en place un processus de concertation avec les autres directions, y compris la DEA et la direction des affaires juridiques. Selon nos interlocutrices, la DEA est contactée en amont des procédures afin de pouvoir faire remonter les enjeux, et cette consultation est suivie par « *des décisions collégiales* », où la DEA participe « *complètement à l'écriture des règles* »²⁶³. Notre interlocutrice au service agriculture décrit une collaboration positive avec la DEA : « *on est plutôt concordants [...] on monte des projets communs, parce que, dès le début, on tire dans le même sens.* »²⁶⁴

En second lieu, les services de la MEL collaborent avec les élus. En effet, selon les différents services, la politique de l'eau est aujourd'hui très portée par eux, notamment le président du conseil métropolitain et les vice-présidents concernés. En effet, si la décision de fermer les zones ouvertes à l'urbanisation dans le périmètre de l'AAC Sud de Lille dans le PLU2 en 2019 fait suite à un « *coup de bâton* » préfectoral, ce dernier a donné lieu à un véritable « *revirement politique, où la présidence et la vice-présidence en charge de l'aménagement ont pris une décision ferme, c'est de figer l'urbanisation sur ce secteur-là* », selon notre interlocuteur à la DEA²⁶⁵. Une de nos interlocutrices à la direction de la planification, urbaniste conseil territoire chargée du territoire des Gardiennes de l'eau, confirme que « *le VP à l'urbanisme de l'époque a créé le terme de Gardiennes de l'eau et la charte en même temps que le PLU2, avec la décision politique de fermer les zones d'extension AUC et AUD.* » Si les maires des communes concernées « *râlent* » encore, « *l'ouverture de zones AUC et AUD dans le PLU3 n'a même pas été discutée [...] le climat est généralement apaisé.* »²⁶⁶

La présence de « *maires moteurs* » est un vrai atout pour faire avancer les projets dans les territoires, en comparaison aux territoires « *où il faut commencer par repartir de la*

²⁶³ Entretien avec la Direction de la planification de la MEL.

²⁶⁴ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

²⁶⁵ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁶⁶ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

pédagogie, l'intérêt du sujet », selon notre interlocutrice. En effet, la littérature fait état des problèmes qui peuvent survenir lorsque les acteurs techniques et politiques sont en conflit sur les décisions, ce qui souligne les bénéfices d'un consensus entre ces deux catégories d'acteurs²⁶⁷. La DEA partage cette vision positive des élus volontaires.

« Le vice-président à l'eau porte le sujet de l'eau, et donc il était en cohérence avec ce qu'on disait, d'essayer d'avoir un objectif de meilleur état des masses d'eau, donc on était en cohérence. [...] Là, j'anime une politique qui est issue d'une volonté du président de la MEL, par exemple en termes de cours d'eau, importante. Du coup c'est très facilitateur, et j'ai un élu référent à l'exercice de la compétence GEMAPI qui est dans la ligne politique de l'élu et qui défend mordicus les ambitions métropolitaines, y compris face à la profession agricole. » (Entretien avec la DEA)

2.2.2. Le soutien des services et établissements publics de l'Etat

Comme cela a été expliqué précédemment, l'Etat garde un rôle dans l'action publique après le transfert de nombreuses de ses compétences dans le contexte de la décentralisation. D'un Etat directif, il se transforme en Etat animateur, selon les termes de Donzelot et Estèbe, et laisse la responsabilité opérationnelle de l'action aux acteurs locaux et sectoriels. Ce rôle d'animateur lui laisse tout de même une place significative dans l'élaboration des politiques publiques et l'accompagnement des acteurs territoriaux²⁶⁸. Notre interlocuteur à la DEA, qui a réalisé l'ensemble de sa carrière à la MEL, témoigne de ce changement :

« J'ai connu en début de carrière un État très régalien, très directif, [qui est devenu] un État plutôt accompagnateur. C'est sûr qu'il- voilà, il ne peut pas être et le marteau, et l'enclume en même temps, donc il essaye de nous aider, en fait, sur un certain nombre de choses. En termes de ressources, ils sont plutôt facilitateurs aussi. » (Entretien avec la DEA)

Notre interlocutrice à la DDTM a un point de vue similaire sur cette coopération : « on est quand même moteur, pas dans le sens où c'est nous qui mettons en place les actions, c'est la compétence de la MEL, mais où on les pousse à mettre des actions en place et à nous rendre compte de ce qu'ils font ». Cette coopération prend la forme de réunions régulières entre les services de la MEL et ceux de la DDTM :

²⁶⁷ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain*, op.cit., p. 92.

²⁶⁸ Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État », art.cit., p. 208.

« Typiquement, voilà comment ça se matérialise : moi j'ai des rencontres semestrielles avec les services de la DDTM pour faire une revue de projet générale de l'ensemble de nos projets. Et une revue d'ambiance un peu sur le territoire, sur l'acceptation de nos projets ou pas, là-dessus, eu égard aussi aux mêmes retours qu'ils ont de leur côté au niveau de service préfectoral. » (Entretien avec la DEA)

« Ils vont nous indiquer un petit peu quels sont les dossiers actuellement, quelles sont les actions qu'ils mettent en place. Donc, en fait, c'est des points comme ça régulièrement qu'on fait avec la métropole. On échange sur les dossiers qu'ils ont en cours, sur des dossiers réglementaires qui vont arriver chez nous. Si ce n'est pas suffisant, nous, on essaie de porter une doctrine de l'État en disant, attention, sur ce sujet-là, ce n'est pas suffisant » (Entretien avec la DDTM)

La DDTM est de manière générale assez satisfaite de cette coopération, décrivant des débats constructifs : *« On a chacun, aussi, nos directives qui arrivent, mais ce qui est sûr, c'est qu'on arrive très bien à travailler ensemble, on se passe les messages, et quand ce n'est pas suffisant, on leur dit. Quand eux nous disent, là, ça ne passera pas, notre élu ne veut pas, on essaie de voir comment on peut faire autrement, mais en tout cas, en effet, il y a des échanges réguliers qui se passent bien dans l'objectif d'avancer de manière commune. »*²⁶⁹

L'Agence de l'eau participe elle-aussi à la mise en place des programmes de la MEL pour protéger la ressource en eau. Ce rôle ne relève pas directement de la planification ni de la stratégie, bien que la MEL soit tenue de respecter les orientations du SDAGE établies à l'échelle du bassin-versant. Elle opère néanmoins un soutien financier : *« on essaie de les soutenir », « on essaie de les suivre parce que c'est quand même des projets qui sont assez onéreux »*²⁷⁰. Ce rôle est prévu à l'article L213-9-2 du Code de l'environnement, qui dispose que *« l'Agence de l'eau apporte un concours financier »* sous forme de subventions, primes de résultats ou avances remboursables²⁷¹. Son programme d'intervention pour la période 2025-2030, adopté par le conseil d'administration du comité de bassin le 15 octobre 2024 prévoit des aides financières pour l'ensemble du bassin versant à hauteur de 1,279 milliards d'euros sur six ans. Parmi les actions soutenues figurent certaines des actions de la MEL, telles que la renaturation, le maintien des zones humides, la protection des aires d'alimentation de captages sensibles, ou les programmes de baisse de la consommation

²⁶⁹ Entretien avec la DDTM.

²⁷⁰ Entretien avec l'Agence de l'eau.

²⁷¹ Code de l'environnement.

individuelle²⁷². Notre interlocuteur mentionne aussi des aides pour renouveler les conduites de canalisation d'eau potable.

Au-delà de son accompagnement financier direct à la MEL, l'Agence apporte des financements aux particuliers et porteurs de projets. Elle soutient notamment la mise en conformité des ouvrages d'assainissement non collectif en zones sensibles. En effet, notre interlocuteur nous explique que, s'il considère que l'impact des ANC non conformes est anecdotique à l'échelle de la MEL, ce constat n'est pas applicable dans les aires d'alimentation de captages prioritaires, où « *il faut être très vigilants à ce que les assainissements non collectifs soient en bon état et fonctionnent bien. Parce que là [...], on pourrait directement aller contaminer la nappe phréatique* ». Ce programme d'aide, qui avait été fermé, a été réouvert au programme d'intervention pour 2025-2030 du fait d'une « *forte demande des élus* », mais est restreint aux zones prioritaires, parce qu'une ouverture des aides à l'ensemble des détenteurs d'ouvrages d'ANC non conformes n'est pas financièrement atteignable pour l'Agence de l'eau à ce jour.

Elle apporte aussi des aides pour l'utilisation d'eaux non conventionnelles là où l'eau potable n'est pas nécessaire, notamment pour les industriels : « *beaucoup d'industriels, de plus en plus d'ailleurs, nous appellent en disant, on a un projet qui consisterait à faire soit du recyclage, soit de la réutilisation de l'eau dans notre process, qui permet in fine de faire des économies en eau. Donc, bien sûr, tous ces projets sont finançables par l'agence de l'eau* »²⁷³.

2.2.3. Un processus de consultation auprès des acteurs concernés

La loi impose aux collectivités de consulter un certain nombre d'entités extérieures dans le cadre de la révision de plans locaux d'urbanisme. Le Code de l'urbanisme, à ces articles L132-7, L132-9, L153-16 et L153-17, définit un certain nombre de personnes publiques associées, soit obligatoirement, soit à leur demande. Cette liste inclut notamment l'Etat, la Chambre d'agriculture, la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), ou encore les communes limitrophes et EPCI directement intéressés²⁷⁴. La mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) est aussi saisie au titre de l'article R122-16 du Code de l'environnement, qui soumet les PLU à

²⁷² Agence de l'Eau Artois-Picardie, « 12e programme d'intervention 2025-2030 », *Agence de l'eau Artois-Picardie* (<https://www.eau-artois-picardie.fr/12eme-programme-dintervention-2025-2030>), publié le 21 novembre 2024, consulté le 12 février 2025.

²⁷³ Entretien avec l'Agence de l'eau.

²⁷⁴ *Code de l'urbanisme*.

l'évaluation environnementale. Le PLU arrêté est aussi soumis à une enquête publique, au titre de l'article 153-19 du Code de l'urbanisme, dans les conditions établies par le Code de l'environnement dans le cadre de l'évaluation environnementale²⁷⁵.

Les annexes du PLU3 de la MEL démontrent que ces consultations ont été effectuées et les demandes traitées, bien qu'elle n'ait pas choisi de donner suite à toutes les demandes. Elle a par exemple, suite à la demande de l'Etat et de la MRAe, diminué la consommation maximale d'espace autorisée, qu'elle établit à 671 ha plutôt que 691. Cette diminution semble assez faible mais est tout de même saluée par la MRAe²⁷⁶.

Notre interlocutrice chargée de l'élaboration et de l'évolution des documents d'urbanisme à la MEL explique que de nombreux retours ont été pris en compte, ce qui est visible dans les documents d'urbanisme finalisés. Cependant, certaines demandes n'ont pas été prises en compte car elles ne relevaient pas du PLU, et d'autres ont été rejetées suite à des « *analyses croisées entre les différents services* ». La DEA a alors pu rejeter certaines demandes de modification du PLUi afin de mieux protéger la ressource en eau²⁷⁷.

La Chambre d'agriculture est ainsi consultée sur les documents d'urbanismes, mais aussi sur d'autres projets. Notre interlocutrice affirme avoir une convention de partenariat qui leur permet d'échanger régulièrement, « *qui fait qu'on essaie d'avoir ce contact le plus en amont possible des procédures pour éviter de se retrouver à rendre des avis sur des sujets qui auraient pu finalement être décelés bien avant* »²⁷⁸. Cet engagement est approfondi par la charte agriculture et urbanisme, signée en 2022, qui favorise la prise en compte des enjeux de l'agriculture dans l'aménagement urbain, en collaboration étroite avec la CDPENAF afin notamment de limiter la consommation d'espaces agricoles²⁷⁹. Notre interlocutrice à la Chambre, qui travaille au service de l'aménagement territorial, effectue ainsi un suivi des dossiers ayant un impact sur le foncier agricole, notamment les zones d'extension de crue et les aménagements routiers, y compris pour les mobilités douces. Elle intervient non seulement dans le cadre du PLUi, mais aussi dans le contexte des multiples projets de la Métropole²⁸⁰.

²⁷⁵ Code de l'environnement.

²⁷⁶ MEL, Plan local d'urbanisme, annexe n°4 à la délibération d'approbation du PLU3 du 28 juin 2024, déclaration au titre de l'article L122-9 du Code de l'environnement

²⁷⁷ Entretien avec la Direction de la planification de la MEL.

²⁷⁸ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

²⁷⁹ Préfet du Nord, Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, Association des Maires de France, Association des Maires Ruraux de France *Charte Agriculture et Urbanisme du Nord*, Septembre 2022, 88 p.

²⁸⁰ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

La Chambre d'agriculture se dit globalement satisfaite, avec « *beaucoup de choses positives dans la prise en compte de [ses] remarques* », mais la consultation de donne lieu qu'à un « *avis simple* », avec certaines limites : « *si [la MEL] a envie d'apporter une contrainte sur un point ou un autre, malheureusement on est bloqués quand même, on n'a pas un pouvoir coercitif sur les documents d'urbanisme* »²⁸¹. La direction de la planification reconnaît en effet que la MEL n'accède pas à toutes ses demandes : « *il y a certaines choses sur lesquelles on n'est d'accord avec eux, voilà, c'est discutable. Il y a d'autres choses où pour la DEA ça a été non sur certaines choses.* »²⁸²

En dehors du PLUi, la MEL consulte aussi une multitude d'acteurs dans le cadre de ses projets, notamment lorsque ceux-ci relèvent du régime de l'autorisation environnementale. Dans la cadre de la rénovation de la station d'épuration de Wattrelos, par exemple, la MEL a sollicité la MRAe, le conseil scientifique régional du patrimoine naturel des Hauts-de-France, la Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle et l'ARS pour avis, auxquels elle a ensuite répondu à l'été 2024²⁸³.

Dans ce cadre, elle a aussi eu recours à une consultation préalable en 2021 afin de récolter les avis du public, puis une enquête publique en septembre-octobre 2024. Ces instances de consultation du public ont révélé un intérêt pour le projet, avec quelques centaines de consultations des documents, mais une participation très faible : une participation en 2021 et deux 2024²⁸⁴. Comme nous le verrons plus tard, le caractère démocratique du processus décisionnel de la MEL est remis en question.

Partie 3. Une mise en œuvre dépendante de la collaboration des différents acteurs, pour laquelle les pouvoirs publics adaptent leurs attentes et cherchent à apporter un accompagnement adapté

2.3.1. Le processus de co-construction des problématiques peut mener au compromis

L'analyse classique de la décision en politique décrit deux temps : d'abord, la formulation de propositions par les pouvoirs publics, ensuite, des compromis pour trouver

²⁸¹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

²⁸² Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

²⁸³ Département du Nord, Rapport d'enquête publique, *Demande d'autorisation environnementale portant sur l'extension et la reconstruction de la station des eaux usées, phase 1, sur les communes de Leers et Wattrelos*, 13 octobre 2024, p. 10-13.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 13, 21

une solution²⁸⁵. Si cette analyse est remise en question, elle présente tout de même l'importance de la mise au débat des décisions à prendre, qui peut mener à une adaptation des choix en matière d'action publique. Les acteurs doivent chercher à faire consensus, parfois en simplifiant et en incrémentalisant les mesures prises, du fait de la réticence à la mise en place de réformes d'ampleurs²⁸⁶.

La MEL cherche tout d'abord une posture de conciliation, en interne comme en externe. Comme expliqué précédemment, les politiques publiques de la Métropole sont co-construites avec les différents services. Ils sont ainsi amenés à être confrontés à des désaccords, menant nécessairement à des formes de consensus. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL décrit une telle position de la part du vice-président :

« Je dirais que la posture de notre vice-président, c'est une posture de conciliation. C'est-à-dire que l'objectif, ce n'est pas de se battre contre tout, mais c'est de, voilà, de réaffirmer la place de l'agriculture, de minimiser au maximum les impacts et d'essayer de vraiment valoriser ce territoire agricole pour tout ce qu'il amène au territoire, que ce soit idées de chaleur, biodiversité, alimentation, gestion de l'eau, etc., pour qu'ils prennent une vraie place et puis juste être la partie invisible en attente de projets, Donc, plutôt en soft power sur le sujet. »²⁸⁷

Cette pratique de la conciliation est aussi mise en œuvre avec les acteurs externes à la MEL, comme la Chambre d'agriculture. La MEL peut reconnaître le bien fondé des demandes de la Chambre et y accéder. Cela a notamment été le cas lors de la dernière révision du PLUi, suite au constat de l'incohérence du règlement du PLU2 en zone A sur certains points :

« En fait, en termes de constructibilité [...] on s'était rendu compte à l'usage que la MEL avait finalement entre guillemets dupliqué les règles qui étaient celles d'une protection forte sur l'aire d'alimentation de captage donc en AAC. Les règles étaient quasiment celles de la DUP, donc quand même très bloquantes, et on en arrivait à du coup interdire la construction de bâtiments agricoles ou même des serres, donc c'était quand même très très bloquant. Tout ça s'est assoupli dans le cadre du PLU3 parce qu'entre deux on a pu bénéficier de quelques années de retours d'expériences

²⁸⁵ Ribémont, Thomas, Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien, Gourgues, Guillaume, et Hoeffler, Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, p. 109.

²⁸⁶ *Ibid.*, 110-113)

²⁸⁷ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

où on se rendait compte que des projets agricoles ne pouvaient pas sortir de terre. [...] La MEL [...] s'était rendu compte qu'elle-même était dure et s'était un peu tiré une balle dans le pied, donc très vite le VP à l'agriculture de l'époque s'était dit que dans la révision qui suivrait c'est quelque chose qu'il faudrait prendre en compte. »²⁸⁸

Parfois, cette volonté de conciliation mène la MEL à prendre des actions sans les considérer nécessairement utiles, dans l'esprit de coopérer avec certaines instances telles que la Chambre d'agriculture. En effet, comme vu précédemment, notre interlocutrice avait salué les efforts réalisés par la MEL pour réaliser plus de curages des cours d'eau pour lutter contre les inondations. Notre interlocuteur à la Direction eau et assainissement a un avis plus mitigé sur la question :

« Parfois on nous mène à faire des curages, alors qu'on est pas super convaincus, mais il faut le faire parce que ça tient plus politiquement sur le sujet et, quand bien même nos élus sont dessus, à un moment, il faut faire aussi quelques concessions. »²⁸⁹

Dans le cadre des Gardiennes de l'eau, la direction de la planification, avec l'accord de la DEA, a adapté le règlement afin de s'adapter à certaines des contraintes du territoire. Ces adaptations comprennent d'une part une autorisation d'ouverture de certaines zones à l'urbanisation sous certaines conditions, et d'autre part une adaptation des règles applicables à chaque parcelle.

En effet, le règlement du PLU3 interdit l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, ainsi que la construction ou l'extension de nouvelles installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) au sein du périmètre de l'AAC²⁹⁰. Cependant, selon une de nos interlocutrices à la direction de la planification, les projets qui avaient déjà obtenu une autorisation ne seront pas interdits. De plus, certaines ICPE déjà implantées sont exclues de cette interdiction d'extension « lorsqu'elles sont nécessaires au bon fonctionnement des services publics hospitaliers, pénitentiaires et aux activités civiles courant à la défense nationale »²⁹¹.

²⁸⁸ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

²⁸⁹ Entretien avec la DEA de la MEL.

