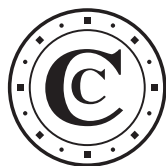


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA CONSTRUCTION DU CANAL SEINE NORD EUROPE ET SES CONSÉQUENCES

Une valeur socio-économique à assurer,
un pilotage à renforcer, des surcoûts
à maîtriser et à financer

Rapport public thématique

Avril 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I UN PROJET D'INFRASTRUCTURE À DIMENSION EUROPÉENNE, UNE VALEUR SOCIO-ÉCONOMIQUE À RENFORCER.....	 15
I - UN PROJET ANCIEN DÉSORMAIS ENTRÉ EN PHASE DE RÉALISATION APRÈS DE NOMBREUX REVIREMENTS.....	15
II - UN PROJET QUI S'INTÈGRE À UNE LOGIQUE DE RÉSEAU	17
A - Un projet ambitieux	17
B - Un ouvrage qui s'intègre au réseau européen « Seine-Escaut », au service d'un pari de report modal	19
C - Les ports intérieurs, outil de renforcement de l' <i>hinterland</i>	22
III - UN PROJET DONT LA VALEUR SOCIO-ÉCONOMIQUE RESTE À AFFERMIR.....	23
A - Une succession d'études socio-économiques aux conclusions incertaines	23
B - Des incertitudes qui nécessitent de veiller aux conditions de création de valeur du projet.....	30
 CHAPITRE II UN PILOTAGE RESSERRÉ DÉSORMAIS NÉCESSAIRE POUR UNE OPÉRATION HORS NORMES	 35
I - UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER.....	36
A - Un conseil de surveillance marqué par le contrôle des collectivités locales	36
B - Une comitologie à rationaliser	38
C - Des difficultés de coordination avec les services de l'État en partie surmontées.....	39
II - UNE STRUCTURE LÉGÈRE AU REGARD DE LA DIMENSION DU PROJET	43
A - Des effectifs et des compétences à renforcer	43
B - Des problèmes d'attractivité qui freinent le recrutement	44
C - Une adaptation des modes de travail susceptible de peser sur la conduite de projet.....	46
III - DES ENJEUX FONCIERS, TECHNIQUES ET CONTRACTUELS MAJEURS QUI METTENT À L'ÉPREUVE LA CAPACITÉ DU MAÎTRE D'OUVRAGE.....	47
A - Le volet foncier du projet : des procédures agricoles maîtrisées, des contraintes d'archéologie préventive accrues.....	47
B - L'adaptation à la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, point de difficulté majeur en voie de résolution	49
C - Des exigences de la réglementation environnementale difficilement satisfaites par la société.....	51
D - Des enjeux importants de pilotage des marchés à l'orée d'un pic de travaux entre 2026 et 2028	54
 CHAPITRE III DES ENJEUX DE FINANCEMENT MASSIFS ET UNE ENVOLÉE DES COÛTS À MAÎTRISER	 59
I - DES DÉRIVES DE COÛT ET DE DÉLAIS QUI SOULÈVENT UN ENJEU MAJEUR DE FINANCEMENT	59
A - Un retard de près de vingt ans et une forte dérive des coûts	59
B - Une envolée des coûts qui impose une mise à jour du financement	60
II - UNE CONVENTION DE FINANCEMENT À REVOIR	62

A - Les principes posés par la convention de 2019	62
B - Des dispositions qui ne garantissent pas un financement exhaustif	64
III - UNE CHRONIQUE PRÉVISIONNELLE DE DÉCAISSEMENTS	
QUI IMPOSE UNE CLARIFICATION URGENTE.....	66
IV - UN EMPRUNT DE BOUCLAGE COMPLEXE À DÉFINIR QUI RENCHÉRIT	
SIGNIFICATIVEMENT LE COÛT FINAL.....	69
A - La difficulté d'identifier une ressource associée au remboursement de la contribution d'équilibre	69
B - Le recours à la directive <i>Eurovignette</i> , une solution assortie de plusieurs hypothèques	70
C - Des frais financiers qui pourraient porter le coût total du projet à terminaison à plus de 10 Md€	71
V - UN PILOTAGE FINANCIER À RENFORCER PAR LA SCSNE.....	72
A - Une trésorerie portée par les avances européennes et des décaissements encore limités	72
B - Un plan de trésorerie à mettre en place de toute urgence	74
CHAPITRE IV DES IMPACTS ET INCERTITUDES FORTS ASSOCIÉS	
À LA MISE EN SERVICE DU CANAL	77
I - DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX FORTS QUI SUSCITENT	
UNE MOBILISATION IMPORTANTE	77
A - Des conséquences majeures sur l'eau, les terres et le patrimoine naturel	77
B - Une « dette carbone » élevée, au délai de « remboursement » difficilement quantifiable	80
C - La démarche « Éviter, réduire, compenser » : une ambition affichée à hauteur du projet	80
D - Des conséquences sur l'exploitation agricole bien appréhendées.....	83
II - UNE STRATÉGIE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	
QUI RESTE À DÉPLOYER.....	84
A - Une stratégie formalisée mais dont la déclinaison opérationnelle est à construire	85
B - Des intercommunalités inégalement mobilisées	86
C - L'impératif de structuration du syndicat mixte des ports	87
III - L'IMPORTANCE DES ENJEUX DE FINANCEMENT ET DE CALENDRIER	
DES OUVRAGES ASSOCIÉS AU CANAL.....	88
IV - LES ENJEUX DE LA REPRISE EN EXPLOITATION PAR VNF	90
V - UNE MUTATION NÉCESSAIRE DE LA BATELLERIE FRANÇAISE	92
LISTE DES ABRÉVIATIONS	95
ANNEXES	97

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et suivants, L. 133-1 et L. 211-4 du code des juridictions financières. En application des dispositions de l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, l'enquête a été conduite par la formation interjuridictions relative à la construction du canal Seine Nord Europe et ses conséquences, constituée par arrêté du Premier président n° 24-457 en date du 2 septembre 2024, qui associe la deuxième chambre de la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Hauts-de-France.

¹ La Cour compte aussi une chambre du contentieux, dont les avis sont rendus publics.

L'ouverture de l'enquête a été notifiée le 7 janvier 2025 aux représentants des administrations et organismes concernés et l'instruction s'est déroulée de janvier à août 2025. Elle a donné lieu à des investigations sur place et sur pièces dans une quarantaine d'entités, ainsi qu'à des entretiens approfondis avec une centaine de personnes. À l'issue de la contradiction écrite sur ses observations provisoires détaillées, la formation interjuridictions a également procédé à plusieurs auditions en novembre 2025.

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 11 décembre 2025, par la formation interjuridictions, présidée par Mme Mercereau, présidente de chambre, et composée de M. Albertini, président de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, MM. Calveyra et Blanchot, conseillers maîtres, MM. Magnino, Renou, Catinaud, conseillers-présidents à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, et, en tant que rapporteur général, M. Rogue, conseiller référendaire, en tant que rapporteur général adjoint, M. Arnou, premier conseiller, en tant que rapporteurs, M. Vasseur, conseiller maître, M. Barry, premier conseiller, Mme Oliyari-Komilkiw, vérificatrice, ainsi que, en tant que contre-rapporteur, M. Kesler, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 20 janvier 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, présidente de la première chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Initialement présenté comme une solution à la sous-capacité du canal du Nord, qui s'est rapidement avéré sous-dimensionné après sa mise en service, le canal Seine Nord Europe (CSNE) est aujourd'hui le plus important projet d'infrastructure de transport au niveau national et figure parmi les tout premiers au niveau européen. Long de 107 kilomètres, pour une largeur de 54 mètres, reliant le bassin de la Seine à celui de l'Escaut, il doit permettre la navigation de péniches à grand gabarit, mesurant jusqu'à 185 m de long et transportant jusqu'à 4 400 tonnes de fret. Il suppose la réalisation de six écluses et d'une soixantaine de rétablissements routiers et ferroviaires, dont trois concernent des autoroutes (A2, A29 et A26).

Au sein du réseau fluvial du Nord de la France, le CSNE est partie intégrante du projet « Seine-Escaut », vaste projet transnational soutenu par l'Union européenne à travers le mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE), et qui vise à garantir une continuité de navigation pour les péniches à grand gabarit depuis les réseaux wallons et flamands jusqu'à l'axe de la Seine. Il fait l'objet d'une décision d'exécution de la Commission européenne², qui le présente comme le « *maillon manquant* » de ce projet global approuvé par la France et la Belgique, auquel sont associés plusieurs autres ouvrages fluviaux d'ampleur, et qui est suivi par un groupement européen d'intérêt économique et une commission intergouvernementale.

Un projet majeur d'envergure européenne marqué par une dérive de coûts et de délais, confié à un établissement public local mal armé pour mener sa mission de maître d'ouvrage

Présenté comme un outil majeur de report modal de la route vers le transport fluvial et comme un atout écologique pour la décongestion routière d'un axe Nord saturé par le fret de poids lourds, le projet est aujourd'hui porté par la société du canal Seine-Nord Europe (SCSNE), créée en 2016. Avec bientôt dix ans de recul depuis la création de la société, les travaux de construction du canal – subdivisés en quatre secteurs géographiques et deux secteurs techniques correspondant aux ouvrages d'art (écluses et pont-canal de la Somme) – ont surtout avancé sur le secteur 1, allant de Compiègne à Passel (Oise). Au-delà, les travaux en cours consistent essentiellement en des études préparatoires, des acquisitions et aménagements fonciers, des chantiers de fouilles préventives et des mesures de compensation environnementale.

La Cour avait alerté les autorités sur le coût et le financement du projet, ainsi que sur sa rentabilité socio-économique limitée, il y a plusieurs années déjà³. Par rapport aux estimations initiales de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de 2006, qui prévoyait une mise en service en 2013, le projet enregistre désormais un retard de près de 20 ans, sa mise en service n'étant actuellement envisagée que pour 2032. Le coût de référence initial a quant à lui

² Décision d'exécution (UE) 2019/1118 du 27 juin 2019, remplacée et abrogée par la décision C(2024) 4754 du 10 juillet 2024, actuellement en vigueur.

³ Référé n° 55465 du 11 septembre 2009, relatif au projet de Canal Seine Nord Europe.

connu un quasi doublement, supérieur à l'inflation : alors que les premières estimations du projet, au début des années 2000, envisageaient un coût de 3,5 Md€ (2005) à 4 Md€ (2009), le coût à terminaison, selon la dernière estimation, s'élèverait à ce jour à 7,3 Md€ HT courants, auxquels devra s'ajouter le coût financier de l'emprunt de bouclage, de l'ordre de 1 à 3 Md€. Cette dérive importante fait peser un risque fort, pour l'État, d'être appelé à garantir le financement ultime du projet.

La SCSNE rencontre par ailleurs des difficultés dans sa mission de maîtrise d'ouvrage. Alors qu'elle avait à sa création en 2016 le statut d'établissement public placé sous la tutelle du ministère des transports, la société a été transformée, au 1^{er} avril 2020, en établissement public local, avec une représentation de l'État, mais sous le contrôle des collectivités territoriales. Cette régionalisation explique certains déséquilibres dans la gouvernance, qui ont affecté les relations de la société avec les services de l'État, malgré le soutien apporté par ceux-ci, notamment au niveau local.

En dépit d'une croissance de ses effectifs et de ses compétences depuis sa création, la SCSNE n'a pas atteint la taille critique nécessaire au regard de certains aspects essentiels de la maîtrise d'ouvrage, en particulier la conduite des marchés publics. Dans ce domaine, sa dépendance à l'égard de ses assistants à maîtrise d'ouvrage et de ses maîtres d'œuvre la fragilise, la SCSNE commençant seulement à se doter des outils propres à assurer le suivi de marchés complexes, en prévision du « pic de marchés » prévisible. De plus, le pilotage du projet a dû s'adapter aux exigences importantes en matière de conformité à la réglementation environnementale et à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Les retards observés à l'occasion des procédures d'autorisation environnementale, le défaut de qualité des documents produits sont source de préoccupations. S'agissant de la sécurité des ouvrages hydrauliques, la SCSNE, qui avait espéré une évolution réglementaire, s'est heurtée à l'opposition des services de l'État. Dans ce domaine, une proposition récente de réorganisation faite par la SCSNE, avalisée par le préfet de région en octobre 2025, est de nature à lever certains obstacles majeurs.

Face aux échéances qui s'annoncent, avec le lancement des marchés de travaux sur les secteurs 2 à 4 et dans le contexte du prochain mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE 3), essentiel au projet, une évolution du mode de fonctionnement de la société, avec une place plus importante de l'État dans certaines commissions, compte tenu de son poids dans le financement du projet, serait utile.

L'urgence de clarifier la répartition des financements, face à une augmentation des coûts qui rend caduques les hypothèses de la convention de 2019 entre l'État et les collectivités

L'augmentation des coûts pose avec une urgence nouvelle la question du financement du projet, qui n'a été qu'imparfaitement résolue par la convention de financement associant l'État et les collectivités territoriales. Cette convention, conclue en 2019, n'est pas satisfaisante. Elle pose le principe de deux parts forfaitaires non révisables pour l'État et les collectivités territoriales, complétées par un financement européen attendu à hauteur de 40 % du total à financer, et par un solde renvoyé à un emprunt de bouclage. Surtout, la répartition des financements envisagée s'est faite sur une évaluation du coût du projet aujourd'hui largement dépassée. Au stade actuel, sauf à augmenter le financement de l'État et des collectivités, hypothèse qui n'a jusqu'ici pas été envisagée, le reste à financer s'élève désormais à 2,23 Md€,

hors frais financiers. Les solutions de desserrement de cette contrainte reposent notamment sur une hypothèse d'augmentation de la contribution européenne, qui n'est pas acquise : même si la part de financement européen a été relevée à 50 % des coûts dans le cadre du MIE 2.2, l'obtention d'un tel niveau de financement dans le cadre du MIE 3 (encore en cours d'élaboration) n'est pas certaine, compte tenu des nombreux projets concurrents. À défaut, et aux termes de la convention en vigueur, il existe un risque très élevé de devoir relever le montant de l'emprunt de bouclage, qui pourrait s'élever au moins au double du montant initialement envisagé en 2019 (841 M€), occasionnant d'importants frais financiers.

S'agissant de la définition de la « taxe nationale à assiette locale » désormais affectée au remboursement de cet emprunt de bouclage, le recours aux dispositions de la directive Eurovignette⁴ est la seule solution qui ait été clairement identifiée à ce jour. Mais elle suppose la mise en œuvre de dispositions communautaires encore non transposées et, surtout une affectation des recettes correspondantes au projet de canal, alors que d'autres usages ont été évoqués par le ministère, notamment à l'issue de la conférence *Ambition France Transports*, comme le fléchage sur la régénération des réseaux existants. D'autres recettes seront sans doute nécessaires. Ces circonstances amènent à recommander la réunion au plus vite d'une conférence de financement, seule à même de clarifier la répartition des financements, le niveau de l'emprunt de bouclage, le montage retenu et la solution de taxation destinée au remboursement.

Ces contraintes de financement doivent être remises dans la perspective du projet Seine-Escaut tout entier, dans lequel le canal Seine-Nord Europe s'insère. Le coût final du CSNE ne représente en effet qu'une partie du montant total qu'il faudra honorer en vue d'une réalisation complète de ce projet à l'échelle du réseau européen Seine-Escaut. À cette échelle, au seul plan national, la réalisation du projet suppose d'importants investissements supplémentaires, à l'exemple du projet de mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO), au sud de Compiègne, sans compter la nécessité de garantir un accès performant du port de Dunkerque au réseau. Sur ce périmètre, le coût des principaux investissements s'élève, pour la seule partie française, à près de 9 Md€ HT, hors frais financiers, et pourrait encore croître, en fonction des aménagements de navigation envisagés. Comme pour le CSNE, le financement de ces ouvrages repose dans une large mesure sur la capacité à bénéficier des mécanismes de subvention européenne. Celle-ci demeure une inconnue alors même que la pluralité des projets induit, entre eux, une concurrence.

Au regard de tels enjeux financiers, les mesures permettant de garantir la valeur socio-économique du projet de canal nécessitent d'être précisées et mises en place, en lien avec les acteurs économiques concernés. Les dernières études en date (2015 et 2021) sur la valeur du projet supposent en effet la réalisation d'un ensemble d'ouvrages, qui est loin d'être acquise. La révision à la baisse, depuis lors, des perspectives de croissance à long terme, comme la hausse du coût des investissements modifie les paramètres économiques. Surtout, les hypothèses de report modal, essentielles, restent à garantir par des dispositifs (péages autoroutiers et fluviaux, notamment), définis en concertation avec les acteurs concernés.

⁴ Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Des impacts forts et des incertitudes persistantes au sujet de la mise en service de l'ouvrage

Objets d'une attention accrue des services de l'État et de la SCSNE depuis le lancement des travaux, les impacts du canal sur l'environnement sont substantiels, l'ouvrage affectant, en phase de travaux comme en phase d'exploitation, le cycle de l'eau à une échelle régionale, depuis le bassin de l'Oise. Il emporte également d'importantes conséquences sur la biodiversité, les zones boisées, les zones humides, avec un volume notable de terres excavées et une dette carbone importante. La démarche « Éviter, Réduire, Compenser » portée par la SCSNE est à la mesure des enjeux environnementaux du projet mais sa mise en œuvre exige un suivi rigoureux.

Le projet de canal emporte également d'importantes conséquences pour l'agriculture locale, en gelant une superficie importante de terres arables et en induisant les plus grosses opérations de remembrement actuelles en France. Un projet de retenues d'eau, mené par les instances de la profession agricole, pourrait voir le jour et être réalisé de manière coordonnée avec le chantier du CSNE.

Des incertitudes demeurent à l'horizon de la mise en service de l'ouvrage, prévue actuellement en 2032.

En matière de développement territorial, l'infrastructure projetée est d'ores et déjà intégrée à la stratégie portée par la région, mais sa mise en œuvre opérationnelle doit encore prendre de la consistance. Pareillement, le syndicat mixte chargé du développement des ports intérieurs est encore loin d'avoir acquis la structuration suffisante pour porter cette dimension essentielle du projet au niveau local.

Pour la profession batelière française, l'ouvrage présente un double risque. Il la met directement en concurrence avec les flottes belge et néerlandaise, mieux structurées que la flotte nationale. Surtout, la fermeture du canal du Nord pendant environ deux ans, sur le tracé repris par le projet, pourrait fragiliser les bateliers français, en les contraignant à adapter leur activité, tout en faisant perdre à certains transporteurs, utilisateurs actuels du canal du Nord, l'habitude du recours au mode fluvial.

Pour Voies Navigables de France (VNF), opérateur national et futur exploitant de l'ouvrage, qui doit faire face à d'importantes échéances d'investissement, le canal représente une occasion à saisir mais également un défi et un changement structurel. En termes de coûts d'exploitation, ce segment du réseau, qui représente en extension moins de 2 % des 6 700 km de voies navigables nationales que gère l'opérateur, pourrait mobiliser à lui seul 4 % de ses effectifs, doubler le coût de ses dépenses énergétiques et représenter 10 % de ses coûts totaux de maintenance. L'opérateur devra en outre prendre en charge l'infrastructure au moment de sa remise par la SCSNE, tout en veillant à la coordination de cette reprise en exploitation avec la réalisation des ouvrages associés, tels que MAGEO, dont il assure lui-même la maîtrise d'ouvrage.

Récapitulatif des recommandations

Au regard des risques et des points de fragilité exposés dans le rapport, la Cour formule cinq recommandations nécessaires à la réussite du projet :

1. Assurer la création de valeur socio-économique du projet en précisant ses conditions, notamment les niveaux de péages fluviaux et autoroutiers, les volumes et la nature des trafics, les solutions logistiques associées aux ports intérieurs (*SCSNE, ministre chargé des transports, ministre de l'économie et des finances, président de la région Hauts-de-France, 2026*).
2. Accroître le dimensionnement et l'expertise des services chargés des aspects techniques, administratifs et financiers du projet, en particulier en ce qui concerne les marchés publics (*SCSNE, 2026*).
3. Sur la base des dernières évaluations de coût à terminaison, réunir au plus tôt une conférence de financement du projet de canal, afin d'arrêter la répartition des financements et les financements affectés (*ministre de l'économie et des finances, ministre chargé des transports, SCSNE, président de la région Hauts-de-France, présidents des départements du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Oise et de la Somme ; 2026*).
4. Accélérer la mise en œuvre des projets de ports intérieurs (*SMPI, président de la région Hauts-de-France, 2026*).
5. Élaborer, en coordination avec les usagers du réseau fluvial des Hauts-de-France, un plan d'adaptation à la fermeture provisoire du canal du Nord (*SCSNE, ministre chargé des transports, VNF, 2026*).

Introduction

Objet de plusieurs études et évaluations depuis plusieurs décennies, le projet de canal Seine Nord Europe a été inscrit au schéma directeur des voies navigables dès 1985. Il est devenu un des éléments essentiels du projet transfrontalier Seine-Escaut, objet de la décision 2019/1118 de la Commission européenne, qui vise à créer une infrastructure navigable continue des ports du « *range Nord* » jusqu'à la région parisienne et au port du Havre. Il présente la particularité physique de relier les deux bassins versants de l'Escaut et de la Seine, ce qui en fait un ouvrage aux dimensions inhabituelles, tant en termes de volumes de terres à déblayer que d'ouvrages d'art à construire.

La société du canal Seine Nord Europe (SCSNE), créée par l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016, est la société de projet qui a reçu pour mission de construire l'ouvrage. À la fin de la construction de celui-ci et à l'issue de sa mise en service, elle a vocation à disparaître, cédant la place à Voies Navigables de France (VNF), opérateur national chargé de l'exploitation. Initialement définie comme un établissement public national, la SCSNE a été régionalisée, sous forme d'établissement public local rattaché aux collectivités territoriales, avec représentation de l'État.

Engagés depuis 2017, les travaux de construction du canal sortent aujourd'hui peu à peu de la phase initiale pour entrer dans une phase plus opérationnelle. Répartis en quatre secteurs géographiques, ils ont surtout avancé sur le premier secteur, incluant la création d'un nouveau lit artificiel de l'Oise, des déviations de réseaux et les travaux associés à la création de la première écluse. Dans les autres secteurs, les travaux de construction proprement dit n'ont pas encore été lancés, la plupart des marchés de travaux étant en phase de consultation. Pour l'essentiel des études, des chantiers de fouille préventive et des opérations de déviations de réseaux ont été effectués.

De taille réduite avec une centaine d'agents, connaissant des difficultés à recruter les compétences dont elle a besoin, la SCSNE fait face à de fortes contraintes pour mener à bien le projet. La crise sanitaire s'est ajoutée à ces difficultés, retardant le calendrier initial de travaux et provoquant une hausse des coûts. Envisagée pour 2015 au moment de la déclaration d'utilité publique en 2008, la mise en service du canal n'est aujourd'hui annoncée que pour 2032.

Le présent rapport rappelle, dans un premier temps, l'histoire du projet de canal, de son élaboration à la création de la SCSNE dans sa forme actuelle, avec une revue des évaluations socio-économiques ayant conduit à valider le lancement du projet. Une deuxième partie est spécifiquement consacrée à la société du canal, à sa gouvernance, aux difficultés qu'elle rencontre actuellement et à son pilotage financier. La troisième partie s'intéresse à la question du coût et du financement de l'ouvrage. La quatrième et dernière partie est consacrée aux différents enjeux associés à la mise en service du canal, de son impact environnemental à son entrée en exploitation.

Chapitre I

Un projet d'infrastructure à dimension européenne, une valeur socio-économique à renforcer

Projet ancien ayant connu de nombreux revirements, le canal Seine Nord Europe trouve sa justification dans une logique de réseau à l'échelle européenne. La succession d'études socio-économiques dont il a fait l'objet invite à la vigilance quant à ses conditions de réussite.

I - Un projet ancien désormais entré en phase de réalisation après de nombreux revirements

Le projet de construction du canal Seine Nord Europe (CSNE) trouve son origine dans les insuffisances rapidement constatées après la mise en service du canal du Nord. Cet ouvrage, envisagé dès le plan Freycinet de 1878, avait été officiellement lancé en 1903 pour relier la vallée de l'Oise au réseau fluvial du Nord de la France et au bassin houiller. En raison des interruptions provoquées par les deux guerres mondiales, le canal du Nord ne fut mis en service qu'en 1965. Rapidement, il apparut que le gabarit pour lequel l'ouvrage avait été conçu serait dépassé en termes de potentiel de développement, compte tenu des capacités supérieures offertes tant au nord du canal (aménagement en grand gabarit du réseau Dunkerque-Escaut), qu'au sud (réseau Seine). Tout juste mis en service, le canal du Nord apparaissait donc en partie dépassé techniquement.

En avril 1985, le projet de canal est intégré au schéma national de voies navigables (SNVN). À ce moment, l'opportunité de construire une nouvelle liaison, plutôt que d'agrandir le canal du Nord, est encore débattue. Une étude de 1984 analyse cette dernière possibilité et relève que celle-ci ne permet pas de réaliser d'économie substantielle, au regard de la construction d'une liaison neuve, qui ménage en outre la possibilité d'une continuité de navigation sur le canal du Nord pendant la construction. Dans le courant des années 1990, le projet prend davantage de consistance. La région Nord-Pas-de-Calais le soutient alors comme une alternative écologique intéressante aux projets de doublement de l'autoroute A1 pour répondre aux difficultés de saturation routière. L'abandon du projet de canal Rhin-Rhône, en 1997, replace par ailleurs le projet au premier rang des projets majeurs de VNF.

De novembre 1993 à novembre 1994, à la suite de la circulaire « Bianco » de décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, un débat préalable est lancé officiellement. Il conclut à l'opportunité du projet et conduit à l'élaboration d'un premier cahier des charges, approuvé en avril 1995. Le ministre de l'équipement confie les études

préliminaires à VNF. Malgré une étude de 1999 du conseil général des ponts et chaussées (CGPC), qui relève le faible intérêt d'une nouvelle liaison fluviale centrale, au regard des coûts et des trafics attendus, le ministre définit en mars 2002 le fuseau du futur canal (« fuseau N3 », variante la plus à l'ouest, retenue pour des raisons techniques, économiques et d'impacts environnementaux plus réduits). En avril 2004, le Parlement européen inscrit le projet dans la liste des 30 projets prioritaires de transport. Remis par VNF au ministre de l'équipement en juillet 2006, les avant-projets sommaires de l'ouvrage définissent la « bande DUP », c'est-à-dire la bande d'emprises foncières (environ 500 mètres de largeur moyenne de part et d'autre du tracé retenu) nécessaire à sa réalisation. Deux voies de réalisation possibles du projet sont étudiées, la conception en maîtrise d'ouvrage publique et le partenariat public-privé (PPP).

L'enquête d'utilité publique est lancée au début de l'année 2007. Le décret d'utilité publique est signé le 11 septembre 2008 par le Premier ministre. Un rapport d'étape sur le financement du projet de l'IGF et du CGEDD élaboré dans la même période évalue alors le coût de l'ouvrage à 3,5 Md€₂₀₀₅ en maîtrise d'ouvrage publique, contre 3,2 Md€₂₀₀₅ en PPP. C'est donc cette dernière solution qui est retenue, avec un scénario de financement répartissant, pour un coût actualisé de 4 Md€, l'effort de financement à 25 % pour les collectivités territoriales (1 Md€), 25 % pour l'État (1 Md€), 10 % pour l'Union européenne (0,4 Md€) et le solde pour le PPP (soit 1,6 Md€). La décision de réaliser le canal est inscrite dans la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite Grenelle 1.

Cependant, la crise financière de 2008 fait échouer le dialogue compétitif lancé en avril 2011, qui n'aboutit qu'à deux candidatures, avec des propositions supérieures aux estimations affichées (5,9 à 6 Md€ courants, intégrant les frais financiers de PPP). Par ailleurs, un des deux candidats se désiste. Constatant la hausse des coûts par rapport aux estimations initiales et soulignant la nécessité de revoir à la baisse les prévisions de trafic en raison du contexte économique dégradé, un nouveau rapport de l'IGF et du CGEDD, en janvier 2013, recommande de reporter le projet, qui semble alors durablement compromis.

Dans ce contexte, le ministre des transports confie au député Rémi Pavros le soin de réfléchir à une reconfiguration du projet, afin d'en réduire le coût. Remis en décembre 2013, le rapport propose divers aménagements au projet, ramenant les coûts à une fourchette de 4,4 à 4,7 Md€, avec un schéma de financement écartant le recours au PPP et préfigurant le schéma actuel. Ainsi reconfiguré, le projet apparaît réalisable et le Premier ministre, en visite à Arras en septembre 2014, en annonce officiellement le lancement. Par ailleurs, le 17 octobre 2013, la déclaration conjointe à Tallinn, en Estonie, des quatre ministres des transports des Pays-Bas, de Flandres, de Wallonie et de France, et du vice-président de la Commission européenne, réaffirme l'engagement collectif à mettre en œuvre les projets inscrits au RTE-T⁵ européen, dont le canal Seine-Nord. Cette volonté est également réaffirmée solennellement au niveau local par les cinq départements français concernés. Le nouveau règlement RTE-T européen confirme l'inscription du canal parmi les projets prioritaires et, dans ce cadre, les possibilités de co-financement européen sont rehaussées de 6,22 % à 50 % (études) et 40 % (travaux). Le député Rémi Pavros se voit alors confier un deuxième rapport, en vue de la déclinaison opérationnelle du projet. Remis en mai 2015, ce rapport fait plusieurs suggestions qui seront décisives pour la suite⁶.

⁵ Réseau transeuropéen de transport.