²⁹⁰ MEL, *Plan local d'urbanisme, règlement écrit, Livre I. Dispositions générales applicables à toutes les zones, approuvé par le conseil de la Métropole européenne du Lille le 28 juin 2024*, p. 45-46.

²⁹¹ *Ibid.* p. 47.

« Pourquoi ils sont exclus ? Parce qu'ils répondent à des enjeux aussi d'intérêt public. [...] Donc, là, les élus sont assez à l'aise en disant que ça restera de toute façon, même s'il y a des projets, des choses très limitées. [...] On ne va pas aller déplacer tout le CHU. Nous, celui de Seclin, on est au cœur du territoire Gardiennes de l'eau. Il faut quand même que ces gens-là aient accès à un certain nombre de soins. Eux, par exemple, ils ont le droit de cocher certaines cases ICPE. [...] Et puis, si un jour, pour des questions de normes, ils ont besoin d'étendre quelque chose, bon, ben, c'est un peu compliqué. Ils vont pas aller bouger toute une prison. C'est un peu comme un hôpital. Et l'aéroport, c'est pareil, c'est d'autoriser ce développement parce qu'on ne va pas bouger tout l'aéroport. Oui, ils sont en partie sur le territoire de l'AAC. Il faut composer avec l'existant. Et ça fait partie d'équipements qui répondent aussi à leurs besoins territoriaux. Ils sont là. Eux, effectivement, sont des exceptions, parce qu'ils répondent à l'intérêt général et qu'on ne va pas aller bouger tout un aéroport ou tout un hôpital. » (Entretien avec la direction de la planification)

Le projet d'extension et de modernisation de l'aéroport ne fait pourtant pas consensus. L'enquête publique avait soulevé de nombreuses inquiétudes relatives à la pollution sonore, à la consommation de terres agricoles, mais aussi aux risques de pollution de la nappe²⁹². Lorsque le projet avait obtenu une autorisation environnementale en 2022, trois associations avaient effectué une demande de suspension, et les maires de Fretin et Lesquin avaient refusé d'accorder le permis de construire. Les motifs relevaient en partie de la mauvaise prise en compte de l'impact du projet sur la nappe de la Craie. Le tribunal administratif de Lille a cependant rejeté cette demande, statuant que la procédure avait été respectée²⁹³.

L'étude d'impact montre en effet une volonté de gérer au mieux les eaux polluées du site par infiltration après passage par un séparateur d'hydrocarbures, conformément aux obligations réglementaires, et de prévenir les risques de pollution des nappes lors des opérations de forage en vue de la géothermie²⁹⁴. Cependant, si les ouvrages de stockage et de gestion des eaux pluviales sont capables de traiter une pluie vicennale, le risque de

²⁹² Lebon, Christian, Dumortier, Jean-Marc et Yoyotte, François, *Projet de modernisation de l'aéroport de Lille, Rapport d'enquête, demande d'autorisation environnementale et permis de construire - enquête publique unique du 10 janvier 2022 au 01 mars 2022*, 1 avril 2022

²⁹³ TA Lille, ord. 5 décembre 2022, *Association non à l'agrandissement de l'aéroport de Lille et autres*, n°2208424.

²⁹⁴ Arrêté préfectoral d'autorisation environnementale (au titre des articles L. 181-1 et L. 214-3 I du code de l'environnement) relatif au projet de modernisation de l'aéroport de Lille-Lesquin sur le territoire des communes de Avelin, Fretin, Lesquin, Templemars et Vendeville (Nord), 6 juillet 2022

pollution de la nappe de la Craie reste important en cas de précipitation plus importante. D'autre part, les essais de géothermie peuvent être inquiétants. Si cette pratique a un impact sur l'eau globalement très faible si les ouvrages sont bien construits, le risque de contamination des aquifères sensibles au droit d'une exploitation de géothermie est significatif en cas d'accident. Or, la probabilité de fuites en cours d'exploitation est jugée « probable sur la durée de vie du système même avec des techniques ou pratiques récentes »²⁹⁵. La Commission locale de l'eau avait d'ailleurs émis un avis défavorable sur la partie géothermie du projet²⁹⁶.

Malgré ces inquiétudes, le projet d'extension de l'aéroport est en cours, avec l'aval de la MEL, qui a exprimé un avis favorable accompagné de recommandations techniques²⁹⁷. Le caractère d'intérêt national permet ainsi à l'aéroport de déroger aux restrictions imposées sur le périmètre de vulnérabilité des captages du Sud de Lille.

Au-delà de ces dérogations, le PLU3 prévoit une gradation des normes applicables en zone Uge (zones urbaines Gardiennes de l'eau). Par exemple, le coefficient de pleine-terre est adapté en fonction du type de projet, variant entre 20 et 40 % en fonction de la surface de l'unité foncière et de la destination du terrain²⁹⁸. Selon la direction de la planification, cette adaptation est nécessaire afin de ne pas empêcher les communes de construire des équipements, et de permettre une amélioration de l'existant.

« On a assoupli davantage la réglementation, notamment sur les projets de renouvellement urbain, pour dire que si on était sur l'amélioration de l'existant, typiquement une parcelle 100% imperméabilisée, des fois, d'arriver à 40% de pleine terre, c'est très compliqué, notamment sur des petits fonciers. Donc ça, par exemple, on l'a assoupli, parce qu'on s'aperçoit aussi que pour le renouvellement urbain, ça va être très, très complexe. [...] Pour l'industrie, on a eu 30% parce qu'on sait que 40%, ça va être très compliqué. Et pour tout ce qui est équipements d'intérêt collectif, on a mis 25% parce qu'on ne va pas empêcher une commune d'aller refaire une école ou ce genre de choses. On sait que les 40% vont être très compliqués à obtenir dans

²⁹⁵ Gombert, Philippe, Lahaie, Franz et Cherkaoui, Auxane, « Etat des lieux des risques, impacts et nuisances liés à la géothermie profonde », *Journées nationales de Géotechnique et de Géologie de l'Intérieur, Champs-sur-Marne 2018*.

²⁹⁶ Lebon, Christian, Dumortier, Jean-Marc et Yoyotte, François, *Projet de modernisation de l'aéroport de Lille, Rapport d'enquête, demande d'autorisation environnementale et permis de construire - enquête publique unique du 10 janvier 2022 au 01 mars 2022*, 1 avril 2022, p. 47.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 50

²⁹⁸ MEL, *Plan local d'urbanisme, règlement écrit, Livre I. Dispositions générales applicables à toutes les zones*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 28 juin 2024, p.52.

*ces cas de figure-là. On a essayé d'être plus proches de la réalité aussi pour ne pas bloquer ce territoire-là. Il y a des habitants aujourd'hui sur ce territoire-là et ils ont droit à un certain niveau de service aussi. »*²⁹⁹

Par ailleurs, le préfet adapte aussi ses attentes aux contraintes des communes Gardiennes de l'eau, dans la limite de ses pouvoirs. En effet, toutes les communes sont soumises à des sanctions par le préfet en cas de manquement aux obligations de constructions de logements sociaux au titre de la loi SRU, comme mentionné dans le chapitre précédent. Notre interlocutrice à la DDTM explique que le préfet du Nord a fait le choix d'appliquer une pénalité financière supplémentaire aux communes où le constat est fait que « *c'est répété d'année en année et qu'elle[s] ne [font] pas d'effort pour s'améliorer* ». Cependant, du fait contraintes liées à l'AAC, le préfet n'applique pas cette carence aux communes Gardiennes de l'eau :

*« Donc, ça veut dire que, certes, l'amende classique, s'ils ne respectent pas le taux de logement social, elle est donnée parce qu'elle est obligatoire, on ne peut pas déroger. Par contre, [...] le préfet a décidé de ne pas carencer ces communes pour tenir compte du fait qu'ils avaient des contraintes supplémentaires vis-à-vis de la ressource en eau. Donc, c'est juste pour te montrer qu'on peut aussi essayer de tenir compte de ce que nous font remonter les élus, les communes, du fait qu'ils ont des problématiques et des difficultés supplémentaires avec cette protection de la ressource en eau et qu'on essaie de l'appliquer comme on peut. Alors, on ne peut pas toujours parce que quand il y a des choses qui sont décidées en haut et on ne peut pas revenir sur tout. Mais en tout cas, il y a quand même des leviers qui sont aux mains du préfet qui peuvent être activées aussi »*³⁰⁰

2.3.2. Une volonté de la MEL d'accompagner les communes, habitants et porteurs de projets afin d'assurer une protection efficace de la ressource

Si les communes Gardiennes de l'eau acceptent aujourd'hui l'effort environnemental qui leur est demandé, certains maires expriment un sentiment d'abandon. Dans le journal de la MEL, Hiazid Belabbes, maire de Santes, critique cette situation :

« Aucun soutien de l'Etat ni de la MEL n'est apporté aux communes « gardiennes de l'eau » pour compenser leur effort environnemental : ni aides spécifiques, ni

²⁹⁹ Entretien avec la direction de la planification.

³⁰⁰ Entretien avec la DDTM.

allègements pour répondre aux obligations de mixité sociale imposées par la loi SRU, malgré la rareté des terrains constructibles. »³⁰¹

Pourtant, nos entretiens à la MEL mentionnent un accompagnement spécifique apporté aux communes dans le cadre d'un projet de territoire « *qui englobe, en fait, un gel de l'urbanisation, un développement de l'agriculture et des espaces naturels, et la recherche d'un vivre-ensemble différent et d'une mutualisation différente des services pour prendre en compte cette spécificité de la nappe.* » Ce projet, « *intégré dans nos stratégies de développement du territoire* » pousse à une réflexion différente menée à par la MEL en collaboration avec les communes. Il implique la mutualisation de certains équipements plutôt que la continuation d'un modèle où « *chacun construisait son complexe sportif.* »³⁰²

De plus, nos interlocutrices à la direction de la planification expliquent avoir obtenu l'accompagnement des communes par des organismes spécialisées afin de prendre en compte les besoins d'urbanisation sans étalement urbain dans des communes plus petites.

« Mais donc, les communes, elles sont accompagnées. Elles ont [les assouplissements des règles du PLU], elles ont des projets aussi menés avec l'ADULM, et là, on a un fait aussi une délibération en octobre, pour être accompagnés par la SPLA Fabrique des Quartiers, justement, sur des montages fonciers et opérationnels complexes en renouvellement urbain, sur des petits fonciers, sur des communes plutôt périurbaines. Donc là, on a un million de budget d'études sur cinq ans. Donc c'est pour ça, en fait, que, oui, elles râlent, les communes mais on essaie de les accompagner au mieux pour dire, oui, on vous a mis des règles plus contraignantes pour votre commune, on sait que c'est compliqué, mais on vous accompagne. »³⁰³

Par ailleurs, la MEL cherche à encourager les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques plus vertueuses pour la ressource en eau, afin de rendre ces démarches techniquement et financièrement accessibles. La démarche Gardiennes de l'eau a déjà permis aux agriculteurs dans le secteur d'accéder à une plus grande stabilité foncière, comme expliqué précédemment. La Métropole cherche par ailleurs à accompagner les agriculteurs sur les débouchés, cités comme un des obstacles à la transition agroécologique.

³⁰¹ MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 35.

³⁰² Entretien avec la DEA de la MEL.

³⁰³ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

« Donc nous, il faut qu'on arrive nous, MEL, parce qu'on a vraiment un bassin de vie assez important, une capacité à leur donner des filières de débouchés. Et si on donne des normes et on rémunère suffisamment bien, [et qu'on accompagne] ces agriculteurs qui ont une démarche vertueuse vers ces filières de débouchés, soit de mise en conserverie par exemple, soit d'alimentation, des EHPAD, des écoles, etc., on arrivera à faire changer les choses. Là, on est en train de restructurer notre stratégie agricole. Je pense que naïvement au début, on a pensé que les stabiliser foncièrement et leur faire prendre conscience qu'ils sont au-dessus de la nappe, ça suffirait. En fait, on va répondre à ça. Il faut aussi les accompagner sur la filière aval, et c'est ça qu'on est en train de travailler maintenant. »³⁰⁴

Cet accompagnement comprend aussi des aides financières. Ces aides sont en principe celles de la PAC, mais la MEL prévoit un système de paiements pour services environnementaux (PSE) afin d'apporter un soutien supplémentaire aux agriculteurs pour lesquels la PAC n'est pas suffisante ou appropriée, selon notre interlocutrice à la MEL. Le succès de cette démarche sera à mesurer au fil de sa mise en place³⁰⁵.

La Métropole, avec l'appui de l'Agence de l'eau et de son délégataire Iléo, accompagne les projets de sobriété hydrique pour les industriels. En effet, Iléo a pour projet de signer des contrats de sobriété hydrique avec mille deux cents gros consommateurs avant la fin du contrat actuel³⁰⁶. Selon la MEL, en 2024, cent vingt contrats ont déjà été signés³⁰⁷. Des réflexions sont aussi engagées pour utiliser des eaux impropres à la consommation humides dans les process industriels où l'eau potable n'est pas nécessaire. Comme indiqué précédemment, la MEL est en cours d'élaboration d'un schéma directeur des eaux non conventionnelles, ce qui implique de rechercher des industriels volontaires pour la mise en place de telles mesures³⁰⁸.

Pour conclure ce chapitre, la MEL joue un rôle central dans la prise de décision de la politique de l'eau sur son territoire. Sa direction de l'eau et de l'assainissement, forte de compétences et d'expertise, dirige les négociations, à la fois en interne à la Métropole et

³⁰⁴ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³⁰⁵ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³⁰⁶ Pradier, Elsa, « La métropole de Lille révolutionne le modèle économique de la concession en eau », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 20.

³⁰⁷ MEL, « Objectif : 65 millions de m³ économisés en 10 ans », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Mars 2025, n°48, p. 22.

³⁰⁸ Entretien avec la DEA de la MEL.

Un réseau d'acteur autour de la Métropole européenne de Lille en collaboration pour décider des mesures à prendre

avec les instances extérieures. Celles-ci sont généralement très satisfaites des efforts de la MEL en matière de protection de la ressource en eau et sont assez facilitantes envers elle, bien qu'elles doivent parfois la pousser à aller plus loin. Sur certains sujets, elles s'opposent aux décisions de la MEL et un compromis doit être trouvé, ce pourquoi la MEL peut parfois adapter ses positions, tout en continuant à insister sur l'importance de la ressource en eau.

Chapitre 3. : Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

Le paysage administratif et le cadre normatif français sont reconnus pour leur complexité. Les évolutions successives des structures dépositaires de l'autorité publique et de l'attribution des compétences ont donné naissance à un écosystème institutionnel au sein duquel les administrés comme les administrateurs peinent à trouver du sens, d'où l'expression de « millefeuille administratif »³⁰⁹. L'enchevêtrement horizontal comme vertical des rôles et des hiérarchies rend difficile la compréhension des rôles et responsabilités de chacun³¹⁰. Cet enchevêtrement est aussi ressenti dans le domaine de l'eau³¹¹. La mission régionale pour l'autorité environnementale regrette la superposition d'outils par la MEL qui rendent complexe la mise en œuvre des mesures prévues dans son PLU et causent une mauvaise visibilité³¹².

En effet, la superposition des normes et structures existantes sur le territoire fragilisent la lisibilité et l'accessibilité des normes et actions de la MEL (3.1). De plus, dans le domaine de l'eau, l'enchevêtrement des compétences est d'autant plus complexe que les périmètres pertinents pour la ressource en eau ne correspondent pas aux périmètres administratifs existants sur le territoire (3.2). En tout état de cause, la MEL tente de mettre en place de nouveaux outils et structures en partenariat avec les autres acteurs du territoire dans le but de faciliter l'action publique en faveur de la protection de la ressource (3.3).

³⁰⁹ Ribémont, Thomas, Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien, Gourgues, Guillaume, et Hoeffler, Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, *op.cit.*, p. 223.

³¹⁰ Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, *op.cit.*, p. 41.

³¹¹ Rézenthel, Robert, « Les compétences des collectivités territoriales sur les cours d'eau, les espaces lacustres et maritimes », *op.cit.*, p. 25.

³¹² Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, p. 9.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

Partie 1. Une multiplication et superposition des normes qui s'appliquent sur le territoire et compliquent leur lisibilité et leur acceptabilité

« Le cadrage, il est quand même nécessaire, sinon ça partirait dans tous les sens. Après, c'est la multiplication des règles qui est parfois mal vécue. »³¹³

3.1.1. La superposition des cadres normatifs pose des questions de cohérence et de clarté

Le droit français est connu pour sa complexité, qui devient un obstacle à la lisibilité des normes pour les administrés, mais aussi parfois pour les administrateurs. Se superposent les normes nationales éparpillées dans une multitude de codes ainsi que des normes locales, telles que celles imposées par le préfet, les actes des collectivités décentralisées, ou encore les multiples plans et programmes prévus par la loi³¹⁴. En conséquence, la protection de la ressource en eau sur le territoire de la Métropole européenne de Lille se heurte à une difficile compréhension des cadres normatifs.

Cette confusion a été ressentie lors de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal. En effet, le bilan de la concertation publique révèle que 33,25 % des contributions apportées par les citoyens ne relevaient pas du PLUi³¹⁵. La littérature juridique sur les évaluations environnementales sur les plans et programmes identifie ce problème : l'EE identifie des mesures qui ne relèvent pas de la compétence du plan pour lequel elle a été effectuée³¹⁶. La mission régionale de l'autorité environnementale semble avoir des confusions similaires. En effet, dans son avis pour le PLU3, elle avait demandé à la MEL d'intégrer des dispositions qui ne concernaient pas vraiment le PLU mais plutôt, selon le service juridique de la MEL, l'étude d'impact des projets spécifiques³¹⁷. Elle a aussi cherché à faire inclure des règles inapplicables.

« Il y a des fois dans leur formulation, ils demandent certaines règles, mais après, dans l'application du PLU, on ne peut pas vérifier ces règles-là. On peut partager le point de vue, mais par exemple, ils demandent des choses mais, au moment du permis, il y a un certain nombre de documents qu'on a le droit de demander au

³¹³ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³¹⁴ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³¹⁵ Métropole européenne de Lille, *Bilan de la concertation relative à la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal de la MEL*, 2023, p. 29.

³¹⁶ Monteillet, Sylvain, « La traduction du principe de proportionnalité dans le droit européen de l'évaluation environnementale : enseignements tirés des plans et programmes », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/HS1, p. 242.

³¹⁷ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

pétitionnaire. Et il y a certaines règles où, si on les avait dans le PLU, on n'a pas moyen d'exiger la pièce qui permet de voir s'il respecte ou pas la règle. Donc, à un moment donné, aller alourdir le document du PLU, alors que derrière, on sait que, dans la mise en œuvre, on ne pourra pas exiger la pièce qui nous permet de voir s'il respecte ou pas cet élément-là du PLU. Il y a un moment donné, au service juridique, ils nous ont dit que non, en fait, même si on partage le point de vue, on ne peut pas l'exiger. »³¹⁸

La MEL a donc refusé d'ajouter ces règles inapplicables demandées par la MRAe. Pourtant, elle a intégré d'autres règles qu'elle ne peut pas appliquer non plus. C'est le cas par exemple de l'interdiction de nouveaux forages. Inscrits à la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques (IOTA) au titre de l'article R214-1 du Code de l'environnement, ces ouvrages nécessitent une déclaration ou autorisation préfectorale en fonction de leurs caractéristiques³¹⁹. Ces dossiers, instruits par la DDTM, se réfèrent au Code de l'environnement et non aux documents d'urbanisme. Les modalités de mise en place de telles mesures ne sont pas prévues par le droit.