⁶ Notamment, la création d'une société de projet, sur le modèle de la société du Grand Paris, reprenant la maîtrise d'ouvrage à la place de VNF ; une gouvernance fondée sur un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ; la mise en place d'une mission de préfiguration associant l'État, VNF et les collectivités territoriales.

La société du Canal Seine-Nord Europe (SCSNE) est créée par l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016. EPIC sous tutelle du ministre des transports, sa mission principale est la réalisation du canal. Désignée maître d'ouvrage du futur canal, la SCSNE est substituée à VNF dans tous ses droits et obligations relatifs à la construction du canal. Les personnels employés par VNF pour le projet sont mis à disposition de la société. L'ordonnance prévoit enfin la dissolution future de la société, au plus tard douze mois après l'achèvement complet et la réception des travaux. Ces dispositions sont précisées par le décret n° 2017-427 du 29 mars 2017 relatif à la Société du Canal Seine-Nord Europe. Par ailleurs, un protocole de financement est signé entre l'État et les collectivités territoriales le 13 mars 2017, pour un coût prévisionnel de 4,524 Md€₂₀₁₆, soit 4,9 Md€ courants.

Cependant, le contexte budgétaire conduit le président de la République, à Rennes, en juillet 2017, à annoncer une « pause » dans les grands projets d'infrastructure. Cette annonce produit une forte réaction au niveau local, avec une protestation publique (« l'appel de Péronne »). La lettre du Premier ministre du 2 octobre 2017 au président de région marque alors un tournant. Prenant acte de l'engagement des territoires en faveur du canal, le Premier ministre valide l'idée d'une régionalisation de la gouvernance). Alors que le soutien de l'Europe au projet est à nouveau formalisé, à travers la décision d'exécution (UE) 2019/1118 du 27 juin 2019, qui réinscrit le canal dans la liste des ouvrages du réseau « Seine-Escaut » soutenus par l'UE (cf. *infra*), l'article 134 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités transforme la SCSNE en établissement public local rattaché aux collectivités territoriales que sont la région Hauts-de-France, les départements du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme. Celles-ci détiennent désormais une représentation majoritaire⁷. Ces dispositions sont précisées par le décret n° 2020-228 du 10 mars 2020, modifiant le décret de 2017. La convention de financement, prenant en compte les changements annoncés, est signé le 22 novembre 2019.

II - Un projet qui s'intègre à une logique de réseau

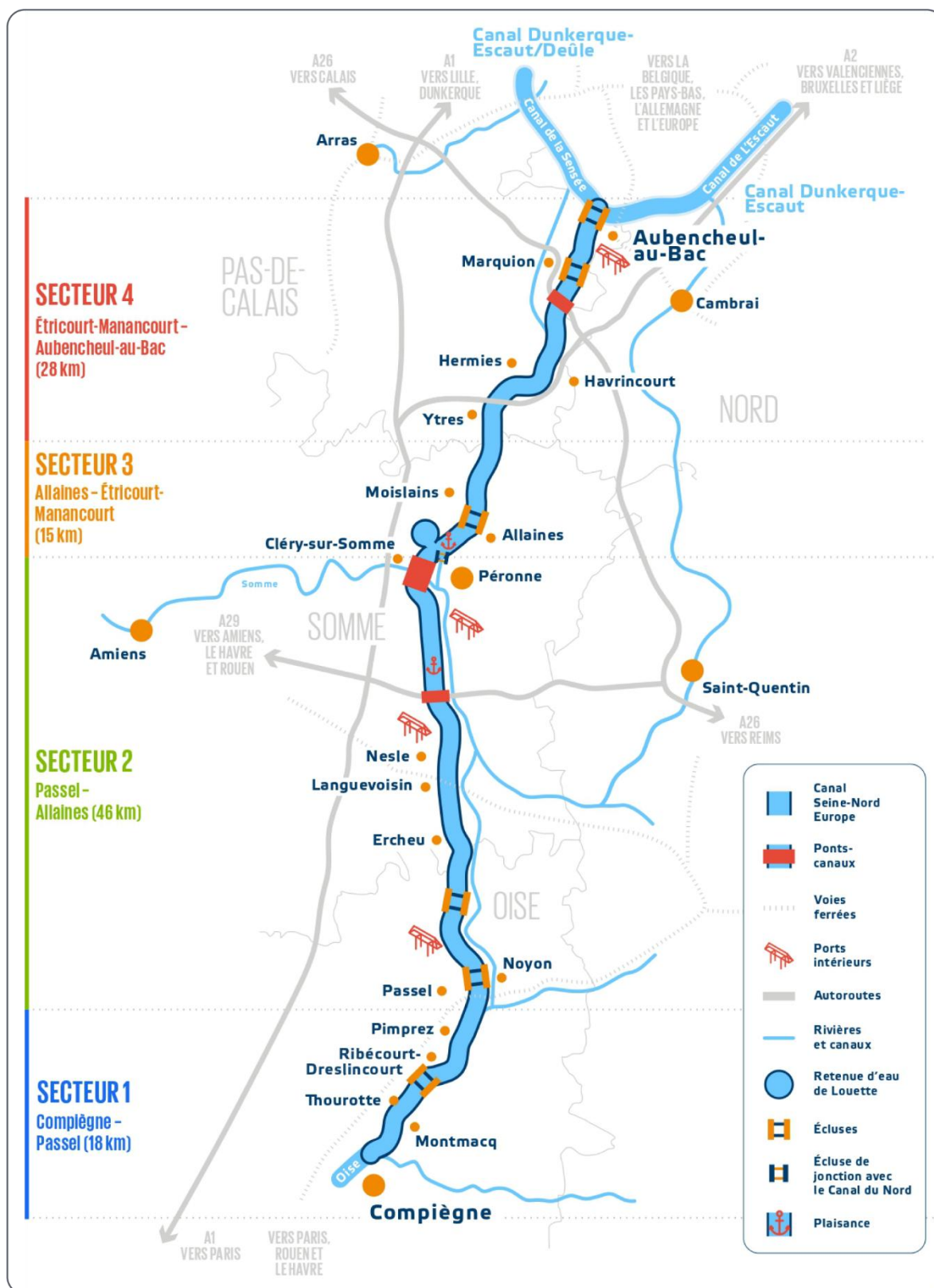
Le projet de canal Seine-Nord Europe représente un ouvrage hors-normes, dans un pays qui n'a pas réalisé de nouveau canal fluvial depuis plusieurs décennies. Il est aussi une partie essentielle d'un projet de réseau fluvial européen, le réseau « Seine-Escaut ». Il s'accompagne de la réalisation de ports intérieurs destinés à desservir les territoires traversés.

A - Un projet ambitieux

Long de 107 kilomètres, large de 54 m, pour une emprise d'environ 2 500 hectares, le canal Seine-Nord Europe est un canal à grand gabarit (« Vb ») permettant la navigation de péniches mesurant jusqu'à 185 m de long et 11,40 m de large. Il suppose la réalisation de six écluses, d'une écluse de jonction, et d'une soixantaine de rétablissements routiers et ferroviaires, dont deux autoroutes en passage inférieur au canal (A29 et A26) et une en viaduc (A2). Sa mise en service est aujourd'hui prévue en 2032.

⁷ En dehors de la région Île-de-France, auparavant membre du conseil de surveillance, qui n'a plus souhaité prendre part à la gouvernance de la société, tout en maintenant ses engagements financiers.

Carte n° 1 : le tracé du Canal Seine Nord Europe



Source : site internet de la SCSNE

Les principales caractéristiques par secteur et les ouvrages d'art associés sont indiqués en annexe n° 2. Entre Compiègne et Passel, le canal est caractérisé par la reprise des voies d'eau existantes, nécessitant un rescindement (modification de tracé, déjà réalisé) de l'Oise, ainsi qu'un élargissement et approfondissement du canal latéral à l'Oise. Plus au nord, un pont-canal d'une longueur de 1 300 mètres, record européen, enjambrera la vallée de la Somme. Les écluses présentent des hauteurs de chute élevées, comprises entre 6,4 mètres et 25,7 mètres, équivalent à un immeuble de neuf étages. Trois des six écluses du projet excèdent la hauteur de 20 mètres et sont donc destinées à devenir les plus hautes de France⁸.

Le « rectangle de navigation » nécessaire au grand gabarit Vb et au croisement de bateaux exige, en section habituelle, une largeur totale de 54 mètres pour un chenal de 38 mètres et une profondeur d'eau de 4,5 mètres. Certains passages seront toutefois plus réduits (32 mètres de largeur pour le pont-canal de la Somme). La largeur totale de l'emprise est de l'ordre de 100 mètres en moyenne, pouvant atteindre 200 mètres dans les sections de déblais ou remblais importants. Au regard de la topographie relativement vallonnée des zones traversées, le creusement du canal impliquera des sections comportant des déblais de plus de 20 mètres de profondeur (jusqu'à plus de 40 mètres sur le territoire de la commune d'Ytres, selon les études d'avant-projet sommaire), sur une longueur d'environ huit kilomètres, ou sur un remblai de plus de 20 mètres de hauteur, sur une longueur d'environ trois kilomètres.

L'alimentation en eau est assurée par pompage dans l'Oise et, en période d'étiage (basses eaux), par le recours à la retenue de Louette, d'une capacité de près de 14,5 millions de m³ et d'une hauteur de 42 mètres. Le fonctionnement des écluses rend nécessaire un pompage électrique de bief à bief⁹, même si l'adjonction de bassins d'épargne permet d'économiser de l'énergie. Le système de pompage représente à lui seul près de 90 % de la consommation énergétique de l'ouvrage en phase d'exploitation.

B - Un ouvrage qui s'intègre au réseau européen « Seine-Escaut », au service d'un pari de report modal

Le CSNE s'inscrit dans le cadre de l'objectif de mise à grand gabarit du réseau Seine-Escaut, qui couvre un périmètre large, reliant le bassin de la Seine, au sud, et celui de l'Escaut, au Nord, vers le réseau belge et, au-delà, le réseau néerlandais. Le projet s'intègre ainsi à un réseau global de 1 100 km de voies navigables, situées pour 76 % en France et pour 24 % en Belgique, avec des accès maritimes qui intéressent les grands ports de Dunkerque¹⁰, HAROPA¹¹ et les ports du « range Nord » (Anvers, Rotterdam, etc.).

La potentialité de jonction entre réseaux à grand gabarit au niveau européen fonde le soutien de l'UE au projet et son inscription prioritaire parmi les projets des réseaux transeuropéens (RTE). C'est elle qui justifie la présentation du projet, par ses promoteurs, comme un élément essentiel du réseau fluvial nord-européen. Au niveau transnational, les autorités fluviales de France et de Belgique se sont rassemblées dans un groupement européen d'intérêt économique, le GEIE Seine-Escaut, dont la SCSNE fait partie et dont la vocation est

⁸ Écluses de Noyon, Marquion-Bourlon et Oisy-le-Verger.

⁹ Un bief est une partie d'un canal ou d'une rivière canalisée comprise entre deux écluses.

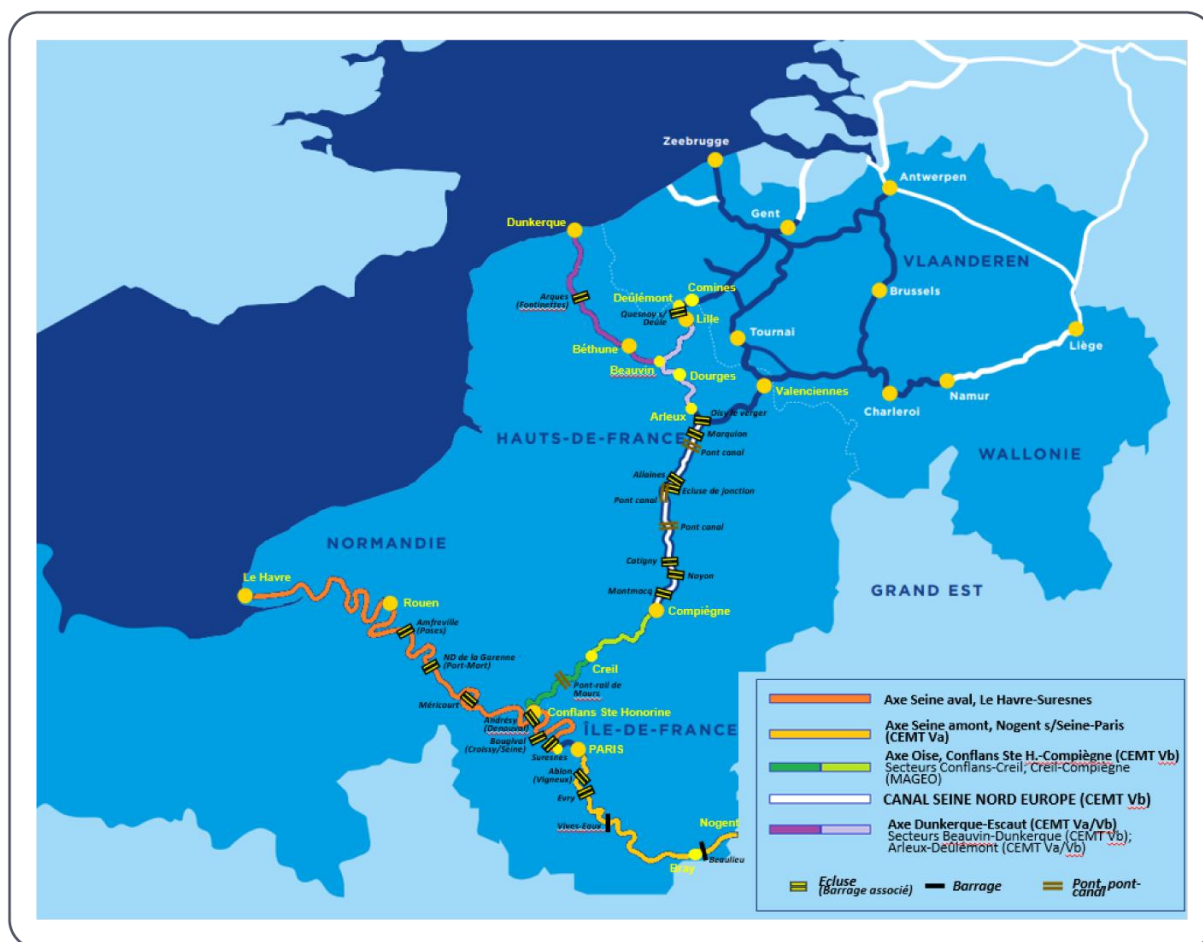
¹⁰ Cour des comptes, *Le grand port maritime de Dunkerque*, novembre 2025.

¹¹ Grand port fluvio-maritime résultant de la fusion en 2021 des anciens grands ports du Havre, Rouen et Paris.

de pouvoir présenter un interlocuteur unique aux autorités européennes, pour défendre l'avancement du projet et les demandes de financement¹².

Soucieuse d'accélérer la mise en œuvre du projet Seine-Escaut, la Commission a formalisé en juillet 2019 une décision d'exécution (*implementing act*), qui établit la liste et le calendrier attendu de l'ensemble des travaux et ouvrages attendus sur le périmètre du réseau. Cette décision a été actualisée, pour prendre en compte l'évolution des travaux entrepris sur l'ensemble du projet, par la décision d'exécution (UE) 2024/1888 de la Commission du 10 juillet 2024. Cette décision réaffirme l'objet premier du projet Seine-Escaut, qui est « *de garantir que les itinéraires principaux Seine-Escaut soient au moins de classe CEMT Va et d'assurer de bonnes conditions de navigation* ».

Carte n° 2 : travaux et ouvrages mentionnés dans la décision d'exécution (UE) 2024/1888 de la Commission du 10 juillet 2024



Source : juridictions financières à partir de la cartographie du GEIE Seine-Escaut

¹² Créé le 26 mars 2010, ce GEIE est un groupement partenarial comprenant quatre autorités fluviales françaises et belges : l'opérateur français VNF, le service fluvial flamand *De Vlaamse Waterweg nv* (DVW) et le service public de Wallonie (SPW). La SCSNE y a adhéré en 2018. La gouvernance du GEIE est assurée par la commission intergouvernementale (CIG) Seine-Escaut, qui associe la France, la Flandre et la Wallonie suivant une déclaration interministérielle de 2007. Le GEIE coordonne le financement et la réalisation du réseau.

La décision d'exécution de 2024, précisant la liste de l'ensemble des travaux attendus pour la réalisation du réseau Seine-Escaut est reportée en annexe n° 1. Le projet Seine-Escaut est fondamental pour le projet de CSNE : en assurant l'homogénéité de la navigation à grand gabarit en amont et en aval du canal lui-même, il en assure la cohérence. Cependant, il représente, à la seule échelle française, une ambition considérable, qui vient évidemment s'ajouter au défi que représente le canal lui-même. À cela s'adjoignent des questions de délais, dès lors que le moindre retard pris sur un des maillons prévus affecte directement la fluidité de circulation et la capacité opérationnelle de l'ensemble du réseau.

Un des avantages mis en avant par la société du Canal repose sur l'équivalence péniche-camions promue par VNF, qui rappelle qu'un navire de 4 400 tonnes (gabarit Vb) représente l'équivalent de 220 camions de fret routier. Cette équivalence, qui laisse espérer de forts gains en matière de report modal et une désaturation importante des axes routiers, est devenue un argument majeur de promotion du projet, se substituant presque à son objet originel qui visait à surmonter la trop faible capacité du canal du Nord. La société du canal indique ainsi qu'« *on estime, quelques années après sa mise en service, que le Canal Seine-Nord Europe permettra d'acheminer de l'ordre de 17 millions de tonnes de marchandises par an et de réduire le trafic routier de un million de poids-lourds en France* ». Dans le même ordre d'idées, elle rappelle que « *le passage d'un convoi fluvial de 4 400 tonnes toutes les 1/2h équivaut à un camion toutes les cinq secondes* », suggérant ainsi que de tels convois seraient susceptibles d'emprunter le canal 48 fois par jour¹³.

En théorie, au vu de ses caractéristiques et dans des conditions d'exploitation optimales, un ouvrage tel que le CSNE pourrait accueillir un trafic de 77 Mt/an. Cette projection théorique doit cependant être ramenée aux conditions d'exploitation réelles de l'ouvrage, qui définissent sa capacité de trafic réelle (cf. annexe n° 11). Pour un ouvrage de ce type, la circulaire ministérielle n° 76-38 sur les voies navigables définit un seuil de saturation à 22 Mt/an. Dans les faits, VNF avait retenu en 2009 la nécessité d'un doublement des écluses du canal à compter d'un trafic de 19 Mt. Le moment où cette saturation serait atteinte, dans la situation actuelle, appellerait de nouvelles études, car elle repose sur des paramètres tels que la structure de la flotte, pour lesquels les études sont anciennes. Cette réalité doit être prise en compte, s'agissant du report modal et du gain espéré en matière d'émissions de gaz à effet de serre, du fait d'un avantage comparatif du transport fluvial, qui s'amenuise en fonction inverse du tonnage¹⁴. De plus, les hypothèses retenues n'anticipent pas toujours les progrès attendus de chacune des filières (cf. *infra*), en particulier les évolutions technologiques améliorant le bilan carbone des différents modes de transport comme le fret routier (substitution de l'électrique au fossile, etc.). Enfin, les évolutions économiques (variations des coûts de l'énergie, prix des péages, etc.) peuvent redéfinir l'intérêt économique de chaque mode de transport pour les chargeurs.

¹³ Site de la SCSNE.

¹⁴ Le transport par route aussi bien que par train est 8,9 à 3,7 fois plus émetteur de CO₂ qu'un transport fluvial par convoi poussé de 4 500 t. Cependant, il s'agit d'hypothèses extrêmes, comparant un camion classique (40 t, 12,5 t de charge utile) avec le cas le plus favorable du secteur fluvial, dont le bilan en termes d'émission se dégrade nettement en fonction de la taille des navires : ainsi, un navire de type Freycinet (350 t) émet 0,048 kg.eq CO₂/t.km, soit 4,4 fois plus qu'un convoi fluvial de 4 500 t, et s'avère plus émetteur que le transport ferroviaire (SETEC, 2021). Dans son avis de 2022 sur les secteurs 2 à 6, l'Autorité environnementale retient des coûts d'externalités environnementales de 10 €/1 000 t/km pour la voie d'eau, 15 €/1 000 t/km pour le transport ferroviaire et 35 €/1 000 t/km pour le transport routier de marchandises.

En termes de structure de trafic, le rapport IGF-CGEDD de 2013, qui suggérait un report du projet, relevait que les hypothèses bâties par VNF, à partir d'un modèle d'avant crise, apparaissaient exagérément optimistes¹⁵. Pareillement, le rapport s'interrogeait sur la pertinence même de l'infrastructure en matière de report modal, dès lors que « *selon les résultats de novembre 2012 du modèle de trafic de VNF (...), le trafic détourné des autres modes par la réalisation du canal est de 5,6 Mt en provenance de la route (...) et de 3,3 Mt en provenance du fer (...), soit une répartition 67/37 entre les deux modes non fluviaux. La cohérence du projet avec l'action publique en faveur du fret ferroviaire est donc discutable* »¹⁶.

À ces considérations, il convient d'ajouter qu'aucune étude n'a évalué un possible « effet rebond » en matière de report modal, induisant une nouvelle saturation des axes routiers censément dégagés par le report vers le fluvial (cf. *infra*). En 2020, dans son rapport sur les infrastructures de transport européennes, la Cour des comptes européenne s'est montrée très critique quant aux hypothèses de trafic ayant servi à la validation du projet¹⁷.

Interrogée sur les études qui auraient pu être menées au sujet de l'intérêt concurrentiel du canal pour les chargeurs, VNF indique qu'elle « *ne dispose pas d'études spécifiques sur l'intérêt concurrentiel du canal pour les chargeurs, au-delà bien sûr des études socio-économiques du Canal et du réseau Seine-Escaut, qui mettent en évidence de façon agrégée cet intérêt et son impact escompté sur le report modal.* ».

Au regard des incertitudes entourant les choix futurs des chargeurs et des utilisateurs de la voie d'eau – incertitudes consubstantielles à tout projet d'investissement –, et en l'absence d'étude actualisée permettant d'évaluer la consistance des hypothèses de trafic et de report modal, l'Autorité environnementale a pu décrire le projet comme le « *pari d'un choc d'offre* »¹⁸. Cela appelle la réalisation de travaux complémentaires avec les acteurs économiques pour définir les paramètres (péages notamment) permettant d'assurer l'effectivité du report modal.

C - Les ports intérieurs, outil de renforcement de l'*hinterland*

Les études relatives à la création de plateformes multimodales en abord du canal avaient été demandées dès 2002. Le dossier d'enquête publique de 2006 préalable à la déclaration d'utilité publique fait état « *d'environ 360 hectares de zones portuaires réparties en quatre pôles d'activités portuaires à vocation industrielle et logistique (Cambrai-Marquion, Péronne - Haute-Picardie, Nesle, Noyonnais), des quais de transbordement au service des industries locales (vallée de l'Oise) et des ports céréaliers* ».

¹⁵ Le rapport s'inquiétait ainsi de la répercussion sur le trafic du canal d'une augmentation des transports de granulats de construction à partir de l'axe Seine en provenance des gisements de la Manche, concurrençant directement ce trafic sur le CSNE, alors qu'il constituait le revenu le plus important pour le canal selon VNF.

¹⁶ Rapport IGF-CGEDD, op. cit., 2013, p. 11.

¹⁷ « *La liaison fluviale Seine-Escaut a été approuvée sur la base de prévisions indiquant que le trafic sur le canal Seine Nord Europe serait quatre fois plus élevé en 2060 par rapport à la situation de référence censée prévaloir en 2030 en l'absence du canal. (...) Or les statistiques concernant les 10 dernières années n'indiquent pas que cela se produira* », Cour des comptes européenne, rapport spécial Infrastructures de transport de l'UE : accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus, p. 31.

¹⁸ Avis n° 2022-78 adopté du 10 novembre 2022 p. 3 : « *Largement financé par des crédits européens, le projet fait le pari d'un choc d'offre pour induire un transfert modal du fret routier vers la voie d'eau* ».

Conçus comme un élément de dynamisation de l'économie associée au canal, en fixant des activités associées au bord à quai et en évitant que le canal ne soit une simple voie de passage sans retombées économiques pour le territoire traversé, les quatre ports intérieurs étaient intégrés à l'infrastructure et à son financement global, jusqu'à la reconfiguration du projet par le rapport Pauvros (2013). Depuis cette date, la maîtrise d'ouvrage des études préalables, leur financement, leur aménagement et leur gestion sont confiées au syndicat mixte des ports intérieurs du canal Seine Nord Europe (SMPI). Son comité syndical, créé par arrêté préfectoral du 11 août 2023, rassemble des représentants de la région Hauts-de-France, ainsi que des cinq intercommunalités sur le territoire desquelles est prévue l'implantation d'un port intérieur : communauté d'agglomération de Cambrai, communauté de communes d'Osartis-Marquion, de l'Est de la Somme, de la Haute Somme et du Pays Noyonnais.

En 2013, l'économie réalisée grâce au retrait des ports intérieurs du financement propre au CSNE avait été évaluée à plus de 200 M€ HT. En 2015, le projet de canal a été relancé avec l'engagement des collectivités territoriales concernées de réaffecter les crédits initialement destinés à la construction des ports intérieurs au projet lui-même, générant une contrainte financière supplémentaire pour les acteurs locaux.

Le coût de construction et d'aménagement des ports intérieurs a fait l'objet d'une évaluation, au moyen d'une étude de modélisation économique commandée par la région à un prestataire extérieur. En juillet 2024, elle établissait un coût total de 317 M€ HT, comprenant les acquisitions foncières et l'ensemble des travaux d'aménagements. Une grande disparité de coût existe entre les sites, principalement due au fait que soit, ou non, projetée la création d'une liaison ferroviaire¹⁹. Actuellement, les dépenses exécutées correspondent pour l'essentiel aux études préalables diligentées. Ces études, seulement partiellement abouties fin 2024, ont conduit à un engagement de dépenses à hauteur de 7,4 M€.

En termes de recettes, le programme des ports intérieurs est intégré dans la décision d'exécution européenne (cf. *supra*), qui mentionne le « *développement de plateformes logistiques multimodales* ». Les dépenses afférentes sont donc éligibles aux financements européens, dans la limite de 50 % et sous réserve de la ventilation des fonds européens affectés à ce type d'opérations. De même, les études diligentées jusqu'en décembre 2024 ont pu bénéficier d'un financement européen dans le cadre d'un dispositif européen distinct. Il n'en reste pas moins que la réalisation de ces ports pose un problème spécifique de financement.

III - Un projet dont la valeur socio-économique reste à affirmer

A - Une succession d'études socio-économiques aux conclusions incertaines

L'évaluation socio-économique d'un investissement public a pour objectif de mesurer, par-delà sa rentabilité financière, son utilité pour la collectivité, en prenant en compte le service rendu à l'utilisateur et son amélioration (transport plus rapide et/ou moins cher, par exemple), mais aussi un certain nombre d'avantages permis par sa réalisation, qui constituent des

¹⁹ Port de Cambrai-Marquion : 162 M€ ; port de Nesle : 91 M€ ; port de Noyon : 33 M€ ; port de Péronne : 31 M€.

« externalités » environnementales (réduction de la pollution atmosphérique, du bruit, de la congestion des axes de circulation), économiques ou territoriales (création d'activités nouvelles sur les territoires concernés). Il s'agit, avant l'enquête publique, de faire un bilan de ses différents effets, à la fois quantifié et actualisé²⁰, au prix, nécessairement, d'un grand nombre d'hypothèses (taux de croissance à long terme, évolution future des prix, valeur unitaire de ces externalités...). Le but est d'éclairer le décideur quant à l'opportunité de réaliser cet investissement ou d'en modifier les caractéristiques, pour en maximiser l'efficacité par euro public dépensé. Cette analyse comporte des limites : la validité des hypothèses, ainsi que la difficulté à appréhender ou « monétiser » certaines conséquences.

1 - Une première évaluation nettement défavorable

Un des premiers rapports consacrés au projet de canal est le rapport d'expertise du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de juillet 1999, réalisé à la suite du débat public prévu par la circulaire « Bianco » de 1992²¹. Il examinait différents scénarios d'aménagement du réseau fluvial du Nord de la France : sur l'itinéraire complet ou seulement sur un des bassins d'extrémité (Oise-aval, Dunkerque-Escaut). Le rapport concluait que tous les scénarios d'aménagement présentaient une rentabilité faible, en raison de leur coût élevé et de la faiblesse des trafics. Seuls les aménagements des segments Dunkerque-Escaut et Oise aval (au sud de Compiègne) présentaient une rentabilité certaine. L'intérêt de la liaison centrale reprenant la fonction du canal du Nord était écarté. C'est sur la base de ce rapport que le rapport d'audit des grands projets d'infrastructures de transport de février 2003, établi par l'inspection générale des finances et le CGPC, préconisait un report de la réalisation du projet. Mais la valorisation des gains de temps était différente de celle des études suivantes et le taux d'actualisation retenu à l'époque était élevé (8 %).

2 - Une valeur socio-économique limitée dans le dossier d'enquête publique de 2006

L'évaluation de décembre 2006 préalable à l'enquête publique fournit un travail d'analyse plus approfondi. Elle est d'autant plus importante qu'elle est la matrice des études socio-économiques suivantes. Prévue par la loi d'orientation sur le transport intérieur (LOTI) du 30 décembre 1982, l'étude a été confiée par VNF à des bureaux d'études spécialisés, français et belges. L'évaluation repose sur une « situation de projet » qui anticipe, outre la réalisation du canal lui-même²², la réalisation du projet de réseau Seine-Escaut dans son ensemble. Elle se fonde sur une étude de marché ou enquête de préférences déclarées et sur un modèle de choix des chargeurs de fret, en fonction des coûts des différents modes de transport et de l'évolution de la demande. Selon l'étude, les coûts, pour des transports de porte-à-porte intégrant des pré- et post-acheminements routiers sont jusqu'à 50 % inférieurs pour les solutions fluviales par rapport aux autres modes en ce qui concerne les vracs, et jusqu'à 35 % pour les conteneurs.

Sous l'hypothèse d'une mise en service en 2013, le cadrage économique de l'étude, repris des estimations du ministère des transports et de la Commission européenne, repose sur un taux de croissance moyen du PIB français de 2,2 % entre 2000 et 2030, un prix du baril de

²⁰ En ramenant à une même année les coûts et les gains échelonnés lors de la construction et de l'exploitation.

²¹ Après qu'ont été écartées les solutions d'aménagement des canaux de Saint-Quentin et du Nord, étudiées entre 1985 et 1993, en particulier, dans le cas du second, en raison de l'interruption du trafic pendant les travaux.

²² Dans son format initial d'avant 2013, avec notamment sept écluses, deux bassins réservoirs et les ports intérieurs.

pétrole de 50 à 80 dollars à l'horizon 2050 et une taxation du carbone de 330 € à 700 € la tonne à la même échéance. Un prix de péage de 1,75 € la tonne transportée sur les 107 km du canal est intégré. Deux scénarios sont développés, l'un dit « au fil de l'eau », reproduisant les comportements observés sur le corridor Nord-Sud, l'autre dit de « développement fluvial », intégrant un essor du trafic associé au développement des plateformes multimodales. Sur cette base, les projections indiquent que la mise en service du CSNE permettrait un triplement du fret par la voie d'eau sur le corridor Nord-Sud d'ici 2020, par rapport à la situation de référence, et presque un doublement entre 2020 et 2050 (scénario de « développement fluvial »)²³. La mise en service du canal renforcerait par ailleurs la part de marché des ports français dans le trafic de conteneurs à destination des régions françaises, de façon significative mais non décisive²⁴. Les flux principaux, à l'horizon 2020, seraient les secteurs des céréales (30 %), des matériaux de construction (20 %) et des produits chimiques/engrais (11 %).

Le ministère des transports a demandé au CGPC d'expertiser ces travaux au premier semestre de 2006 et la commission spéciale constituée à cette fin a réalisé une étude de risque sur les prévisions de trafic des trois principaux marchés concernés (« tendanciel »)²⁵. La simulation aboutit à des estimations de trafic moins favorables (13,3 Mt) à l'horizon de 2020, puis intermédiaires (20 Mt), à l'horizon de 2050, entre les différents scénarios de l'enquête de 2006. C'est la projection de cette étude qui a été retenue comme scénario de base de l'évaluation de la rentabilité socio-économique du dossier d'enquête publique, aux côtés d'une projection plus optimiste à long terme, dite « logistique ». Le rapport mène par ailleurs son évaluation en se basant sur les deux solutions de financement alors envisagées : le contrat de partenariat public-privé (PPP) et la maîtrise d'ouvrage publique (MOP)²⁶.

Le calcul de la valeur actuelle nette (VAN) du projet, qui fait la somme des avantages et des coûts, actualisés selon un taux de référence, est réalisé sur l'ensemble de la période d'étude 2006-2063. L'investissement représente un coût de 3,5 Md€₂₀₀₅, les coûts annuels d'exploitation et de maintenance atteignant 9,8 M€₂₀₀₅ en 2020 (jusqu'à 19,6 M€ en 2050). Le coût d'opportunité du projet, traduisant le fait qu'un financement par subvention, c'est-à-dire par les prélèvements obligatoires, exerce un effet négatif ou distorsif sur l'économie, est estimé à 1,3²⁷. En revanche, les dommages environnementaux liés à la construction de l'ouvrage n'ont pas été évalués ni ajoutés au coût financier comme mesures d'atténuation ou de compensation.

Ces coûts sont à rapprocher des avantages et inconvénients de la mise en œuvre du projet, qui se traduisent, d'un point de vue marchand, par l'augmentation du surplus des

²³ On passerait ainsi d'un volume de fret transporté de 5,1 Mt en situation de référence à environ 15 Mt en 2020, dans le meilleur des cas. À échéance 2050, le trafic serait porté de 16,3 à 27,7 Mt.

²⁴ La part de marché des ports français dans ce trafic passerait de 60 % en 2000 à 74 % en 2050, Dunkerque passant de 6 à 14 %. Dans le même temps, les ports du *range* Nord verraient leur part de marché régresser de 40 à 26 %.

²⁵ Le rapport final évoque « une certaine difficulté dans la compréhension des résultats, qui a souvent rendu perplexe la Commission spéciale » et l'impossibilité d'expertiser les hypothèses relatives au long terme entre 2020 et 2050. Tout en indiquant que le projet présente des potentialités importantes de développement du trafic, la commission commente les prévisions de bénéfices nets par euro public investi, au niveau européen comme national, pour conclure : « Tous ces chiffres sont très faibles » (rapport de la commission spéciale du CGPC).

²⁶ À des fins de simplicité et de comparabilité, ce développement se limitera aux résultats obtenus dans le cadre d'une MOP, l'hypothèse d'un PPP ayant été abandonnée par la suite. À l'époque, l'évaluation concluait cependant à la plus grande efficacité du PPP.

²⁷ Une recette de 1 € aurait un coût réel pour l'économie de 1,3 €.

usagers²⁸, et, d'un point de vue non marchand, par la diminution de certaines « externalités » négatives (réduction de nuisances liées à la pollution atmosphérique, à la congestion routière etc.). D'autres effets positifs sont pris en compte : la réduction des crues en vallée de l'Oise, la fourniture d'eau à la métropole lilloise, le développement du tourisme. Le calcul aboutit à des bénéfices qui s'élèveraient à un total de 7 990 M€₂₀₀₅. Selon l'étude, le surplus des usagers en représenterait près des trois quarts (71,5 %), l'économie sur les coûts externes un peu moins du quart (22,6 %), tandis que la part des autres avantages non liés au transport atteindrait 5,6 %.

L'étude fait ressortir que la France ne bénéficie que des deux tiers des bénéfices attendus (68 %), une part importante étant captée par la Belgique (25 %). Il en résulte des valeurs actualisées nettes et des taux de rentabilité internes différents, selon que l'on considère le projet à l'échelle française ou à l'échelle européenne. Le bilan est en effet plus favorable à l'échelle européenne, compte tenu d'une part de financement de l'UE alors réduite au regard des avantages procurés.

Dans le scénario de base, le taux de rentabilité interne du projet reste faible au niveau européen (4,4 %) et encore plus au niveau français (3,7 %) où il se situe en-deçà du taux d'actualisation de référence (4 %) : le projet est modérément « créateur » de valeur au niveau européen et « destructeur » de valeur à l'échelle française. Dans le scénario dit « logistique », fondé sur un développement de la demande fluviale, le taux de rentabilité n'est qu'assez faiblement supérieur au taux d'actualisation, se situant à 5,9 % au niveau européen et à 5 % pour la France²⁹. Ces résultats sont plus favorables que dans l'étude menée en 1999, ce qui s'explique par des changements importants du cadre d'analyse : un périmètre élargi ; un taux d'actualisation pour l'évaluation des investissements publics revu entretemps de 8 % à 4 % ; et l'utilisation, pour la prise en compte des gains liés aux temps et aux coûts de transports, de valeurs normalisées plus élevées, ce qui améliore la VAN et le taux de rentabilité du projet. Dans son référentiel de 2009 consacré au projet³⁰, la Cour relevait par ailleurs de possibles sous-estimations des coûts et une surévaluation du report modal induit.

3 - Une remise en question dans le rapport de l'IGF et du CGEDD de 2013

Le rapport de 2013 réalisé par l'IGF et le CGEDD propose une nouvelle lecture plus pessimiste des bénéfices attendus du projet, au regard notamment de la réévaluation significative du coût de l'ouvrage par VNF, qui passe de 3,2 Md€ à 5,9-6 Md€ et qui inclut l'évolution des prix de la construction, l'intégration des coûts à la charge de VNF, les frais financiers et les dépenses d'investissement pour la construction des plateformes multimodales.

²⁸ Soit la différence entre le prix acquitté pour le service offert et le prix maximal que les usagers auraient été prêts à payer. De fait, en soustrayant, à la valeur qu'ils lui attribuent (prix maximal, théorique, soit le « + »), le prix qu'ils payent effectivement (soit le « - » : ici, par hypothèse, 1,75€/tonne), on obtient un résultat correspondant au véritable gain de bien-être qu'ils en retirent.

²⁹ Un dernier point abordé par l'étude, et jusqu'alors non envisagé, est le potentiel d'emplois créés par le chantier lui-même : celle-ci évoque la création de plus de 10 000 emplois (4 000 emplois directs, 4 100 emplois indirects, et 2 600 emplois liés aux revenus distribués). À long terme, la mise en service du CSNE générerait 15 000 emplois au bout de 10 ans et 45 000 à l'horizon de 2050, du fait de la localisation de nouvelles activités.

³⁰ Référentiel n° 55465 du 11 septembre 2009, relatif au projet de Canal Seine Nord Europe, adressé au Premier ministre et aux ministres chargés de l'écologie, de l'économie et du budget et des comptes publics.

³¹ Le trafic augmenterait de 3 % à l'horizon 2030 et de 9 % pour le trafic par la voie fluviale à partir de ces ports.

Le rapport alerte aussi sur les aléas susceptibles de rehausser ces évaluations, liés à la nécessité de prendre en compte les investissements complémentaires nécessaires pour assurer la pleine efficacité de l'infrastructure (mise au gabarit européen d'autres voies fluviales notamment). De plus, le rapport revoit à la baisse les prévisions de trafic, en tenant compte des conséquences de la crise financière de 2008 et des risques sur certains trafics (granulats, conteneurs, etc.). La mission en déduit que « *la rentabilité économique du projet, déjà faible, s'est encore dégradée* » et préconise le report à une période économique plus favorable.

4 - L'évaluation de 2015 : un bilan européen plus favorable qu'en 2006

La mission de reconfiguration conduite par le député Rémi Pauvros propose différentes économies possibles à hauteur de 550 à 650 M€ mais ne fournit pas de nouvelle évaluation socio-économique. Cependant, la relance du projet conduit à une nouvelle étude d'impact en 2015 en vue de la déclaration d'utilité publique modificative, prenant en compte la déclaration de Tallinn et la possibilité d'un co-financement européen à hauteur de 40 %. Le périmètre du projet est étendu, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une évaluation à isopérimètre.

L'étude revoit les hypothèses de cadrage économique : le taux d'actualisation est désormais de 4,5 % (et non plus de 4 %) et le coût d'opportunité des fonds publics est de 1,2. Surtout, le scénario central reprend des hypothèses d'évolution du prix du baril de 110 USD₂₀₀₇ en 2030, près de 150 USD en 2040 et 192 USD en 2060. Cette hypothèse renforce de façon importante la compétitivité anticipée du transport fluvial par rapport au mode routier, d'autant que la simulation ne prend en compte aucun gain de compétitivité ni aucune évolution importante de ce dernier. Enfin, selon l'étude, le taux de croissance moyen du PIB devait atteindre 1,6 % entre 2011 et 2020, 1,9 % entre 2020 et 2030, puis à nouveau 1,6 % au-delà.

Ce jeu d'hypothèses aboutit à des prévisions de volumes de trafic finalement assez proches de la simulation antérieure : sous l'hypothèse d'une mise en service en 2023, ceux-ci atteindraient 15,5 Mt en 2030, puis 28,4 Mt en 2060. L'augmentation régulière des trafics au-delà de 2030, après une rapide montée en charge permise par le report modal, serait soutenue par la croissance des volumes de conteneurs. Le projet aurait un impact favorable, mais limité, sur le trafic des trois grands ports français du « *range nord-européen* »³¹. Il serait négatif pour ceux du Bénélux (- 6 %). La valeur nette globale du projet, actualisée en 2012, s'élèverait à 5,1 Md€₂₀₀₇, voire 6,6 Md€, si l'on prend en compte les « *bénéfices élargis* »³² du projet, évalués à 1,5 Md€₂₀₀₇ par un rapport du cabinet SETEC. Le taux de rentabilité interne se situerait entre 6,85 % et 7,56 %³³.

L'évaluation de 2015 aboutit donc à un taux de rentabilité interne du projet plus élevé que celle de 2006 sur le plan européen, malgré des hypothèses de croissance moins favorables et un coût total plus important. Ceci s'explique par une hypothèse de report modal plus forte du fait

³¹ Le trafic augmenterait de 3 % à l'horizon 2030 et de 9 % pour le trafic par la voie fluviale à partir de ces ports.

³² Ou « *wider economic benefits* » (WEB), liés au renforcement de la concurrence portuaire, à la réduction d'imperfections de marché, à l'amélioration de la productivité agricole, à la création d'emplois en partie pérennes, et à la valorisation du foncier. Par exemple, l'hypothèse est faite que sous l'effet du renforcement de la concurrence, la productivité du port du Havre tendrait à s'aligner sur celle d'Anvers et non qu'il perdrait des parts de marché.

³³ VNF, *Bilan socio-économique du projet Seine-Escaut en France*, 12 février 2015, in « *Transport calls for proposals 2014, cost-benefit analysis, France* ».

de l'augmentation attendue des prix du pétrole et par une valorisation plus élevée des bénéfices externes, ces derniers représentant près des deux tiers du surplus des usagers, alors que dans l'étude de 2006 ils n'en représentaient que le quart.

5 - La dernière étude de 2021 : une valeur socio-économique du projet « Seine-Escaut » soumise à conditions

Le dernier travail d'actualisation de l'intérêt socio-économique du canal Seine-Nord Europe à ce jour est une étude de 2021, réalisée sur le périmètre du réseau Seine-Escaut. Le coût de l'investissement total, qui excède largement le seul coût du canal, atteindrait 10,5 Md€₂₀₁₉³⁴. L'examen porte non plus sur le seul CSNE, ni même, comme en 2015, sur le volet français du projet « Seine-Escaut », mais sur le projet de réseau « Seine-Escaut » dans son entièreté. En particulier, cette évaluation repose sur l'hypothèse de la réalisation de certains travaux et ouvrages en même temps que le CSNE, avant 2030, comme la mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO et la reconstruction du pont de Mours). Par construction, les données fournies rendent à nouveau difficile la comparaison avec les évaluations précédentes : elles ne mesurent pas l'intérêt socio-économique du seul point de vue français et n'isolent pas l'intérêt socio-économique du projet de CSNE lui-même.

L'étude intègre les hypothèses de croissance de la Commission européenne de 2018, soit +1,6 % par an³⁵, mais tient compte des baisses anticipées par la DGITM selon un scénario de la Banque de France. Par ailleurs, elle anticipe un ralentissement de la hausse des prix moyens des travaux publics, fondé sur les dernières tendances observées au début des années 2010, qui a été rapidement démenti par les faits. Enfin, elle prévoit un renchérissement significatif du prix du baril de pétrole (113 € en 2035, 146 € en 2070). Pour la première fois néanmoins, elle en relativise l'impact à long terme, en prenant en compte l'effet de la transition énergétique et en introduisant des hypothèses cohérentes avec l'objectif de neutralité carbone à 2050, fixé par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) française. Le scénario central retient ainsi l'hypothèse d'une politique volontariste de décarbonation des transports, l'application de la taxe routière Eurovignette ainsi qu'un sur-péage fluvial fondé sur les coûts d'exploitation du CSNE. L'objectif de cette politique est de renforcer le report modal au profit du trafic fluvial³⁶.

L'évaluation retient trois scénarios différents faisant interagir différentes variables, mais aucune projection n'étudie le cumul des hypothèses les moins favorables pour ces différents paramètres (taux de croissance, prix du pétrole, politique de décarbonation). Au total, la mise en service de l'ensemble du projet Seine-Escaut permettrait, à l'horizon de 2035, une augmentation du trafic par voie d'eau de plus de 30 Mt par an sur l'ensemble du périmètre. 84 % proviendrait du mode routier et 16 % du mode ferroviaire. Ceci correspondrait, en 2035,

³⁴ Dont, en M€₂₀₁₉, 5 347,7 pour le CSNE seul, 384,7 pour le segment Seine Amont (incluant Bray-Nogent), 248,5 pour le segment Seine Aval, et 332,1 pour l'Oise (MAGEO). L'axe Dunkerque-Escaut représenterait 1 673,1 M€, les autres aménagements attendus, essentiellement pour les parties belges et néerlandaises, constituant l'essentiel du reliquat, soit 2 522,4 M€.

³⁵ STRATEC, selon *Ageing report* 2018, Commission européenne, Dossier de financement MIE 2 - Rapport final.

³⁶ Ce report pourrait cependant également bénéficier au fret ferroviaire et inciter à une adaptation des flottes de poids lourds : une telle évolution est d'ailleurs un des objectifs de la directive Eurovignette.

à 2,3 M de poids lourds en moins par an (5,8 M en 2070)³⁷. Ce report modal pour tout le bassin fluvial de la Seine et de l'Escaut profiterait aux deux-tiers aux pays européens voisins de la France, si on le mesure sur la base des millions de tonnes chargées et déchargées. Au seul périmètre national, on relève que les Hauts-de-France ne retireraient pas à terme la part la plus forte des bénéfices du report modal, l'Île-de-France en profitant davantage à horizon 2070.

Au total, les gains observés seraient un accroissement de la part de marché de la voie d'eau de 12 % à 15 % en 2035 sur le périmètre Seine-Escaut. En France, on observerait une progression du trafic fluvial dans la zone concernée de 28 % en 2035, par rapport à la situation de référence, puis de 45 % à l'horizon de 2070, sans saturation de la capacité du canal. Il faut signaler que, comme dans les études précédentes, la poursuite de la croissance du trafic fluvial repose sur une hypothèse de développement du transport de conteneurs.

S'agissant des ports, le projet profiterait principalement au Havre et à Rouen, au détriment des autres, y compris de Dunkerque. Les ports belges et néerlandais, malgré une progression de la voie d'eau, faible en volume, enregistreraient un repli du fret tous modes confondus. Cette prévision de trafic conclut donc à un effet positif du projet pour les ports normands, grâce à l'élargissement de leur hinterland, dont les conséquences seraient donc plus importantes que les détournements de trafic au détriment de l'axe Seine.

Ce résultat, crucial pour les ports intéressés, reste complexe et incertain et appellerait des explications plus détaillées. Il conviendrait notamment de pouvoir faire la part entre ce qui tient de l'extrapolation de données constatées et des retours des études de marché auprès des chargeurs, interrogés sur leurs choix futurs dans la perspective de la mise en service du CSNE.

Sur ce nouveau périmètre d'étude plus ambitieux, le taux de rentabilité interne s'élèverait à 6,6 %. Ce résultat reste tributaire de la réalisation d'un ensemble important d'ouvrages et des hypothèses de la simulation : en cas de croissance moins dynamique³⁸, le taux de rentabilité baisserait à 6 %. Contribuent évidemment à ce bilan des « externalités » ou gains non marchands pour la collectivité, qui consistent principalement dans la réduction de la pollution atmosphérique (42 % de ces gains), des nuisances sonores (21 %) et de la congestion routière (20 %). Sans prise en compte de ces externalités, le taux de rentabilité interne tombe à environ 4,5 %, à peine supérieur au taux d'actualisation, ce qui met en évidence l'importance des gains non économiques et liés à l'environnement dans l'utilité de ce projet.

La mesure des gains environnementaux dépend par ailleurs des référentiels retenus, qui sont différents entre les manuels français et européen³⁹ : si on retient le référentiel français et non plus européen de valorisation des coûts externes, le taux de rentabilité interne diminue à 6,2 %. Le TRI est plus sensible aux prévisions de croissance moyenne et passe à 5,5 % avec des hypothèses de croissance plus proches des niveaux actuels.

³⁷ La progression atteindrait + 10 Mt pour le seul CSNE, soit plus qu'un doublement par rapport aux flux actuels de l'ordre de 7 Mt sur cet axe (et + 24 Mt à l'horizon de 2070). Elle consisterait majoritairement en une hausse du trafic de transit : à 57 %, contre 40 % de trafic d'échange et 3 % de fret local.

³⁸ 1,3 % par an pour la France (proche de l'estimation actuelle de sa croissance potentielle), au lieu de 1,6 %.

³⁹ Le bénéfice de la réduction de la pollution atmosphérique, évalué à 2 105 M€ selon la méthodologie française, ressort à 4 383 M€, selon la méthodologie européenne. Pour les nuisances sonores, l'écart est de 1 à 10. En sens inverse, la diminution de l'effet de serre est trois fois plus avantageuse selon la référence française. Au total, les gains liés aux externalités diffèrent de plus de 2 Md€ selon la méthodologie retenue (France : 8,1 Md€ ; UE : 10,4 Md€).

Enfin, la part essentielle des bénéfices économiques du projet est captée dans cette étude de 2021 par les usagers (« surplus des usagers »), tandis que le bilan des gestionnaires d'infrastructure s'avère négatif, du fait d'un accroissement des coûts nets d'exploitation du trafic fluvial ou d'un recul de la circulation et des péages autoroutiers. Le report modal entraîne également une perte de fiscalité énergétique (TICPE, taxe carbone) pour l'État mais celle-ci est compensée par l'application de la directive Eurovignette sur certains segments autoroutiers du Nord de la France : ceci se traduit pour les poids lourds par un prélèvement d'1,2 ct€₂₀₁₄ par km (cf. *infra*).

B - Des incertitudes qui nécessitent de veiller aux conditions de création de valeur du projet

Le tableau ci-dessous récapitule les principales hypothèses et résultats des évaluations socio-économiques successives. Il fait apparaître plusieurs difficultés.

Tableau n° 1 : hypothèses et résultats des évaluations socio-économiques : récapitulatif

	1^{ère} DUP - 2006	DUP modificative - 2015	MIE2 - 2021
Périmètre des investissements	CSNE + autres investissements en France	CSNE reconfiguré + autres investissements en France	Ensemble du réseau Seine-Escaut
Coût pris en compte	CSNE, incluant les ports intérieurs : 3,5 Md€ (2005) en maîtrise d'ouvrage publique	CSNE : 4,7 Md€ (2013) hors ports intérieurs, hors MAGEO, (341 M€), hors travaux dans le Nord-Pas-de-Calais (272 M€)	10,5 Md€ (2019) (cf. <i>supra</i>)
Date de mise en service	2013	2023	Avant 2030 pour les principaux investissements (2028 pour le CSNE)
Hypothèse de croissance annuelle du PIB	+ 2,2 %	+ 1,6 % (+ 1,9 % entre 2020 et 2030)	+ 1,6 %
Prix du baril de pétrole	50 USD ou 80 USD en 2050	110 USD en 2030 et 192 USD en 2060	113 USD en 2035 et 146 USD en 2070
Trafic attendu sur le CSNE (en Mt)	<i>Scénario de base</i> : 13,3 Mt en 2020 20 Mt en 2030	15,5 Mt en 2030 28,4 Mt en 2060	17 Mt en 2035 31 Mt en 2070
Taux de rendement interne	<i>Scénario de base</i> : France : 3,7 % UE : 4,4 %	6,85 % (UE)	6,6 % (UE)
Externalités positives / surplus des usagers	30 %	60 %	70 %

Source : juridictions financières à partir des études socio-économiques citées

Les questions de périmètre constituent une première difficulté dans l'utilisation des études proposées, les variations de ce dernier (avant reconfiguration/après reconfiguration ; isolément/au sein du périmètre Seine-Escaut) conduisant à s'interroger sur la comparabilité réelle des valeurs nettes globales et des taux de rentabilité internes calculés. Ainsi, si l'étude de 2021, la plus récente, qui prend en compte l'ensemble du réseau Seine-Escaut dans le cadre de la décision d'exécution de 2019, est pertinente, son périmètre élargi empêche d'apprécier la valeur socio-économique spécifique du projet de CSNE.

Une deuxième difficulté tient aux hypothèses de croissance et aux écarts de valorisation des externalités qui découlent du choix du référentiel européen ou de celui de l'administration française. Enfin, un défaut commun à l'ensemble des études proposées est l'absence d'évaluation d'un probable « effet rebond » associé à la mise en service du canal : toutes les études s'accordent sur le principe du gain attendu d'émissions de gaz à effet de serre et de décongestion routière, liés au report modal de la route vers le fluvial mais aucune ne s'intéresse à l'hypothèse que la désaturation des réseaux routiers par le report vers le fluvial puisse créer un appel de trafic vers les routes ainsi désaturées.

Des travaux de la direction générale du Trésor (DGT) et de la direction du budget (DB) de janvier 2025 sur le projet de CSNE montrent ainsi la sensibilité des évaluations socio-économiques à l'augmentation du coût de l'ouvrage et à la révision à la baisse de la projection de croissance à terme et de la demande de transport de marchandises. Avec des hypothèses moins favorables, le projet serait destructeur de valeur. Ces travaux ne constituent pas une évaluation socio-économique, ni même une contre-expertise approfondie du projet. Ils mettent en revanche en évidence la dépendance de sa valeur socio-économique à ces variables clés.

Les études précitées reposent à cet égard sur des analyses de marché plus détaillées, permettant une modélisation des choix des chargeurs. Ces modèles ont fait l'objet d'actualisations et de recalages depuis leur élaboration, il y a près d'une vingtaine d'années. Une amélioration continue de cette approche analytique, c'est-à-dire de la connaissance des choix des chargeurs et du comportement des acteurs économiques, pourrait ainsi conduire à des conclusions tout aussi favorables, en compensant les conséquences de paramètres généraux (coût du projet, taux de croissance à long terme) qui se dégradent. Il reste que le *cœur* de cette modélisation des trafics, à savoir les enquêtes sur les préférences des chargeurs et les tableaux de calculs détaillés, n'a jamais été exposé publiquement ni véritablement contre-expertisé, que ce soit par la commission spéciale du CGPC (cf. *supra*, s'agissant d'une évaluation désormais ancienne) ou par le comité économique du CSNE⁴⁰, ce qui est regrettable pour un ouvrage de cette ampleur. Ceci rend d'autant plus nécessaire une actualisation de ces données.

La question d'une contre-expertise du projet s'est posée après la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (article 17) et le décret d'application n°2023-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. Ceux-ci imposent une contre-expertise, sous l'égide du secrétariat général pour les investissements publics (SGPI), des évaluations socio-économiques, pour tous les projets mobilisant plus de 100 M€ d'investissement public. Cette réglementation spécifie que les projets ayant déjà fait l'objet d'une enquête publique à cette date ne sont pas soumis à

⁴⁰ VNF avait mis en place un comité économique, composé notamment d'universitaires, destiné à contrôler l'évaluation socio-économique du projet de CSNE, préalablement à la déclaration d'utilité publique de 2008.

la contre-expertise. La SCSNE a fait valoir que les travaux et les acquisitions foncières étaient déjà engagés en 2015 et que les changements apportés au projet ne le modifiaient pas fondamentalement, ce dernier ayant déjà fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Au stade actuel du projet, l'urgence est cependant moins de réaliser une contre-expertise que de s'assurer de la valeur socio-économique du projet en pilotant et en mettant en œuvre ses différents leviers. Les travaux réalisés doivent ainsi être actualisés en précisant les leviers de création de valeur du projet, en particulier le niveau des péages futurs du CSNE, celui des autoroutes, les hypothèses de croissance du trafic et en particulier celles du trafic de conteneurs. Les principaux risques et opportunités doivent être également identifiés au regard des évolutions de certains paramètres⁴¹ mais aussi de certaines difficultés des évaluations passées et du phasage de certaines composantes du chantier, en particulier la mise au gabarit de l'ensemble des voies et écluses et la création des ports intérieurs. La contre-expertise en cours du projet MAGEO, qui prend pour base l'achèvement du CSNE, ne fournira pas en effet de réponse à ce besoin. Ce travail d'actualisation doit associer l'État, la région mais aussi les acteurs économiques concernés par la mise en œuvre du canal.

⁴¹ À titre d'illustration, à 64,4 USD en mai 2025, le prix du baril est inférieur à ce qu'il était en mai 2006, soit 69,8 USD (source INSEE), ce qui contredit de façon significative les évolutions projetées par plusieurs des études examinées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Imaginé dès les années 1970, inscrit au schéma national des voies navigables de VNF en 1985, objet d'études techniques tout au long des années 90, finalement déclaré d'utilité publique par décret du 11 septembre 2008, le projet de canal à grand gabarit Seine Nord Europe, destiné à relier le bassin de la Seine à celui de l'Escaut, n'est réellement entré en phase opérationnelle que depuis l'ordonnance du 21 avril 2016, qui a créé la société du canal Seine-Nord Europe (SCSNE).

Envisagé dans un premier temps sur la base d'un financement conjoint de l'Europe, de l'État et des collectivités territoriales concernées, le projet devait faire appel à des financements privés, dans le cadre d'un contrat de partenariat. La reconfiguration du projet en 2013, sur la base d'une mission confiée au député du Nord Rémi Pauvros, n'a que modérément abaissé le coût du projet, au prix de rationalisations techniques et de réaménagements du devis. Elle a en revanche conduit à renoncer à cette solution, tandis qu'était affirmé un engagement renforcé de la Commission européenne et des ministres chargés des voies navigables de la Belgique, des Pays-Bas et de la France en faveur du projet, par une déclaration conjointe, à Tallin, en octobre 2013.