« Donc nous, le PLU, ce n'est pas notre outil, on n'instruit pas les dossiers de loi sur l'eau par rapport au PLU. Alors, on demande, et dans nos courriers, on va dire, « vous avez l'autorisation de la police de l'eau, attention, il faut que ce soit cohérent avec le PLU », mais ce n'est pas nous qui allons interdire un projet. [...] C'est un cas spécifique où pour le forage, il n'y a pas de permis de construire, par exemple, ou de choses à déposer auprès des services de la MEL, ce qu'ils font, c'est qu'ils l'ont mis dans leur PLU, mais en tout état de cause, eux, ils ne reçoivent pas d'autorisation. Les seuls qui reçoivent une autorisation, c'est nous, et donc nous, on instruit par rapport à notre code. Donc, voilà, nous, on doit se référer au code, si ça correspond au code de l'environnement, on doit donner une autorisation. »³²⁰

Malgré le chevauchement de normes et d'institutions ayant le pouvoir d'établir des normes, on constate donc que certaines atteintes à l'environnement peinent à être réglementées. Les forages sont une situation particulièrement marquante : l'interdiction de forages était, selon notre interlocutrice au service agriculture, une demande de l'Etat,

³¹⁸ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

³¹⁹ Code de l'environnement.

³²⁰ Entretien avec la DDTM.

pourtant, une fois la norme inscrite, personne n'a le pouvoir de l'appliquer. Cependant, pour les ICPE, le droit a été plus prévoyant que pour les IOTA : si la MEL n'instruit pas elle-même les dossiers ICPE, ses documents d'urbanisme s'imposent à l'Etat dans ce cadre au titre de l'article L152-2 du Code de l'urbanisme.

« C'est pas pour rien qu'on a mis des catégories d'ICPE interdites. Mais ce n'est pas le PLU en tant que tel. L'ICPE, elle n'est pas déclarée au moment du permis. C'est-à-dire qu'un permis, on pourrait l'accepter parce qu'au niveau du PLU il est ok. Par contre, une autorisation d'ICPE, elle est délivrée par les services de l'État. Et on l'a mis dans le périmètre des catégories ICPE interdites parce que les services de l'État, quand ils rendent leur avis sur l'ICPE, ils ont le droit de s'appuyer sur le document de l'urbanisme pour dire si c'est conforme ou pas. Par exemple, cette liste-là, on l'a mise. On l'a plus mis pour l'Etat que pour nous, parce que nous, en suivi des procédures d'urbanisme, on n'a pas la main sur les ICPE. »

Ce que nous remarquons de ces deux sujets, abordés à la fois avec la DDTM et la MEL, est une variabilité des normes auxquelles les services de l'Etat se réfèrent pour instruire les demandes d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration des activités qui auront un impact sur l'eau et les milieux aquatiques sur le territoire de la MEL. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL, interrogée sur le sujet des forages, nous dit : *« [une autorisation de forage] passera par les services de l'Etat. Après, si eux lisent le PLU ... c'est un sujet ».*

Par ailleurs, les questions de compatibilité ne se limitent pas aux IOTA et ICPE. En effet, la multitude de plans et programmes dans le droit français implique une hiérarchie entre eux. Comme évoqué dans le premier chapitre, le PLU a pour obligation d'être compatible avec les SDAGE, SAGE et PPRI. Ce schéma complexe a mené à un désaccord procédural entre la MEL et la MRAe dans le cadre de la révision du PLUi. En effet, le rapport de l'évaluation environnementale du PLU3, qui détaille sa compatibilité avec les autres documents, ne démontre pas sa compatibilité avec le SRADDET, puisque, le SCoT étant nécessairement compatible avec le SRADDET, le PLU ne se doit de prouver uniquement sa compatibilité avec le SCoT³²¹. L'autorité environnementale estime que, le dernier SRADDET étant plus récent que le dernier SCoT, celui-ci ne peut pas être compatible au

³²¹ MEL, *Plan local d'urbanisme, Evaluation environnementale - Rapport*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2024, p. 22.

premier³²². La MEL considère que cela n'a pas d'influence sur la validité des règles de droit³²³.

Le législateur a, à de multiples reprises depuis la décentralisation, cherché à clarifier et simplifier les règles d'attribution des compétences, de hiérarchie des normes et d'évaluation environnementale. Cependant, si elles avaient pour but d'assouplir un cadre normatif complexe, ces réformes ne sont parvenues qu'à complexifier d'autant plus le paysage administratif français et d'alimenter une perte de cohérence et une instabilité normative au détriment de la bonne lisibilité du droit³²⁴³²⁵³²⁶.

Ce manque de clarté est aussi observable au sein de chaque document d'urbanisme. Dans le dernier PLUi de la MEL, par exemple, la MRAe a estimé que la superposition d'outils, de zonages et de réglementations complexifie la mise en œuvre³²⁷. La MEL n'a pas accédé à la demande de la MRAe de simplifier ces multiples outils. Elle a cependant concédé à la nécessité de compléter les renvois aux différents documents³²⁸.

Pour les administrés, ces plusieurs centaines de pages de documents composant le PLU3, superposées à l'abondance d'autres sources de droit, portent préjudice à la lisibilité du droit. Notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture fait état de cette difficulté pour les agriculteurs.

3.1.2. Une acceptabilité des normes qui dépend de l'institution qui les édicte

En premier lieu, le fait que les normes locales soient plus restrictives que les normes nationales n'est pas toujours très bien reçu. C'est le cas pour les agriculteurs, selon notre interlocutrice à la Chambre :

³²² Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, p. 11.

³²³ MEL, *Plan local d'urbanisme, annexe n°4 à la délibération d'approbation du PLU3 du 28 juin 2024, déclaration au titre de l'article L122-9 du Code de l'environnement*, p.8.

³²⁴ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, p 137.

³²⁵ Monteillet, Sylvain, « La traduction du principe de proportionnalité dans le droit européen de l'évaluation environnementale : enseignements tirés des plans et programmes », *art.cit.*, p. 236.

³²⁶ Bertrand, Charlotte, « Gemapi : 10 ans après, les collectivités territoriales toujours dans le creux de la vague », *op.cit.*, p. 161.

³²⁷ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, p. 9.

³²⁸ MEL, *Plan local d'urbanisme, annexe n°4 à la délibération d'approbation du PLU3 du 28 juin 2024, déclaration au titre de l'article L122-9 du Code de l'environnement*, p.8.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

*« C'est vrai qu'il faut un encadrement, c'est normal. Après, c'est là où les agriculteurs disent des fois quand on voit des fois qu'il y a des choses qui sont intégrées dans les documents d'urbanisme, sur les pratiques agricoles et tout ça, les agriculteurs réagissent en disant non mais attendez, on a déjà assez de normes et de cadrages au niveau européen, c'est pas pour que le PLU au niveau local vienne nous en rajouter. »*³²⁹

Cependant, les normes locales sont de manière générale mieux perçues que les normes nationales, qui peuvent rencontrer une certaine résistance. En effet, les organismes locaux tendent à inspirer plus de confiance et de légitimité du fait de leur bonne connaissance du terrain et l'implication des acteurs. L'Etat central, ainsi que ses services déconcentrés, sont généralement moins bien perçus³³⁰.

Ainsi, l'imposition de normes nationales peut être un problème, notamment en matière de développement durable. L'idée persiste que la soutenabilité est un discours moralisateur et technocratique venant de l'Etat, sans mobilisation de la société civile, ce qui fragilise la légitimité de la norme³³¹. Cela provoque d'autant plus de difficultés lorsque cette norme était déjà appliquée par les organes décentralisés. Une telle situation est survenue sur le territoire de la MEL, dans le cadre de la protection de la ressource en eau. En effet, la MEL a mené entre 2013 et 2016 une politique d'accompagnement des agriculteurs vers des pratiques vertueuses, sur la base du volontariat. Cependant, l'Etat a ensuite rendu ces pratiques obligatoires³³².

« Et donc après, le plan d'action s'était un petit peu stoppé notamment parce que l'objectif du plan d'action c'est aussi d'essayer d'améliorer les choses avec un côté accompagnement et pas d'imposer une action particulière. [...] Ce qui fait qu'elle a eu un peu l'impression que ça avait un peu fragilisé en fait son accompagnement des agriculteurs puisqu'elle accompagnait, elle finançait une action que nous on a rendu réglementaire par derrière et donc du coup ça a un peu fragilisé le discours. »

Le problème ne provient pas seulement de la légitimité, mais aussi de l'efficacité de la norme et de la capacité des agriculteurs à la respecter. Ce problème se pose effectivement

³²⁹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³³⁰ Charbonneau, Marion, Poinot, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. », *art.cit.* p. 12.

³³¹ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, Montpellier, p. 109.

³³² Entretien avec la DDTM.

lorsque l'Etat rend obligatoire une pratique jusque-là menée sur la base du volontariat par la MEL. D'un côté, puisque tous les agriculteurs sont tenus par la loi de suivre ces normes, la protection de la ressource en eau sera renforcée, à condition que les agriculteurs s'y conforment et que les modalités de contrôles soient efficaces. De l'autre, la mise en place des mesures sera plus difficile pour les agriculteurs, qui ne bénéficieront plus de l'accompagnement de la MEL. Cette situation explique que la Chambre d'agriculture pousse les agriculteurs à accepter le volontariat « plutôt qu'en arriver à des aspects réglementaires »³³³. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL fait état de cette difficulté :

*« Le problème de cette réglementation, c'est que nous, collectivités, on n'a pas le droit d'aider quand c'est réglementaire. En fait, le vrai problème des agriculteurs en champs captants, ce n'est pas tellement les normes, c'est qu'à partir du moment où c'est une norme, ils ne peuvent plus être aidés pour l'affaire. Ils doivent respecter la loi point barre. Et donc le vrai problème, il est là. Il est que si tout ça était... Vous avez une contrainte, du coup vous avez un paiement pour services environnementaux, on serait OK. Mais le risque avec une surréglementation posée et pas de dispositifs financiers en face, c'est qu'ils posent la loi et que nous, on ne puisse plus mettre de paiement pour services environnementaux, parce qu'on ne peut pas payer pour respecter la loi »*³³⁴

Cependant, le modèle du volontariat n'est pas nécessairement considéré par tous comme efficace. En effet, il implique que certains agriculteurs fassent des efforts de protection de la ressource, sans que les autres ne se prêtent au jeu. Des retours d'expériences d'autres AAC montrent que certains agriculteurs considèrent que cet effort non partagé « ne sert à rien. »³³⁵

Par ailleurs, les normes qui viennent « d'en haut » ne sont pas toujours perçues comme adaptées aux réalités du territoire par les différents acteurs. C'est notamment le cas des normes de protection des aires d'alimentation de captages. En effet, à l'échelle nationale, l'accent est mis sur les impacts agricoles sur la qualité des eaux de captages, puisque la majorité des captages sont en zone rurale. En conséquence, l'Etat a des attentes fortes en

³³³ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³³⁴ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³³⁵ Charbonneau, Marion, Poinot, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. », *art.cit.* p. 11.

matière de diminution des impacts agricoles. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL soulève cependant le problème de transposer ces attentes au territoire de la MEL, où les pollutions sont plutôt d'origine urbaine et industrielle. *« Et là, il n'y a pas d'attendus. Ça nous perturbe. »* Cette sur-responsabilisation des agriculteurs est, selon le service agriculture, contre-productive pour protéger la ressource. En effet, elle pose le risque de ne pas assez lutter contre les autres sources de pollution : *« on ne peut pas, en tant que producteur d'eau, uniquement regarder le volet agricole. Parce qu'on risque demain de se retourner en disant, on a fait ce qu'on nous a demandé, on a mis tout notre focus là-dessus, et puis en fait c'est une pollution industrielle qui va faire fermer les captages. »*³³⁶

En second lieu, la proportionnalité des normes et mesures est particulièrement importante à son acceptabilité. Ce constat est particulièrement pertinent dans la compréhension des contestations contre les zones d'extension de crue. En effet, les ZEC permettent d'absorber le trop-plein d'eau et de prévenir les inondations. Cependant, elles consomment du foncier agricole, ce pourquoi les agriculteurs émettent trois réserves au recours à de telles mesures. D'abord, ils appellent à ce que la ZEC n'intervienne qu'en dernier recours, après le bon entretien des cours d'eau et la mise en place de solutions d'hydraulique douce, moins consommatrices en matière de foncier. Ces volontés, exprimées par notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture, sont aussi mentionnées dans la doctrine de lutte contre les inondations de la Chambre³³⁷. Deuxièmement, les agriculteurs appellent à ce que la localisation et l'ampleur de ces zones soient décidées en concertation avec la profession agricole, afin de minimiser l'impact et maintenir le plus d'exploitants en place³³⁸. Enfin, ils luttent contre la dépossession et la sanctuarisation de ces espaces en espaces naturels, estimant qu'ils sont compatibles avec l'activité agricole du fait de la faible fréquence des épisodes de crue.

« Pour l'instant, la posture qu'on travaille avec nos collègues de la direction de l'eau, c'est d'éviter la surprotection, c'est-à-dire d'essayer de les calibrer vraiment au plus juste. Je vais schématiser, mais bon, on a un cours d'eau, on fait une zone d'expansion de crues où là, ça va être vraiment du terrain où il n'y aura plus d'agriculture. C'est géré par la MEL, c'est un bassin qui sera rempli une fois de temps en temps. Versus, on modèle le territoire pour que si ça déborde, ça déborde dans ce champ-là. Mais

³³⁶ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³³⁷ Chambre d'agriculture de Nord-Pas de Calais, *Doctrine de la Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais sur la lutte contre les inondations*, Mars 2024.

³³⁸ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

*que l'agriculteur, il soit indemnisé. Les années où il peut cultiver normalement, il cultive normalement. Et les années où il est inondé pour le bien commun, il est indemnisé de sa culture. »*³³⁹

Enfin, l'acceptabilité des normes dépend du caractère démocratique du processus. La MEL met aujourd'hui en place des processus de participation publique dans le cadre du « nouvel esprit de l'action publique ». Ces processus sont obligatoires, ils font partie d'un « impératif participatif » qui s'est imposé à l'action publique afin de la démocratiser³⁴⁰, dans un contexte de forte demande de démocratie participative, à laquelle le droit français a répondu³⁴¹. Cependant, ces processus sont critiqués pour leur aspect démocratique faible, assimilés à des « concessions procédurales » ayant pour but de « domestiquer » l'expression et de prévenir les contestations plutôt que de rechercher une véritable volonté de participation citoyenne³⁴². Cette consultation a néanmoins été renforcée en 2016 avec l'institutionnalisation de la concertation préalable et du droit d'initiative pour les projets soumis à évaluation environnementale³⁴³.

Ces critiques sont d'autant plus exprimées dans le cas de la gestion de l'eau, sujet sur lequel les citoyens sont rarement impliqués. L'expression démocratique prend plutôt la forme d'une représentation par des élus, associations et organismes au sein de la commission locale de l'eau, qui régit le SAGE³⁴⁴. En effet, l'aspect peu démocratique de la procédure de participation en France est accentué par la tradition française de démocratie représentative comme seule véritable expression légitime de l'expression citoyenne³⁴⁵. Nos observations lors d'un atelier-débat organisé par l'association Entrelianes sur le thème de la protection de la ressource en eau dans les champs captants du Sud de Lille a révélé le sentiment d'un processus décisionnel peu démocratique, où la MEL néglige de rechercher et de véritablement prendre en compte les avis des habitants, avec une absence de consultation des associations dédiées sur les projets et, au sein de la CLE, un déséquilibre entre les

³³⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³⁴⁰ Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, op.cit., p. 81.

³⁴¹ Hassenforder, Emeline, Barreteau, Olivier, Barataud, Fabienne, Souchère, Véronique, Ferrand, Nils, Garin, Patrice, « Chapitre 4 - Enjeux et pluralité de la participation dans la gestion intégrée des ressources en eau », in Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L'eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, p. 71.

³⁴² Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, op.cit. p. 84.

³⁴³ Hassenforder, Emeline, Barreteau, Olivier, Barataud, Fabienne, Souchère, Véronique, Ferrand, Nils, Garin, Patrice, « Chapitre 4 - Enjeux et pluralité de la participation dans la gestion intégrée des ressources en eau », op.cit., p. 72.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 72

³⁴⁵ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain*, op.cit., p. 100.

différentes catégories d'acteurs. Les acteurs de la société civile estiment que les habitants inquiets de la protection de la ressource en eau ne font pas le poids face aux lobbies industriels et agricoles³⁴⁶. Cela est accentué par le constat d'une très faible participation observée de la population française dans la politique de l'eau, qui connaît mal le système institutionnel et politique de gestion de l'eau et s'implique peu dans les instances de participation³⁴⁷. Or, le caractère démocratique est un élément clé de la réussite d'un réseau de gouvernance, qui sera fragilisé par une exclusion des populations ou un faible partage des pouvoirs³⁴⁸.

Ainsi, de nombreuses normes se superposent sur le territoire de la MEL, ce qui peut mener à des conflits. Cependant, la complexité ne s'arrête pas à cet élément : la MEL se positionne aussi au croisement de multiples périmètres administratifs, ajoutant des contraintes supplémentaires.

Partie 2. Un paysage institutionnel complexifié par l'enchevêtrement des cartes administratives et des périmètres physiques de la ressource en eau

3.2.1. Des périmètres géologiques de la ressource en eau qui ne correspondent pas aux limites administratives existantes sur le territoire

Les masses d'eau sont de deux types : les eaux de surface, et les eaux souterraines. Si le cycle de l'eau les connecte, elles sont tout de même deux types d'entités physiques distinctes. L'Agence de l'Eau Artois-Picardie recense ces masses d'eau et effectue un suivi de leur état quantitatif et qualitatif. La MEL se situe au croisement de plusieurs masses d'eau.

Sur le territoire de la Métropole se trouvent les masses d'eau de la Lys canalisée de l'écluse n° 4 à Merville aval à l'écluse à la confluence avec le Canal de la Deûle (31), la Deûle canalisée de la confluence avec le Canal d'Aire à la confluence avec la Lys (32), la Marque (34) et la Canal de Roubaix-Espierre (64). Cependant, ces masses d'eau sont alimentées par les masses d'eau en amont, telles que les portions précédentes de la Deûle et de la Lys ou le Canal d'Aire. Les cours d'eau qui traversent la MEL proviennent ainsi du territoire d'autres collectivités sur lesquelles la MEL n'a aucun contrôle. Celles-ci peuvent

³⁴⁶ Notes d'observation : Atelier-débat « les impacts de la modernité sur le cycle de l'eau », association Entrelianes.

³⁴⁷ Petit, Olivier, « Chapitre 2 - Le cadre réglementaire, les acteurs et les instruments de la gestion intégrée des ressources en eau en France », *op.cit.*, p. 47.

³⁴⁸ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, *op.cit.*, p. 102.

dégrader l'état des eaux, ou ne pas réaliser de travaux pour améliorer l'état des cours d'eau, ce qui affecte la MEL.