La création de la société du canal, sur la base du projet reconfiguré, n'en a pas moins failli être arrêtée à la suite de la « pause » dans les grands projets d'infrastructure décidée par l'État en juillet 2017. À la suite d'une forte mobilisation régionale, le projet a été finalement relancé, dans le cadre d'une nouvelle forme de gouvernance, la SCSNE devenant en décembre 2019 un établissement public local rattaché à la région des Hauts-de-France, aux départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme et de l'Oise.

D'envergure transnationale, reliant les voies navigables de plusieurs pays, le projet a été l'objet de plusieurs évaluations socio-économiques depuis la fin des années 1990, en lien avec ses modifications successives. Ces études, dont les périmètres de calcul différent et dont les hypothèses varient, reposent souvent sur des hypothèses ambitieuses. En outre, les paramètres de modélisation du trafic, permettant d'anticiper l'ampleur du report modal, au cœur de ces estimations puisqu'il conditionne les bénéfices économiques comme extra-économiques du CSNE, restent peu clairs. Au stade d'avancement actuel du projet, il importe cependant avant tout de compléter ces travaux et de déterminer les différents leviers pour assurer la valeur socio-économique de l'ouvrage dans ses différentes composantes.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Assurer la création de valeur socio-économique du projet en précisant ses conditions, notamment les niveaux de péages fluviaux et autoroutiers, les volumes et la nature des trafics, les solutions logistiques associées aux ports intérieurs (SCSNE, ministre chargé des transports, ministre de l'économie et des finances, président de la région Hauts-de-France, 2026).*

Chapitre II

Un pilotage resserré désormais nécessaire pour une opération hors normes

Créée par l'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 et régie par le décret n° 2017-427 du 29 mars 2017, la société du canal Seine-Nord Europe a été conçue comme une société de projet, à l'instar de la société du Grand Paris, et a reçu des statuts inspirés de celle-ci. Si sa mission principale est de porter la maîtrise d'ouvrage et de construire le canal Seine-Nord Europe, son rôle est également de favoriser le développement économique lié à cette nouvelle infrastructure, jusqu'à son achèvement. Au titre de ses missions secondaires, elle doit favoriser le développement économique en lien avec le canal et contribuer à l'élaboration des contrats territoriaux de développement entre l'État et les collectivités territoriales⁴².

Le rapport de mai 2015 du député Rémi Pauvros pour la mise en œuvre du projet de canal reconfiguré relevait sept critères, évoqués par la mission IGF-CGEDD de 2013, quant aux caractéristiques que devait revêtir une structure portant un tel projet : être consacrée à la réalisation de l'ouvrage ; être une structure dans laquelle les décideurs sont les financeurs ; avoir un exécutif disposant d'une large autonomie ; avoir l'autorisation d'emprunter sur une durée longue ; avoir la capacité de faire du projet d'infrastructure un vecteur de développement des territoires et d'assurer sa promotion commerciale ; avoir la capacité d'attirer les talents ; pouvoir être mise en place dans des délais maîtrisés.

À l'aune de ses huit années d'existence, certains de ces critères ne paraissent pas ou seulement partiellement remplis par la SCSNE. Si elle est bien affectée à la réalisation de l'ouvrage et en assure la promotion commerciale, en lien avec les territoires, sa gouvernance ne met toutefois pas les financeurs représentés au conseil de surveillance (collectivités territoriales et État) à égalité, alors même que leur contribution financière est paritaire (1 097 M€). En outre, un déficit d'attractivité caractérise la situation actuelle de la société.

⁴² Elle peut aussi assurer la maîtrise d'ouvrage du projet MAGEO si l'État la lui confie, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

I - Une gouvernance à améliorer

Si l'année 2017 marque la naissance de la SCSNE, avec la mise en place des instances de gouvernance prévues par le décret statutaire⁴³, cette année charnière est aussi celle où est décidée la régionalisation de l'établissement. À peine né, celui-ci devient un établissement local, à compter du 1^{er} avril 2020, à la suite de la loi d'orientation des mobilités⁴⁴.

A - Un conseil de surveillance marqué par le contrôle des collectivités locales

La transformation de la société du canal d'EPIC en EPL, décidée presque aussitôt après la naissance de la société, marque l'engagement fort des collectivités territoriales en faveur du projet. Elle se traduit par la perte de majorité de l'État dans les instances de gouvernance et son recul de fait dans le pilotage du projet désormais fortement marqué par le poids de la région.

Les attributions statutaires du conseil de surveillance de la SCSNE sont classiques : il délibère sur les grandes orientations stratégiques de l'établissement, exerce le contrôle de la gestion, délibère sur les programmes relatifs à la réalisation des infrastructures que la société doit construire, les opérations d'investissement et les principaux actes concernant le fonctionnement interne de la société (conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel, compte financier, affectation du résultat, budget initial budgets rectificatifs, etc.).

La transformation de la SCSNE en établissement public local au 1^{er} avril 2020, définie par le décret n° 2020-228 du 10 mars 2020, a fait évoluer le conseil de surveillance en un collège de 24 à 30 membres⁴⁵. Les collectivités territoriales constituent désormais le collège majoritaire, avec 15 membres, dont cinq pour la seule région Hauts-de-France. L'État, minoritaire, est représenté par dix membres et conserve un droit de veto sur certaines décisions⁴⁶. VNF est représenté par son directeur général. Un député, un sénateur et une personnalité qualifiée complètent la composition. Le conseil est étendu par ailleurs à plusieurs membres ne disposant pas de voix délibérative⁴⁷. Parmi eux, il faut signaler la présence de deux observateurs de la Commission européenne conformément à l'acte d'exécution de 2019, sans voix délibérative mais amenés à intervenir, à échéance régulière, pour rappeler le contexte européen de réalisation du projet.

Cette modification des équilibres a, dès le début, emporté des conséquences importantes dans le pilotage de la société du canal. Le conseil de surveillance est présidé depuis le 3 octobre 2017 par le président de la région Hauts-de-France, succédant au député Rémi Pavros. La présidente du département de l'Oise est vice-présidente depuis avril 2020. D'un

⁴³ Le conseil de surveillance est réuni pour la première fois le 20 avril 2017.

⁴⁴ Au titre du décret n° 2020-228 du 10 mars 2020, modifiant le décret de 2017.

⁴⁵ 29 ont été nommés, la région Ile-de-France n'ayant pas souhaité siéger.

⁴⁶ L'article 15 de l'ordonnance du 21 avril 2016 prévoit qu'une règle de majorité spécifique s'applique aux décisions « *remettant en cause ou susceptibles de remettre en cause la répartition des charges conventionnellement prévues* ». Cette possibilité n'a pas encore été mise en œuvre.

⁴⁷ En plus des deux représentants de la Commission européenne, ce sont les trois membres du directoire, le préfet de région Hauts-de-France, l'agent comptable, les représentants des exécutifs de collectivités ayant engagé au moins 15 M€ pour le projet et ne disposant pas de représentants élus au conseil.

point de vue formel, les réunions du conseil de surveillance respectent les exigences statutaires. De sa séance inaugurale en avril 2017 au 31 décembre 2024, il s'est réuni 39 fois et a voté 332 délibérations.

Le *verbatim* des séances montre le pilotage réel exercé par le président du conseil de surveillance, appuyé techniquement par le président du directoire. Les échanges entre les participants portent, pour l'essentiel, sur l'actualité du projet, présentée par le président du directoire en ouverture de séance, sur les délibérations inscrites à l'ordre du jour dont celles à caractère financier. Sur ce point, la société fournit aux membres du conseil de surveillance les différents documents prévus par les lois et règlements en vigueur⁴⁸. Conformément aux textes, le rapport annuel sur la situation de l'établissement est présenté par le président du directoire chaque année lors du conseil de surveillance du mois de mars. Le contenu de ces rapports s'est étoffé au gré des exercices, du fait de la montée en puissance de l'activité de la société, de ses différentes instances et de l'avancée du projet. Une fois les délibérations prévues à l'ordre du jour adoptées, des rapports d'information sont effectués, sur divers sujets, dont les travaux du comité de suivi de la convention de financement de 2019. Un « *sujet en débat* » a également été ajouté depuis octobre 2022⁴⁹.

Au regard des enjeux et du dimensionnement du projet de canal, le format des réunions du conseil de surveillance est, sauf exception, assez court, leur durée étant majoritairement comprise entre 1h et 1h50. Prévu comme simple possibilité dans le règlement intérieur du conseil de surveillance depuis 2019, le recours à la visioconférence est désormais systématique. De mars 2022 à mars 2025, 11 des 13 réunions qui se sont déroulées l'ont été en mode « hybride », et deux se sont tenues en visioconférence uniquement. Depuis la régionalisation de la société, aucune délibération n'a fait l'objet d'un vote défavorable conduisant à son rejet, ni même d'un seul vote « contre » ; les rares abstentions sont liées à l'application des règles de déport. De façon inhabituelle, les procès-verbaux des séances et les comptes rendus, effectués sous forme de *verbatim*, ne sont pas directement transmis aux membres du conseil de surveillance et ne font pas l'objet d'une adoption en début de séance suivante.

Le conseil de surveillance est une instance où le poids de la région est fortement marqué, le président occupant une place centrale, tant dans les sujets mis en exergue que dans la conduite des débats, ce qui place les représentants de l'État dans une position plutôt défensive, en plus d'être minoritaires en voix. Un tel mode de fonctionnement n'est pas complètement conforme au souhait exprimé par le rapport Pauvros que la société soit pilotée dans une organisation où « *les décideurs sont les financeurs* ». Ce défaut se traduit par exemple par l'écart d'information observable entre le comité de suivi du financement et de la réalisation, instance introduite par la convention de financement de 2019, qui est l'instance au sein de laquelle les discussions et travaux relatifs au suivi précis du coût et du financement du projet ont lieu, et le conseil de surveillance lui-même (cf. *infra*). Certaines discussions en conseil de surveillance en attestent

⁴⁸ Rapports d'orientation budgétaire, rapports de présentation des budgets, rapports de gestion, comptes financiers.

⁴⁹ Le premier était consacré à la démarche de la SCSNE en matière de déontologie, celui de mars 2025 aux enjeux et conditions de réussite de l'aménagement foncier agricole forestier et environnemental.

B - Une comitologie à rationaliser

Le directoire comprend trois membres, nommés pour trois ans renouvelables par le conseil de surveillance, sur proposition de son président. Tous sont familiers du projet de canal depuis plusieurs années. L'actuel président du directoire, membre depuis 2017, a été nommé le 9 octobre 2018. Ancien directeur général du développement territorial dans le département du Nord, il a collaboré au rapport Pauvros en 2013, a été préfigurateur de la société du canal, au sein de VNF, de 2015 à la création de la société, puis membre du directoire. Il a été reconduit en 2020, puis en 2023. Les deux autres membres en exercice sont en place depuis 2018 et 2021.

Le directoire agit en toutes circonstances au nom de la société, à l'exclusion des prérogatives réservées au conseil de surveillance. Il propose au conseil de surveillance les orientations générales de la stratégie et de la politique de la SCSNE, prépare les délibérations et s'assure de leur exécution. Le président du directoire dispose de prérogatives propres : il recrute et gère le personnel, est ordonnateur des recettes et des dépenses et signe les contrats d'un montant inférieur à un seuil fixé, ainsi que certaines transactions. Il représente la SCSNE, de plein droit, devant toutes les juridictions et dans ses rapports avec les tiers. Les deux autres membres du directoire se répartissent, pour l'un, les tâches relatives aux fonctions supports et transversales, la préparation, l'exécution et le suivi des procédures budgétaire et financière, la gestion des ressources humaines, les affaires juridiques, le suivi des marchés ; pour l'autre, la préparation des programmes et des opérations d'investissement, les questions d'environnement, de maîtrise foncière, de sécurité et de sûreté du chantier.

Les décisions du directoire sont constatées par des procès-verbaux conservés dans un registre. D'après celui-ci, le directoire s'est réuni à 326 reprises de 2017 à 2024 et a pris 201 décisions. Un registre est également tenu pour les décisions prises par le président du directoire, au nombre de 108 sur la même période. Conformément à ses attributions, elles concernent majoritairement l'accord de délégations de signature aux salariés de la société, et la mise en œuvre de la politique de rémunération fixée par la société.

Au regard du directoire, la SCSNE se caractérise par un nombre élevé de commissions, comités et groupes divers, dont la multiplicité peine à équilibrer l'importance opérationnelle prise par le premier.

On peut distinguer les instances instituées par le décret statutaire ; celles créées à l'initiative du directoire ; celles enfin mises en place à la suite de la convention de financement et de réalisation de 2019. La liste et le détail en est donné en annexe n° 4. Au titre des instances de gouvernance prévues par le décret statutaire, le comité stratégique, pléthorique (plus de 160 membres), n'a jamais été réuni depuis sa séance inaugurale⁵⁰. Les commissions des contrats, le comité des engagements et des risques, et la commission des rémunérations, d'importance inégale, sont toutes régulièrement réunies. Au titre des instances créées sur suggestion du directoire, trois comités d'experts ont été mis en place, repris de pratiques antérieures de VNF : ce sont le comité scientifique et technique (CST), le comité stratégique des achats techniques ou comité « allotissement », et l'observatoire de l'environnement. Ce dernier n'a pas une activité à la mesure de l'attention que la SCSNE affirme porter aux questions environnementales. Le champ d'action des deux premiers est plus technique, mais porte sur des

⁵⁰ Lors de la signature de la convention de financement et de réalisation du 22 novembre 2019.

domaines à enjeux, notamment le CST, qui couvre tous les sujets techniques d'importance du projet (tels que la sécurité des ouvrages hydrauliques). Enfin, dans le cadre de la convention de financement et de réalisation de 2019, trois comités ont été créés : ce sont le comité de suivi de la convention de financement et de réalisation, le comité consacré au portage de l'emprunt des collectivités territoriales, et le groupe technique relatif à la contribution d'équilibre.

Les instances formant la comitologie de la SCSNE sont donc nombreuses. Leur multiplication semble obéir à une logique de réplication : pour chaque type de problème, la SCSNE a un comité correspondant. L'intérêt de disposer de représentations croisées au sein de ces instances (par exemple, le président du comité scientifique est personnalité qualifiée au sein du comité des engagements et des risques) ne compense pas nécessairement une forme de dispersion. Le résultat n'est pas de nature à clarifier la gouvernance ou à améliorer son efficacité. Au contraire, face à des fonctions exécutives centralisées et fortes (un conseil de surveillance fortement incarné par son président et un directoire resserré), le contrepoids que pourraient constituer les différentes commissions s'émousse. Outre les commissions qui ne fonctionnent pas ou mal (le comité stratégique ou l'observatoire de l'environnement), des thématiques majeures telles que les contrats et leur suivi, ou le financement du projet, renvoient chacune à une série de commissions différentes⁵¹ dont la pluralité même ne peut que reconduire naturellement vers le directoire et le conseil de surveillance, créant un déséquilibre.

La duplication des activités instaurées par cette importante comitologie fait ressortir un enjeu d'information pour les administrateurs du conseil de surveillance, que le rapport annuel de l'établissement élaboré par le directoire sur le suivi global du projet⁵², qui contient un bilan synthétique, ne satisfait pas pleinement. Sur le problème du financement, par exemple, on relève, sur la période récente, un besoin de transparence clairement exprimé par des membres du conseil de surveillance. S'agissant de l'équilibre entre les différentes parties prenantes, la société du canal estime que la voix de l'État est pleinement entendue, dès lors que ses représentants siègent dans les différentes commissions et peuvent donc s'y exprimer à loisir. Mais la multiplication des commissions, dont le pouvoir décisionnel est affaibli du fait de leur trop grand nombre et de l'impossibilité pour l'administration d'y faire siéger au niveau de représentation souhaitable les mêmes agents, contrevient à cet objectif.

C - Des difficultés de coordination avec les services de l'État en partie surmontées

1 - Une mobilisation importante des services de l'État

Bien que l'État soit minoritaire dans la représentation de la société, il exerce dans les faits des missions indispensables à la réalisation du projet de canal, à travers ses services tant centraux que déconcentrés. La période écoulée montre une mobilisation forte des services de l'État pour répondre aux difficultés rencontrées par la SCSNE.

⁵¹ Respectivement, pour la thématique contrats : la commission des contrats, le comité des engagements et des risques et le comité allotissement - sans compter une éventuelle intervention du comité scientifique et technique ; pour la thématique financement : le comité de suivi sur la convention de financement, le comité spécifique « emprunt » des collectivités territoriales, le groupe technique « contribution d'équilibre » ainsi qu'évidemment, d'un point de vue macroéconomique, le comité des engagements et des risques pour sa fonction de comité d'audit.

⁵² Présenté également devant les assemblées délibérantes des collectivités membres.

Au niveau central, les directions du ministère de la transition écologique sont les plus mobilisées. Quoique la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) ait perdu la tutelle de la SCSNE en 2020 à la suite de sa régionalisation, elle reste directement partie prenante du projet Seine-Escaut. Elle est signataire du « *Grant agreement* » du 1^{er} décembre 2015 et de ses avenants, qui actent le cofinancement du projet par le biais du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), aux côtés de la Commission européenne, des régions wallonne et flamande. Ce rôle historique se retrouve au sein du conseil de surveillance, où elle dispose de trois sièges sur les dix occupés par les représentants de l'État. Elle coprécide le comité de suivi de la convention de financement et intervient dans le groupe de travail sur la contribution d'équilibre mis en place en 2024. La direction générale de la prévention des risques (DGPR), qui veille au respect de la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques – mais aussi à celle relative aux terres excavées –, est l'autre direction du MTE fortement impliquée dans le projet.

S'agissant des ministères économiques et financiers, la direction du budget (DB) et la direction générale du Trésor (DGT) sont représentées au sein du conseil de surveillance. La DB est observatrice au sein du comité de suivi de la convention de financement et participe au groupe de travail relatif à la contribution d'équilibre. La DGT et FIN INFRA, service à compétence nationale qui lui est rattaché⁵³, ont contribué aux travaux de ce groupe de travail, notamment sur les différentes hypothèses relatives à l'emprunt de bouclage. Plus largement, ces directions sont partie prenante des travaux relatifs au coût à terminaison du projet.

Au niveau de la préfecture de région, la délégation générale au développement de l'axe Nord (DGDAN) assure le suivi transversal du programme de mise à grand gabarit fluvial Seine-Escaut pour le compte du préfet : organisation du contrôle de légalité, désignation du commissaire aux comptes, proposition de membres représentant l'État au sein du conseil de surveillance. Le délégué général est lui-même membre du conseil de surveillance et représente le préfet dans les différentes instances de pilotage de la SCSNE. En sens inverse, le président du directoire siège au sein du collège des personnalités qualifiées du conseil de coordination interportuaire et logistique de l'Axe Nord (CCILAN), dont la DGDAN anime les travaux. Cette dernière réalise ainsi un suivi transversal de la mobilisation des services de l'État et de ses opérateurs pour la réalisation du canal. Elle appuie notamment le préfet de la Somme pour ses missions de coordination interdépartementale du projet.

S'agissant des services déconcentrés, plusieurs administrations sont particulièrement mobilisées. Les directions départementales des territoires (DDT de l'Oise et DDTM de la Somme, du Pas-de-Calais et du Nord), les directions régionales de l'environnement et de l'aménagement (DREAL des Hauts-de-France, DRIEAT d'Ile-de-France), exercent de fait, au niveau déconcentré, le rôle de services instructeurs pour le compte des préfets⁵⁴, et ont ainsi largement accompagné la SCSNE dans le cadre des demandes d'autorisation environnementale (DAE). Ils peuvent être conseillés au niveau central par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du MTE, qui n'est plus représentée quant à elle au conseil de surveillance de la SCSNE.

⁵³ FIN INFRA exerce principalement une mission de conseil auprès des porteurs publics de projet pour optimiser la forme juridique, la valeur et le coût global des opérations d'investissement.

⁵⁴ Chacun des préfets des départements traversés par le projet est l'autorité compétente en matière environnementale pour la portion de canal qui traverse son département. Les arrêtés d'autorisation sont donc pris au niveau départemental après avis des services instructeurs.

Concernant le secteur 1, la procédure d'instruction, réalisée par la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie Île de France (DRIEE, actuelle DRIEAT) et la DDT de l'Oise, a dû être adaptée pour conserver la rigueur nécessaire en raison de l'ampleur du projet et ses exigences calendaires. Ainsi, l'impossibilité de signer un arrêté exhaustif, au stade des études d'avant-projet (AVP) dans le cadre du DAE, a conduit l'État à compléter son instruction via des « porter à connaissance » (dossiers préalables présentant les modalités de réalisation des différents chantiers) établis par la SCSNE, sans que ceux-ci ne constituent des modifications substantielles du projet justifiant le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation⁵⁵. Par la suite, des comités de suivi, présidés par la préfecture de l'Oise, ont été mis en place, afin de permettre d'encadrer et de suivre le déroulement du projet⁵⁶.

Concernant les secteurs 2 à 4, les services de l'État se sont organisés en équipe interdépartementale, coordonnée par la DREAL Hauts-de-France et la DDTM de la Somme. Les équipes les plus impliquées ont été renforcées pour faire face à la charge de travail ; c'est notamment le cas du service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques de la DREAL, qui a bénéficié du renfort de trois agents par des redéploiements sous plafond d'emploi. Une direction de projet assurant la coordination générale a été créée auprès des préfets concernés.

En complément du travail d'instruction, un accompagnement de la société du canal a été mis en place dans une logique de facilitation, pour répondre aux exigences des différentes réglementations qui s'appliquent au projet, pour la préparation des auditions devant le conseil national de protection de la nature (CNPN) ou encore aux étapes de visites de terrain de l'Autorité environnementale. Les services de l'État portent une assistance importante à la société du Canal, qui ne se résume pas au seul travail d'instruction qui leur est dévolu.

2 - Des difficultés en partie résolues

Malgré cet investissement indéniable, la lourdeur des dossiers à instruire et des autorisations à obtenir a conduit à des ralentissements importants, notamment pour l'obtention des autorisations environnementales.

Des difficultés sont ainsi apparues entre la SCSNE et les services de l'État sur des sujets tels que la sécurité des ouvrages hydrauliques (cf. *infra*). La société du canal et les services concernés se sont renvoyé mutuellement la responsabilité de ces difficultés, liées aux exigences de sécurité et à la réglementation existante.

Des progrès ont été effectués ces derniers mois dans le cadre de la gouvernance mise en place suite au retour d'expérience du secteur 1 du projet. Une note d'organisation du suivi des travaux a ainsi été signée par le préfet de région, en date du 11 février 2025, complétée par une notice d'application de l'arrêté d'autorisation environnementale du 9 août 2024. Ces documents mettent en place des procédures et une application informatique partagée entre la société de projet et les services instructeurs et devraient permettre d'encadrer plus précisément désormais

⁵⁵ Seul un arrêté complémentaire a été pris en 2025.

⁵⁶ Le comité technique de contrôle et de suivi des impacts du projet (prévu par l'article 189 de l'arrêté de 2021), associant notamment la SCSNE, les services de l'État, l'OFB, le maître d'œuvre et l'assistant à maîtrise d'ouvrage ; le comité de suivi des compensations environnementales (prévu par l'article 190 du même arrêté et associant notamment la SCSNE, les services de l'État, l'OFB, la fédération de pêche, la fédération de chasse et les communes concernées par le projet) qui s'est réuni une fois pour son installation en 2021 puis une fois en 2024.

les échanges entre la SCSNE et les services de l'État. La création d'une cellule interministérielle d'appui aurait pu se justifier au regard de la grande complexité d'un projet géré au niveau local.

3 - Une gouvernance contrainte par le statut d'établissement public régional

Cette situation et ces difficultés mettent en évidence les contraintes et les limites induites par le mode de gouvernance actuel de la société. Si la création d'une société de projet, en lieu et place de VNF, induit naturellement une forme d'éloignement du maître d'ouvrage vis-à-vis des services de l'État, qui se trouvent ainsi dessaisis du portage direct du projet et n'interviennent plus qu'au titre du respect de la réglementation et en qualité d'accompagnateurs, la régionalisation de la gouvernance entraîne le risque de redoubler cet éloignement. L'État, principal financeur après l'Europe, n'est pas correctement impliqué dans le mode de fonctionnement actuel, qui fait au contraire ressortir des tensions entre l'échelon local et l'échelon national. Surtout, il ne dispose pas du contrôle et de la maîtrise d'un chantier d'envergure inédite, pour la réalisation duquel son intervention est pourtant indispensable et qui le conduit, en pratique, à devoir apporter une assistance importante à la SCSNE, avec un réel risque financier lié à la dérive du calendrier et des coûts.

Le rapport Pauvros, à l'origine de la création de la société du canal, ne demandait pas la régionalisation de celle-ci, mais rappelait un principe fondamental : « *une structure dans laquelle les décideurs sont les financeurs* ». En l'état, ce principe n'est pas pleinement mis en œuvre dans le fonctionnement actuel de la gouvernance. L'État apporte en effet à lui seul 21 % du financement (1 097 M€), a la responsabilité de sécuriser les financements issus de l'UE et fournit un soutien essentiel pour définir la taxe destinée à rembourser l'emprunt d'équilibre. De son côté, la région Hauts-de-France, qui pilote de fait les instances de gouvernance, ne contribue, avec 382 M€, qu'à hauteur de 35 % du financement apporté par les collectivités territoriales, soit seulement 7 % du montant initial du projet (5 118 M€ courants HT)⁵⁷. Minoritaire au sein du conseil de surveillance, l'État n'assure pas non plus la présidence des principales commissions, comme il est souvent d'usage, pour des raisons d'équilibre, dans les sociétés de participation. Celle-ci revient aux représentants des collectivités territoriales, notamment dans les trois commissions que sont le comité des engagements et des risques, la commission des contrats et la commission de rémunérations. Or, les règles de composition de ces instances, fixées par le décret de 2017 modifié, ne font pas obstacle à ce que leur présidence soit confiée à l'un des représentants de l'État⁵⁸. Cela concerne plus particulièrement le comité des engagements et des risques et la commission des contrats, compte tenu de leur objet directement lié aux dépenses engagées par la société, et donc à l'évolution du coût du projet, pour lequel l'État est un des premiers financeurs. La présidence d'un de ces comités pourrait ainsi être confiée à l'État.

En revanche, celle du comité de suivi de la convention du financement de 2019 relève en vertu de son article 13 d'une co-présidence entre l'État et la région Hauts-de-France et toute évolution nécessiterait que le texte de la convention de 2019 soit modifié en ce sens.

⁵⁷ Cf. *infra*, le détail des financements découlant de la convention de financement.

⁵⁸ L'article 10-1 dispose que « le président de la commission [des contrats] est nommé par le conseil de surveillance », et l'article 11, que : « le conseil de surveillance désigne un président et un vice-président parmi les membres du comité des engagements et des risques qui sont également membres du conseil de surveillance ».

II - Une structure légère au regard de la dimension du projet

A - Des effectifs et des compétences à renforcer

Les bases de l'organisation opérationnelle de la SCSNE ont été posées lors de sa création en 2017. Elle s'appuyait alors sur une équipe de 25 personnes, résultant notamment du transfert de l'équipe de préfiguration de la société. Le 15 mars 2018, le conseil de surveillance a fixé le siège de la société à Compiègne. En ce qui concerne la conduite du projet, la SCSNE a repris le contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage-conduite opérationnelle du projet (AMO-COP) signé par VNF en avril 2015, attribué à un groupement mené par la société SETEC.

Si la société naissante était de taille réduite, la société actuelle frappe encore aujourd'hui par son effectif relativement modeste, au regard de l'ampleur du projet qu'elle doit porter. Au 31 décembre 2024, la société employait 95 personnes, représentant un peu plus de 87 équivalents temps plein travaillés (ETPT). L'effectif a certes quadruplé depuis 2017 et cette croissance se poursuit, puisque cinq personnes ont rejoint la société au cours du 1^{er} trimestre 2025, portant ainsi les effectifs totaux à 100 salariés⁵⁹. Leur répartition donne cependant la mesure des contraintes qui sont celles de la société pour porter un projet de l'envergure du canal, ce qui explique en partie certaines des difficultés rencontrées. Au regard des enjeux financiers soulevés par le projet, la direction financière est constituée de quatre personnes, ce qui est limité. Le secteur concernant la sécurité des ouvrages hydrauliques, qui s'est avérée un point de blocage important, n'est constitué que de deux personnes. Pour la conduite du chantier, chacun des secteurs ne comprend en moyenne que 2,5 agents, alors que les enjeux qui leur sont propres sont souvent considérables, tant d'un point de vue technique que financier. Au final, la taille réduite des équipes de la société crée une dissymétrie importante avec les équipes des maîtres d'œuvre missionnés pour mener à bien les études et réaliser les chantiers, ce qui peut s'avérer, là aussi, source de difficultés.

Fin 2023 a été mise en place une organisation dite « matricielle ». Dans le « plan de management de projet »⁶⁰ qui précise son fonctionnement et ses interfaces avec les autres acteurs de la construction du canal, la SCSNE se décrit comme étant « composée de directions thématiques assurant le pilotage transversal et sectoriel du projet, sous la coordination et les orientations des membres de son Directoire. En sus, elle s'appuie sur une organisation matricielle, composée des secteurs du projet en transversal (équipe projet secteur) qui regroupe les différents métiers (expertise de chaque domaine) ». De fait, l'organigramme de la SCSNE suggère une organisation en réseau qui, à l'image du projet, n'est pas exempte de complexité. Cette organisation vise à doter chaque secteur technique du projet d'une équipe au sein de laquelle chaque métier est représenté (technique, ordonnancement-pilotage-coordination, qualité-hygiène-sécurité, foncier, concertation, marchés publics, environnement, *contract management*), et à assurer une forme de cohérence entre secteurs, par la mutualisation d'expertises et le croisement de compétences. Mais on relève le nombre élevé de directions : aux 13 directions nommées dans l'organigramme, il faut ajouter les six directions de secteurs et les quatre directions de territoires, soit plus d'une vingtaine de directions.