Extrait de la cartographie des masses d'eau de surface du bassin versant Artois-Picardie (version complète et légende en annexe 2)³⁴⁹

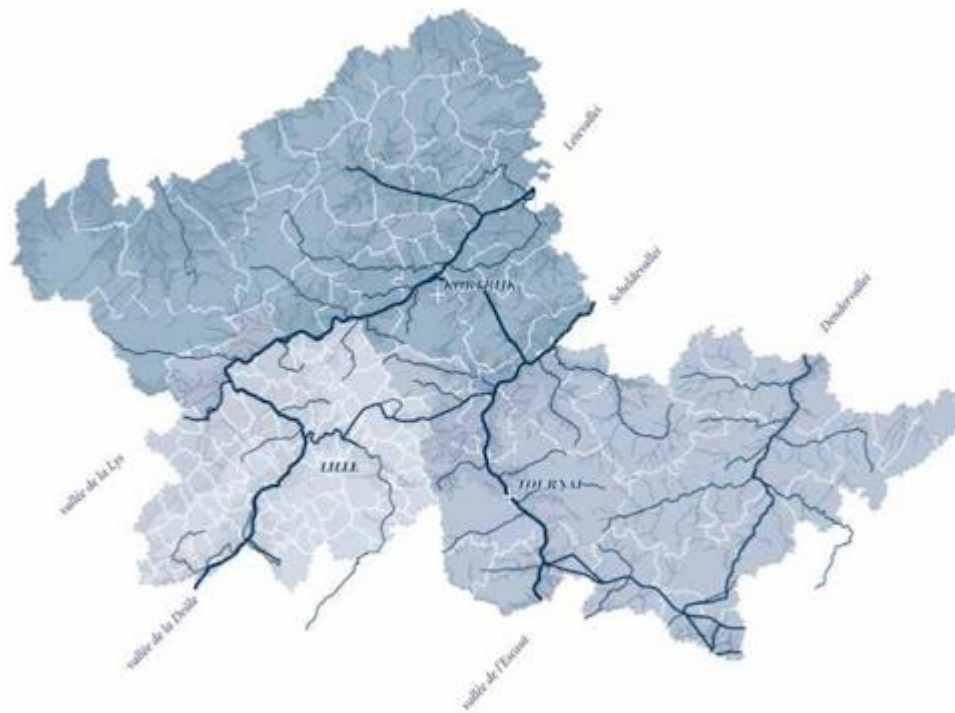
Si les masses d'eau sur le territoire sont affectées par les masses d'eau en amont, elles affectent en retour les masses d'eau en aval. Or, les cours d'eau qui traversent la MEL rejoignent la Belgique. La Lys, par exemple, suit de près la frontière franco-belge sur tout le front nord de la MEL d'Erquinghem-Lys à Halluin, et continue son chemin en Flandres, où elle prend le nom de Leie. Au nord-est, le canal de Roubaix-Tourcoing, créé de la main de l'Homme depuis la Marque pour desservir les usines du secteur, rejoint l'Espierre en Wallonie jusqu'à sa confluence avec la Schelde (Escaut) en Flandres. La gestion des eaux qui s'écoulent vers la Belgique peuvent ainsi être une source de tensions transfrontalières. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL mentionne notamment l'aléa inondation du canal de Roubaix-Tourcoing du fait des surcharges hydrauliques, qui représente un risque en amont en Belgique, avec notamment des voies ferrées juste derrière la frontière. De plus, la qualité des cours d'eau au droit des stations d'épuration de la MEL est fortement impactée par la qualité des effluents, et donc les investissements et contrôles que la MEL effectue³⁵⁰. En plus de l'enjeu qualitatif, la Lys présente des enjeux de partage

³⁴⁹ AEAP, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 du bassin Artois-Picardie, Livret 4 – Annexes*, Mars 2022, p. 10.

³⁵⁰ Barles, Sabine et Dumont, Marc, *Métabolisme et métropole : la métropole lilloise, entre mondialisation et interterritorialité*, Paris : Autrement, 2021, p. 65

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

quantitatif. En effet, elle fournit 36 % de l'eau potable de la Métropole, mais est elle-aussi soumise aux aléas de sécheresse et aux enjeux de partage avec la Belgique³⁵¹.



Cartographie des cours d'eau de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai par le Studio Paola Viganò dans *Le parc bleu de l'Eurométropole* (2018) de Karel Debaere³⁵².

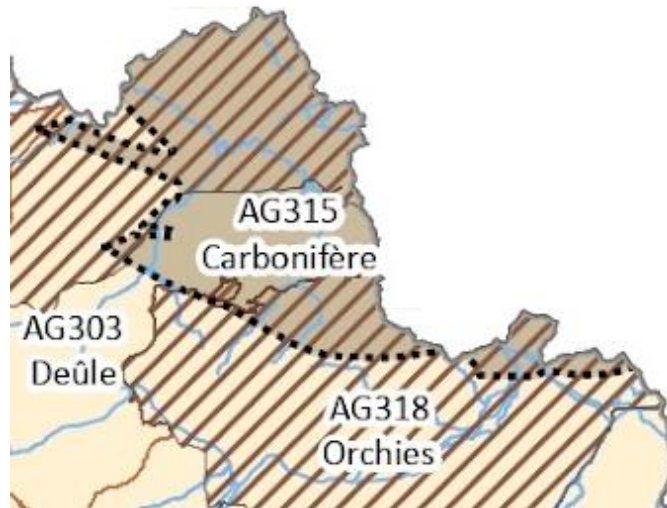
Par ailleurs, la MEL se situe au-dessus de plusieurs masses d'eau souterraines : la craie de la vallée de la Deûle, les sables du Landénien des Flandres et ceux d'Orchies, ainsi que la nappe du calcaire carbonifère. Les nappes de la Craie et du calcaire Carbonifère sont utilisées pour l'adduction d'eau potable par la MEL, fournissant respectivement 46 % et 18 % de ses réserves d'eau potable. La nappe de la Craie, comme expliqué précédemment, est sujette à un fort enjeu qualitatif, avec un mauvais état chimique constaté. Elle est très polluée aux nitrates, bien que cette pollution soit en baisse, mais aussi au perchlorate. Si l'état quantitatif est généralement stable, il est mis en danger par les sécheresses répétées³⁵³. Pour la nappe du calcaire carbonifère, partagée avec la Belgique, l'enjeu quantitatif est

³⁵¹ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille* (dépt 59), pp. 9, 38.

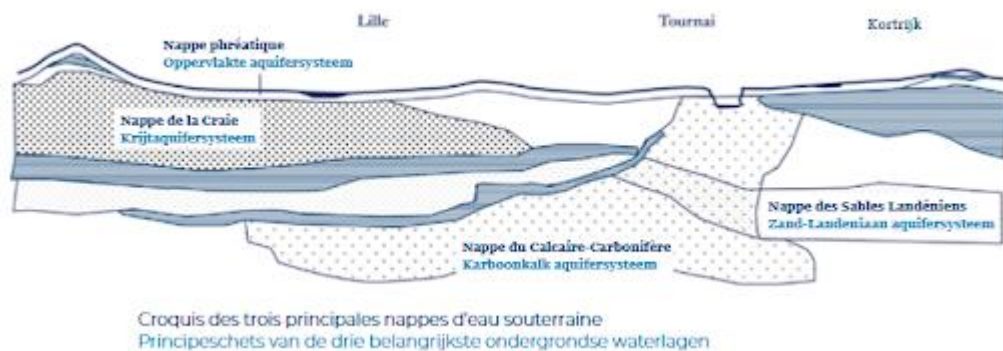
³⁵² Debaere, Karel, *Le parc bleu de l'Eurométropole*, Agence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2018, p. 35.

³⁵³ *Ibid.*, p. 38.

constaté de longue date. En 1969, une étude réalisée par le service géologique de Belgique et le BRGM fait état de l'abaissement continu de la nappe et la forte probabilité qu'il soit la conséquence des prélèvements croissants pour les services publics et l'industrie, en France comme en Belgique³⁵⁴.



Extrait de la cartographie des masses d'eau souterraines du bassin versant Artois-Picardie (version complète et légende en annexe 3)³⁵⁵.



Coupe des trois principales nappes d'eau souterraines par le Studio Paola Viganò dans *Le parc bleu de l'Eurométropole* (2018) de Karel Debaere³⁵⁶.

A chacun de ces périmètres géologiques et administratifs s'appliquent des règles différentes. En effet, la MEL est concernée par trois plans de prévention des risques établis

³⁵⁴ Gulinck, M., Legrand, M. et Dassonville, G., « La nappe aquifère franco-belge du calcaire carbonifère », *Bull. Soc. belge Géol., Paléont., Hydrol.*, 1969, Tome 79, fascicule 3-4, pp. 235-251.

³⁵⁵ AEAP, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 du bassin Artois-Picardie, Livret 4 – Annexes*, Mars 2022, p. 13.

³⁵⁶ Debaere, Karel, *Le parc bleu de l'Eurométropole*, Agence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2018, p. 31.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

à l'échelle départementale : le PPRI de la vallée de la Marque et celui de la Lys aval, et le plan de prévention des risques de ruissellement de coulées de boues de Lille nord-ouest³⁵⁷. Ceux-ci sont en mesure d'affecter les activités et constructions possibles au sein des zones exposées aux risques, au titre des articles L562-1 à L562-8-1 du Code de l'environnement.

De plus, sur le territoire français, les bassins versants sont administrés par l'intermédiaire de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, dont les périmètres ne correspondent pas directement aux masses d'eau superficielles ni souterraines. La MEL est partagée entre deux SAGE. Le SAGE de la Lys regroupe les masses d'eau alimentant la Lys, ainsi que la Lys elle-même, incluant sa partie sur le territoire de la MEL à l'exception de la partie transfrontalière avec la Belgique. Le SAGE Marque-Deûle regroupe l'ensemble des masses d'eau de surface de la Deûle et de la Marque ainsi que les cours d'eau qui les alimentent, ainsi que le canal de Roubaix-Tourcoing et la partie de la Lys transfrontalière avec la Belgique (carte en Annexe 4)³⁵⁸. Chaque masse d'eau, puisque partagée entre plusieurs collectivités, est concernée par plusieurs documents d'urbanisme, dont les orientations sur les cours d'eau et les activités impactant les cours d'eau sont susceptibles de différer. Un SAGE peut par ailleurs être administré par un établissement public spécifique : un EPTB est un syndicat mixte constitué à l'échelle d'un bassin ou groupement de bassins afin de préserver et de gérer durablement l'eau et les milieux aquatiques. Il contribue à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, au titre de l'article L213-12 du Code de l'environnement. Ce qui est le cas depuis 2000 pour le SAGE de la Lys pour lequel un syndicat mixte (SYMSAGEL), labellisé établissement public territorial de bassin en 2009, a été constitué. Les membres du SYMSAGEL lui ont attribué les compétences d'animation et de suivi du SAGE et la coordination à l'échelle du bassin³⁵⁹. En revanche, le SAGE Marque-Deûle n'est à ce jour pas administré par un établissement spécifique³⁶⁰.

Ce manque de correspondance entre les limites administratives du territoire et les limites du bassin versant complexifie la protection effective des masses d'eau. En effet, les

³⁵⁷ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, p. 43.

³⁵⁸ AEAP, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 du bassin Artois-Picardie*, Livret 4 – Annexes, Mars 2022, p. 24.

³⁵⁹ Arrêté portant adhésion de la Métropole européenne de Lille au Syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys (SYMSAGEL) et approuvant les nouveaux statuts du syndicat, 31 décembre 2020.

³⁶⁰ Entretien avec l'Agence de l'eau de la MEL.

dynamiques de territorialisation et de sectorisation des politiques publiques sont en conflit : la prise de décision se complexifiant d'un point de vue juridique et technique, les acteurs publics expriment le besoin de spécialisation des agents et établissements en secteurs d'action publique. Cependant, ce besoin entre en conflit avec le besoin de territorialisation des politiques publiques. La multiplication d'acteurs pour correspondre à ces deux tendances, qui est observée sur la MEL, mène à une « imbrication des spacialités d'acteurs », ce qui complexifie l'action publique³⁶¹. Ce constat est partagé par les administrés : « *il y a trop d'instances* », « *il y a une superposition de gouvernances qui gèrent une seule partie du sujet* ». ³⁶².

3.2.2. Des tentatives de concertation au succès limité

Afin de gérer ces enjeux de partage de la ressource, la MEL participe avec ses voisins à des processus ou structures de concertation. C'est le cas de son adhésion au SYMSAGEL en 2020, mais nous le remarquons surtout lors de situations à forts enjeux, notamment pour la protection de nappes vulnérables.

3.2.2.1. Une concertation avec la Belgique inégale en fonction des enjeux

Comme expliqué plus haut, la nappe du calcaire carbonifère est en mauvais état quantitatif du fait de prélèvements trop importants. Du côté français, ce déficit chronique est reconnu par la mise en place de zones de répartition des eaux (ZRE) en 1994³⁶³, outil utilisé par le préfet du Nord en 2004³⁶⁴. L'ensemble des communes de la MEL au-dessus de cette nappe est ainsi compris dans le périmètre de cette zone (carte en Annexe 5)³⁶⁵. Du côté belge, un accord de coopération entre la Région wallonne et la Région flamande est signé en 1997 pour limiter les prélèvements et favoriser la coopération entre les deux régions³⁶⁶. La France et la Belgique reconnaissent toutes deux l'importance de préserver cette ressource et travaillent conjointement au suivi de la nappe, ce qui a été concrétisé en 2017 par la signature

³⁶¹ Charbonneau, Marion, Poinso, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. », *art.cit.*, p. 27.

³⁶² Notes d'observation : Atelier-débat « les impacts de la modernité sur le cycle de l'eau », association Entrelignes.

³⁶³ Rainaud, Anne, « Les collectivités territoriales face à la raréfaction de la ressource en eau », Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, p. 183.

³⁶⁴ Arrêté préfectoral du 5 février 2004, constatant la liste des communes incluses dans la zone de répartition des eaux de la nappe des calcaires carbonifères

³⁶⁵ DREAL Hauts-de-France, « Carte régionale des zones de répartition des eaux -Région Hauts-de-France », DREAL Hauts-de-France (<https://fichier.dreal-hauts-de-france.fr/cartotheque/17-117-a-ll.pdf>), 2017.

³⁶⁶ Accord de coopération entre la Région wallonne et la Région flamande relatif à la nappe du calcaire carbonifère de la Région du Tournaisis du 2 juin 1997.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

d'une convention tripartite visant au meilleur partage des données sur le sujet³⁶⁷. Cependant, aucun accord de répartition n'est établi entre la Belgique et la France, ni de cadre formel de négociations, et les deux pays continuent à prendre des mesures individuellement³⁶⁸. Notre interlocutrice à la DDTM reconnaît un suivi assez faible de la part de la préfecture et des échanges transfrontaliers peu fréquents, malgré un enjeu reconnu.

La coopération est plus poussée en matière d'assainissement. En effet, plusieurs stations sont partagées entre la France et la Belgique, décisions qui ont été décrites par notre interlocuteur à la Direction eau et assainissement de la MEL comme une évidence d'un point de vue politique et technique. Cependant, la difficulté réside dans la mise en place de montages financiers complexes au vu des systèmes fiscaux différents et des difficultés de répartition des coûts réels d'exploitation³⁶⁹. De plus, le besoin de modernisation de ces stations pose la question des réinvestissements communs³⁷⁰. La rénovation des stations peut ainsi être plus difficile à mettre en place que leur construction commune. Cette concertation transfrontalière semble fragile, comme en témoigne le retard de quinze ans sur les travaux effectués sur la STEP d'Armentières³⁷¹, construite en 1990, située en territoire belge mais traitant les eaux usées de douze communes françaises, non-conforme en temps de pluie avec 25 % des volumes déversés sans traitement sur les cinq dernières années³⁷².

En matière d'eaux de surface, la concertation est plutôt effectuée « *projet par projet* », selon notre interlocutrice à la MEL³⁷³. C'est le cas des problèmes relatifs au canal Roubaix-Tourcoing, tels que les déversements accidentels de polluants par les industries dans le canal, qui ne sont pas inférieurs. Ces problématiques sont prises en charge par une structure mise en place à cet effet, puisque le canal est situé dans le district international de l'Escaut, instance de concertation supra-communale³⁷⁴. Par ailleurs, la convention d'Espoo de 1991

³⁶⁷ Convention de mise à disposition et d'échange de données relatives à la gestion des eaux souterraines des calcaires du carbonifère du 14 décembre 2017.

³⁶⁸ Barles, Sabine et Dumont, Marc, *Métabolisme et métropole : la métropole lilloise, entre mondialisation et interterritorialité*, Paris : Autrement, 2021, p. 112.

³⁶⁹ Entretien avec la DEA de la MEL.

³⁷⁰ Barles, Sabine et Dumont, Marc, *Métabolisme et métropole : la métropole lilloise, entre mondialisation et interterritorialité*, op.cit., p. 118.

³⁷¹ Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59)*, p. 43.

³⁷² Ministère de la transition écologique, « Station de traitement des eaux usées de ARMENTIERES », *Portail de l'assainissement collectif* (<https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/pages/data/fiche-010761600000>), 2023, consulté le 11 mai 2025.

³⁷³ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³⁷⁴ Barles, Sabine et Dumont, Marc, *Métabolisme et métropole : la métropole lilloise, entre mondialisation et interterritorialité*, op.cit., p. 112-113.

veille à ce que les impacts sur l'environnement soient travaillés entre pays frontaliers. Au titre de son article 6, qui prévoit que les modalités de participation du public offertes aux populations transfrontalières impactées par un projet soient les mêmes que les modalités offertes à la population de la Partie à l'origine du projet, les populations belges sont concertées dans le cadre d'enquêtes publiques pour les projets avec un impact environnemental susceptibles d'avoir des incidences en Belgique³⁷⁵.

3.2.2.2. Une absence de contrôle de la MEL sur la communauté de communes Pévèle-Carembault face à un enjeu fort

L'aire d'alimentation de captages du Sud de Lille est partagée entre la MEL et la CCPC. Cependant, alors que la MEL a mis en place des mesures fortes dans le périmètre de l'AAC pour protéger la ressource en eau, ce n'est pas le cas de la CCPC. En effet, elle n'a pas de PLU intercommunal mais un ensemble de PLU communaux non coordonnés qui n'intègrent pas les enjeux de la nappe de la Craie. Ce retard de prise en compte, selon notre interlocutrice à la DDTM, s'explique d'abord par une faible technicité face à la forte ingénierie de la MEL³⁷⁶. C'est un problème reconnu dans toute la France pour les petites collectivités, qui ont peu d'employés, et des chargés de mission qui travaillent sur plusieurs missions en même temps sans forcément être formé pour³⁷⁷. Cela crée des déséquilibres entre les intercommunalités d'un point de vue des ressources techniques³⁷⁸.

Par ailleurs, la MEL ne peut pas prendre des décisions pour la CCPC. Son influence est limitée aux instances de décision de leur établissement public pour leur SCoT partagé. En effet, une de nos interlocutrices à la Direction de la planification explique avoir des échanges avec le SCoT sur la question, mais, au final, « *on n'a pas la main sur ce que les autres collectivités font* »³⁷⁹, constat partagé par la DDTM. Cette dernière encourage la CCPC à prendre exemple sur la MEL en matière de réglementation afin de mieux protéger la ressource, mais notre interlocutrice fait état d'une faible concertation.

« C'est vrai qu'on fait rarement des réunions tous ensembles, et c'est vrai que c'est quelque chose qu'on avait pointé nous, techniciens, à cette réunion de 2022 avec le préfet, en disant qu'il faudrait peut-être que l'État refasse une réunion avec les deux »

³⁷⁵ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Nations Unies, 1991

³⁷⁶ Entretien avec la DDTM.