⁵⁹ Fin 2025, quatre nouveaux recrutements étaient finalisés (deux acheteurs et une assistante pour le métier marchés publics, un recrutement pour la sécurité des ouvrages hydrauliques).

⁶⁰ Version du 19 septembre 2024.

Dans une société d'une centaine de personnes, dont 80 % ont le statut de cadre, ce nombre important de directions met en exergue la fonction d'état-major que, de par son statut de maître d'ouvrage, la SCSNE revêt dans le pilotage du projet. Ce croisement de compétences et cette multiplication de directeurs en réseau compliquent néanmoins le traitement des dossiers, les interfaces avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Certains domaines, tels que les marchés, sont suivis, en fonction de leurs implications, par des directions différentes. Les sujets financiers sont suivis à la fois par la direction spécialisée et par la mission Financement européen et contrôle de gestion. L'intégration de la mission logistique et moyens généraux à la direction des ressources humaines surprend. La mission maîtrise des risques et opportunités, qui inclut les directions sécurité des ouvrages hydrauliques et terrassements et innovations, a été rattachée au président du directoire pour des raisons d'indépendance mais pourrait être rattachée à la direction technique⁶¹.

La constitution de pôles de compétences identifiés, appelés à fonctionner en réseau en fonction de la nature des dossiers traités, est un mode de fonctionnement qui permet de renforcer les synergies et d'éviter les redondances. Mais des rationalisations et un resserrement sont possibles. Quoique l'organigramme de la société ne fasse apparaître aucun lien de subordination entre les services, les trois groupes de directions identifiés correspondent directement à la répartition de compétences entre membres du directoire telle qu'elle a été définie par la décision de 2018 du conseil de surveillance (cf. *supra*). C'est donc cet alignement hiérarchique qui donne sa cohérence à l'organisation globale, plus parfois que les domaines de compétence eux-mêmes.

Dans les projections sur les besoins en personnels effectuées par la société, un pic à 130 ETPT est envisagé en 2027 (soit + 37 % par rapport à 2024), incluant des recrutements pour le suivi de la sécurité des ouvrages hydrauliques -avec pour objectif que chaque secteur puisse disposer d'une compétence en la matière-, pour le « *contract management* », le contrôle de gestion ou encore la fonction achat, avant une dégressivité jusqu'en 2032 (50 ETPT), date prévisionnelle actuelle de fin des travaux. Un tel dimensionnement reste en deçà de ce qui a pu être constaté pour les structures chargées de la maîtrise d'ouvrage de grands projets d'infrastructures comparables⁶².

B - Des problèmes d'attractivité qui freinent le recrutement

On relève de fait des limites et des difficultés de recrutement, en raison notamment du cadre de rémunération moins attractif que celui offert par d'autres structures, de la localisation de la société ou encore de la rareté de certains profils. Cette situation explique en partie

⁶¹ Cette organisation découle en partie d'une décision de 2024 de compléter les équipes sectorielles par des directions « métiers » rattachées directement au président du directoire : la « réglementation des ouvrages hydrauliques » et le « contrôle de gestion/Europe ». La première direction est l'interlocuteur de référence en appui des directeurs de secteur, la seconde veille à l'analyse des coûts et à la remontée des informations nécessaires pour le financement européen. Si ce renfort est nécessaire, compte tenu des enjeux importants qui s'attachent à ces domaines, il est souligné que les difficultés rencontrées concernant la sécurité des ouvrages hydrauliques durent depuis plusieurs années, et que le besoin de compétences spécialisées a été sous-évalué (cf. *infra*).

⁶² À titre d'illustration, la société chargée de la livraison des ouvrages olympiques pour les Jeux de Paris 2024 (la SOLIDEO) disposait de 136 ETP au 31 décembre 2022, pour un total d'investissements à suivre de 4,43 Md€ (Cour des comptes, *L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024*, juillet 2023, et *Les dépenses publiques liées aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024*, juin 2025).

l'externalisation importante des missions que doit conduire la société du canal, dans de nombreux domaines, y compris, depuis 2025, celui des achats, malgré le pic d'activité à venir concernant les consultations des entreprises pour la phase « travaux » du chantier (cf. *infra*).

Différents statuts cohabitent au sein de la société mais les personnels sont tous désormais recrutés en contrat à durée indéterminée (salariés issus du secteur privé ou fonctionnaires détachés). Au 31 décembre 2024, 90 % des personnels de la société ont cinq ans ou moins d'ancienneté⁶³ et près de 60 % ont trois ans ou moins. L'âge moyen est de 44 ans. Hors directoire, 80 % des personnes employées ont le statut de cadre. Ce fort ratio est conforme à l'expertise et à la technicité nécessaires pour assurer les missions de la société mais le nombre et le niveau de recrutement des personnels reste inférieur à ce qui pourrait être attendu : la société reconnaît avoir des difficultés à recruter au nombre et au niveau de qualification souhaitée.

Comme le soulignait la Cour dans son premier rapport relatif à la société du Grand Paris, publié en 2017, seul le recrutement de profils expérimentés et hautement qualifiés peut répondre aux exigences de maîtrise des grands projets d'infrastructure, en termes de préparation et d'anticipation des multiples contraintes techniques et réglementaires soulevées. Or, la société du canal dispose encore actuellement d'assez peu de personnels ayant une forte expérience du pilotage de grands projets d'infrastructures, issus des grands corps de l'État ou disposant de formations et de qualifications comparables⁶⁴. Pour renforcer son attractivité, la société s'efforce de mener une politique salariale incitative. Une délibération du conseil de surveillance du 18 mai 2017 a ainsi fixé les grilles de classification définissant les conditions d'emploi et les rémunérations minimales des salariés de la société. Ces délibérations initiales ont depuis été complétées, avec l'objectif de mettre en place une politique de croissance des rémunérations comportant une progression générale annuelle des salaires, ainsi que la possibilité de pratiquer des revalorisations individuelles en cas d'évolutions significatives des missions confiées, ou pour reconnaître le développement de l'expertise acquise.

Ces mesures ne suffisent toutefois pas à remédier aux difficultés de recrutement, compte-tenu de la rareté de certains profils, notamment dans les secteurs de la maîtrise d'ouvrage, du « *contract management* »⁶⁵ ou en matière foncière. Par ailleurs, la SCSNE précise que, dans un contexte économique marqué par l'inflation, la mobilité des professionnels comporte un fort enjeu en matière d'évolution des rémunérations, conduisant les candidats à présenter des prétentions salariales de plus en plus élevées. La société pâtit ainsi des niveaux de rémunération offerts par d'autres structures, dont des maîtres d'ouvrage. Dans un souci d'homogénéité avec les salariés déjà en poste au sein de la SCSNE et de maîtrise de la masse salariale, certains candidats, bien que présentant des profils intéressants, n'ont pas pu être retenus.

La localisation de la société à Compiègne, alors que le principal vivier de recrutement pour certains profils recherchés (ingénierie notamment) est le bassin d'emploi parisien, est également un frein pour certains candidats. Si la nature exceptionnelle et l'ampleur du projet

⁶³ Sur 92 employés, 81 ont intégré la SCSNE depuis 2020, année de la transformation en EPL, dont 24 en 2024.

⁶⁴ École polytechnique, école nationale des ponts et chaussées, école nationale des travaux publics de l'État, etc.

⁶⁵ Selon l'association française du *contract management*, le *contract management* est un ensemble d'activités de gestion de contrat qui débutent avant la signature du contrat, plus précisément au début de la phase de capture du contrat et se poursuivent jusqu'à ce que le contrat ait été exécuté, son paiement reçu et la procédure de clôture du contrat achevée.

peuvent être des facteurs de motivation, sa durée limitée dans le temps peut jouer en sens inverse. Dans les faits, une forte majorité des agents de la société sont localisés dans l'Oise⁶⁶.

Plusieurs revalorisations générales des salaires bruts sont intervenues ces dernières années, pour un total de 5,6 % de 2021 à 2024. En outre, plusieurs primes et autres gratifications ont été mises en place, telles que la prime de partage de la valeur (PPV), la prime « ancienneté performance », ou encore la prime de suppléance, destinée à valoriser l'accroissement temporaire d'activité de salariés se voyant attribuer une partie des missions d'un personnel ayant quitté la société, durant le temps nécessaire au recrutement d'un nouveau collaborateur. Lors de l'embauche et selon la fonction, la compensation financière d'un second logement à Compiègne est également prise en compte et les fonctionnaires sont revalorisés à chaque renouvellement de détachement, afin de tenir compte de l'évolution de leur carrière dans la fonction publique (changements de grade/échelon)⁶⁷.

Au mois de décembre 2024, le salaire moyen mensuel brut s'élevait à un peu moins de 5 000 €. Compte tenu de la nécessité fréquente de rejoindre Compiègne, pour les agents qui peuvent être recrutés sur le bassin d'emploi parisien, ce niveau de rémunération n'est pas excessif. Le montant annuel brut des dix rémunérations les plus élevées au sein de la société s'élève, en 2024, à 1,2 M€. Le plus important est de 164 840 €.

C - Une adaptation des modes de travail susceptible de peser sur la conduite de projet

Parallèlement à cette politique salariale modérée, la société a adapté son organisation pour améliorer son attractivité. Les locaux de la société sont surtout situés à Compiègne, son siège, mais il existe une antenne à Lille. La société a ainsi ouvert des postes dans la métropole régionale, pour constituer une équipe sectorielle sur le secteur 4 (le plus proche géographiquement), et aussi s'ouvrir un bassin d'emploi plus adapté pour certains profils que le Compiégnois (marchés publics notamment). Cette distribution sur deux sites éloignés (1h35 par la route, 2h15 en train en passant par Paris) soulève cependant des enjeux de coordination.

Dans un but de facilitation, la société du canal a également adopté une charte du télétravail en 2021, dans le cadre des dispositions des articles L. 1222 - 9 à L. 1222-11 du code du travail. Sa mise en place vise explicitement, outre la bonne conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle des salariés, au renforcement de l'attractivité de la SCSNE, tant pour le recrutement que pour la fidélisation des personnels. Les salariés peuvent ainsi télétravailler jusqu'à 50 % de leur temps de travail (par alternance de trois jours et deux jours/semaine), dans la limite de dix jours sur une période de quatre semaines, les mardi et jeudi étant les jours de présence obligatoire. Les activités extérieures (réunions et rendez-vous hors site, visite de chantier etc.) peuvent être envisagées sur les cinq jours de la semaine.

La charte prévoit que l'ensemble des postes au sein de la SCSNE est considéré par principe comme éligible au télétravail, sous réserve d'une ancienneté d'un mois. Si les responsables de proximité sont chargés de veiller au bon équilibre des différentes modalités

⁶⁶ Neuf salariés seulement sur 95 résident en région parisienne. La majorité (59) est domiciliée dans l'Oise, ce qui confirme un recrutement essentiellement local, suivi du Nord (9) et de la Somme (8).

⁶⁷ D'après le support de la commission des rémunérations du 26 juin 2024.

d'organisation, le caractère extensif de ce recours au télétravail, sans distinction concernant la nature des postes éligibles et sans réelle condition d'ancienneté, interroge. Alors que la conduite d'un chantier de travaux publics suppose des allers-retours sur le terrain et un contact régulier avec les maîtres d'œuvre engagés dans la réalisation des ouvrages, le recours extensif au télétravail, bien qu'attractif en termes de conciliation avec la vie personnelle des agents, peut constituer un frein à la bonne conduite et à l'avancement du projet. Cette contrainte ne pourra aller qu'en s'accroissant à l'approche de la phase de réalisation des principaux travaux (secteurs 2 à 6), qui nécessitera une mobilisation accrue des agents affectés dans les directions techniques, appelés à entretenir des relations directes et fréquentes avec les maîtres d'œuvre mobilisés sur le chantier. Ce travail de coordination ne peut s'effectuer que par une présence physique régulière sur site, difficilement compatible avec le régime en place au sein de la société.

III - Des enjeux fonciers, techniques et contractuels majeurs qui mettent à l'épreuve la capacité du maître d'ouvrage

Au regard du dimensionnement du projet de canal, les capacités de la société apparaissent fortement éprouvées spécialement dans quatre domaines : la maîtrise des enjeux fonciers ; la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques ; le respect des procédures environnementales ; la conduite des contrats et la relation avec les maîtres d'œuvre.

A - Le volet foncier du projet : des procédures agricoles maîtrisées, des contraintes d'archéologie préventive accrues

Le CSNE traverse principalement des terres agricoles. Par l'intermédiaire des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), des réserves foncières, correspondant à son tracé ainsi qu'à l'emprise des quatre ports intérieurs, ont été constituées dès 2006, préalablement à la déclaration d'utilité publique intervenue en septembre 2008. L'objectif était d'anticiper et, ainsi, minimiser les impacts de l'infrastructure sur la profession agricole. Agissant pour le compte de VNF puis de la SCSNE, la SAFER Hauts-de-France est parvenue à acquérir la maîtrise d'environ 2 500 hectares, stock de terrain correspondant aux besoins. L'établissement a privilégié les cessions amiables auprès des propriétaires agricoles. Ce programme d'acquisition a été financé par un emprunt souscrit par la SAFER, les intérêts étant remboursés par le porteur de projet. Un dispositif de « prime de mobilité » (à hauteur de 4 000 € par hectare, versés par la SAFER puis refacturés au maître d'ouvrage) a en outre contribué, jusqu'en décembre 2024, à faciliter les transactions avec les agriculteurs.

La SAFER Hauts-de-France souligne l'importance de ce portage, étalé sur bientôt 20 années, conduisant l'établissement à mettre en place, avec les agriculteurs du foncier concernés, des conventions d'occupation précaire, permettant la poursuite de l'exploitation des terres avant travaux. Ces efforts de mise en réserve et de portage ont été mobilisés au détriment d'autres missions de l'organisme sur le territoire concerné par le projet, notamment la facilitation de l'installation de jeunes agriculteurs.

Pour sa part, la SCSNE indique être parvenue à maîtriser, en avril 2025, à l'issue des procédures qu'elle a diligentées, par voie amiable ou d'expropriation (enquêtes parcellaires liées à la déclaration d'utilité publique, arrêté préfectoral de cessibilité préalable à l'ordonnance

d'expropriation), plus de 1 000 hectares. Ajoutés aux réserves SAFER, la surface désormais contrôlée correspond, au stade actuel, à environ 75 % de la surface totale devant être maîtrisée par le maître d'ouvrage, comprenant également les terrains de compensation environnementale, ainsi que les futurs ports intérieurs⁶⁸. En l'état, les sujets fonciers sont donc maîtrisés.

Sur les réserves foncières constituées, huit procédures d'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental (AFAFE, anciens « remembrements »), sont actuellement en cours, dirigées par les conseils départementaux de l'Oise, de la Somme et du Pas-de-Calais⁶⁹. Ordonnées par chaque président du conseil départemental concerné et pilotées dans le cadre d'une commission d'aménagement foncier, elles visent à permettre une libération des emprises au bénéfice du maître d'ouvrage, tout en permettant, par le biais d'échange et de regroupements de terres dans le cadre d'un réaménagement parcellaire, un maintien global de conditions d'exploitation favorables pour les agriculteurs. Compte tenu de l'importance des AFAFE intervenant dans le cadre du CSNE, la SCSNE participe au financement des opérations d'aménagement, en sa qualité de « *maître du grand ouvrage* », tel que prévu par les dispositions du code rural⁷⁰ et en application de conventions conclues avec les conseils départementaux. À ce jour, aucun point bloquant n'est relevé dans les procédures en cours.

La maîtrise foncière du projet suppose par ailleurs la mise en œuvre des obligations en matière d'archéologie préventive. Réalisée en amont des travaux, elle vise à connaître et préserver le patrimoine enfoui sous la surface du futur ouvrage. La première phase de diagnostic du terrain est intervenue entre 2008 et 2012 et a conduit à un diagnostic de 1 900 hectares, permettant d'identifier divers sites allant de l'époque néolithique à la période romaine. Plus de 1 600 hectares de fouilles ont été prescrites au maître d'ouvrage par le service régional d'archéologie⁷¹. Les fouilles, démarrées en 2019 dans le secteur 1, sont actuellement en voie d'achèvement, avec plus de 1 300 hectares fouillés à fin 2024.

Le dimensionnement de ces prescriptions de fouilles a constitué un défi pour la SCSNE. L'étendue des diagnostics et la quantité de fouilles demandées se sont révélées beaucoup plus importantes qu'anticipé par le maître d'ouvrage, les prescriptions ayant concerné, outre les zones attendues de terrassement sur le tracé du canal, des zones de mesures compensatoires ou de dépôts temporaires du chantier. Ces circonstances ont conduit à un dépassement considérable des dépenses prévisionnelles concernant ce poste, initialement prévu à 21 M€ et qui s'élève désormais à environ 92 M€, sans qu'il puisse en être fait spécialement grief à la SCSNE.

⁶⁸ La SCSNE assure en effet, dans le cadre déterminé par une convention conclue avec le syndicat mixte des ports intérieurs (SMPI), la mission de maîtrise foncière de ces zones.

⁶⁹ Au regard du faible niveau d'emprise du projet dans le département du Nord, le conseil départemental du Pas-de-Calais pilote la procédure d'AFAFE des surfaces des comprises dans ces deux départements. Le département de l'Oise pilote trois AFAFE, le département du Pas-de-Calais quatre et le département de la Somme une unique procédure de grande dimension (34 000 ha, la plus importante jamais traitée au niveau national).

⁷⁰ Article L. 123-24 du code rural et de la pêche maritime.

⁷¹ Le SRA est un service de la direction régionale des affaires culturelles.

B - L'adaptation à la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, point de difficulté majeur en voie de résolution

La construction du canal est soumise à la réglementation spécifique relative aux ouvrages hydrauliques, qui dans ses principes fondamentaux n'a pas subi de modification significative depuis de nombreuses années. Les points essentiels de cette réglementation, et la façon dont elle affecte le projet, sont exposés en annexe n° 7. Son application est toutefois une source de difficultés qui a été mal anticipée par la société.

Depuis la reconfiguration du projet en 2013, l'idée de faciliter l'avancement du projet en obtenant une adaptation de la réglementation applicable a été reprise par les promoteurs du canal. À l'appui de leurs demandes, les promoteurs du canal faisaient valoir qu'une réglementation conçue à l'origine en référence aux caractéristiques de barrages alpins devait pouvoir être revue, pour un canal dans les Hauts-de-France. Elles se sont heurtées au refus de la DGPR de faire évoluer une réglementation ancienne, engageant directement les questions de sécurité.

1 - En phase d'études, un défaut d'anticipation du rôle des « organismes agréés »

La réglementation relative aux barrages prévoit, de manière ancienne, que ces ouvrages doivent être conçus par un organisme disposant d'un agrément (article R. 214-119 du code de l'environnement). Cette obligation, qui constitue une condition de régularité des demandes d'autorisation environnementale, est justifiée par l'impératif de sécurité de l'ouvrage. Elle n'a pas engendré de difficulté au stade de la conception et de l'instruction de l'arrêté d'autorisation environnementale du secteur 1, qui ne comprenait qu'un unique barrage, les études étant portées par des organismes bénéficiant d'un agrément. À l'inverse, dans le cadre du second arrêté d'autorisation environnementale (secteurs 2 à 6), de nombreuses difficultés liées au rôle assumé par les organismes agréés sont apparues. Ainsi, un groupement, comportant un bureau d'études agréé, avait été initialement chargé de la conception de plusieurs barrages à travers les études produites, sans que ce bureau d'études agréé n'assure leur conception générale⁷². Cette carence a été identifiée, au cours de l'instruction, par les services de l'État. En octobre 2022, le bureau d'études agréé a indiqué à la DREAL et à la SCSNE, invoquant son devoir de conseil, n'avoir lui-même ni réalisé les études de conception examinées, ni assumé un rôle de coordination au sein du groupement. Le caractère insuffisant du dossier déposé initialement, qui ne remplissait pas les attendus en matière de sécurité, ainsi que l'avait relevé le service instructeur, découlait directement de cette absence de coordination et de centralisation au niveau des études.

Au-delà des insuffisances de conception, les lacunes constatées témoignaient d'une légèreté dans les contrôles opérés par la SCSNE avant transmission aux services instructeurs. Du fait de ces difficultés, finalement résolues par la société, certains dossiers de barrages ont dû être instruits jusqu'à trois reprises.

⁷² Cette situation a concerné notamment les barrages du bief 5 Nord, du barrage de Noyon, du bief 4 Nord, du bief 4 Sud, du bief 5 Nord ou du barrage de Marquion-Bourlon.

2 - Une application difficile du principe de « maîtrise d'œuvre unique », pesant sur le démarrage des travaux

Le principe de maîtrise d'œuvre unique, énoncé à l'article R. 214-120 du code de l'environnement, impose le recours à un organisme unique, disposant d'un agrément, pour la vérification de la cohérence de la conception du projet aux caractéristiques du site et le suivi de l'exécution des travaux menés par les groupements de maîtrise d'œuvre retenus par la SCSNE. Ce mécanisme évite toute dilution des responsabilités.

En avril et mai 2018, la SCSNE a lancé les marchés de maîtrise d'œuvre des secteurs 2 à 4. L'allotissement prévoyait des marchés distincts pour chaque secteur géographique, ainsi que pour le secteur 5 (marchés des écluses du canal). Il répondait à une volonté du maître d'ouvrage, conformément aux dispositions du code de la commande publique, de favoriser la concurrence et l'accès des entreprises de taille intermédiaire. L'allotissement a introduit un découpage dans les marchés entre les écluses, d'une part, et les remblais, d'autre part, sachant que cette dissociation correspondait à l'expertise de bureaux d'études distincts en matière d'écluses, comme de terrassement. Or les zones d'interface entre ces deux types d'éléments constituent par nature des points de fragilité. L'application de la réglementation relative à l'unicité du maître d'œuvre, principe non dérogeable pour l'administration, se heurtait directement au découpage et aux attributions de marchés effectués par la SCSNE entre les différents groupements de maîtrise d'œuvre. Face à cette difficulté, les services de l'État ont longuement échangé avec la SCSNE afin d'identifier des solutions compatibles avec la réglementation.

Pour le seul secteur 1, comprenant le barrage délimité par l'écluse de Montmacq, ces orientations ont permis la résolution des difficultés, un organisme agréé acceptant d'assumer la responsabilité de sa conception et assurant postérieurement le suivi des travaux. L'autorisation d'engagement des travaux de l'écluse, par voie d'arrêté préfectoral complémentaire, était directement conditionnée à la résolution de cette problématique.

Pour les autres secteurs, en raison du découpage des marchés choisi par la SCSNE, le problème était plus complexe, du fait de l'intervention, parfois à l'échelle d'un seul barrage au sens de la réglementation, de plusieurs organismes agréés, au sein de plusieurs groupements de maîtrise d'œuvre, intervenant dans la conception et le suivi des travaux de remblais et d'écluse. Après plusieurs années d'échanges avec la DGPR et la DREAL, ayant confiné au blocage, la SCSNE a récemment proposé un schéma d'organisation des travaux, avalisé par le préfet de la région Hauts-de-France. Cette organisation prévoit notamment la désignation, pour tout barrage comprenant plusieurs organismes agréés au sein des groupements de maîtrise d'œuvre, d'un « organisme agréé coordonnateur » ou « maître d'œuvre unique », pour assumer la responsabilité d'ensemble.

Sur le plan financier, ce schéma entraînera un surcoût, en raison de l'intégration aux différents marchés de maîtrise d'œuvre, par avenants, d'une prestation supplémentaire liée aux exigences de la responsabilité assumée au titre de la maîtrise d'œuvre unique. La SCSNE évalue les demandes formées au titre de ces missions supplémentaires par les maîtres d'œuvre entre 92 M€ et 97 M€ pour l'ensemble des secteurs⁷³.

⁷³ Ces montants prennent en compte, outre les exigences liées à la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, les autres contraintes fixées par l'arrêté d'autorisation environnementale du 9 août 2024.

Enfin, indépendamment de la question de la maîtrise d'œuvre unique, l'arrêté préfectoral d'autorisation environnementale du 9 août 2024 exige une série de démonstrations de sécurité avant démarrage des travaux (sur les matériaux, l'étanchéité, la composition des remblais etc.)⁷⁴, résultat du caractère jugé encore imprécis des éléments produits au stade de l'instruction de l'arrêté d'autorisation. L'analyse de ces éléments par les services de l'État sera susceptible de conduire à des prescriptions supplémentaires, par voie d'arrêté préfectoral complémentaire. Pour les barrages de classe A, les avis du comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (CTPBOH) pourraient également imposer de nouvelles exigences.

C - Des exigences de la réglementation environnementale difficilement satisfaites par la société

Le CSNE soulève des enjeux importants sur le plan environnemental compte tenu de l'ampleur des travaux et de leur impact. Le projet contient des aspects positifs comme la création de zones humides ou l'intégration de mesures de protection. Les avis demandés ont été favorables même si certains l'ont été avec des réserves traduites ensuite dans les autorisations administratives. Le processus n'a cependant pas été sans difficultés et certains sujets méritent encore l'attention, notamment sur le suivi des autorisations et le contrôle.

1 - Des avis environnementaux favorables

Le projet du CSNE relève du régime de l'autorisation environnementale⁷⁵, qui tient lieu de décision au titre notamment de la loi sur l'eau, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des espèces protégées ou des autorisations de défrichement⁷⁶.

Étoffée à la suite de la publication du premier arrêté d'autorisation environnementale du 8 avril 2021, la direction de l'environnement de la société du canal comprenait, au 31 décembre 2024, sept personnes contre quatre en 2017. L'équipe est appuyée par deux assistants à maîtrise d'ouvrage. Cette structure s'est manifestement montrée trop légère pour porter les dossiers au niveau de qualité attendu par l'administration.

La SCSNE a déposé deux dossiers de demandes d'autorisation environnementale, le premier en avril 2019, pour le secteur 1, puis un second en mars 2022, pour les secteurs 2 à 6. Les dossiers comprenaient une étude d'impact présentant une description du projet, une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, y compris pendant la phase des travaux⁷⁷.

⁷⁴ Articles 66 à 87 de l'arrêté.

⁷⁵ Articles L. 181 - 1 et suivants et R. 214-I du code de l'environnement.

⁷⁶ Entrée en vigueur en mars 2017, la procédure unique d'autorisation environnementale rassemble plusieurs autorisations à des fins de simplification.

⁷⁷ Article R. 122 - 5 du code de l'environnement. Le CSNE ayant été déclaré d'utilité publique en 2008, les études d'impact présentées par la SCSNE ne prennent pas en compte la réforme introduite par l'ordonnance n° 2016 - 1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, qui prévoit entre autres un point consacré à la vulnérabilité du projet au changement climatique.

Sur la base des deux procédures initiées par la SCSNE, l'Autorité environnementale⁷⁸ et le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) ont été saisis, en 2019 puis en 2022. L'Autorité environnementale a rendu deux avis soulignant les enjeux environnementaux du projet, le caractère particulièrement fouillé des dossiers et la nécessité de préciser certains impacts. Ils contiennent chacun près d'une trentaine de recommandations substantielles⁷⁹. Pour sa part, le CNPN, saisi au titre de la dérogation à la protection sur les espèces protégées, a rendu des avis défavorables puis favorables sous conditions. Compte tenu des avis défavorables, un avis de la ministre chargée de l'écologie a en outre été nécessaire pour le secteur 1 du projet, situé dans l'Oise.

Dans le cadre de la phase d'enquête publique environnementale, des avis favorables ont été rendus par les commissions d'enquête, assortis de huit recommandations ciblées pour le secteur 1 et de cinq réserves et huit recommandations pour les secteurs 2 à 6, portant principalement sur les eaux, le canal du Nord, les énergies renouvelables et l'Observatoire de l'environnement. Deux arrêtés portant autorisation environnementale de construire et exploiter le canal Seine-Nord-Europe ont été publiés : l'arrêté préfectoral du 8 avril 2021 relatif au secteur 1 et l'arrêté inter-préfectoral du 9 août 2024 relatif aux secteurs 2 à 6, ce dernier portant aussi autorisation de prélèvement de l'eau dans l'Oise. Un arrêté préfectoral complémentaire à celui du 8 avril 2021 a en outre été pris le 21 mai 2025 concernant le secteur 1. Les arrêtés de 2021 et 2024 ont chacun fait l'objet d'un recours contentieux, toujours en cours d'examen⁸⁰.

2 - Une livraison avec retard et un défaut de qualité des « porter à connaissance » (PAC) pour le secteur 1

Le dossier initial de demande d'autorisation environnementale pour le secteur 1, déposé par la SCSNE en avril 2019 sur la base d'études en partie de niveau avant-projet sommaire, a été considéré comme insuffisant par la préfecture de l'Oise. Le 8 avril 2021, l'administration a procédé à la publication de l'arrêté d'autorisation environnementale, ainsi que le permet la réglementation, lequel prévoyait expressément que « *toute modification notable apportée au projet (installations, ouvrages, travaux ou activités objets du présent arrêté, calendriers prévisionnels de réalisation y compris) est portée à la connaissance du Préfet avant sa réalisation, par le bénéficiaire avec tous les éléments d'appréciation* ». Ce « porter à connaissance » des études de niveau projet (PAC PRO), permettant d'avoir un niveau d'étude plus détaillé et attendu par les services de l'État a finalement été transmis par la SCSNE le 18 janvier 2024. Interrogée sur les motifs de cette livraison tardive, la SCSNE a indiqué que le groupement d'entreprises n'avait pas été en mesure de lui transmettre un document répondant aux exigences attendues, celui-ci ayant finalement dû être rédigé en interne. Un arrêté complémentaire relatif au secteur 1 a finalement été pris le 21 mai 2025, intégrant les modifications présentées dans le PAC PRO.