³⁷⁷ Breton, Eleanor. 2014 « Répondre à l'appel (à projets), récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale. », *art.cit.*, p. 218.

³⁷⁸ Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, *op.cit.*, p. 304.

³⁷⁹ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

intercommunalités, pour aussi leur faire prendre conscience que c'est tous les deux qui doivent travailler [ensemble]. »³⁸⁰

Dans le cadre de l'EP-SCoT, la MEL et la CCPC, ont tout de même une instance partagée pour traiter de la ressource en eau, la Commission partenariale, ou COMPAR. L'Agence de l'eau et l'Etat y sont aussi présents. Elle est réunie pour donner des avis sur des projets afin d'améliorer la prise en compte de la ressource, et notre interlocutrice la considère plus pertinente qu'une procédure plus cadrée comme l'autorisation d'urbanisme, car elle ouvre le dialogue, « *chacun est autour de la table* ». Toutefois, sa portée reste limitée puisque ses avis restent consultatifs et sa saisine facultative³⁸¹.

Néanmoins, l'absence de concertation globale sur l'AAC est notamment remarquée dans les négociations de la MEL avec l'Agence de l'eau sur l'établissement d'un contrat d'action sur la ressource en eau pour préserver la qualité de l'eau des captages (CARE)³⁸². En effet, alors que ce dernier devrait être établi à une échelle pertinente pour la ressource en eau (ici, l'AAC), la CCPC n'est pas impliquée dans les discussions, ce qui ne satisfait pas l'Etat : « *la MEL et les élus de la MEL veulent porter un CARE sur la MEL [mais] l'État trouve que c'est plus cohérent d'avoir un CARE sur l'ensemble de l'AAC, en fait, même s'il dépasse l'échelle de l'intercommunalité.* »³⁸³

Ces différences de normes sont perçues comme une injustice par les maires des communes Gardiennes de l'eau du fait des restrictions importantes qui leur sont imposées alors que les maires des communes de la CCPC comprises dans l'AAC « *font tout ce qu'ils veulent* »³⁸⁴. Cependant, selon notre interlocutrice au service agriculture de la MEL, il n'y a pas de retours négatifs du côté des agriculteurs, qui « *ne sont pas du genre à dire « lui aussi, il devrait galérer » [...], ils laissent leurs voisins tranquilles* »³⁸⁵.

Néanmoins, nous pouvons noter la mise en œuvre d'un plan de reconquête de la Marque et de ses affluents dont le plan d'action a été réalisé en collaboration avec la CCPC,

³⁸⁰ Entretien avec la DDTM.

³⁸¹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³⁸² Agence de l'Eau Artois-Picardie, « 12e programme d'intervention 2025-2030 », *Agence de l'eau Artois-Picardie* (<https://www.eau-artois-picardie.fr/12eme-programme-dintervention-2025-2030>), publié le 21 novembre 2024, consulté le 12 février 2025.

³⁸³ Entretien avec la DDTM.

³⁸⁴ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³⁸⁵ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

puisque une partie importante du bassin versant se situe sur son territoire³⁸⁶. Après un diagnostic complet de l'état initial et une concertation du public en 2022, les travaux devraient commencer en 2025³⁸⁷. Ce plan s'inscrit dans une dynamique plus large de réhabilitation des cours d'eau en milieu urbain qui connaît de nombreux bénéfices environnementaux, sociaux et économiques, notamment en participant à l'atténuation du changement climatique et du risque inondation et en améliorant le cadre de vie et le paysage³⁸⁸.

3.2.2.3. Pour l'AAC Salomé, une absence de concertation mais un choix de la MEL de protéger

L'aire d'alimentation de captages de Salomé comporte trois communes de la MEL, transfrontalières avec le Pas-de-Calais, où se situent l'ensemble des autres communes concernées. C'est alors une thématique non suivie par la DDTM du Nord. Du fait de la faible part de l'AAC sur le territoire de la MEL, cette dernière « s'investit moins, dans le sens où elle a moins d'actions à porter que les grosses intercos qui ont beaucoup de leurs communes dans cette AAC ». Toutefois la MEL a fait le choix dans son PLU3 d'intégrer ces trois communes dans la démarche Gardiennes de l'eau, avec toutes les restrictions que ce choix implique. Cette décision, selon notre interlocutrice à la DDTM, relève plutôt d'une volonté de la MEL d'être « *cohérent sur ses AAC* » plutôt que d'une démarche de concertation interterritoriale sur l'AAC Salomé³⁸⁹.

Partie 3. De nouveaux outils en cours de développement dans le but de clarifier les trajectoires et responsabilités : vers une réelle efficacité ou une complexité exacerbée ?

Face au constat d'une faible concertation entre les différents acteurs pour prendre en charge les enjeux de la ressource en eau, de nouveaux outils se développent. S'ils semblent

³⁸⁶ Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et le suivi de réalisation du plan de reconquête de la Marque et de ses affluents - Marché sur appel d'offres ouvert - Autorisation de signature*.

³⁸⁷ MEL, « La Marque et ses affluents - Imaginons nos rivières ! Concertation grand public », *La plateforme de participation citoyenne de la MEL* (<https://participation.lillemetropole.fr/processes/concertationlamarqueriviere>), 2022, mis à jour en 2024, consulté le 16 avril 2025.

³⁸⁸ Warot, Gilles (coord.), *La réhabilitation des petites rivières urbaines : retours d'expériences sur des projets multi-bénéfices*, Courbevoie, France : Astee, janvier 2020, 94 p.

³⁸⁹ Entretien avec la DDTM

Nous reconnaissons néanmoins que, n'ayant pas interrogé les services de l'Etat ni les collectivités du Pas-de-Calais, et n'ayant pas abordé ce sujet avec l'Agence de l'eau, il est possible qu'une démarche de concertation existe dont nous n'avons pas conscience. Aucune information à ce sujet n'est disponible en ligne.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

permettre une meilleure collaboration entre les acteurs, la question de leur efficacité s'imposera lors de leur évaluation.

3.3.1. Des engagements entre la MEL et les autres acteurs de son territoire pour protéger la ressource en eau

3.3.1.1. Un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels et périurbains qui devrait avoir pour effet de protéger la ressource en eau

Comme détaillé dans le premier chapitre, les agriculteurs font face à une pression foncière du fait de l'étalement urbain qui fragilise leurs exploitations et leur capacité d'investissement. En effet, ils sont très vulnérables à la transformation de leurs parcelles en espaces urbains. C'est d'autant plus le cas que la grande majorité des agriculteurs de la MEL exercent leur activité sous le statut de fermage, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas propriétaires des terrains qu'ils exploitent et ont peu de pouvoir de décision sur le devenir de ceux-ci³⁹⁰. Ce manque de visibilité les empêche d'investir, y compris dans le but de rendre leurs pratiques plus compatibles avec la préservation de l'environnement. Notre interlocutrice au service agriculture de la MEL donne comme exemple l'achat d'un engin de désherbage mécanique pour remplacer le désherbage chimique, qui n'est pas possible si l'agriculteur n'a pas la garantie de garder une certaine surface sur laquelle rentabiliser cet investissement et grâce à laquelle garantir auprès de la banque de pouvoir rembourser un prêt³⁹¹.

La démarche Gardiennes de l'eau mise en place par la MEL a pour conséquence de sécuriser le foncier agricole. Cependant, elle a voulu aller plus loin en matière de protection du foncier agricole, ainsi que d'accompagnement des agriculteurs. C'est dans ce contexte qu'elle a lancé en 2019 des réflexions pour établir deux périmètres de protection des espaces agricoles et naturels et périurbains (PEANP) afin de concrétiser les volontés établies dans le SCoT de 2017 de préserver et valoriser les espaces naturels et agricoles périurbains de la Métropole³⁹².

Le PEANP est créé par ordonnance en 2015 et intégré dans le code de l'urbanisme, au chapitre des espaces protégés. Les articles L115-15 à L113-28 et R113-19 à R113-29 régissent les espaces agricoles et naturels périurbains et autorisent le conseil départemental

³⁹⁰ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

³⁹¹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

³⁹² Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEANP) sur le territoire des champs captants*.

ou la collectivité en charge du SCoT d'établir un périmètre de protection. La MEL a ainsi sollicité l'EP-SCoT, qui a approuvé le plan par délibération en 2019³⁹³³⁹⁴. Le processus d'élaboration du PEANP a donc été lancé conjointement par la MEL et l'EP-SCoT avec des retards liés au COVID et à l'élaboration du PLU2, puis une longue phase de concertation avec les acteurs concernés, tels que la Chambre d'agriculture, ainsi que le public³⁹⁵. Le document final devrait, selon nos interlocutrices au service agriculture et à la Chambre, voir le jour dans le courant de l'année 2025.

Un PEANP consiste en deux éléments : d'abord, un périmètre établi en concertation avec les acteurs concernés, soumis pour accord aux communes et EPCI concernés³⁹⁶, ainsi que l'EP-SCoT et le conseil départemental. Il doit aussi faire l'objet d'une enquête publique³⁹⁷, qui a eu lieu en 2023-2024³⁹⁸. Ce périmètre doit être accompagné d'un plan d'action co-construit pour protéger et valoriser ces espaces. Nos interlocutrices ont expliqué les apports attendus pour le PEANP sur les communes Gardiennes de l'eau.

En premier lieu, le PEANP devrait sécuriser le foncier agricole. En effet, si le PLU2 et le PLU3 n'ont ouvert qu'un nombre limité de zones agricoles à l'urbanisation sur le périmètre de l'AAC, les agriculteurs n'ont aucune garantie que cet engagement soit pérenne, d'autant plus que nos interlocutrices notent la forte instabilité du PLUi de la MEL qui « *change tous les deux ans* », « *en révision permanente depuis 2019* »³⁹⁹. Le PEANP devrait résoudre ce problème en sécurisant les zones naturelles et agricoles, qui ne pourront plus être ouvertes à l'urbanisation par simple décision de la MEL.

« Le PEANP, ce qui est en A et N et qui sera inscrit dans le périmètre du PEANP, demain, ce sera en A et N. Le PLU devra respecter cette clé d'entrée-là. Et pour

³⁹³ Délibération du Comité syndical du 4 novembre 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEANP) « Arc Nord »*

³⁹⁴ Délibération du Comité syndical du 4 novembre 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbain (PEANP) « Gardiennes de l'Eau »*

³⁹⁵ ADULM, « Qu'est-ce qu'un projet de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) ? » ADULM (https://www.adu-lille-metropole.org/wp-content/uploads/2023/12/Apercu-n%C2%B030_ADULM.pdf), décembre 2023, consulté le 11 mai 2025.

³⁹⁶ Article R113-20 du *Code de l'urbanisme*.

³⁹⁷ Article R113-21 du *Code de l'urbanisme*.

³⁹⁸ ADULM, « Qu'est-ce qu'un projet de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) ? » ADULM (https://www.adu-lille-metropole.org/wp-content/uploads/2023/12/Apercu-n%C2%B030_ADULM.pdf), décembre 2023, consulté le 11 mai 2025.

³⁹⁹ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

réduire le zonage, il faudra aller obtenir un arrêté interministériel. Autant dire que l'énergie à dépenser sera telle que ça vaudra le coup d'aller ailleurs. »⁴⁰⁰

« Il est censé être un bon outil, il est censé quand même préserver pour le futur le terrain agricole et enlever pour certaines exploitations des épées de Damoclès qui pesaient sur elles depuis longtemps. »⁴⁰¹

Cette protection s'accompagne d'un mécanisme de compensation agricole, pour dédommager les exploitants dont les terrains agricoles ont été expropriés, et qui remet en question la dynamique de consommation irréfléchie de foncier agricole.

« C'est-à-dire que, maintenant, en fonction de l'impact sur une exploitation, l'exploitant peut effectivement demander l'expro totale s'il est concerné sur plus de je sais plus, x% de son exploitation. Il peut imposer à celui qui fait le projet de l'indemniser de l'intégralité de son exploitation, y compris ce qui n'est pas concerné par le projet [...] Et après, il y a une mécanique de compensation collective agricole aussi qui se met en place où, au-delà d'un certain nombre d'hectares, le promoteur doit verser un fond de compensation collective qui doit permettre d'aider le monde agricole. Pour l'instant, ça n'empêche pas encore les projets, ça les ralentit, ça les freine et ça pose d'autres réflexions économiques. »⁴⁰²

De plus, le PEANP inclut des dispositions sur le droit de préemption sur le foncier agricole. Très encadré par le code rural et de la pêche et le code de l'urbanisme, le droit de préemption sur les terres agricoles au profit des établissements publics est impopulaire auprès des agriculteurs. Notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture explique que les agriculteurs en fermage, fragilisés par ce statut, auraient intérêt à acheter les terrains qu'ils exploitent s'ils étaient mis en vente. Or, si la collectivité a la priorité sur ce terrain, l'agriculteur perd encore une part de contrôle sur son exploitation⁴⁰³. Cette inquiétude est d'autant plus renforcée que la loi 3DS a ouvert pour les communes et groupements de communes compétents en matière de préservation de la ressource en eau un droit de préemption spécifique sur les surfaces agricoles comprises dans le périmètre d'une aire

⁴⁰⁰ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴⁰¹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

⁴⁰² Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴⁰³ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

d'alimentation de captages, dans le but de préserver la qualité de la ressource en eau, au titre des articles L218-1 et suivants⁴⁰⁴.

L'utilisation de ce droit de préemption par la MEL pourrait être pertinent. Celle-ci pourrait mettre ces terrains nouvellement acquis à disposition des agriculteurs via des baux ruraux à clauses environnementales (BRE), qui peuvent avoir pour objet la protection de la ressource en eau, au titre de l'article L411-27 du Code rural et de la pêche. La généralisation des BRE est d'ailleurs incluse dans la stratégie agricole et alimentaire de la MEL adoptée par le Conseil le 28 février 2025⁴⁰⁵. Cependant, d'après l'ensemble de nos interlocuteurs et interlocutrices, la direction de l'eau et de l'assainissement n'a pas à ce jour exprimé la volonté d'utiliser ce droit de préemption, préférant la voie du volontariat qui, comme expliqué précédemment, est favorisée par les acteurs du monde agricole. Le PEANP ouvre lui aussi un droit de préemption qui a la priorité sur celui de la SAFER, mais notre interlocutrice au service agriculture de la MEL affirme que la priorité sera laissée aux exploitants en fermage s'ils se portent acquéreurs, pour répondre aux demandes de la profession agricole qui avait exprimé la crainte que la MEL s'établisse comme acquéreur prioritaire au détriment des exploitants⁴⁰⁶.

En second lieu, le PEANP devrait comprendre des mécanismes d'accompagnement des agriculteurs vers une agriculture plus vertueuse et compatible avec les enjeux de la nappe de la Craie. Le rôle des agriculteurs dans la protection de la ressource reste central, même en contexte périurbain, dans un contexte où une hausse de quantité des pesticides dans l'eau est observée et où les scientifiques appellent à responsabiliser les personnes à la source de la pollution⁴⁰⁷. Des retours d'expériences à Paris montrent des résultats positifs. En effet, la prévention des pollutions par l'accompagnement d'agriculteurs volontaires coûte moins cher que la dépollution pour potabilisation de l'eau de nappes polluées⁴⁰⁸. Cette volonté est exprimée dans la stratégie agricole et alimentaire de la MEL, qui souhaite aider les

⁴⁰⁴ Décret n°2022-1223 du 10 septembre 2022 *relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinés à la consommation humaine*, JORF n°0211 du 11 septembre 2022

⁴⁰⁵ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la Stratégie agricole et alimentaire de la Métropole Européenne de Lille – Adoption*.

⁴⁰⁶ Entretiens avec la Chambre d'agriculture et le service agriculture de la MEL.

⁴⁰⁷ Fortin, Frédéric, « Un rapport inter-inspections alerte à son tour sur le risque que font peser les pesticides et leur métabolites sur l'eau potable », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/un-rapport-inter-inspections-alerte-son-tour-sur-le-risque-que-font-peser-les-pesticides-et-leurs?pk_kwd=2024-12-04), 4 décembre 2024, consulté le 5 décembre 2024.

⁴⁰⁸ AFP, « Eau de Paris constate des diminutions des pics de pesticides dans certaines nappes grâce à un programme d'accompagnement des agriculteurs », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/eau-de-paris-constate-des-diminutions-des-pics-de-pesticides-dans-certaines-nappes-grace-un?pk_kwd=2024-12-02), 2 décembre 2024, consulté le 4 décembre 2024.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

agriculteurs à mettre en place des pratiques agroécologiques et expérimenter les paiements pour services environnementaux sur le territoire des Gardiennes de l'eau. Elle a aussi conclu un partenariat avec Terres de sources, afin de lancer en 2027 un projet de gestion concertée de la ressource en eau entre les agriculteurs, les transformateurs, les consommateurs et les collectivités territoriales⁴⁰⁹. Selon notre interlocutrice à la Chambre d'agriculture, l'aspect principal de l'accompagnement des agriculteurs est « *les enveloppes financières à la clé pour mettre en place [les actions de protection de l'environnement].* »⁴¹⁰

Ce plan d'action d'accompagnement des agriculteurs est décrit comme une contrepartie à la sécurisation du foncier, un « *outil donnant-donnant* »⁴¹¹, un « *deal, un engagement commun [...] pour une limitation de l'utilisation des intrants, enfin en tout cas des pratiques agricoles plus vertueuses et aquacompatibles* » : « *on protège votre outil de travail, mais du coup, on avance sur la transition* »⁴¹².

Ce PEANP est donc en bon état d'avancement pour le territoire des Gardiennes de l'eau. En revanche, du fait de la complexité d'un tel programme, le premier projet de PEANP « Arc Nord », qui avait été proposé « *autour des belles terres, autour de Quesnoy-sur-Deûle* »⁴¹³ avant le PEANP Gardiennes de l'eau en 2019⁴¹⁴, a été mis en pause. Selon notre interlocutrice au service agriculture, la MEL a pour intention de relancer ce projet une fois le premier PEANP finalisé⁴¹⁵.

3.3.1.2. Des discussions entre l'Agence de l'eau, la MEL et les acteurs du territoire pour formaliser un contrat d'action sur la ressource en eau

Inscrits au douzième programme d'intervention de l'Agence de l'eau Artois-Picardie, les contrats d'action pour la ressource en eau (CARE), signés entre l'Agence de l'eau et les collectivités concernées, sont des contrats prévus pour formaliser les engagements des différents acteurs du territoire pour réduire les pressions sur la ressource, en contrepartie desquels l'Agence promet des financements⁴¹⁶.

⁴⁰⁹ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la Stratégie agricole et alimentaire de la Métropole Européenne de Lille – Adoption*.

⁴¹⁰ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

⁴¹¹ Entretien avec la Chambre d'agriculture.

⁴¹² Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴¹³ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴¹⁴ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 15 juin 2018 *relative à l'expérimentation d'un dispositif de préservation et valorisation des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) sur l'Arc Nord - Délibération de principe*

⁴¹⁵ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴¹⁶ Entretien avec l'Agence de l'eau.