⁷⁸ L'autorité est portée par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devenu inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) en 2022.

⁷⁹ Les avis de l'Autorité environnementale portent sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Ils visent à améliorer sa conception, ainsi que l'information du public. Ils ne portent pas sur son opportunité.

⁸⁰ Il s'agit d'une part de la commune de Thourotte et d'autre part des associations Nord Nature Environnement et Protection du territoire Seine-Escaut.

Outre les PAC prévus en cas de modification notable et substantielle du projet, nécessités par le passage des études du niveau d'avant-projet au niveau projet, l'arrêté d'autorisation environnementale du 8 avril 2021 prévoit la transmission d'autres types de PAC, listés par l'arrêté et pouvant comporter une échéance associée ou être fournis avant tout engagement des travaux. Au moins 21 jours avant le début de travaux, la SCSNE doit ainsi transmettre certains documents relatifs à la police de l'eau, tels que des éléments attendus pour la mise en place des mesures de réduction, avec des plans ou encore les besoins estimatifs en eau.

Plusieurs services de l'État ont souligné le manque de qualité de nombreux documents transmis pour le secteur 1, relevant des lacunes au sujet des informations attendues sur l'environnement Or, pour les secteurs 2 à 6, un pic de PAC est attendu sur des sujets techniques complexes avec des enjeux environnementaux élevés. Un groupe de travail interservices rassemblant les services et opérateurs de l'État⁸¹ s'est ainsi réuni en novembre 2024 afin d'établir une notice d'emploi relative aux PAC, détaillant les éléments constitutifs attendus avant lancement des travaux et donnant la priorité à l'instruction des PAC portant sur des sujets à fort enjeu. Le groupe de travail souligne que l'instruction de ces PAC constitue un contrôle *a priori* des travaux qui vise à aider la SCSNE dans le management environnemental de son chantier. Ainsi, la qualité des PAC peut éviter à la société des avis négatifs lors de contrôles, qui pourraient impliquer des arrêts de chantier.

3 - Un suivi et un contrôle des impacts environnementaux qui restent perfectibles

Le suivi des impacts environnementaux du projet recouvre d'abord la mise en place d'un programme de suivi des impacts environnementaux et des mesures « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC) par la SCSNE. Ce programme est ambitieux et à la hauteur de la dimension du projet mais il présente encore des lacunes : celles-ci sont évoquées plus loin (chapitre IV, I).

Le suivi des impacts renvoie ensuite au dispositif de « management environnemental » attendu au titre de l'arrêté du 9 août 2024 relatif aux secteurs 2 à 6⁸². Il a été transmis par la SCSNE au second semestre 2025, avec un certain retard puisque sa communication était exigée dans les six mois suivant l'autorisation, soit avant février 2025.

En outre, en 2022, l'analyse par les services de la DRIEAT et de la DDT de l'Oise du PAC transmis par la SCSNE, portant sur l'organisation du chantier de rescindement de l'Oise et les rétablissements des RD66 et RD40 bis, a révélé une modification notable des conditions du projet initialement autorisé. Cette modification, non explicitement signalée par la SCSNE, concernait l'aménagement, en phase chantier, d'un dépôt de terres excavées non prévu par l'arrêté d'autorisation environnementale, dans la commune de Montmacq, d'un volume d'environ 159 000 m³. L'administration a finalement pris, en septembre 2022, un arrêté complémentaire, modifiant en partie l'arrêté initial et ajoutant un site supplémentaire de dépôt temporaire de terres excavées.

⁸¹ DRIEAT, DREAL, DDTM 62, DDT 60, DDTM 80, DGDAN et OFB

⁸² Dans le dossier de demande d'autorisation environnementale de 2023 porté par la SCSNE, il est précisé que « *le projet fera l'objet d'un système de management environnemental (SME) dont les objectifs sont notamment de garantir le respect des engagements pris par le maître d'ouvrage en matière de préservation de l'environnement et de mettre concrètement en application les mesures environnementales [...]* ».

S'agissant des contrôles, le CSNE fait partie des priorités de la stratégie régionale de contrôle de la police de l'eau et de la nature, pilotée par la DREAL Hauts-de-France, les contrôles étant menés par l'OFB, la DDT de l'Oise, la DRIEAT ou la DREAL. Le plan de contrôle cible prioritairement les travaux correspondant aux principales pressions sur les ressources et milieux naturels. Neuf contrôles ont été menés en 2022, 12 en 2023, 20 en 2024 et 25 contrôles sont prévus en 2025. Cependant, les tableaux de programmation prévisionnelle et de suivi transmis par la DREAL restent parcellaires. Les informations relatives aux contrôles ne sont que partiellement renseignés pour 2022 et 2023 et ne le sont pas du tout pour 2024 et 2025. Certains travaux réalisés par les prestataires de la SCSNE, dans le secteur 1, ont constitué des écarts significatifs à la réglementation.

Au total, cinq rapports de manquement administratif (RMA), relevant principalement de non-conformités à l'arrêté d'autorisation environnementale d'avril 2021, ont été transmis à la SCSNE. Ces rapports ont principalement concerné le non-respect de l'arrêté cadre sécheresse en 2023, la présence de ponts-travaux illégaux et de matières en suspension dégradant la qualité de l'eau sur le chantier de rescindement de l'Oise et la présence de remblais en zones humides. Plusieurs de ces non-conformités ont été contestées par la SCSNE.

En 2024, aucun RMA n'a plus été transmis à la SCSNE, même si l'OFB a sollicité la préfecture de l'Oise pour qu'un RMA soit établi à la suite d'un contrôle mené le 21 février 2024 avec la DREAL. Cette même année, l'OFB a effectué 16 contrôles sur 20, ainsi que cinq visites de terrain. En 2025, le seul contrôle mené, sur les 25 contrôles prévisionnels, l'a été par ce même office. La DRIEAT a souligné à plusieurs reprises l'importance des non-conformités et déploré la situation actuelle de RMA non suivis d'un arrêté préfectoral de mise en demeure.

Les modalités de contrôle ont été récemment précisées s'agissant des secteurs 2 à 6 par une note du préfet de région du 11 février 2025 : *« en cas d'écarts constatés sur le chantier avec les décisions préfectorales d'autorisation environnementale, deux suites seront données en fonction de l'importance des enjeux : en cas d'enjeu environnemental mineur, les services de contrôle font part à la SCSNE et à ses prestataires (oralement et par courriel), des écarts constatés avec les décisions préfectorales et en cas de maintien des écarts ou en présence d'un enjeu environnemental important, un rapport de manquement est transmis au préfet »*.

D - Des enjeux importants de pilotage des marchés à l'orée d'un pic de travaux entre 2026 et 2028

Au 20 mars 2025, la SCSNE avait déjà notifié, depuis sa création, 715 marchés, pour un montant maximal d'engagement estimé par les juridictions financières à 461 M€ HT. Ces marchés viennent à la suite des 221 marchés déjà passés par VNF pour la construction du CSNE entre avril 2004 et octobre 2016 (parmi lesquels 29 marchés en cours d'exécution ont été transférés en juillet 2017 à la société du canal après sa création). La société prévoit un « pic » de marchés entre 2025 et 2028, avec le lancement de 120 consultations et le démarrage des travaux principaux (terrassements, ouvrages d'arts et rétablissements des communications).

1 - Un recours important à des prestataires externes

Pour suivre et piloter la masse considérable de procédures qu'elle doit porter, la direction des marchés publics (DMP) de la SCSNE comprend, en mai 2025, 12 personnes. Elle est structurée pour produire directement ou contrôler des livrables des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO). Elle comprend un pôle « commande publique et achats » (PCPA) de cinq personnes, chargés des achats et de la passation des marchés publics, un pôle de « gestion contractuelle » (PGE), chargé du suivi de l'exécution courante des marchés. Les *contract managers*⁸³, rattachés à la direction des affaires juridiques (DAJ) ne font pas partie de ses effectifs. La direction est par ailleurs appuyée par deux personnes issues du groupement d'entreprises dont le mandataire est l'entreprise SETEC, assistant à maîtrise d'ouvrage. Le renforcement des effectifs affectés aux achats, déjà engagé, est une nécessité. Mais la SCSNE est confrontée, notamment sur ces postes de spécialistes de marchés publics, aux difficultés structurelles de recrutement déjà évoquées. Pour y remédier, la société a attribué le 15 janvier 2025 à une société de consultants en achat public une mission d'assistance à la passation de ses marchés. Deux à trois consultants externes ayant des profils d'acheteurs renforceront donc le pôle « PCPA » de 2025 à 2028. Par ailleurs, la société a fait appel ponctuellement, sur ses marchés avec négociation pour lesquels les enjeux techniques et financiers sont les plus importants, à des économistes de la construction⁸⁴, afin de pallier les insuffisances de ses maîtres d'œuvre. Elle envisage de généraliser cette pratique.

La politique d'achat de la société, approuvée par le conseil de surveillance en 2020, est basée sur trois principes : la transparence (publication sur le site Internet du planning des consultations à venir) ; le dialogue avec les entreprises (« sourçage » d'entreprises) ; le développement durable (valorisation des offres des entreprises répondant à ses objectifs environnementaux). Ces orientations guident l'ensemble de la procédure de passation des marchés. Pour favoriser la participation des PME aux consultations, la SCSNE recourt dès que possible à l'allotissement. Elle peut également insérer dans les marchés des clauses d'insertion par l'activité économique (CIAE)⁸⁵ et des clauses environnementales.

Cette stratégie d'allotissement comporte inévitablement certains risques : la publication sur internet des plannings des consultations à venir est de nature à faciliter les ententes entre entreprises, tandis qu'un allotissement important des marchés, outre les questions d'unicité de maîtrise d'œuvre déjà évoqués, multiplie les possibles interfaces que la société devrait gérer. Le volume des consultations à venir, en nombre et en montant, devra donc faire l'objet d'une vigilance particulière par la société du canal face aux pratiques anticoncurrentielles.

La société du canal dispose, pour les secteurs 1 à 5, de cinq maîtres d'œuvre organisés en groupement d'entreprises, le secteur 6 relatif au marché de conception-réalisation du pont-canal de la Somme étant en cours de consultation. Par ailleurs, on relève un nombre important

⁸³ Ces agents ont pour mission, aux côtés des gestionnaires de marchés, de veiller à leur bonne exécution. Ils veillent à la traçabilité des écarts entre les conditions réelles de réalisation des marchés et les conditions contractuelles, à l'application de pénalités. Ils instruisent les réclamations des entreprises.

⁸⁴ Ces spécialistes des prix de la construction contribuent à la définition de bordereaux de prix au stade de l'élaboration des marchés, accompagnent le maître d'ouvrage dans l'analyse des offres, contre-expertisent les études et changements de prix annoncés par les maîtres d'œuvre. La société du canal a fait appel à ce type de prestations pour l'analyse des offres finales concernant le marché de l'écluse de Montmacq.

⁸⁵ Selon la SCSNE, 35 marchés comprenant cette clause auraient permis à 155 bénéficiaires d'effectuer 127 800 heures d'insertion au 31 juillet 2024.

d'assistants intervenant sur l'ensemble des activités de la SCSNE. Il s'agit en premier lieu de la conduite d'opération du projet, pilotée en assistance transversale par le groupement mené par SETEC. Cet assistant à maîtrise d'ouvrage œuvrait déjà au projet avec VNF, antérieurement à la création même de la SCSNE. Outre ses prestations actuelles auprès de la société, il a directement collaboré aux principales études techniques et à des évaluations socio-économiques ayant jalonné l'histoire du projet depuis le début des années 2000. Il dispose ainsi d'une antériorité et d'un capital de connaissances importants sur le projet, ce qui lui confère une position particulière par rapport à la société.

Au-delà de ce cas emblématique, on relève les nombreux appels de la SCSNE à des maîtres d'œuvre et assistants, dans toutes sortes de domaines. Si le recours à des prestataires externes n'est pas anormal au regard de la complexité et des spécificités nombreuses de la conduite de ce projet, leur nombre révèle une fragilité potentielle, voire une dépendance de la société du canal. On peut s'interroger sur le recours, qui peut paraître excessif à des prestataires externes, à l'exemple notamment de la communication (intervention de trois types d'assistants). Sur un autre plan, l'exemple du « Porter à Connaissance » de niveau projet (PRO) que la société du canal n'a finalement pu transmettre qu'avec un retard considérable, en janvier 2024 (cf. *supra*), est une illustration caractéristique de la vulnérabilité induite par le recours à des prestataires externes nombreux que la SCSNE ne peut pas pallier elle-même, faute de ressources internes, en cas de difficulté. En juin 2019, la SCSNE a ainsi réinternalisé, par avenant contractuel, certaines missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, auparavant confiées par VNF à son prestataire SETEC. L'avenant, motivé notamment par la qualité insuffisante des prestations de conduite d'opération du projet, supprime plusieurs missions de l'AMO.

2 - Un pilotage des marchés insuffisant

De la création de la société du canal jusqu'à sa transformation en établissement public local, le logiciel de suivi des marchés utilisé par la société du canal était celui de VNF. En l'absence de système d'information adapté pour les marchés les plus complexes, les agents de la direction des marchés renseignent manuellement sept tableurs Excel, ce qui engendre d'inévitables redondances, imprécisions et risques d'erreurs. Consciente de ces carences, la direction des marchés publics a recruté en février 2025 une collaboratrice marchés publics, chargée notamment de la conception et de l'alimentation des données de suivi des marchés en un tableau de bord unique. De même, afin d'anticiper le nombre important de consultations à venir, elle a décidé de recourir à un logiciel spécifique, pour sécuriser le suivi de la passation et de l'exécution. Après une phase de paramétrage, le volet passation de SIS Marché est utilisé depuis mars 2025. Pour le volet exécution du module, la société du canal indique, en novembre 2025, procéder à son paramétrage. Pour les deux volets du module, la SCSNE étudiera d'ici fin 2025 l'opportunité d'intégrer les maîtres d'œuvre et l'AMO-COP dans la chaîne de validation de l'outil et prévoit la reprise dans le module des données d'une liste de marchés déjà notifiés et en cours d'exécution d'ici le second semestre 2025. Au regard du volume, en nombre et en montants, des consultations à venir, on ne peut que souligner la nécessité pour la société du canal de se doter au plus vite d'outils de suivi des marchés fiables.

La fonction commande publique est encadrée par pas moins de trois commissions différentes : le comité technique d'allotissement, le comité d'engagement et des risques (CER), la commission des contrats. Ce dispositif soulève un réel problème d'efficience. La totalité des marchés importants est soumise au double filtre du CER et de la commission des contrats. Une fois validés, les marchés notifiés sont transmis au contrôle de légalité. Le comité technique

d'allotissement s'est réuni 22 fois entre 2019 et fin 2024. Lors des réunions, un point d'actualité est fait sur l'avancement global du projet, avec une analyse succincte de l'allotissement proposé. Il n'y a cependant pas de vote. La plus-value apportée par cette commission paraît donc limitée. Les avis rendus par le CER concernant les marchés ont été systématiquement positifs, les marchés ne représentant qu'un des aspects de la conduite du projet examinés par ce comité. Dans les faits, seule la commission des contrats effectue une analyse approfondie des marchés proposés. Réunie 36 fois entre 2018 et 2024, elle présente un intérêt particulier dans la mesure où ses membres interrogent la pertinence des choix effectués par la direction des marchés, sans pour autant aller jusqu'à les remettre en cause. Face aux interrogations de certains membres et afin de justifier certains avenants qui leur étaient soumis, la direction des marchés a systématiquement avancé des arguments relatifs aux contraintes réglementaires nouvelles ou à la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, aux *délais contraints*, dans les cas où une remise en concurrence ou une procédure différente aurait pu être envisagée, ou encore aux effectifs réduits de la fonction achat. La revue de l'ensemble des procès-verbaux de la commission des contrats de 2018 à janvier 2025 montre qu'il n'y a jamais eu d'avis défavorable de cette instance, ni d'ajournement de procédure. Seuls deux marchés ont fait l'objet d'une réserve d'un des membres. Au final, la comitologie mise en œuvre est donc lourde et redondante, sans apporter de plus-value décisive aux services de la SCSNE.

3 - Des avenants de plus en plus nombreux

La SCSNE privilégie de fait un mode partenarial de suivi, afin d'éviter des remises en concurrence susceptibles de retarder le calendrier du projet. En cas de désaccord, des clauses contractuelles imposent la recherche d'un règlement amiable des différends, pouvant conduire à la renégociation des contrats par le biais d'avenants ou de protocoles transactionnels. Cette démarche a déjà été mise en œuvre, par exemple, pour les maîtres d'œuvre de la société du canal, dont les marchés initiaux étaient mal dimensionnés et les calendriers décalés en raison des retards accumulés. Au titre de telles demandes, près de 11 M€ de suppléments divers ont déjà été accordés par la société, tandis que les demandes en cours d'instruction représentent à ce stade plus de 83 M€. La SCSNE, appuyée par ses *contract managers* et un conseil juridique externe, mène d'après négociations avec les entreprises. Elle a d'ores et déjà conclu neuf protocoles et quatre avenants transactionnels. Une part significative est sollicitée par les titulaires des marchés au motif de l'impact de la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques sur leurs missions (*supra*), qui n'avait pas été prévue dans les marchés initiaux. Cette situation, alors même que les principaux marchés concernant les secteurs 2 à 6 n'ont pas encore été engagés, doit inciter à la vigilance. Le cas de certains contrats en cours, tels que l'accord-cadre « Reconnaissances géotechniques, géophysiques et suivi piézométrique », comportant de nombreux avenants conduisant à des augmentations élevées des montants initiaux, est l'exemple de ce qu'il faudrait éviter.

La société du canal a conclu ainsi, à mars 2025, 148 avenants pour 76 marchés. Ce nombre élevé d'avenants met en exergue la complexité du projet mais aussi une définition des besoins perfectible pour certains marchés. À l'appui de ces avenants, la société utilise les dérogations prévues par le code de la commande publique, afin d'éviter des remises en concurrence potentiellement génératrices de retards supplémentaires dans l'avancement du projet, dans un contexte de relations particulièrement difficiles avec les maîtres d'œuvre. La SCSNE fait en effet face à un nombre croissant de demandes de rémunération complémentaire en cours d'exécution, du fait des modifications réglementaires, des décalages de calendrier ou des évolutions économiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Bien qu'elle ait marqué l'entrée en phase opérationnelle du projet de canal, la régionalisation de la SCSNE, intervenue en 2020, est une décision lourde de conséquences qui explique en partie certaines des difficultés actuelles. Minoritaires en voix, les services de l'État sont souvent placés en position défensive à raison des difficultés que rencontre la société pour faire avancer le projet. Par ailleurs, le nombre important d'instances et de comités au sein de la SCSNE ne rééquilibre pas la gouvernance de la société, du fait de leur multiplicité. La rationalisation de ces comités pourrait s'accompagner de l'octroi de la présidence de certains d'entre eux à l'État.

En dépit d'une croissance soutenue depuis sa création, la SCSNE conserve à ce jour un effectif qui demeure modeste, au regard de l'ampleur du projet qu'elle doit porter. Ce dimensionnement limité explique en partie les diverses difficultés que la société rencontre, qui confinent parfois au blocage. Si les enjeux de maîtrise foncière semblent désormais maîtrisés, tel n'a pas toujours été le cas pour ce qui concerne la prise en compte du régime juridique relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques (SOH), ou pour la réponse aux exigences de la réglementation environnementale, sujets sur lesquels la société a connu d'importants retards et rencontre aujourd'hui encore des difficultés.

Le pilotage des marchés, à l'orée d'un pic de consultations important pour les années à venir, doit désormais être beaucoup plus resserré. Alors que les arbitrages initiaux de la société en matière d'allotissements ont fait naître des difficultés juridiques qui auraient dû être mieux anticipées, la SCSNE, qui est en partie dépendante de ses AMO et de ses maîtres d'œuvre, dispose encore de logiciels inadaptés au suivi de marchés complexes, même si une solution est en voie de déploiement. Le recours récurrent à des avenants et protocoles transactionnels appelle une plus grande vigilance.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 2. Consolider le dimensionnement et l'expertise des services chargés des aspects techniques, administratifs et financiers du projet, en particulier en ce qui concerne les marchés publics (SCSNE, 2026).*
-

Chapitre III

Des enjeux de financement massifs

et une envolée des coûts à maîtriser

Le canal enregistre une dérive de coûts et de délais particulièrement importante. Cette dérive, qui renchérit considérablement le coût final du projet, rend caduques plusieurs des hypothèses de financement de la convention de 2019 et rend urgente la définition des ressources destinées au remboursement de l'emprunt de bouclage.

I - Des dérives de coût et de délais qui soulèvent un enjeu majeur de financement

A - Un retard de près de vingt ans et une forte dérive des coûts

Si les projets d'infrastructure importants connaissent souvent des dérives de calendrier et de coût, le CSNE est spécialement marqué par ce problème⁸⁶. Le projet accuse une forte augmentation de coût, en partie due à un décalage de vingt ans par rapport à la date de mise en service originellement envisagée. Mais l'inflation n'explique pas toute la hausse.

⁸⁶ Dans son rapport spécial de 2020 sur les grands projets d'infrastructure, la Cour des comptes européenne relève que le canal Seine Nord Europe est le projet qui accumule le plus grand retard et la plus forte augmentation de coût. Dans son rapport de février 2026 *Infrastructures de transport de l'UE*, elle relève à nouveau la hausse globale du coût du projet, qui se situe en deuxième position, en valeur relative, parmi les huit infrastructures de transport phares (ITP) examinées.

Tableau n° 2 : évolutions du coût et des délais de construction du projet

<i>Année</i>	<i>Source</i>	<i>Coût projeté (Md€ référence HT)</i>	<i>Coût actualisé (Md€ courant HT)</i>	<i>Mise en service prévue</i>
2003	Rapport d'audit des grands projets d'infrastructure	2,6 Md€ ₁₉₉₉		2014
2008	Déclaration d'utilité publique du 11 septembre 2008	3,173 Md€ ₂₀₀₅	4,2 Md€ courants	2015
2019	Convention de financement du 22 novembre 2019	4,524 Md€ ₂₀₁₆	5,1 Md€ courants	2028
2025	Comité de suivi de la convention de financement (14 octobre 2025)	4,924 Md€ ₂₀₁₆	7,35 Md€ courants	2032

Source : juridictions financières, à partir des données transmises par la SCSNE

Le rapport d'audit des grands projets d'infrastructure de 2003, reprenant les données du rapport du CGPC de 1999, évoquait un coût de 2,6 Md€₁₉₉₉, pour une mise en service fin 2014. Les dernières données disponibles font état d'un coût de référence de 4,924 Md€₂₀₁₆ HT. En euros courants, on constate que le coût de construction du projet, qui était évalué à 4,2 Md€ courants au moment de la déclaration d'utilité publique, ressortirait aujourd'hui à 7,347 Md€ courants, hors taxes et hors coûts de financement⁸⁷. L'évolution atteint donc les 75 % et pourrait représenter à terme un quasi doublement, et ce malgré le resserrement du devis opéré à l'occasion de la reconfiguration de 2013. Dans le même temps, l'indice des prix INSEE a augmenté de 20 % seulement.

La hausse des indices de coût explique une part importante de la révision à la hausse du coût à terminaison en euros courants, en s'ajoutant au décalage dans le temps de la réalisation de l'ouvrage. Ainsi, par rapport à ce que prévoyait la convention de 2019 et à périmètre de coûts constants, le comité de suivi de la convention de financement d'octobre 2025 évalue à 65 % l'impact des différents « effets taux »⁸⁸, c'est-à-dire d'une augmentation supérieure au taux d'actualisation retenu, sur le coût du projet, et à 35 % l'« effet planning », résultant d'une mise en service reculée de quatre ans.

B - Une envolée des coûts qui impose une mise à jour du financement

Le tableau ci-après présente un rappel des différentes modalités de financement ayant jalonné l'histoire du projet.

⁸⁷ Hors coût, évalué à plusieurs millions d'euros par la société du canal, de renégociation des contrats en cours à la suite de la nouvelle organisation de marchés destinée à surmonter les contraintes liées à la réglementation SOH.

⁸⁸ Le comité de suivi évalue ces hausses à travers plusieurs indices, dont l'indice TP01 (travaux), l'indice Syntec (Études et MOA) et l'indice IPAMPA (foncier). D'autres indices plus spécialisés (TP02 -travaux de génie civil ; TP03a -terrassements ; BT01 -bâtiments ; etc.) font également l'objet d'un suivi.

Tableau n° 3 : historique des modalités de financement du projet CSNE, en Md€

<i>Date</i>	Périmètre	€ référence	Part État	Part CT	Part Europe	Solde et mode de financement	Total
<i>Rapport d'étape IGF-CGEDD 2013</i>	Canal avec ports intérieurs	€ 2009	1	1	0,4	1,6 (PPP)	4
<i>Rapport Pauvros 2013</i>	Canal sans ports intérieurs	€ 2013	1	1	1,8	0,7 (dette)	4,5
<i>Protocole du 13 mars 2017</i>		€ 2016	1,013	1,013	1,856	0,642 (emprunt)*	4,524
<i>Convention du 22 novembre 2019</i>		€ 2019	1,097	1,097	2,083	0,842 (emprunt)	5,118

Source : Cour des comptes d'après SCSNE

*le niveau d'emprunt n'est pas directement explicité dans le protocole de 2017.

Depuis l'origine, le schéma de financement repose sur l'idée d'un partage à parité entre l'État et les collectivités territoriales, avec un reste à financer attendu des fonds européens et d'une part adossée sur une ressource externe.

En effet, dès 2007 l'IGF et le CGEDD de 2007 envisageaient une répartition quadripartite du financement entre la part européenne, alors limitée à une hypothèse prudentielle de 10 % du projet, une répartition égalitaire entre État et collectivités, à 1 Md€ chacun, et un reste à financer qu'il était proposé de combler par un financement privé, dans le cadre du recours à un PPP, après avoir écarté la solution de l'emprunt, jugée plus coûteuse. Cette répartition était fondée sur l'avant-projet sommaire de 2006, lequel avait retenu une évaluation de 3,2 Md€₂₀₀₅.

Cette structure générale de financement n'a pas varié par la suite. En 2013, le rapport Pauvros, sur la base d'un projet reconfiguré, propose un financement inchangé pour l'État et les collectivités territoriales, et ajuste le reste à financer sur la hausse des financements européens attendus et le recours à la dette. Est ainsi posé le principe de devoir trouver une ressource susceptible de financer le remboursement à terme de la dette, alors évaluée à 0,7 Md€. Malgré la révision à la baisse de la réactualisation du coût du projet, le rapport Pauvros estime le projet reconfiguré à 4,5 Md€, ce qui est plus élevé que l'estimation de 2009 à 4 Md€, malgré l'abandon du financement des plateformes multimodales. Cela n'est pas anodin, car, outre l'importance des plateformes pour le développement économique et le report modal attendus du projet, les départements s'engagent, à la suite du rapport, à réemployer les fonds initialement prévus pour le financement des plateformes au financement du projet. Ce faisant, ils augmentent leur contrainte de financement.

Le protocole de financement signé entre l'État et les collectivités territoriales en mars 2017, au moment de la création de la SCSNE, découle de la répartition proposée dans le rapport Pauvros. Le protocole actualise simplement les participations des différentes parties prenantes en €₂₀₁₆. À la suite, la convention de financement et de réalisation de novembre 2019 repart du chiffrage du protocole en €₂₀₁₆ pour définir les participations respectives de chacun des acteurs

en euros courants. Elle fournit par ailleurs un chiffre explicite quant au niveau d'emprunt à souscrire, ce que ne faisait pas le protocole⁸⁹.

Cet historique des financements envisagés pour le projet révèle que, depuis l'origine, la structure de financement retenue est insuffisamment précise. Les deux acteurs principaux que sont l'État et les collectivités territoriales se sont accordés sur une répartition égalitaire et invariable de 1 Md€. L'absorption des augmentations successives du devis est reportée sur les financements européens, dont le niveau attendu a significativement augmenté, et sur l'emprunt de bouclage, dont le montant initialement annoncé (841 M€) n'est plus plausible. Le gel des contributions de l'État et des collectivités conduit à une diminution de leur part relative dans le financement global.

La dérive de coût aggrave cet enjeu de financement, avec un reste à financer de 2,23 Md€, entre un coût de construction à terminaison aujourd'hui évalué à 7,347 Md€ courants, par rapport à celui de 5,118 Md€ initialement prévu dans la convention de financement de 2019. Le schéma de financement de 2019 n'est plus viable du fait de cette hausse annoncée du coût à terminaison. La révision à la hausse des contributions respectives de chacun des financeurs ne peut plus être éludée, imposant de fait une mise à jour de la convention.

II - Une convention de financement à revoir

A - Les principes posés par la convention de 2019

Les équilibres posés par la convention de financement et de réalisation de 2019 sont à mettre en perspective avec la lettre du Premier ministre du 2 octobre 2017. Soucieux de « *sortir des promesses non financées du passé* » et *définir pour la première fois de manière claire, priorisée et financée la politique d'investissement dans les transports pour la prochaine décennie* »⁹⁰ le gouvernement avait annoncé une « pause » dans les grands projets d'infrastructure. Ce tournant, qui mettait un coup d'arrêt au projet de CSNE, conduisit à une forte réaction locale, aboutissant, au final, à la relance du projet, moyennant une réforme de sa gouvernance et une nouvelle réflexion sur son financement (cf. *supra*).

Dans sa lettre du 2 octobre 2017 redéfinissant la relation entre l'État et les collectivités territoriales, le Premier ministre affirmait plusieurs points de principe. Indiquant qu'« *afin de ne pas reproduire les erreurs de gestion du passé, aucun projet ne sera lancé sans un plan de financement exhaustif, crédible, garanti* », il s'engageait à étudier les « *solutions de sécurisation* » du financement, en retenant cinq principes : la création d'un établissement public local assurant le pilotage financier et opérationnel du projet et garantissant l'emprunt nécessaire au bouclage (estimé entre 700 et 900 M€) ; la mobilisation de l'État en vue d'obtenir une contribution européenne à hauteur de 2 Md€ ; le financement de la part des collectivités locales (1 Md€) par leurs ressources propres et si, nécessaire, par un complément qui s'inscrirait dans

⁸⁹ L'actualisation des participations dans la convention de financement, au regard des coûts en €₂₀₁₆, ne respecte pas un taux homogène : alors que la participation de l'État et des collectivités territoriales augmente de 8 %, passant de 1 013 à 1 097 M€, la participation européenne augmente de 12 %, de 1856 à 2083 M€, tandis que le recours à l'emprunt est rehaussé de 31 %, de 642 à 841 M€. Pour un coût total rehaussé de 13 %, cette variabilité des taux appliqués fait ressortir le défaut d'un schéma de financement fondé sur le gel apparent des participations de l'État et des collectivités, et le report implicite du reste à charge vers la dette.

⁹⁰ Dossier de présentation du projet de loi d'orientation des mobilités.

une logique de report modal, l'État s'engageant seulement à aider à la mise en place d'un cadre juridique pertinent ; le financement de la part de l'État (1 Md€ également) via un emprunt de la société de projet. La ressource afférente devait prendre la forme de taxes nationales à assiette locale abondant les comptes de la société de projet, sur le modèle de la solution retenue pour la Société du Grand Paris ; le financement intégral par les collectivités territoriales des travaux pour le lancement du projet sur la période 2018-2020, ainsi qu'elles l'avaient proposé.

La convention de financement et de réalisation du canal Seine-Nord Europe a été signée le 22 novembre 2019 à Nesle dans la Somme, en présence du chef de l'État. Ses premiers articles consistent en une description du projet et de ses caractéristiques essentielles. Des repères calendaires quant à la mise en service attendue, entre juin 2027 et décembre 2028, sont donnés (article 4). La partie financière, abordée à compter de l'article 5, rappelle le coût prévisionnel du projet (4 524 M€₂₀₁₆ HT⁹¹). Compte tenu du planning des travaux et des hypothèses économiques retenues⁹², ce coût est réévalué à 5 118 M€ courants HT (6 027 M€ courants TTC), incluant des provisions pour risques à hauteur d'environ 10 % (470 M€₂₀₁₆). Le texte indique également qu'« *en lien avec la régionalisation de la société de projet, les collectivités territoriales prennent en charge l'intégralité des risques associés à la réalisation du projet ayant un impact financier, notamment s'agissant des éventuelles évolutions de son coût et de son calendrier, dans les conditions fixées à l'article 8 et à l'exception des cas fixés aux articles 9 et 11 de la présente convention* ».

Les contributions de l'État et des collectivités territoriales, fixées aux articles 6 et 7 de la convention, sont d'un montant identique (1 013 M€₂₀₁₆ HT soit 1 097 M€ courants HT), forfaitaire et non révisable (sauf application des articles 8, 9 et 11). La répartition entre collectivités territoriales est clairement définie⁹³. Hors Ile de France, cette contribution peut faire l'objet d'un emprunt porté par la SCSNE, garanti par ces collectivités selon une clef de répartition et remboursé par elles.

L'emprunt de bouclage ou « contribution d'équilibre », évoqué à l'article 8 de la convention, correspond formellement aux besoins en subventions publiques résiduelles, qui seront levés à l'épuisement des contributions précédentes. Sur la base du coût prévisionnel et des contributions annoncées, son montant s'établit à 841 M€ HT (642 M€₂₀₁₆). La convention prévoit que ce montant sera réévalué, après avis du comité de suivi⁹⁴, par le conseil de surveillance de la SCSNE, « *afin d'assurer la couverture de l'intégralité des dépenses encourues par la société, de manière à intégrer l'ensemble des risques matérialisés au cours de la réalisation du projet, y compris l'actualisation des coûts liée à l'évolution des indices des coûts de la construction et les*

⁹¹ Soit l'estimation de VNF présentée dans l'avant-projet sommaire modifié de 2013, inchangée, compte tenu de l'évolution à la baisse de l'indice TP01 entre 2013 et 2016.

⁹² Taux d'actualisation (ou de hausse des prix) annuel de référence de 1,5% basé sur un indicateur composite, reflétant l'inflation des coûts unitaires.

⁹³ La région Hauts de France est le plus gros contributeur avec 382 M€ (34,8 %), suivi par le département du Nord (217 M€, 19,8 %) et celui du Pas-de-Calais (141 M€, 12,9 %). Les parts de la région Ile-de-France et du département de l'Oise sont sensiblement équivalentes (respectivement 110 et 108 M€, soit environ 10 % chacun). Le département de la Somme est le plus petit contributeur avec 76 M€ (6,9 %) après quelques « autres acteurs » entrant pour 63 M€.

⁹⁴ Le comité de suivi de la convention est instauré par l'article 13 : co-présidé par un représentant de l'État et un représentant de la région, il révisé les taux d'actualisation (afin de déterminer le plan de financement) et constate le taux d'inflation (afin de mesurer le budget inflation). Par ailleurs, il « *veille à ce que les conventions d'exécution prévues à l'article 11 préservent ou concourent à la capacité d'emprunt de la Société du Canal Seine-Nord Europe vis-à-vis des futurs prêteurs* ».

coûts financiers liés à la gestion de la trésorerie, notamment ceux liés au financement de la TVA et au rythme de versement de la contribution de l'UE, sauf application des articles 9 et 11 de la présente convention ». Matériellement, la contribution prendrait la forme d'un ou plusieurs emprunts contractés par la SCSNE, dont le remboursement s'acheverait avant une durée de 40 ans suivant la mise en service du Canal, les collectivités apportant leur garantie dans les mêmes proportions que pour l'emprunt éventuel destiné à avancer leur propre contribution.

À ce sujet, la convention stipule que « *le remboursement des annuités de ces emprunts, y compris les frais financiers, sera assuré par le produit d'une taxe nationale à assiette locale incitant au report modal. Dès lors que les collectivités publiques signataires se sont accordées sur ladite taxe, l'État s'engage à assister les collectivités territoriales signataires dans la finalisation du dispositif qu'elles demandent et à l'inclure le moment venu dans le plus prochain projet de loi de finances et dans des délais compatibles avec son institution avant la levée de l'emprunt de bouclage* ». La définition de la taxe permettant de financer l'emprunt de bouclage est donc renvoyée à plus tard. Par cet article, l'État ne s'engage pas explicitement à concevoir ladite taxe, mais simplement à mettre en œuvre une solution faisant consensus à l'occasion de la loi de finances. Il s'agit de trouver une solution dans des délais compatibles avec la levée de l'emprunt. Cet article n'envisage pas le cas de blocage et d'absence de consensus sur une telle taxe, ni celui où l'État ne donne pas son approbation ou reste inactif⁹⁵.

Dernière brique du schéma de financement, l'apport européen est traité immédiatement à la suite de ces dispositions, à l'article 9 de la convention. Les parties y prennent acte de la volonté de la Commission européenne de financer le projet à hauteur de 40 % du coût des études éligibles et jusqu'à 40 % de celui des travaux, voire 50 % dans le cadre des prochains appels à subvention, ce qui est aujourd'hui évoqué⁹⁶. La contribution européenne atteindrait ainsi 1 856 M€₂₀₁₆ (soit 2 083 M€ courants), avec l'hypothèse d'un cofinancement des travaux de 40 %. L'État s'engage à présenter les nouvelles demandes à hauteur du taux maximal possible et à faire ses « *meilleurs efforts* » auprès des autorités européennes. C'est aussi son intérêt, car si l'UE ne confirmait pas son cofinancement à la hauteur des montants attendus, il aurait à s'assurer « *qu'une ressource alternative est mise en place pour compenser le déficit* » en résultant.

B - Des dispositions qui ne garantissent pas un financement exhaustif

Des dispositions de la convention, il découle que certains des principes posés en 2017 voire antérieurement apparaissent conservés : ainsi du financement à parité de l'État et des collectivités locales, déduction faite de la participation de l'UE, ou de la mise à charge du seul maître d'ouvrage, dans la logique de la régionalisation de la société de projet, des risques de dépassements, à l'exception des surcoûts résultant des changements de loi.

⁹⁵ La taxe nationale à assiette locale était initialement annoncée pour le financement de la part de l'État. L'État y a renoncé, à la suite d'une note de l'administration soulignant les difficultés de cette solution. Reprenant une piste alternative, il a opté pour financer sa contribution sur une indexation de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) à travers toute la France, sans compensation financière, c'est-à-dire sans hausse des péages. La solution d'une taxe nationale à assiette locale, restée ainsi disponible, sert désormais de piste pour financer le remboursement de l'emprunt de bouclage.

⁹⁶ Communication de la Commission européenne du 16 juillet 2025 proposant d'augmenter le budget du MIE 3.

Mais des difficultés d'application apparaissent d'ores et déjà sur le partage des surcoûts et, comme on l'a vu, le financement de l'emprunt de bouclage n'est pas assuré.

S'agissant des surcoûts, l'article 11 énonce que la ou les entités publiques prendront à leur charge les coûts induits par une décision dont ils sont à l'origine, si elle se traduit par une augmentation des besoins en concours publics. Est notamment évoqué le cas du changement de loi⁹⁷. La rédaction de cette partie du texte, qui a donné lieu à d'après discussions, soulève de réelles difficultés d'interprétation et la conduite actuelle du projet fait déjà apparaître des prémices de divergences au regard de la charge à assumer pour certains surcoûts. Le débat, qui n'est pas encore complètement ouvert, en l'absence de réactions des représentants de l'État au regard des décomptes tenus par la société du canal, reste pendant et soulève une incertitude quant au partage final des contributions, compte tenu de la hausse rapide des estimations, qui s'élèvent aujourd'hui à 603 M€⁹⁸.

Dans les faits, la SCSNE considère que les conditions d'application de la réglementation sur les barrages par les services instructeurs de la DREAL des Hauts-de-France constitueraient une modification du programme, dont le coût, estimé par elle à environ 200 M€, devrait donc rester à la charge de l'État. En outre, la société impute principalement à l'application de la réglementation environnementale par les services de la DREAL le recalage à 2028-2030 du projet, d'où un autre surcoût de 400 M€ à mettre potentiellement au compte de l'État, voire 200 M€ de plus en cas de nouveau retard⁹⁹. La préfecture des Hauts-de-France¹⁰⁰ et le ministère des transports, qui contestent la qualification de « changements de loi » et évoquent des erreurs dans les dossiers présentés par la SCSNE, à l'origine de certains retards, ne partagent pas ce point de vue. La convention prévoit un dispositif de résolution des conflits éventuels, qui fait appel à un comité de trois experts. Un éventuel différend pourrait être *in fine* soumis au tribunal administratif de Paris, en vertu de l'article 15 de la convention.

À cette menace s'ajoute celle, liée à ces retards, d'avoir à compenser la perte de subventions européennes. Leur bénéfice suppose, en effet, le respect de certains jalons, des crédits non consommés dans les délais impartis par le « *grant agreement* » pouvant faire l'objet de dégagements d'office. En outre, les montants espérés dépendent de certaines décisions encore à prendre, dans un contexte évolutif et incertain, mettant en jeu l'avenir du budget européen ainsi que l'existence de projets concurrents, y compris en France.

En dehors du partage des surcoûts, le schéma de financement renvoie le solde de financement à une contribution d'équilibre elle-même appelée à évoluer en cas de variation des coûts du projet ou de niveau de financement européen. Alors que le courrier du Premier ministre

⁹⁷ « Dans l'hypothèse où l'État est à l'origine d'un changement de loi spécifique aux infrastructures de transport et induisant une augmentation du besoin en concours publics pour le financement du projet, il prendra à sa charge les coûts induits par sa décision. (...) Pour l'application du présent article, on entend par changement de loi toute modification, création ou suppression d'une réglementation, y compris les normes techniques, ainsi que, pour les matières fiscale et comptable, tout changement d'interprétation des administrations compétentes, dont l'intervention ne pouvait être raisonnablement anticipée ».

⁹⁸ La SCSNE tient un inventaire précis des dépenses dites « article 11 », relevant selon elle de ces dispositions. Elle les communique en commission des contrats et en comité de suivi du financement. Le montant, présenté à 272 M€ en avril 2025, a fortement augmenté (121 %) et s'élève à présent à 603 M€.

⁹⁹ Note aux cabinets de la DGITM du 24 mars 2025 « État d'avancement du canal Seine-Nord Europe et analyse des risques en cas d'arrêt du financement du projet par l'État ».

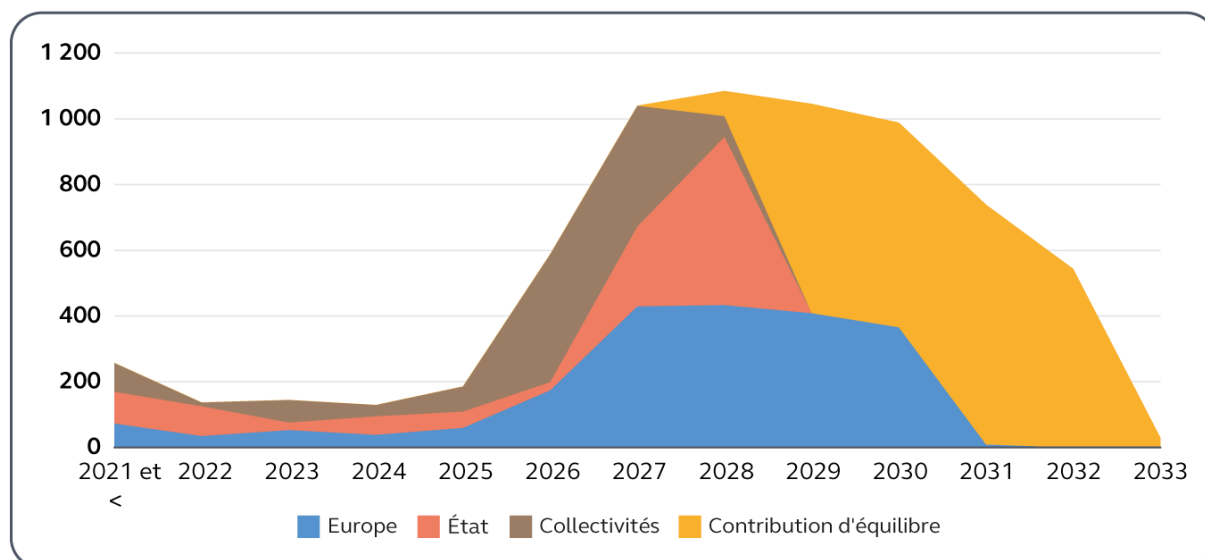
¹⁰⁰ Note du 23 avril 2024 sur « Le Canal Seine-Nord Europe (CSNE) ».

d'octobre 2017 énonçait qu'« *afin de ne pas reproduire les erreurs de gestion du passé, aucun projet ne sera lancé sans un plan de financement exhaustif, crédible, garanti* », il découle du texte même de la convention que le financement de l'emprunt de bouclage reste à définir. Six années après la rédaction de cette convention, ce point demeure une pierre d'achoppement majeure pour le financement du projet.

III - Une chronique prévisionnelle de décaissements qui impose une clarification urgente

Le graphique ci-après illustre la chronique de financement, passée et future, du projet, telle qu'elle résulte des prévisions budgétaires de la SCSNE communiquées au comité de suivi d'octobre 2025, à la suite de la révision du coût à terminaison.

Graphique n° 1 : chronique de financement du canal Seine-Nord Europe, en M€



Source : juridictions financières d'après SCSNE, octobre 2025

D'un total cumulé d'un peu moins de 6,9 Md€, cette chronique est associée à un niveau de dépenses d'un montant sensiblement identique, qui ne couvre cependant pas l'intégralité du coût à terminaison actuellement retenu pour le CSNE : ce coût à terminaison est en effet de 7,34 Md€ et intègre 603 M€ de dépenses dont le porteur reste à déterminer au titre de l'article 11. La chronique s'appuie sur le financement attendu de l'Europe tel qu'il découle de la convention de 2019, soit 2,08 Md€, et n'intègre pas d'abondement supplémentaire. La contrainte de financement fait ressortir le report massif qui se produit sur l'emprunt de bouclage, en cas de maintien des contributions au niveau initial, avec un montant ressortant à un total cumulé de 2,6 Md€ (hors coûts de financements).

À l'inverse du principe retenu par la lettre du Premier ministre d'octobre 2017, ce ne sont pas les collectivités territoriales qui ont engagé, dans les premières années, l'essentiel du financement du projet : jusqu'à 2024, l'État a versé davantage que les collectivités ; sur la même période, les financements européens ont joué un rôle important dans le démarrage. Pour la suite,

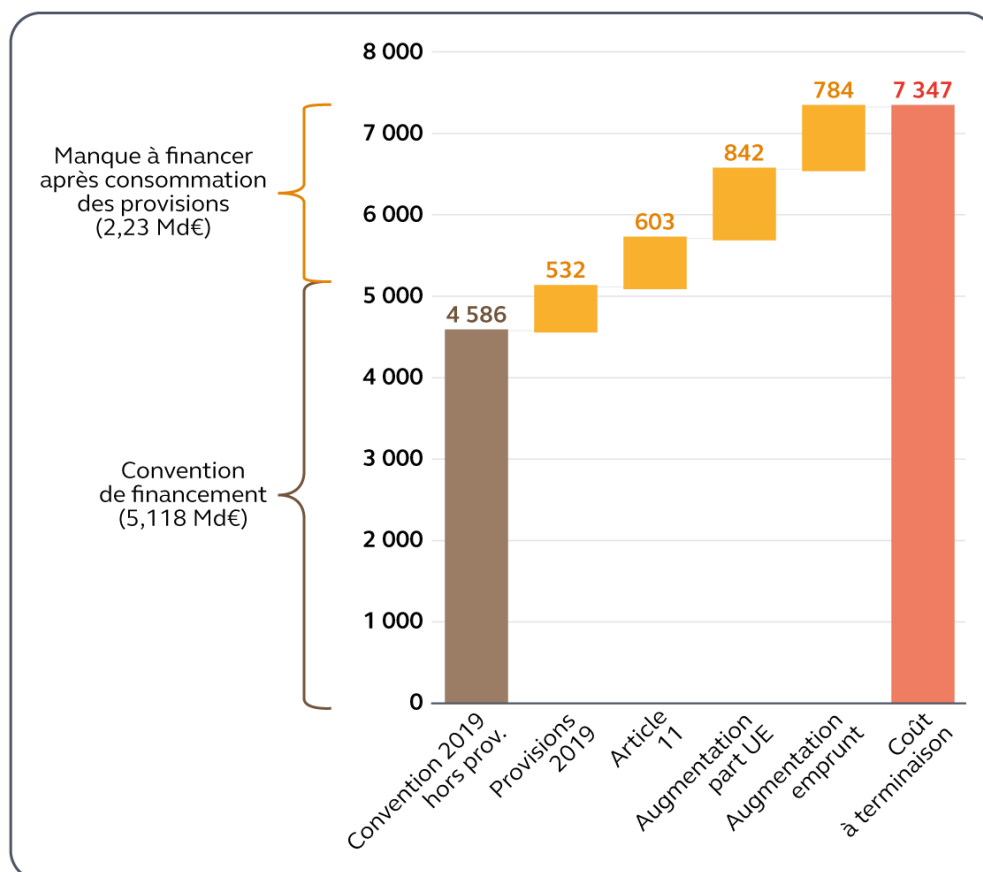
le principal fait caractéristique est évidemment le pic de financement attendu à partir de 2026-2027. Il correspond à la fin des travaux du secteur 1 et au lancement des principaux travaux des secteurs 2 à 6. Le recalage actuel du calendrier de chantier induit une accélération progressive en 2026 (589 M€ de dépenses attendues), mais dès 2027, et jusqu'en 2030, les dépenses, et donc les financements nécessaires, s'élèvent à un rythme annuel moyen de 1,04 Md€, avant d'entamer une relative décrue (739 M€ de dépenses attendues en 2031, 543 M€ en 2032).

La chronique fait porter la contrainte de financement de façon forte sur les collectivités en 2026 et 2027, où elles seraient attendues à une hauteur moyenne de contribution de 378 M€ chacune de ces années. L'État viendrait en relais en 2028, avec un financement attendu de plus d'un demi-milliard (512 M€). Au-delà, l'abondement se ferait au moyen des fonds européens et de l'emprunt de bouclage, ce dernier étant appelé à contribuer au financement essentiellement de 2029 à 2032, à un rythme moyen de 633 M€/an. Ce report majeur sur l'emprunt fait ressortir l'enjeu crucial d'obtention de financements supplémentaires au titre du MIE 3, non intégrés dans la projection, et permettant de porter la contribution européenne à 40 % voire à 50 % du nouveau coût à terminaison¹⁰¹. Seule l'obtention de nouveaux financements dans ce cadre serait de nature à desserrer le niveau de recours à l'emprunt.

La variation du niveau de l'emprunt en fonction du montant de la contribution européenne est illustrée par le graphique suivant, issu des prévisions de la société du canal : ce niveau est dans toutes les hypothèses, supérieur au niveau initialement envisagé, de façon plus ou moins sensible. Il repose par ailleurs sur une évaluation actuelle du coût de construction de 7,347 Md€ HT, qui n'est pas définitive, et n'intègre pas les frais financiers liés à l'emprunt.

¹⁰¹ Au niveau retenu au moment de la convention de 2019, soit 2 083 M€, la contribution européenne représenterait environ 28 % du coût actualisé du projet (7,34 Md€).

Graphique n° 2 : hypothèses de financement du coût de construction à terminaison réévalué, en M€



Source : juridictions financières d'après SCSNE

Pour un coût de construction à terminaison réévalué à 7,347 Md€ au lieu des 5,118 Md€ prévus à la convention de 2019, le manque à financer serait comblé, dans l'hypothèse d'un financement européen à hauteur de 40 % des coûts du projet, par une augmentation de 842 M€ de la contribution de l'UE (portant celle-ci à 2,925 Md€) et une hausse de 784 M€ de l'emprunt (portant celui-ci à 1,625 Md€). Un montant considérable de 603 M€ resterait par ailleurs à répartir entre les financeurs État et collectivités au titre de l'article 11 de la convention de financement de 2019, qui est source de différends.

Le même raisonnement, dans l'hypothèse de l'obtention de financements européens à hauteur de 50 % des coûts du projet¹⁰², porterait la contribution de l'UE à 3,604 Md€, l'emprunt restant dans ce cas contenu à 946 M€, soit encore 105 M€ au-dessus du montant prévu par la convention de 2019. 603 M€ resteraient toujours à répartir en vertu de l'article 11.

Depuis l'origine du projet, l'engagement européen en sa faveur a été réaffirmé à de multiples reprises, à travers des gestes politiques forts, tels que l'inscription du canal au titre des projets prioritaires du réseau de transport européen dès 2004, la déclaration de Tallin en

¹⁰² Dans le cadre du MIE 2.2, la SCSNE a déjà pu bénéficier d'un taux de financement européen de 50 % des dépenses de travaux, contre 40 % auparavant.

2013 ou les décisions d'exécution de 2019 et 2024. La communication de la Commission du 16 juillet 2025 sur le futur budget européen 2028-2034, qui annonce l'intention de multiplier par 2,4 les fonds alloués au MIE, dans un contexte de réaffirmation de l'intérêt communautaire pour les projets transfrontaliers¹⁰³, constitue également un geste politique fort. Néanmoins les niveaux exacts de financement restent dépendants des arbitrages finaux, de la refonte en cours des mécanismes de financement des infrastructures et de la capacité de l'État à défendre le projet à ce niveau, face à la concurrence d'autres grands projets d'infrastructure éligibles : de telles hausses des financements européens ne sont donc pas garanties¹⁰⁴.

IV - Un emprunt de bouclage complexe à définir qui renchérit significativement le coût final

A - La difficulté d'identifier une ressource associée au remboursement de la contribution d'équilibre

Afin de clarifier les conditions de recours à l'emprunt pour la contribution d'équilibre prévue par la convention, un groupe de travail spécifique a été mis en place en février 2024. Le ministre des transports en a défini les objectifs : d'une part, réévaluer le montant prévisionnel de la contribution d'équilibre ; d'autre part, proposer des modalités de remboursement de l'emprunt, dans une logique d'incitation au report modal. L'objectif était de doter la SCSNE d'une « *contribution d'équilibre opérationnelle dès 2026* »¹⁰⁵. Appuyé sur les dernières évaluations du comité de suivi de la convention de financement, qui, en octobre 2023, a revu le montant nécessaire de l'emprunt dans une fourchette allant de 1,55 Md€ à 2,25 Md€¹⁰⁶ l'étude s'est appuyée sur une hypothèse d'emprunt de 2,05 et 2,25 Md€, déclinée en 24 scénarios, faisant ressortir un coût financier évalué entre 1,032 et 3,181 Md€. L'enjeu repose sur la possibilité de définir une ressource permettant de couvrir les remboursements, estimés entre 107 et 200 M€/an¹⁰⁷. Compte tenu du calendrier de financement du projet, cette contrainte revêt aujourd'hui une véritable forme d'urgence, la mise en place de la taxe affectée au remboursement de l'emprunt nécessitant de passer par un véhicule législatif.

¹⁰³ COM(2025) 570 final, « Un budget de l'UE dynamique au service des priorités de l'avenir ». La proposition pour le nouveau règlement MIE (*Proposal for a regulation establishing the Connecting Europe Facility for the period 2028-2034*), publiée à la même date, rappelle l'importance d'un « *réseau de transport multimodal à l'échelle européenne* » et cite expressément le réseau Seine-Escaut.

¹⁰⁴ À titre d'alerte, la Cour des comptes européenne rappelle dans son récent rapport de février 2026 sur les *Infrastructures de transport de l'UE* que si, depuis son rapport de 2020, la majorité des infrastructures étudiées ont « *bénéficié de subventions supplémentaires (...) cette augmentation du cofinancement européen ne découle pas automatiquement de la hausse du coût total de chaque infrastructure, étant donné qu'il n'est pas alloué sous la forme d'un pourcentage fixe de ce coût* ».

¹⁰⁵ Réuni à sept reprises au cours de l'année 2024, le groupe comptait deux représentants de chaque région, un représentant du préfet de région, des représentants de la DRFiP, du ministère des transports et du budget. La direction générale du Trésor (Fin Infra), la direction de la législation fiscale et différents services de la DGITM ont contribué aux travaux. On peut signaler l'absence du service des politiques publiques de la DGT.

¹⁰⁶ Sur la base d'un coût à terminaison (fin 2031) compris entre 5,8 et 6,5 Md€ courants hors coûts « article 11 ».

¹⁰⁷ 107 M€, pour un loyer de l'argent de 3 %, afférant à un emprunt de 40 ans remboursé et refinancé au bout de 20 ans pour le capital restant dû ; 200 M€/an, pour un taux d'intérêt de 4,5 % et une maturité de seulement 20 ans.

Au vu des besoins, les experts jugent nécessaire le recours à un ou des emprunts obligataires – ce qui pose la question des statuts de la SCSNE au regard de la possibilité juridique d'un tel recours. Ils estiment également souhaitable l'affectation à ce remboursement d'un panier de recettes, celui-ci permettant une plus grande résilience face aux fluctuations économiques.

Au total, une recette moyenne de 150 M€ par an permettrait de rembourser l'emprunt de bouclage dans la majorité des cas, l'idéal consistant à pouvoir la faire varier, en fonction des besoins, de 135 M€ à 190 M€, de manière à réduire les frais financiers. La difficulté est de définir une taxe affectée dont le rendement s'avère à la fois suffisant et régulier tout au long de la période. À cet égard, le groupe de travail fonde son analyse sur cinq critères : le respect de la convention de financement (le principe d'une « *taxe nationale à assiette locale incitant au report modal* ») ; la facilité de mise en œuvre ; la praticabilité juridique ; un rendement suffisant ; la captation du trafic de transit. Or, l'ensemble de ces critères se révèle difficile à satisfaire simultanément. Des risques juridiques¹⁰⁸ fragilisent plusieurs pistes telles qu'une modulation régionale de la TICPE¹⁰⁹, une taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureau, sur les locaux de stockage ou encore de stationnement, limitée aux Hauts-de-France (dans la mesure où les retombées économiques du projet concernent tout le réseau Seine-Escaut). En outre, la taxe sur les bureaux ne comporte pas d'incitation au report modal. Il en va de même d'autres pistes, comme celles d'une taxe spéciale d'équipement, d'une taxe de séjour ou d'une majoration des droits de mutation à titre onéreux. Enfin, un certain nombre d'autres prélèvements envisagés ne pourraient apporter que des ressources sans commune mesure avec les besoins.