« Le préfet avait demandé à la Métropole de travailler sur un contrat CARE avec l'Agence de l'eau qui permet de formaliser le fameux plan d'action [qui] a l'avantage de leur donner du coup potentiellement des financements, mais sous réserve d'avoir des résultats. » (Entretien avec la DDTM)

« On en fait un préalable à tout financement concernant la qualité de l'eau potable à l'Agence de l'Eau. En clair, c'est de dire, maintenant, si on n'a pas ces contrats avec des engagements forts des différents acteurs du territoire, on n'apportera pas ou peu de financement pour les projets des collectivités ou les autres projets. » (Entretien avec l'AEAP)

Le CARE ne semble pas avoir un apport particulier sur le terrain, puisqu'il encadre des mesures déjà mises en place par la MEL et les acteurs du territoire. Son volet agricole, par exemple, reprend entièrement le plan d'action du PEANP, puisque celui-ci comprend déjà les engagements du monde agricole en faveur de la protection de la ressource en eau dans le périmètre de l'AAC, notamment via la mise en place de pratiques agroécologiques⁴¹⁷. Cela permet de ne pas lancer une nouvelle procédure de concertation, non nécessaire d'un point de vue pratique, et qui aurait complexifié la lisibilité de l'action institutionnelle pour les agriculteurs⁴¹⁸. Si l'apport pratique de ce contrat est peu visible en pratique, il permet tout de même pour l'Etat de formaliser les engagements des collectivités et d'assurer un contrôle sur les actions de préservation de l'environnement, en contrepartie de financements garantis.

3.3.2. Un apport des documents d'urbanisme au-delà de la MEL ?

La Communauté de communes Pévèle-Carembault, voisine de la MEL, a lancé en 2021 un processus d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal afin de remplacer les PLU communaux et d'avoir une approche concertée en matière d'aménagement du territoire. La délibération prescrivant ce PLU incluait les grands axes de ce PLUi. Parmi eux se trouvait la volonté de « valoriser l'eau pour mieux protéger la biodiversité et les ressources naturelles » et de « porter une attention particulière au territoire concerné par l'aire d'alimentation des champs captants⁴¹⁹. En effet, une partie du territoire de la CCPC se situe au sein du périmètre de l'aire d'alimentation de captages du Sud de Lille

⁴¹⁷ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la Stratégie agricole et alimentaire de la Métropole Européenne de Lille – Adoption*.

⁴¹⁸ Entretien avec le service agriculture de la MEL.

⁴¹⁹ Délibération du Conseil de la Communauté de communes Pévèle-Carembault du 13 décembre 2021 *sur la prescription du PLUi et les modalités de la concertation*.

et, comme expliqué précédemment, ses documents d'urbanismes n'incluent à ce jour aucune mesure de protection. Son Plan d'aménagement et de développement durables en cours d'étude précise la volonté de la CCPC d'interdire certains types d'ICPE, à l'instar de la MEL.⁴²⁰ Il ne prévoit pas d'interdiction d'ouverture de zones à urbaniser dans le périmètre de l'AAC, mais affirme la volonté de réaliser des efforts pour limiter l'étalement urbain, conformément à l'objectif « zéro artificialisation nette » et son application via le SCoT⁴²¹. La CCPC est actuellement en phase d'élaboration des pièces réglementaires avant la consultation des personnes publiques associées et l'enquête publique. L'approbation finale du PLU est espérée pour 2028⁴²². La Commission partenariale de l'AAC de l'EP-SCoT devrait être saisie pour avis⁴²³, ce qui pourrait permettre d'inclure ces enjeux aux documents d'urbanisme. Il est possible que le préfet impose une meilleure prise en compte de l'AAC comme son prédécesseur l'avait fait lorsque la MEL l'avait consulté pour le PLU2. La question se pose de la capacité de la CCPC, territoire à dominance rurale, avec des moyens techniques et financiers moindres, de mettre en place un plan d'action aussi ambitieux que la MEL pour protéger la ressource en eau.

D'autre part, la question de l'AAC sera peut-être posée dans le cadre de la révision du SCoT partagé par la MEL et la CCPC. En effet, le syndicat mixte a voté en février 2025 la révision générale du SCoT, nécessaire du fait de son ancienneté, des évolutions des autres schémas tels que le SRADDET, et de l'évolution législative avec notamment l'objectif « zéro artificialisation nette ». Les orientations de ce nouveau SCoT, approuvées le même jour, ne font pas mention directe de l'AAC ni de la ressource en eau. L'orientation la plus à même de contenir ces enjeux est celle qui donne la volonté de « répondre aux enjeux transversaux et supra-territoriaux de maîtrise de la consommation foncière, de transitions climatiques, écologiques et énergétiques, d'atténuation et d'adaptation au réchauffement climatique »⁴²⁴. Nos interlocutrices à la direction de la planification disent avoir eu des échanges avec l'EP-SCoT sur l'AAC, sans résultats pour l'instant⁴²⁵.

⁴²⁰ CCPC, *Plan d'aménagement et de développement durables*, 2024, p. 11.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 20.

⁴²² CCPC, « Le PLUi, c'est quoi ? », *Concertation PLUi Pèvèle-Carembault* (<https://concertation.plui.pevelecarembault.fr/processes/plui/steps>), 2021, mis à jour 2024, consulté le 11 mai 2025

⁴²³ Délibération du Comité syndical du 16 septembre 2020 portant création d'une commission partenariale « Territoire Sud » sur le secteur de l'aire d'alimentation de captages (AAC) « Grenelle »

⁴²⁴ Délibération du Comité syndical du 26 février 2025 portant prescription de la révision générale du SCoT de Lille Métropole sur les 133 communes du territoire.

⁴²⁵ Entretien avec la direction de la planification de la MEL.

3.3.3. Une nouvelle structure pour le SAGE Marque-Deûle : quel apport pour la protection de la ressource en eau ?

Le Plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau du SAGE Marque-Deûle, adopté par la Commission locale de l'eau le 31 janvier 2020, établit différentes orientations d'aménagement et de gestion, accompagnées d'objectifs spécifiques. Les orientations portent sur la gestion durable des ressources en eau locales et la sécurisation de l'alimentation des territoires, la préservation et reconquête des milieux aquatiques, la prévention et réduction des risques, et la valorisation de la présence de l'eau sur le territoire en développant ses usages économiques, sportifs et de loisir⁴²⁶. Le règlement, adopté le même jour, fixe les règles jugées nécessaires pour les atteindre⁴²⁷.

Le SAGE n'a, à ce jour, pas de structure porteuse au même titre que le SAGE de la Lys qui, depuis 2000, est administré par le SYMSAGEL, comme expliqué précédemment. Les différentes collectivités participant au SAGE Marque-Deûle ont cependant exprimé la volonté de créer une structure commune afin de mettre en œuvre le SAGE. Les statuts de ce syndicat mixte du SAGE Marque-Deûle (SymMaD) ont été rédigés et sont en cours d'approbation par les collectivités membres. La MEL a approuvé les statuts et l'adhésion à ce nouveau syndicat par délibération le 20 décembre 2024⁴²⁸. Selon notre interlocuteur à l'Agence de l'eau, cette évolution est très positive. Elle permet de « *mettre en route* » l'application d'un SAGE « *très bien fait, [aux] documents ficelés* » grâce à une structure porteuse « *adéquate* ». Cela met en lumière, selon lui, « *le rôle très important et qui sera de plus en plus important [...] des SAGE dans la gouvernance locale de l'eau* »⁴²⁹. En effet, les SAGE apparaissent comme une échelle pertinente pour gérer des biens collectifs localisés tels que les masses d'eau, où les conflits d'usages nécessitent une gouvernance concertée au-delà du projet-par-projet, non guidée par le découpage administratif⁴³⁰.

L'ajout d'une nouvelle structure au « millefeuille administratif » interroge sur le bénéfice réel qu'elle apporterait à la gestion d'une ressource qui dépend déjà de processus

⁴²⁶ CLE Marque-Deûle, *Plan d'aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) du SAGE Marque-Deûle*, adopté par la Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle le 31 janvier 2020

⁴²⁷ CLE Marque-Deûle, *Règlement et annexes cartographiques du SAGE Marque-Deûle*, adopté par la Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle le 31 janvier 2020

⁴²⁸ Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 20 décembre 2024 portant création et adhésion de la MEL au Syndicat mixte du SAGE (*Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) Marque-Deûle

⁴²⁹ Entretien avec l'Agence de l'eau

⁴³⁰ Lahaye, Nathalie, « Gouvernance territoriale d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial », *Etud. Rech. Syst. Agraires Dév.*, 2002, 33, pp. 174-184.

: Une superposition des structures, des normes et des outils qui manque de clarté et limite l'efficacité et l'acceptabilité

de concertation complexes. Cependant, ses missions consistant principalement en la coordination d'acteurs au sein d'une structure existante plutôt que par des processus de concertation désorganisés « projet par projet » pourrait être un atout pour la mise en place effective du SAGE. Il s'agit désormais d'observer, sur les prochaines années, comment ce nouvel établissement public s'insérera dans le réseau d'acteur existant afin d'améliorer la protection de la ressource en eau.

Ce troisième chapitre nous a ainsi permis de comprendre que la mise en œuvre de mesures de protection de la ressource en eau fait face à des obstacles dus à la complexité du paysage administratif et normatif, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Les différents textes de droit, ainsi que les plans et programmes territoriaux, aboutissent à un ensemble riche et peu lisible dans lequel il n'est pas aisé de trouver du sens. Ce constat est accentué par des périmètres d'application des normes qui se superposent et se chevauchent, imposant à la MEL une coopération avec une multitude d'acteurs avec lesquels elle partage les masses d'eau qui se trouvent en partie sur son territoire. Or, cette coopération n'est pas toujours très aboutie. Cependant, elle met en place une multitude de nouveaux outils et structures concertés dans le but de rendre plus clairs les rôles de chacun ou plus efficace la mise en œuvre des mesures qu'elle doit mettre en place en commun avec les autres collectivités.

Conclusion

Le réseau d'acteurs agissant en faveur de la protection de la ressource est eau constitue un paysage administratif dense aux intérêts parfois discordants, dont nous avons cherché à comprendre les mécanismes. Dirigé par le Métropole européenne de la Lille, ce réseau contient aussi les représentants et établissements publics de l'Etat qui opèrent à la fois un contrôle sur la MEL et l'accompagnent afin de faciliter ses fortes volontés de protection de la ressource. D'autres secteurs de l'action publique, directement concernés, sont inclus dans ces conversations. C'est notamment le cas du monde agricole et de l'aménagement du territoire. Si la MEL exprime aujourd'hui une forte volonté de protéger sa ressource en eau, c'est parce que ses ressources sont très vulnérables suite à plusieurs siècles de destruction et de pollution des masses d'eau et des milieux aquatiques, qui fragilisent son approvisionnement en eau potable et sa résilience face aux événements climatiques extrêmes. Elle a alors pris des mesures fortes afin de protéger ses réserves d'eau et renaturaliser ses cours d'eau, en collaboration avec les autres acteurs du territoire qui, sur de nombreux sujets, sont facilitateurs. Cependant, elle se heurte à la réticence de certains acteurs pour qui ces mesures apparaissent, à tort ou à raison, comme des obstacles ou des injustices. Elle développe alors un certain nombre d'outils pour les accompagner et apporter des contreparties justes. La portée de la MEL est néanmoins limitée, puisque les masses d'eau s'étendent souvent au-delà de son territoire, et que les impacts sur la ressource sont ressentis en aval comme en amont. Les instances de concertation, encore fragiles et avec une efficacité limitée, se développent constamment. La prise de conscience par l'ensemble des acteurs des impacts dévastateurs pour les territoires de la mauvaise prise en compte des enjeux de l'eau pourrait mener à de meilleurs plans d'actions concertés. La constante évolution de paysage institutionnel, si elle manque de lisibilité pour les administrés comme pour les administrateurs, peut inciter l'ensemble des acteurs à prendre en main les outils à leur disposition adaptés à leur territoire afin de participer à cette protection.

Bibliographie

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

- Barles, Sabine et Dumont, Marc, *Métabolisme et métropole : la métropole lilloise, entre mondialisation et interterritorialité*, Paris : Autrement, 2021, 141 p.
- Barone, Sylvain, Barbier, Rémy et Garin, Patrice, Destandau, François, « La gouvernance de l'eau, vingt ans de réforme perpétuelle. » In Barone, Sylvain, Barbier, Rémy et Garin, Patrice, Destandau, François, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris : L'Harmattan, 2018, pp. 19-39.
- Barraqué, Bernard, « Chapitre 8. Sociologie du compteur d'eau », in Mathieu, Nicole et Guermond, Yves (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Versailles, France : Quae, 2011, p. 119-127.
- Defeuilley, Christophe, *La politique publique de l'eau : Gouverner un bien commun*. Lormont : Le Bord de L'eau, 2023, 149.
- Derode, Victor, *Histoire de Lille*, Lille : Librairie de Vanackere, 1848, 411 p.
- Guerrin, Joana, « Les territoires se sont émancipés de l'Etat », In Barbier, Rémi et Hamman, Philippe (dir.) *La fabrique contemporaine des territoires*, Le Cavalier Bleu, 2021, pp.63-70.
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 3e ed., Armand Colin, coll. 128 Tout le savoir, 2018, 132 p.
- Leenhardt, Delphine, Voltz, Marc et Barreteau, Olivier, coord. *L'eau en milieu agricole : outils et méthodes pour une gestion intégrée des territoires*, Versailles : Editions Quae (coll. Synthèses), 2020, 288 p.
- Marchand, Philippe, *Histoire de Lille*, Quintin : Éditions Jean-Paul Gisserot, 2003, 128 p.
- Moquay Patrick, « Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État », in : Aubert Francis, Piveteau Vincent, Schmitt Bertrand (dir.), *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, France : Quæ, 2009, pp. 199-218.
- Nyeck, Cirille, « Politique publique » in Nicolas Kada & Martial Mathieu (dir.) *Dictionnaire d'administration publique*, Grenoble : PUG, 2014, pp. 384-385

Rainaud, Anne, Orange, Gérald et Pissaloux, Jean-Luc (dir.), *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*. Grenoble, France : PUG, 2024, 293 p.

Ribémont, Thomas, Bossy, Thibault, Evrard, Aurélien, Gourgues, Guillaume, et Hoeffler, Catherine, *Introduction à la sociologie de l'action publique*, Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur, 2018, 288 p.

Shackelford, G. E., Kelsey, R., Robertson, R. J., Williams, D. R. & Dicks, L. V., *Sustainable Agriculture in California and Mediterranean Climates: Evidence for the effects of selected interventions. Synopses of Conservation Evidence Series*. Cambridge, UK: University of Cambridge, 2017.

Vanneufville, Eric, *Histoire de Lille, des origines au XX^e siècle*, Paris : Editions France-Empire, 1997, 257 p.

Werey, Caty, Afrit, Bilel et Barjot, Guillaume (coord.), *Solutions de gestion durable des eaux pluviales, gestion patrimoniale*, Courbevoie, France : ASTEE, 2024, 194 p.

Articles académiques

Barraqué, Bernard, Laigneau, Patrick, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité & environnement*, 2017/3, n°87, p. 114-120.

Bonino, Elora, Lee, Jihoon, Milet, Hélène et Thibault, Jérôme, *Gérer l'eau : précis sur la gouvernance*, Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2017, 38 p.

Breton, Eleanor. 2014 « Répondre à l'appel (à projets), récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale. » *Politix*, 2014/1, n°105, pp. 213-232.

Charbonneau, Marion, Poinot, Yves. « Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable : Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. » *Cybergeog*, 2018, n° 874, pp. 1-32.

de Briant, Vincent, « Collectivités territoriales et environnement - 2022 », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/3, Vol. 48, pp. 661-673.

Desseaux, Nicolas, Révillion, Stéphane et Delchambre, Sébastien. « Stratégie d'exploitation et mutations du paysage dans la vallée de la haute Deûle (Nord) : l'exemple du marais de Seclin du 13^e au 19^e siècle » *Revue du Nord*, 1998 Tome 80, n°326-327, pp. 531-571.

- Lizard, Sophie, Barbier, Rémi et Fernandez, Sara, « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France. », *Vertig0*, vol. 20, n°1, Mai 2020, pp. 1-30.
- Lahaye, Nathalie, « Gouvernance territorial d'un espace d'intérêt public : le rôle de la proximité face à l'enjeu d'un développement durable territorial », *Etud. Rech. Syst. Agraires Dév.*, 2002, 33, pp. 171-189.
- Masquelier, Frédéric, « Urbanisme : le maire entre le marteau et l'enclume », *Administration*, 2023/4 n°280, pp.45-47.
- Monteillet, Sylvain, « La traduction du principe de proportionnalité dans le droit européen de l'évaluation environnementale : enseignements tirés des plans et programmes », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/HS1, p. 235-243.
- Rode, Sylvain. 2023. « (A)ménager les zones inondables, écologiser l'urbanisme ? » in Sylvain Rode, *Écologiser l'urbanisme, Pour un ménagement de nos milieux de vie partagés*, Lormont : Le Bord de L'eau, 2023, pp. 159-176.
- Saulais, Muriel. « Intégrer la gestion des eaux pluviales dans l'urbanisme », *Techni Cités*, 2020, 338, pp. 32-34.
- Subra, Philippe, « Trop d'eau et pas assez. Politiques publiques, rapports de force et stratégies des acteurs face à la crise de l'eau en France », *Hérodote*, 2024/3, 194, pp. 27-44.
- Thébault, Emma et Sage, Jérémie, « Déborder des réseaux urbains : les stratégies de gestion des eaux pluviales dans vingt et une collectivités françaises », *Techniques Sciences Méthodes*, 2021/10, pp. 49-64.
- Tsanga Tabi, Marie et Verdon, Dominique, « Nouveaux outils de gestion de la performance des services et gouvernance publique de l'eau. Principaux enseignements tirés d'une recherche-action menée en milieu urbain », *Revue internationale des sciences administratives*, 2014/1, Vol. 80, pp. 219-240.
- Tsanga Tabi, Marie et Verdon, Dominique, « Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ? », *Revue française de gestion*, 2015/5, n°250, pp. 105-124.
- Warot, Gilles (coord.), *La réhabilitation des petites rivières urbaines : retours d'expériences sur des projets multi-bénéfices*, Courbevoie, France : Astee, janvier 2020, 94 p.

Sources juridiques

Accord de coopération entre la Région wallonne et la Région flamande relatif à la nappe du calcaire carbonifère de la Région du Tournaisis du 2 juin 1997.

Arrêté préfectoral du 5 février 2004, constatant la liste des communes incluses dans la zone de répartition des eaux de la nappe des calcaires carbonifères

Arrêté portant adhésion de la Métropole européenne de Lille au Syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys (SYMSAGEL) et approuvant les nouveaux statuts du syndicat, 31 décembre 2020.

Arrêté préfectoral d'autorisation environnementale (au titre des articles L. 181-1 et L. 214-3 I du code de l'environnement) relatif au projet de modernisation de l'aéroport de Lille-Lesquin sur le territoire des communes de Avelin, Fretin, Lesquin, Templemars et Vendeville (Nord), 6 juillet 2022¹

Code de l'environnement.

Code de l'urbanisme.

Code général des collectivités territoriales.

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Nations Unies, 1991

Convention de mise à disposition et d'échange de données relatives à la gestion des eaux souterraines des calcaires du carbonifère du 14 décembre 2017.

Décret n°2014-1600 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « métropole européenne de Lille », JORF du 26 décembre 2014.

Décret n°2022-1223 du 10 septembre 2022 relatif au droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinés à la consommation humaine, JORF n°0211 du 11 septembre 2022

Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 27 septembre 2024 relative aux travaux de requalification de la rue Jules Watteuw - Marché à procédure adaptée – Autorisation de signature.

Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 18 octobre 2024 relative à l'exploitation et la maintenance des stations d'épuration.

- Délibération du Bureau de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et le suivi de réalisation du plan de reconquête de la Marque et de ses affluents - Marché sur appel d'offres ouvert - Autorisation de signature*
- Délibération du Comité syndical du 4 novembre 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEANP) « Arc Nord »*
- Délibération du Comité syndical du 4 novembre 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbain (PEANP) « Gardiennes de l'Eau »*
- Délibération du Comité syndical du 16 septembre 2020 *portant création d'une commission partenariale « Territoire Sud » sur le secteur de l'aire d'alimentation de captages (AAC) « Grenelle »*
- Délibération du Comité syndical du 26 février 2025 *portant prescription de la révision générale du SCoT de Lille Métropole sur les 133 communes du territoire.*
- Délibération du Conseil de la Communauté de communes Pévèle-Carembault du 13 décembre 2021 *sur la prescription du PLUi et les modalités de la concertation.*
- Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 15 juin 2018 *relative à l'expérimentation d'un dispositif de préservation et valorisation des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) sur l'Arc Nord -Délibération de principe*
- Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2019 *relative à l'élaboration d'un dispositif de Préservation et de valorisation des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEANP) sur le territoire des champs captants.*
- Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 18 octobre 2024 *relative à l'extension, reconstruction, exploitation et maintenance de la station d'épuration - Marché Public Global de Performance - Autorisation de signature*
- Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 20 décembre 2024 *portant création et adhésion de la MEL au Syndicat mixte du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) Marque-Deûle*
- Délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 février 2025 *relative à la Stratégie agricole et alimentaire de la Métropole Européenne de Lille – Adoption.*

Directive [91/271/CEE](#) du Conseil, du 21 mai 1991 *relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*, JOUE du 30 mai 1991.

Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991 *concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*, JOUE du 31 décembre 1991.

Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine*, JOEU du 5 décembre 1998.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 *établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, JOUE du 22 décembre 2000.

Directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 *relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)*, JOUE du 23 décembre 2020.

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 *relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, JORF du 18 décembre 1964, pp. 11258-11265.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *loi Defferre**, JOFR du 9 janvier 1984, pp. 215-230.

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (1)*, JOFR du 23 juillet 1983, pp. 2286-2299.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JOFR du 8 février 1992.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)*, JOFR du 5 août 2009

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement (1)*, JOFR du 13 juillet 2010.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales (1)*, JOFR du 17 décembre 2010.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (1), JOFR du 28 janvier 2014.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (1).

Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, *dite relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations* (1), JO du 31 décembre 2017.

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* (1), JO du 5 août 2018.

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* (1), JP du 22 février 2022.

Loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 *visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »*, JORF du 12 avril 2025.

Rapports et documents institutionnels

¹ AEAP, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 du bassin Artois-Picardie*, Livret 4 – Annexes, Mars 2022, 100 p.

CCPC, *Plan d'aménagement et de développement durables*, 2024, p. 11.

Chambre d'agriculture de Nord-Pas de Calais, *Doctrine de la Chambre d'agriculture du Nord-Pas de Calais sur la lutte contre les inondations*, Mars 2024.

Chambres d'agriculture Hauts-de-France, *Carnet de l'agriculture Sage Marque-Deûle*, 2022.

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *Rapport d'observation définitives et ses réponses, Régie de production d'eau de la Métropole Européenne de Lille « Sourcéo »*, 16 avril 2024.

CLE Marque-Deûle, *Plan d'aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) du SAGE Marque-Deûle*, adopté par la Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle le 31 janvier 2020

CLE Marque-Deûle, *Règlement et annexes cartographiques du SAGE Marque-Deûle*, adopté par la Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle le 31 janvier 2020

Coalition eau, « Les chiffres de l'accès à l'eau et à l'assainissement en France », *Coalition eau* (<https://coalition-eau.org/les-chiffres-de-l-acces-a-l-eau-et-a-l-assainissement-en-france-2/>), 25 novembre 2021, consulté le 31 octobre 2024.

Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les délégations de gestion de services publics locaux*, Décembre 2024, pp. 94-95.

Debaere, Karel, *Le parc bleu de l'Eurométropole*, Agence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2018, 196 p.

Département du Nord, Rapport d'enquête publique, *Demande d'autorisation environnementale portant sur l'extension et la reconstruction de la station des eaux usées, phase 1, sur les communes de Leers et Wattrelos*, 13 octobre 2024, p. 10-13.

Gulinck, M., Legrand, M. et Dassonville, G., « La nappe aquifère franco-belge du calcaire carbonifère », *Bull. Soc. belge Géol., Paléont., Hydrol.*, 1969, Tome 79, fascicule 3-4, pp. 235-251.

Launay, Jean, « L'émiettement de la maîtrise des ouvrages d'eau et dommageable », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 2024.

Lavarde, Patrick. *Le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité*. Paris : Parlement, 2019. Rapport n°012991-01., p. 23.

Lebon, Christian, Dumortier, Jean-Marc et Yoyotte, François, *Projet de modernisation de l'aéroport de Lille, Rapport d'enquête, demande d'autorisation environnementale et permis de construire - enquête publique unique du 10 janvier 2022 au 01 mars 2022*, 1 avril 2022.

MEL, *Charte du territoire des gardiennes de l'eau*, adoptée par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 12 décembre 2019, p. 7.

MEL, *Rapport annuel 2021 sur le prix et la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement*, 2022, pp. 45-49.

MEL, *Synthèse du rapport du prix et de la qualité des services publics de l'eau et de l'assainissement - Exercice 2023*, annexé à la délibération du Conseil de la Métropole européenne de Lille du 20 décembre 2024.

MEL, *Plan local d'urbanisme, annexe n°4 à la délibération d'approbation du PLU3 du 28 juin 2024, déclaration au titre de l'article L122-9 du Code de l'environnement*

Métropole européenne de Lille, *Bilan de la concertation relative à la révision générale du plan local d'urbanisme intercommunal de la MEL*, 2023, p. 29.

MEL, *Plan local d'urbanisme, Evaluation environnementale - Rapport*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille du 28 juin 2024, p. 60.

MEL, *Plan local d'urbanisme, projet d'aménagement et de développement durables* approuvé par le conseil métropolitain du 28 juin 2024, p. 49.

MEL, *Plan local d'urbanisme, règlement écrit, Livre I. Dispositions générales applicables à toutes les zones*, approuvé par le conseil de la Métropole européenne de Lille le 28 juin 2024, pp. 48-57

Mission régionale d'autorité environnementale Région Hauts-de-France, *Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la Métropole européenne de Lille (dépt 59), n° MRAe 2023-7013, adopté lors de la séance du 13 juin 2023*, 2023 p.12.

Noréade, *Rapport d'activité 2023, 2024*

Préfet du Nord, Chambre d'Agriculture Nord-Pas-de-Calais, Association des Maires de France, Association des Maires Ruraux de France *Charte Agriculture et Urbanisme du Nord*, Septembre 2022, p. 18.

TA Lille, ord. 5 décembre 2022, *Association non à l'agrandissement de l'aéroport de Lille et autres*, n°2208424.

Thèses et mémoires

Moscarelli, Fernanda, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain*, Montpellier, Université Paul-Valéry, 2013, 495 p.

Revue de presse

AFP, « Eau de Paris constate des diminutions des pics de pesticides dans certaines nappes grâce à un programme d'accompagnement des agriculteurs », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/eau-de-paris-constate-des-diminutions-des-pics-de-pesticides-dans-certaines-nappes-grace-un?pk_kwd=2024-12-02), 2 décembre 2024, consulté le 4 décembre 2024.

Cébile, Oriane, « Enquête : comment agir pour la sobriété hydrique dans les territoires ? », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 18.

Cébile, Oriane, « Gestion de l'eau, l'urgence d'un projet en commun », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 13.

Fortin, Frédéric, « Un rapport inter-inspections alerte à son tour sur le risque que font peser les pesticides et leur métabolites sur l'eau potable », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/un-rapport-inter-inspections-alerte-son-tour-sur-le-risque-que-font-peser-les-pesticides-et-leurs?pk_kwd=2024-12-04), 4 décembre 2024, consulté le 5 décembre 2024.

Fortin, Frédéric, « Prévention des inondations : l'AMF appelle à revoir d'urgence le dispositif Gemapi », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/prevention-des-inondations-lamf-appelle-revoir-durgence-le-dispositif-gemapi?pk_kwd=2025-04-08), 8 avril 2025, consulté le 9 avril 2025

Lemansson, Maxence et Mazet, Agnès, « Iléo, nouveau délégataire de distribution de l'eau potable pour les communes d'Allennes-les Marais, Annoeullin, Provin et Bauvin dès le 1er janvier 2024 », *Métropole Européenne de Lille Presse* (<https://www.lillemetropole.fr/communiqu-de-presse/ileo-nouveau-delegataire-de-distribution-de-leau-potable-pour-les-communes>), 8 novembre 2023, consulté le 21 janvier 2025.

Marcangelo-Leos, Philie, « Modernisation des schémas d'aménagement et de gestion des eaux : le décret est paru », *Localtis* (https://www.banquedesterritoires.fr/modernisation-des-schemas-damenagement-et-de-gestion-des-eaux-le-decret-est-paru?pk_kwd=2024-12-04), 4 décembre 2024, consulté le 5 décembre 2024.

Marcelli, Sylvain, « Comment la métropole lilloise tente d'endiguer le risque d'inondation », *Médiacités* (<https://www.mediacites.fr/enquete/lille/2022/04/08/comment-la-metropole-lilloise-tente-dendiguer-le-risque-dinondation/>), 5 décembre 2022, consulté le 17 décembre 2024.

MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 34.

MEL, « Une métropole est née », *La Revue de la MEL*, n°17, 2018, p. 11.

- MEL, « Ce qui va changer ! », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, p. 16.
- MEL, « Economiser la ressource », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n°40, p. 14-15.
- MEL, « Expressions des groupes », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Juin 2023, n° 40, pp. 34-35.
- MEL, « Expression des groupes », *Le magazine de la métropole européenne de Lille*, Décembre 2024, n°47, p. 34.
- MEL, « Objectif : 65 millions de m³ économisés en 10 ans », *Le magazine de la Métropole européenne de Lille*, Mars 2025, n°48, p. 22.
- Moreau, Arnaud, « Orages : plusieurs communes du Pas-de-Calais inondées, des milliers d'éclairs au-dessus de la région », *France 3 Régions Hauts-de-France* ([Orages: plusieurs communes du Pas-de-Calais inondées, des milliers d'éclairs au-dessus de la région](#)), 1e août 2024, consulté le 19 décembre 2024
- Pradier, Elsa, « La métropole de Lille révolutionne le modèle économique de la concession en eau », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p. 19.
- Pradier, Elsa, « La métropole de Lille révolutionne le modèle économique de la concession en eau », *Intercommunalités*, n°293, Mai 2024, p.20.
- Vanlaton, Martin, « “Il y a de l'eau jusqu'aux genoux” : plusieurs orages violents très localisés inondent des communes du Nord et du Pas-de-Calais », *France 3 Régions Hauts-de-France* (["Il y a de l'eau jusqu'aux genoux" : plusieurs orages violents très localisés inondent des communes du Nord et du Pas-de-Calais](#)) 20 juin 2023, consulté le 16 décembre 2024.

Sitographie

- Abhervé, Michel, « La critique de la logique de l'appel à projets monte », *Alternatives économiques* (<https://blogs.alternatives-economiques.fr/abherve/2021/05/22/la-critique-de-la-logique-de-l-appel-a-projets-monte>) 22 mai 2021, consulté le 16 octobre 2024.
- ADULM, « Qu'est-ce qu'un projet de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEANP) ? » *ADULM* (<https://www.adu-lille-metropole.org/wp->

content/uploads/2023/12/Apercu-n%C2%B030_ADULM.pdf), décembre 2023, consulté le 11 mai 2025.

AEAP, « Maintenir l'agriculture en zones humides », *Agence de l'eau Artois-Picardie* (<https://eau-artois-picardie.fr/maintenir-lagriculture-en-zones-humides>), 1^e février 2017, consulté le 19 février 2025.

AEAP, « 12e programme d'intervention 2025-2030 », *Agence de l'eau Artois-Picardie* (<https://www.eau-artois-picardie.fr/12eme-programme-dintervention-2025-2030>), publié le 21 novembre 2024, consulté le 12 février 2025.

AEAP, « Données sur l'état du milieu », *Eau Artois Picardie* (<https://eau-artois-picardie.fr/donnees-sur-leau/donnees-sur-letat-du-milieu>), consulté le 19 février 2025.

CCPC, « Le PLUi, c'est quoi ? », *Concertation PLUi Pévèle-Carembault* (<https://concertation.plui.pevelecarembault.fr/processes/plui/steps>), 2021, mis à jour 2024, consulté le 11 mai 2025

DREAL Hauts-de-France, « Carte régionale des zones de répartition des eaux -Région Hauts-de-France », DREAL Hauts-de-France (<https://fichier.dreal-hauts-de-france.fr/cartotheque/17-117-a-ll.pdf>), 2017.

Eau France, « Réglementer et contrôler », *Eau France, le service public d'information sur l'eau* (<https://www.eaufrance.fr/reglementer-et-controler>), n.d., consulté le 2 mai 2025.

France Nation Verte, « Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau », *France Nation Verte* (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/MAR2023_DP-PLAN%20EAU__BAT%20%281%29_en%20pdf%20rendu%20accessible.pdf), 30 Mars 2023, consulté le 11 avril 2025.

France Nation Verte, *Plan eau, 2 ans après, 100 % des mesures initiées dont 64 % mises en œuvre*, France Nation Verte (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/280325PLAN%20EAU_2ans_DP_diffusion.pdf), Mars 2025, consulté le 11 avril 2025.

MEL, « La Marque et ses affluents - Imaginons nos rivières ! Concertation grand public », *La plateforme de participation citoyenne de la MEL*

- (<https://participation.lillemetropole.fr/processes/concertationlamarqueriviere>), 2022, mis à jour en 2024, consulté le 16 avril 2025.
- MEL, « Evolution du territoire métropolitain depuis 1967 », Cartothèque MEL ([Cartothèque | Métropole Européenne de Lille](#)), 2023, consulté le 12 mai 2025.)
- Ministère de la Transition Écologique, « Financement des services publics d'eau potable et d'assainissement. » *Ministère de la Transition Ecologique* (<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide.Financement-EAU-assainissement.pdf>), 2019, p. 10.
- Ministère de la transition écologique, « Station de traitement des eaux usées de ARMENTIERES », *Portail de l'assainissement collectif* (<https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/pages/data/fiche-010761600000>), 2023, consulté le 11 mai 2025.
- Territoires Conseils, « Les compétences Eau et Assainissement, S'organiser pour la prise de compétence », Banque des Territoires, janvier 2019 (https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-02/E261_CompетенcesEauAssainissement_TerritoiresConseils_PDF.pdf) consulté le 6 novembre 2024, pp. 44-59.

Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens et observations réalisés

Annexe 2 : Carte des masses d'eau superficielles du bassin Artois Picardie

Annexe 3 : Carte des masses d'eau souterraines du bassin Artois-Picardie

Annexe 4 : Carte de l'état d'avancement des SAGE du bassin Artois-Picardie

Annexe 4 : Carte des zones de répartition des eaux de la région Hauts-de-France

Annexe 1 – Liste des entretiens et observations réalisés

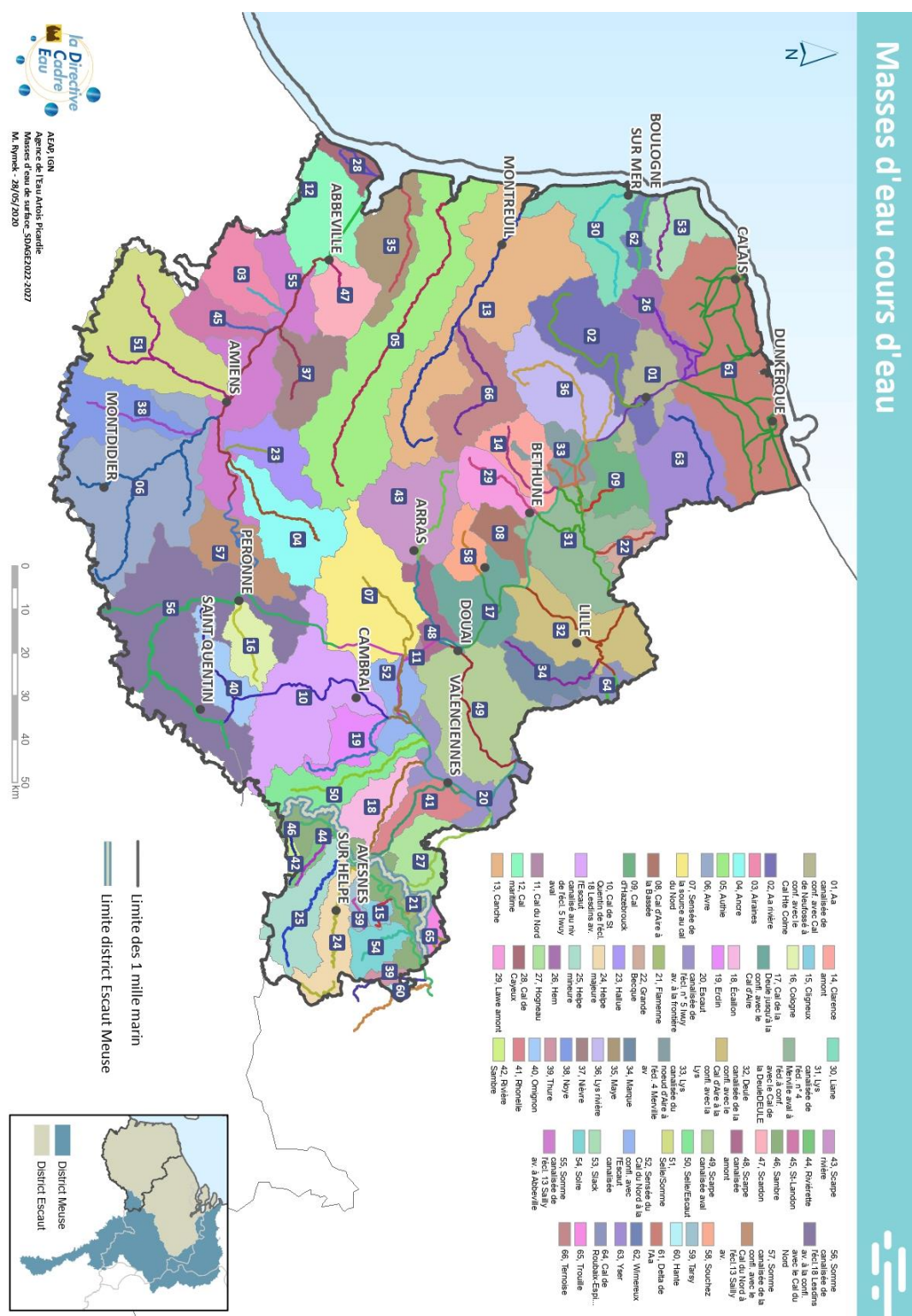
Entretiens

Poste	Etudes et historique professionnel	Entretien
Chef de service « Grand cycle de l'eau, eau et assainissement, réseaux services et mobilité-transports » (DEA)(MEL)	DUT génie biologique, Licence et maîtrise aménagement du territoire, M2 Environnement Evolution professionnelle dans la DEA dès l'alternance (M2)	29 janvier 2025 Euraliance (MEL)
Responsable mission Mer du Nord (Agence de l'eau Artois-Picardie)	Maîtrise de traitement de l'eau (chimie) Ingénieur BE, expert à l'AEAP, évolution vers des postes « plus généralistes »	21 février 2025 Appel en visio
Cheffe de projets territoriaux – référente mobilité, environnement et risques (DDTM59)	ENTPE (école d'ingénieur) Premier poste à la DDTM	13 mars 2025 Cité Marianne (DDTM)
Chargée de mission référente – service aménagement territorial (Chambre d'agriculture NPDC)	Licence droit privé, master droit rural option expertise foncière à l'IHEDREA. Chambre d'agriculture dès le stage de fin d'études (TVB, service études du territoire, service aménagement depuis 2015)	28 mars 2025 Appel en visio
Urbaniste conseil élaboration et évolution des documents (MEL)	DUT gestion urbaine, Licence « science, aménagement, environnement et urbanisme », master construction et aménagement durable Chargée PNR, puis urbanisme dans plusieurs collectivités, MEL depuis 2021	4 avril 2025 Appel en visio
Urbaniste conseil territorialisée Gardiennes de l'eau (MEL)	Licence « science, aménagement, environnement et urbanisme », master construction et aménagement durable Renouvellement urbain, SCoT ; MEL depuis 2022	
Chargée de développement territorial - agriculture durable (MEL)	Licence biologie, master gestion de la biodiversité, milieux et ressources naturels Services de l'Etat, FPT à la MEL dès 2008, d'abord DEA (animatrice captage) puis service d'agriculture depuis 2016	17 avril 2025 Biotope (MEL)

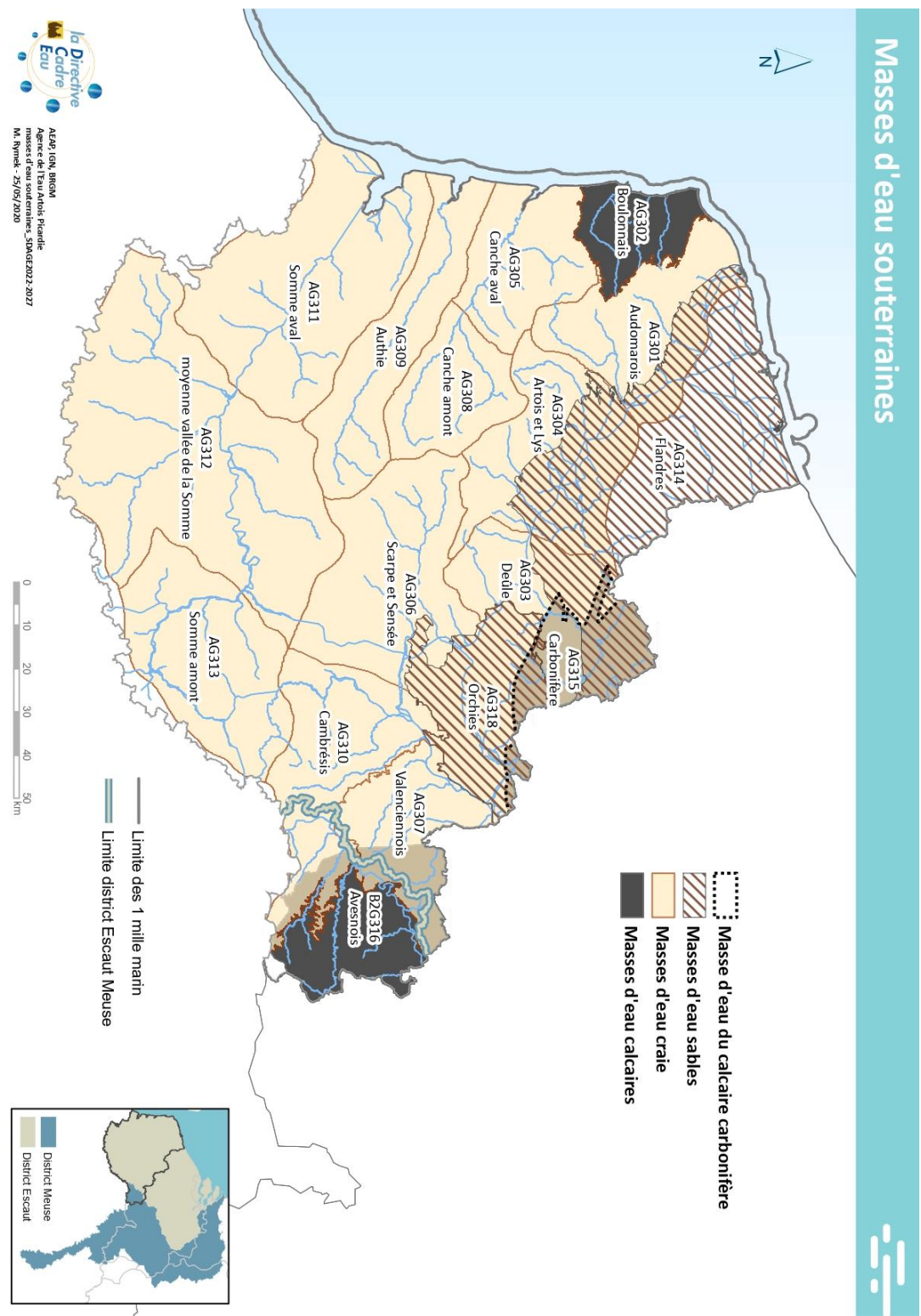
Observations

Atelier-débat : les impacts de la modernité sur le cycle de l'eau (association Entrelianes)	28 avril 2025	Loos
---	---------------	------

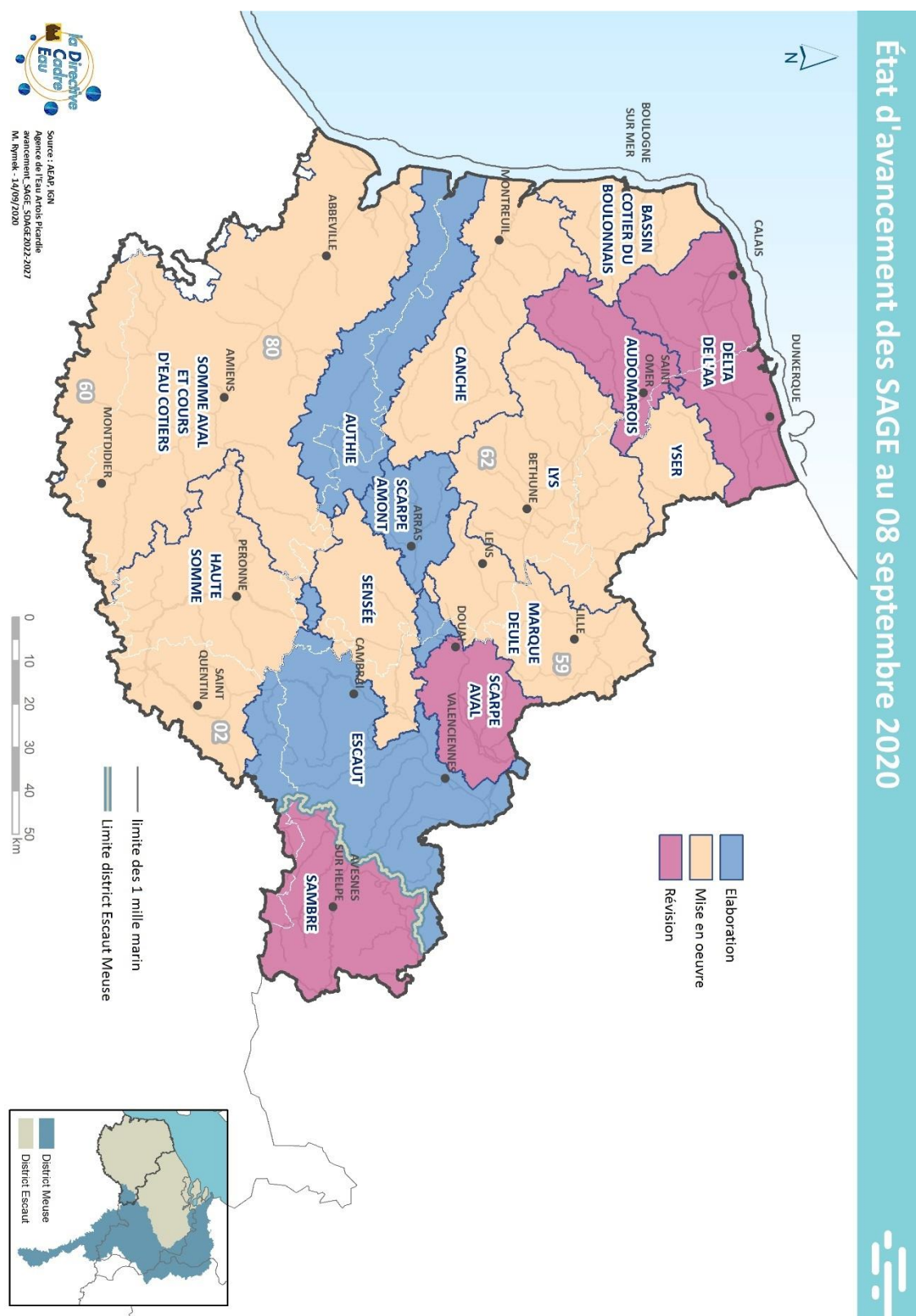
Annexe 2 – Carte des masses d'eau superficielles du bassin Artois-Picardie



Annexe 3 – Carte des masses d’eau souterraines du bassin Artois-Picardie



Annexe 4 – Carte de l'état d'avancement des SAGE du bassin Artois-Picardie



Annexe 5 – Carte des ZRE de la région Hauts-de-France

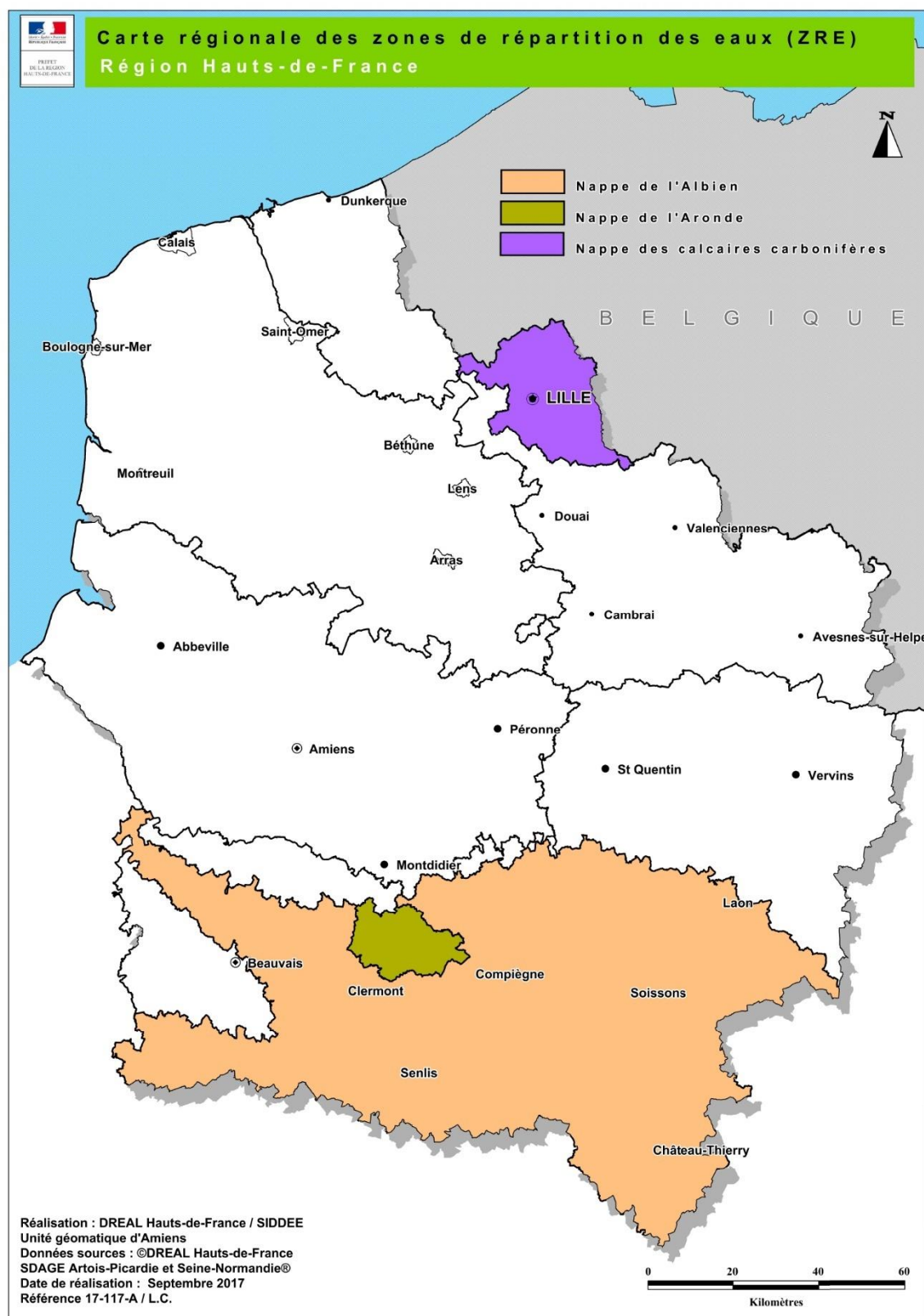


Table des matières

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1. UNE DEFINITION DES ENJEUX ET SOLUTIONS CONTRAINTE D'UNE PART PAR UNE VULNERABILITE PARTICULIERE DU TERRITOIRE MAIS D'AUTRE PART PAR DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES	11
PARTIE 1. UNE VULNERABILITE PARTICULIERE DE LA RESSOURCE EN EAU SUR LE TERRITOIRE DE LA MEL, DUE A UN HISTORIQUE LOURD ET ACCRUE PAR LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE	12
1.1.1. <i>Une urbanisation synonyme d'imperméabilisation et d'industrialisation</i>	12
1.1.2. <i>Des réseaux mal adaptés pour la gestion des eaux urbaines.....</i>	17
1.1.3. <i>Des contraintes accentuées par le réchauffement climatique</i>	19
1.1.4. <i>Des nappes particulièrement vulnérables</i>	20
PARTIE 2. UN CADRE NORMATIF A PLUS GRANDE ECHELLE QUI IMPOSE AUX ACTEURS DE LA MEL CERTAINES ACTIONS ET LA SANCTIONNE EN CAS DE MANQUEMENT	21
1.2.1. <i>Dualité entre droit européen et droit français.....</i>	22
1.2.2. <i>Un contrôle du respect des normes assuré par les représentants de l'Etat</i>	25
1.2.3. <i>L'Etat dicte des objectifs et effectue un suivi de leur progrès via ses services déconcentrés et ses établissements publics</i>	28
PARTIE 3. DES CONFLITS ET DES ACCORDS SUR LA DEFINITION DES ENJEUX, DES CONTRAINTES ET DES SOLUTIONS 30	
1.3.1. <i>La démarche Gardiennes de l'eau est perçue comme une contrainte pour le développement des communes concernées.....</i>	31
1.3.2. <i>Pour les agriculteurs, les mesures de protection de la ressource présentent souvent des contraintes qui s'ajoutent à celles auxquelles ils font déjà face</i>	35
1.3.3. <i>La tarification comme moyen d'encourager la sobriété hydrique ?</i>	40
CHAPITRE 2. UN RESEAU D'ACTEUR AUTOUR DE LA METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE EN COLLABORATION POUR DECIDER DES MESURES A PRENDRE	43
PARTIE 1. DE NOMBREUSES COMPETENCES ET UNE FORTE EXPERTISE TECHNIQUE PERMETTANT A LA DIRECTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DE LA MEL DE METTRE EN ŒUVRE SES VOLONTES AMBITIEUSES.....	44
2.1.1. <i>Une forte concentration des compétences</i>	44
2.1.2. <i>Une expertise forte qui permet à la MEL de s'imposer dans les discussions</i>	46
2.1.3. <i>Des actions de la MEL qui montrent une réelle volonté de préserver la ressource</i>	48
PARTIE 2. UNE POLITIQUE PUBLIQUE CO-CONSTRUITE AVEC LES AUTRES ACTEURS CONCERNES, DANS UN RESEAU D'ACTEURS GLOBALEMENT FACILITANT.....	54
2.2.1. <i>En interne à la MEL, une co-construction des thématiques</i>	54
2.2.2. <i>Le soutien des services et établissements publics de l'Etat.....</i>	55
2.2.3. <i>Un processus de consultation auprès des acteurs concernés</i>	57

PARTIE 3.	UNE MISE EN ŒUVRE DEPENDANTE DE LA COLLABORATION DES DIFFERENTS ACTEURS, POUR LAQUELLE LES POUVOIRS PUBLICS ADAPTENT LEURS ATTENTES ET CHERCHENT A APPORTER UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTE	59
2.3.1.	<i>Le processus de co-construction des problématiques peut mener au compromis</i>	59
2.3.2.	<i>Une volonté de la MEL d'accompagner les communes, habitants et porteurs de projets afin d'assurer une protection efficace de la ressource</i>	64
CHAPITRE 3.	: UNE SUPERPOSITION DES STRUCTURES, DES NORMES ET DES OUTILS QUI MANQUE DE CLARTE ET LIMITE L'EFFICACITE ET L'ACCEPTABILITE	68
PARTIE 1.	UNE MULTIPLICATION ET SUPERPOSITION DES NORMES QUI S'APPLIQUENT SUR LE TERRITOIRE ET COMPLIQUENT LEUR LISIBILITE ET LEUR ACCEPTABILITE	69
3.1.1.	<i>La superposition des cadres normatifs pose des questions de cohérence et de clarté</i>	69
3.1.2.	<i>Une acceptabilité des normes qui dépend de l'institution qui les édicte</i>	72
PARTIE 2.	UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL COMPLEXIFIE PAR L'ENCHEVETREMENT DES CARTES ADMINISTRATIVES ET DES PERIMETRES PHYSIQUES DE LA RESSOURCE EN EAU	77
3.2.1.	<i>Des périmètres géologiques de la ressource en eau qui ne correspondent pas aux limites administratives existantes sur le territoire</i>	77
3.2.2.	<i>Des tentatives de concertation au succès limité</i>	82
PARTIE 3.	DE NOUVEAUX OUTILS EN COURS DE DEVELOPPEMENT DANS LE BUT DE CLARIFIER LES TRAJECTOIRES ET RESPONSABILITES : VERS UNE REELLE EFFICACITE OU UNE COMPLEXITE EXACERBEE ?	86
3.3.1.	<i>Des engagements entre la MEL et les autres acteurs de son territoire pour protéger la ressource en eau</i>	87
3.3.2.	<i>Un apport des documents d'urbanisme au-delà de la MEL ?</i>	92
3.3.3.	<i>Une nouvelle structure pour le SAGE Marque-Deûle : quel apport pour la protection de la ressource en eau ?</i>	94
CONCLUSION		96
BIBLIOGRAPHIE		97
ANNEXES		110
TABLE DES MATIERES		117