B - Le recours à la directive *Eurovignette*, une solution assortie de plusieurs hypothèques

Au terme de son étude, le groupe de travail ne voit guère d'autre solution de financement compatible avec les besoins et la convention de 2019 qu'une déclinaison de la directive Eurovignette. La révision de celle-ci, entrée en vigueur en mars 2022, permet, en effet, d'inclure dans les péages, taxes et droits d'usage applicables aux transports routiers de marchandises, quand ils existent, les coûts liés non seulement à la construction et l'entretien de infrastructures (principe de l'usager-payeur), mais aussi aux externalités résultant de leur utilisation (principe du pollueur-payeur). Sa mise en œuvre remplirait les cinq critères énoncés plus haut (sous réserve d'un calibrage assurant le rendement attendu).

Il convient cependant de préciser que ces règles européennes ne s'appliquent pas, en France, aux concessions existantes, en vertu d'une possibilité d'application différée que le législateur national a utilisée. Les pouvoirs publics ne pourraient donc exploiter de telles options qu'à l'échéance de celles-ci – soit, dans le cas de la SANEF dans les Hauts de France, à partir du 1^{er} janvier 2032. Par ailleurs, le législateur français a aussi choisi de ne transposer en droit national que les deux mécanismes tarifaires rendus obligatoires par la directive : la modulation

¹⁰⁸ Ces objets complexes appellent des analyses juridiques approfondies, de sorte que le groupe de travail lui-même recommande que tout projet de recette fasse l'objet d'un avis préalable du Conseil d'État.

¹⁰⁹ Arrêt C. 743/22 de la CJUE du 30 mai 2024.

des péages éventuels en fonction des classes d'émission de CO₂¹¹⁰ dans le cas des poids-lourds (PTAC supérieure à 3,5t) et la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique.

La DG Trésor estime le rendement d'un tel dispositif aux alentours de 150 M€, sur le périmètre des autoroutes A1, A2, A26 Nord, A16 et A29 Est – soit un montant annuel qui pourrait être à la hauteur des besoins. Cela suppose cependant la transposition et la mise en œuvre de ces dispositions, qui reste à faire.

Du point de vue des politiques publiques, cette transposition de la directive Eurovignette serait par ailleurs nécessaire pour maintenir les péages payés par les usagers à des niveaux comparables à ceux des concessions actuelles, lorsque celles-ci expireront : dans le cas contraire, la fin des concessions se traduirait par une forte baisse des tarifs et donc par un report modal « inversé », notamment au détriment du transport fluvial que le CSNE cherche à dynamiser. La transposition de ces dispositions par une loi revêt donc un caractère urgent.

Le recours au dispositif *Eurovignette* pour le CSNE soulève cependant deux difficultés non négligeables. D'abord, cette ressource ne procurerait de fonds qu'à partir de 2032 et il faudrait donc prévoir un différé de remboursement pour l'emprunt de bouclage. Ensuite et surtout, un financement du CSNE par la directive *Eurovignette* ne peut s'envisager indépendamment de l'avenir de la gestion des actuelles autoroutes concédées et de l'affectation des recettes s'y rattachant. Ainsi, la conférence *Ambition France Transports* de juillet 2025 conclut à l'affectation des recettes issues de la transposition de la directive *Eurovignette* à la régénération et à la modernisation des réseaux existants : réseau ferroviaire et réseau routier essentiellement. Les déclarations politiques du ministre des transports vont également dans ce sens (juillet 2025).

Il serait cependant possible de recourir à l'article 7 septies de la directive *Eurovignette*, qui permet une majoration spécifique de la redevance d'infrastructures régulièrement saturées, comme certaines autoroutes, au bénéfice du financement d'infrastructures du réseau transeuropéen dont le CSNE fait partie. Son application au cas de la CSNE n'entrerait donc pas en concurrence avec d'autres usages des recettes correspondantes mais ne procurerait pas non plus toutes les recettes nécessaires. Comme dans le cas du financement du Grand Paris Express, il conviendra sans doute de définir pour le CSNE un panier de recettes plus large que les seules recettes liées aux péages autoroutiers.

C - Des frais financiers qui pourraient porter le coût total du projet à terminaison à plus de 10 Md€

Quelle que soit la solution de financement retenue, celle-ci doit prendre en compte le coût total du projet. Or, d'une part, le coût de construction à terminaison communiqué par le comité de suivi d'octobre 2025 reste pour l'essentiel un coût projeté, intégrant des évaluations de nature différente (marchés attribués ou en phase d'attribution, études de niveau projet, etc.). Des variations substantielles ne peuvent être écartées en phase d'ouverture des offres et à

¹¹⁰ La directive prévoit que ces modulations ne sont pas obligatoires lorsqu'une redevance liée à cette externalité est mise en place ou dès lors qu'une tarification adéquate du carbone s'appliquera à l'échelle de l'UE. De fait, les émissions de CO₂ dépendent de la consommation de carburant, plutôt que des distances parcourues. On peut déduire de cette indication que la législation communautaire a encore vocation à évoluer.

l'exécution des travaux, ainsi qu'en attestent les écarts substantiels pour le secteur 1 du projet, le plus avancé, entre les prévisions initiales et l'avancement réel des chantiers¹¹¹.

D'autre part, au-delà de ce coût de construction à terminaison, le coût total à terminaison du projet inclut les frais financiers liés à l'emprunt de bouclage. Le montant de cet emprunt, qui pourrait comme on l'a vu sensiblement varier selon la hauteur des financements européens, déterminera un coût financier qui vient s'ajouter au coût de construction à terminaison du projet. Les simulations effectuées par le groupe de travail (cf. *supra*), effectuées sur la base d'un emprunt de 2,05 à 2,25 Md€¹¹², font ressortir ainsi un coût d'emprunt de 1,032 Md€ à 3,181 Md€. Ce coût financier, s'ajoutant au coût de construction, renchérit le coût total à terminaison du canal, le portant à un coût complet qui pourrait être compris entre 8,38 et 10,53 Md€ HT¹¹³. L'importance de cette variation rend nécessaire de contenir toute nouvelle dérive, de tirer tout le parti mobilisable des financements européens et de réduire ainsi autant que possible le niveau de l'emprunt.

V - Un pilotage financier à renforcer par la SCSNE

A - Une trésorerie portée par les avances européennes et des décaissements encore limités

Les données financières détaillées de la SCSNE, reportées en annexe n° 6, sont celles d'une société de projet encore engagée dans la phase initiale de son activité.

Les recettes de la société sont portées par quatre contributeurs : l'État, les collectivités territoriales, les fonds européens et, à terme, la contribution d'équilibre financée par l'emprunt.

S'agissant des fonds européens, le montant total maximum théorique de subventions que peut actuellement percevoir la société est de 868 M€ : 163 M€ au titre du MIE 1 (pour des dépenses effectuées jusqu'en 2023), 405 M€ au titre du MIE 2.2 et 300 M€ au titre du MIE 2.3 (pour des dépenses effectuées jusqu'en 2027). Pour le MIE 1, le montant effectivement perçu devrait s'établir à 160 M€. Pour les MIE 2.2 et 2.3, des avances ont été reçues à hauteur de 206 M€, 38 M€ ont été obtenus en 2025 au titre des dépenses réalisées en 2024, et 64 M€ de crédits ont été inscrits en produits à recevoir, au titre des dépenses 2024 et 2025 (annexe n° 5) ; mais le versement effectif des subventions à hauteur des 705 M€ escomptés au titre de ces deux mécanismes est à ce stade hypothétique et dépendra de la capacité de la société à réaliser les travaux correspondant aux

¹¹¹ Un suivi du coût à terminaison sur le seul secteur 1, datant d'avril 2025, fait ressortir un écart de coût de 68 % entre le coût projeté à l'occasion de la convention de 2019 (397,4 M€) et le coût évalué à cette occasion (670,5 M€). Les causes principales de cet écart sont imputables aux travaux de rescindement de l'Oise et de terrassement. Cette augmentation, sur le secteur le plus avancé en termes de travaux, permet d'apprécier les écarts possibles entre projections initiales et écarts à l'ouverture et à la réalisation.

¹¹² D'un montant supérieur à celui présenté par la SCSNE dans sa simulation basée sur un financement à hauteur de 40 % des coûts du projet (1625 M€), mais néanmoins plausible au regard des surcoûts, non comptabilisés, des renégociations contractuelles en cours et des incertitudes pesant sur la répartition finale des 603 M€ restant à financer au titre de l'article 11.

¹¹³ Conformément à la méthodologie suivie dans ses récents rapports relatifs à des projets d'équipement d'envergure semblable, la Cour intègre les coûts financiers au calcul du coût total à terminaison -à distinguer du seul coût de construction à terminaison (par ex. Cour des comptes, *La Société du grand Paris*, 2024, p. 43 ; *La filière EPR*, 2025, p. 27).

dépenses éligibles dans les délais impartis. Cette incertitude s'ajoute à celle relative aux financements attendus dans le cadre du MIE 3, dont le montant n'est pas encore arrêté, et qui doit couvrir les dépenses pour les travaux réalisés de 2028 jusqu'à la fin du chantier.

Les avances et produits de l'UE ont ainsi, jusqu'à présent, permis à la société de s'assurer une trésorerie suffisante et de limiter, en conséquence, les contributions de l'État et, plus encore, celle des collectivités (hors région Ile-de-France), via les tirages réalisés sur les emprunts contractés par la société.

Les recettes cumulées de la société, sur la période 2017-2024, s'élèvent à 836,8 M€. Après soustraction des recettes d'ordre, qui ne donnent pas lieu à mouvement de fonds, le montant des recettes réelles s'élève in fine à 658 M€. En ajoutant le montant provisoire de 140 M€ au titre de l'exercice 2025, le total des recettes réelles s'élève à ce jour à 798 M€, soit 10,9 % du coût de construction à terminaison, hors coûts de financement. Au sein des recettes d'investissement, les subventions des différents financeurs constituent la part prépondérante, pour un montant total de 589,6 M€. Leur taux d'exécution s'élève en moyenne à 79 % des crédits votés au budget initial, mais à 110 % des crédits ouverts après délibérations modificatives, avec des taux très élevés de près de 200 % en 2020 et 2023. Cette situation illustre la spécificité de la SCSNE caractérisée par l'absence d'activité récurrente, qui encaisse ses recettes par appels de fonds auprès de ses financeurs, selon un échéancier visant à prévoir la trésorerie suffisante par rapport à des dépenses prévisionnelles variables en fonction de l'avancée du projet.

Le tableau ci-après présente les différents niveaux de contributions.

**Tableau n° 4 : répartition des contributeurs au projet
(hors produits à recevoir de l'UE), en M€**

<i>En M€</i>	Prévu (convention 2019)	Exécuté	%
<i>État</i>	1 097	267	24 %
<i>Collectivités territoriales</i>	1 097	201	18 %
<i>Union européenne</i>	2 083	317	15 %
<i>dont avances</i>		206	10 %
<i>Contribution d'équilibre</i>	841	0	0 %
Total	5 118	785	15 %

Source : juridictions financières, à partir du rapport de gestion 2024 de la SCSNE

Après retrait des produits à recevoir de l'Union européenne, il est constaté que seulement 15,3 % des recettes attendues en application de la convention de financement de 2019 ont été effectivement perçues par la société au 31 décembre 2024, comprenant 206 M€ d'avances au titre des MIE 2.2 et 2.3. Historiquement, l'État, au regard des sous-consommations constatées durant la période COVID, a pris le parti de prendre de l'avance sur les collectivités territoriales. Cela a permis à la société du canal d'opérer des optimisations financières en accélérant les remboursements d'acquisition du foncier agricole et aux collectivités territoriales de mettre en place l'emprunt BEI. L'État a donc déjà versé 24 % de sa contribution et les collectivités territoriales 18 %. Avec 317 M€ au titre du MIE 1 et des avances pour les MIE 2.2 et 2.3, l'Union européenne n'a versé que 15 % de sa contribution prévue.

Les dépenses cumulées de la société, sur la période 2017-2024, s'élèvent à 687 M€. Après soustraction des dépenses d'ordre, le montant total des dépenses dites « réelles » s'élève à 629 M€. Sur ce total, les dépenses d'exploitation représentent 61,7 M€ et celles d'investissement 567 M€. Si l'on retire la dette portée par la SCSNE pour les collectivités territoriales¹¹⁴, les dépenses réelles s'élèvent, *in fine*, à 61,3 M€ en exploitation, et à 444 M€ en investissement, soit un total de 505,4 M€. En y ajoutant les 13,8 M€ dépensés par VNF en 2016 et 2017 (avant la création effective de la société), ce sont donc 519 M€ qui avaient été décaissés pour le projet au 31 décembre 2024. En ajoutant le montant provisoire de 137 M€ réalisé au titre de l'exercice 2025, le total des dépenses décaissées pour le projet s'élève à 656 M€ à fin 2025, soit 8,9 % du coût de construction réévalué en octobre 2025 (hors coûts de financement). S'agissant plus particulièrement des dépenses réelles d'équipement (444 M€), le taux d'exécution par rapport aux budgets initiaux s'élève, en moyenne, à seulement 47,5 %. De 2019 à 2024, si le taux se stabilise aux alentours des 50 % (avec un pic à 67 %), il reste faible. Ce constat est en premier lieu la traduction du calendrier budgétaire interne à la société, les prévisions de dépenses N+1 étant établies sur la base des coûts du projet tels que connus à la fin du premier semestre de l'année N, soit près de six mois avant le vote du budget primitif, qui intervient en décembre¹¹⁵. Il traduit surtout les différents décalages de plannings auxquels la société a été confrontée depuis sa création. Si la crise sanitaire de 2020 explique une partie des retards, de nombreux autres sont intervenus depuis.

B - Un plan de trésorerie à mettre en place de toute urgence

Au 31 décembre 2025, selon les données provisoires, la trésorerie de la société s'élève à 305 M€, en augmentation significative sur la période. Elle n'était encore « que » de 88,8 M€ en 2022 et a nettement crû en 2023 et 2024, en raison du versement des avances de l'UE et de l'emprunt contracté pour les collectivités. Les avances, alimentant le fonds de roulement, ont donné des disponibilités suffisantes à la société pour effectuer un remboursement anticipé des emprunts, limitant ainsi la charge d'intérêts pour les collectivités locales. Après neutralisation de ces avances et emprunts, la trésorerie s'élève à 44,6 M€ à fin 2025¹¹⁶.

La société du canal va être confrontée à un pic d'investissements en 2027-2028 (ou 2028/2029 en cas de décalage) qui va, mécaniquement, fortement accroître son besoin de financement, à raison de plus de 1 Md€ par an, pendant deux ans. Cela nécessitera de mobiliser massivement les différents financeurs. Or, à ce jour, la SCSNE ne dispose pas de plan de trésorerie, qui s'avère désormais nécessaire. Le suivi formalisé de l'évolution des disponibilités et de leur optimisation doit être mis en place au plus tôt. La société affirme vouloir y travailler en 2026, pour une entrée en vigueur en 2027.

¹¹⁴ Les collectivités territoriales ont demandé à la SCSNE de porter l'emprunt destiné à couvrir leur contribution : deux emprunts ont été levés par la société pour un total de 860 M€, que les collectivités remboursent, en capital et en intérêts, selon la clef de répartition. Cette dette portée est donc neutre pour la comptabilité de l'établissement.

¹¹⁵ Plus précisément, le ROB, voté au 3^e trimestre, s'appuie sur le planning et les coûts du projet tels que révisés en mars ; puis le BP, voté au 4^e trimestre, est élaboré sous la forme d'une mise à jour du ROB, tenant compte du planning et des coûts ajustés à la fin du 1^{er} semestre.

¹¹⁶ Dans le rapport financier portant sur l'exercice 2023, l'agent comptable de la société mentionne expressément que « hors avance et ligne de trésorerie, les indicateurs sont dégradés. Même si cette situation semble ponctuelle, une vigilance sur l'évolution et l'optimisation de la trésorerie est nécessaire avec un double objectif d'assurer le financement des travaux tout en maîtrisant la charge d'intérêts pour les collectivités partenaires. »

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le coût à terminaison du projet de CSNE est actuellement évalué à 7,3 Md€ HT. Les frais financiers de l'emprunt de bouclage, de l'ordre de 1 à 3 Md€ supplémentaires, devront s'y ajouter. Cette estimation ne tient, de plus, pas compte des ajustements exigés par l'arrêté d'autorisation environnementale du 9 août 2024. Les résultats des grands marchés de travaux des secteurs 2 à 6 sont également susceptibles de faire évoluer sensiblement cette estimation.

La convention de financement de novembre 2019 répartissait les contributions, pour un coût total prévu de 4,5 Md€₂₀₁₆ HT, et en sus d'un financement européen attendu à hauteur de 40 % à l'époque, en deux parts forfaitaires non révisables d'1 Md€, supportées respectivement par l'État et les collectivités, et un solde renvoyé à un emprunt de bouclage. En dépit de l'intention affichée de ne valider de futures infrastructures qu'à la condition d'un financement déjà clairement arrêté, le plan de financement comprenait des incertitudes importantes dès l'origine. Ces incertitudes ne concernaient pas seulement le montant total du projet à financer. Elles touchaient aussi les ressources susceptibles d'y contribuer.

Les montants espérés de financements européens n'apparaissent pas complètement garantis : en dépit des récentes déclarations au niveau de la Commission, ils dépendent du futur budget européen 2028 – 2034, du montant affecté au MIE 3 et de son affectation à diverses opérations « concurrentes », y compris françaises ou rattachées à la décision d'exécution Seine-Escaut. S'agissant de la taxe nationale à assiette locale devant assurer le remboursement de l'emprunt de bouclage, les études menées jusqu'ici démontrent la difficulté d'identifier des recettes fiscales répondant aux exigences réglementaires et rapportant, de surcroît, le niveau de produit nécessaire, qui s'avèrera sensiblement supérieur à la prévision initiale (1,6 Md€ dans certaines hypothèses au lieu de 0,84 Md€ initialement prévus).

Si une déclinaison de la directive Eurovignette est présentée par beaucoup comme une solution privilégiée, elle suppose la mise en œuvre de dispositions communautaires encore non transposées permettant la hausse des prélèvements associés aux péages autoroutiers et son affectation au financement d'un projet européen. Par ailleurs, comme elle ne suffira pas au regard des autres besoins envisagés, il conviendra, comme pour le projet de Grand Paris Express, de réfléchir à la définition d'un panier de recettes.

L'analyse prospective du financement du projet montre un pic de financement attendu autour de 2027-2028. Cet horizon devrait faciliter le financement du projet à l'aide des fonds européens issus du MIE 3, qui ne sont attendus qu'à partir de 2028. Cette période exigera toutefois le décaissement de plus d'1 Md€ par an, pendant deux ans. La société doit impérativement, dans cette perspective, renforcer son pilotage financier.

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Sur la base des dernières évaluations de coût à terminaison connues, réunir au plus tôt une conférence de financement du projet de canal, afin d'arrêter la répartition des financements et les solutions de financements affectés (ministre de l'économie et des finances, ministre chargé des transports, SCSNE, président de la région Hauts-de-France, présidents des départements du Nord, du Pas-de-Calais, de l'Oise et de la Somme ; 2026).*

Chapitre IV

Des impacts et incertitudes forts associés à la mise en service du canal

Projet de report modal, le Canal Seine-Nord Europe a des impacts écologiques importants et représente une consommation de ressources en eau, en terres et en espaces naturels, appelant des mesures de compensation fortes. La future infrastructure soulève d'autres enjeux importants. Son impact économique pour le territoire appelle une stratégie régionale de développement dont les moyens doivent être précisés. Par ailleurs, les ouvrages fluviaux associés au canal, à l'échelle du réseau Seine-Escaut, soulèvent des enjeux de financement majeurs. Enfin, la mise en service affectera particulièrement VNF, futur gestionnaire, ainsi que la batellerie française.

I - Des impacts environnementaux forts qui suscitent une mobilisation importante

A - Des conséquences majeures sur l'eau, les terres et le patrimoine naturel

L'Autorité environnementale souligne dans son avis de 2022 sur le projet de canal Seine-Nord Europe de Passel à Aubencheul-au-Bac que *« le projet revient à transférer des volumes d'eau du bassin de l'Oise, qui ne bénéficie pas de soutien d'étiage, vers les bassins de la Somme et de l'Escaut »*. Par son ergonomie même, le canal Seine-Nord Europe, qui traverse deux bassins versants, a d'importantes incidences sur la ressource en eau. De même, la modification du lit de l'Oise, désormais réalisée, se traduit par un déplacement de la rivière sur près de quatre kilomètres. Le projet implique également des modifications du lit mineur de cours d'eau, des rabattements de nappe, des remblais en lit majeur de cours d'eau, dont le canal du Nord, et la création d'un barrage de retenue. La qualité des eaux pourra être au moins temporairement altérée par les matériaux de construction, l'extraction des sédiments et, dans le futur, par les carburants des navires. Le projet générera chaque année des prélèvements de plusieurs dizaines de millions de m³ d'eau par an, destinés en partie à être stockés dans le bassin de Louette. Cette retenue, mise en place pour assurer l'alimentation de l'ouvrage en période de basses eaux, d'une capacité de près de 14,5 millions de m³ et d'une hauteur de 42,6 mètres, représente à elle seule près du dixième des 50 « barrages réservoirs » gérés par VNF pour l'ensemble du réseau fluvial.

Aucune information synthétique n'est disponible permettant de connaître précisément les volumes totaux nécessaires à prélever et leur provenance. Selon les informations recueillies¹¹⁷, le volume des prélèvements autorisés dans les nappes souterraines pour le chantier s'élèverait à plus de 40 millions de m³ par an ; le volume des prélèvements autorisés dans les eaux de surface pour la mise en eau du CSNE et de la retenue de la Louette s'élèverait à 60 millions de m³ maximum ; et le volume des prélèvements autorisés dans les eaux de surface (Oise) pour l'alimentation en eau courante du canal s'élèverait à près de 38 millions de m³¹¹⁸. Les services de l'État indiquent que l'estimation des besoins en alimentation courante présentée par la société du canal est correctement dimensionnée au regard des aléas climatiques prévisibles, sachant que l'arrêté d'autorisation environnementale de 2024 se montre restrictif, indiquant que « *les prélèvements dans l'Oise et la capacité du bassin réservoir de la Louette doivent être limités au strict besoin de l'alimentation du canal* ». Néanmoins, l'Autorité environnementale comme le Comité de bassin Seine-Normandie soulèvent la question de l'impact du changement climatique et évoquent le risque de tensions et de conflits d'usages autour de l'eau¹¹⁹.

En ce qui concerne les terres, les travaux de terrassement et de génie civil nécessitent un volume significatif de déblais à extraire pour les fondations de certains ouvrages et pour les travaux de comblement de certaines parties du canal du Nord. Concernant ce sujet également, on peut déplorer l'imprécision des estimations produites. Le volume de terres excavées a été estimé à 74,4 millions de m³ au stade des études avant-projet¹²⁰. À ce stade, le projet prévoit qu'environ 46,5 millions de m³ des terres excavées soient réemployés en tant que remblais techniques ou paysager pour le chantier, avec ou sans traitement à la chaux ou aux liants hydrauliques. Près de 28 millions de m³ constitueraient des déblais excédentaires, destinés à trouver une vocation agricole ou à être utilisés au titre des compensations environnementales et aménagements paysagers. Au total, 24 sites de dépôts définitifs représentant une surface de 353 hectares et une capacité de stockage de plus de 27,6 millions de m³ de matériaux excédentaires sont prévus, principalement dans le département de la Somme. S'agissant des terres excavées et matériaux caractérisés comme non dangereux, plusieurs dizaines de sites de dépôt temporaire sont prévus dans l'emprise du projet, principalement dans le Pas-de-Calais et dans la Somme, pour un volume maximal total de 30,3 millions de m³ : mais la durée d'entreposage est limitée à la durée du chantier. Les terres excavées et matériaux dangereux devront quant à eux être évacués dès l'excavation vers le lieu de leur élimination ou traitement en installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces dépôts auront dans leur ensemble plusieurs impacts environnementaux, notamment sur l'écoulement des eaux superficielles, l'habitat naturel ou encore le paysage.

¹¹⁷ Cf. annexe n° 8.

¹¹⁸ L'alimentation du secteur 1, autorisée par arrêté de janvier 2017, sera assurée par le prélèvement effectué pour le canal latéral à l'Oise à Chauny, dans les limites d'un débit réservé de 3,59 m³/s à maintenir dans l'Oise. L'instrumentation pour l'autosurveillance annuelle des données de prélèvement en volume pour l'alimentation du canal latéral à l'Oise n'est à ce jour pas fonctionnelle. Le volume d'eau pour la mise en eau de la nouvelle partie du bief élargi du secteur 1 correspondra à un prélèvement complémentaire de l'ordre de 870 000 m³.

¹¹⁹ Avis n° 2019-61 et 2022-78 de l'Autorité environnementale ; Stratégie d'adaptation au changement climatique sur le bassin Seine-Normandie du 5 octobre 2023.

¹²⁰ Etude d'impact de 2022. Ce volume était estimé à 57 millions de m³ en 2019, dans des études d'avant-projet sommaire. Comparativement, les déblais du projet du Grand Paris ont été évalués à environ 23,5 millions de m³.

La surface des zones humides détruites par le projet représente un total de 241 hectares. L'Oise est le département le plus concerné¹²¹. Selon le dossier d'autorisation environnementale, dans les territoires traversés par le canal, la trame actuelle des milieux humides est déjà fortement dégradée et assez peu fonctionnelle. La SCSNE a été autorisée à défricher 156,3 hectares de terres dans les emprises du canal à ce jour¹²². Cependant, les défrichements des propriétés de l'État (y compris pour le foncier acquis par la SCSNE au nom de l'État), des boisements privés appartenant à un massif de moins de quatre hectares et des boisements de moins de 30 ans ne sont pas soumis à autorisation de défrichement¹²³. De ce fait, il n'a pas été possible de déterminer la surface totale défrichée sans autorisation préalable nécessaire en dehors de celle relative au secteur 1, à savoir 36,76 hectares.

Au total, 491,7 hectares d'habitats naturels (167,6 hectares pour le secteur 1 et 324,1 hectares pour les secteurs 2 à 4), seront détruits à l'issue du chantier¹²⁴. Près de 80 % des terrains du projet sont des terres agricoles déjà consacrées majoritairement aux grandes cultures intensives (céréales, oléo-protéagineux et betteraves sucrières). Mais le projet est appelé à traverser et fragmenter plusieurs îlots de biodiversité. Il y aura donc des incidences sur plusieurs zones de protection importante, en particulier les sites Natura 2000 de la moyenne vallée de l'Oise ou divers étangs et marais du bassin de la Somme¹²⁵. Des dérogations à la protection de 190 espèces animales protégées (aux trois quarts des oiseaux) et deux espèces végétales ont ainsi été autorisées par l'arrêté de 2021 pour le secteur 1, et à celle de 136 espèces animales et dix espèces végétales, par l'arrêté de 2024 pour les secteurs 2 à 6¹²⁶.

Il n'est cependant pas possible de disposer, à ce stade, d'une vision complète de l'impact environnemental d'ensemble du projet, comprenant les quatre ports intérieurs, les huit AFAFE, ainsi que leurs effets cumulés avec d'autres projets connexes. Les services de l'État considèrent que cela sera possible, au fur et à mesure de l'actualisation de l'étude d'impact, dans le cadre des procédures d'autorisation environnementale relatives à ces différentes opérations¹²⁷.

¹²¹ D'après l'étude d'impact de 2023, 200 ha sont détruits dans l'Oise, 39 ha dans la Somme et 2 ha dans la vallée de la Sensée.

¹²² Notamment 36,1 ha (travaux préliminaires d'archéologie et sondages géotechniques) ; 120,19 ha pour la suite du chantier (dont 37,18 ha pour le secteur 1 dans l'Oise et 83,01 ha pour les secteurs 2 à 4).

¹²³ Article L. 342-1 du code forestier.

¹²⁴ Note de présentation non technique relative au secteur 1 et pièce C2 relative aux secteurs 2 à 4 des dossiers de demande d'autorisation environnementale de la SCSNE.

¹²⁵ Le projet du Canal Seine-Nord Europe, incluant les rétablissements ferroviaires de Creil-Jeumont et Amiens-Laon, est concerné dans son environnement proche (moins de 10 km) par six sites Natura 2000 : quatre sites relatifs aux espèces et habitats liés aux milieux humides et bocagers de la vallée de l'Oise et aux massifs forestiers riverains de la vallée de l'Oise (les zones de protection spéciale -ZPS- « Moyenne vallée de l'Oise » et « Forêts Picardes : Compiègne, Laigue, Ourscamps » et les Zones Spéciales de Conservation -ZSC- « Massif forestier de Compiègne-Laigue-Ourscamp » et « Prairies alluviales de l'Oise de la Fère à Sempigny ») et deux sites de la vallée de la Somme (la ZSC « Moyenne vallée de la Somme » et la ZPS « Étangs et marais du bassin de la Somme »).

¹²⁶ 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

¹²⁷ Suivant en cela les dispositions de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement.

B - Une « dette carbone » élevée, au délai de « remboursement » difficilement quantifiable

La phase chantier du projet génère une « dette carbone » importante, liée aux émissions pendant la construction de l'ouvrage. La dernière étude d'impact les évalue à 2,8 Mt équivalent CO₂ (contre 2,1 Mt équivalent CO₂ en 2019). De ce fait, les différentes études d'impact ont successivement proposé un « bilan carbone », qui s'efforce d'évaluer le temps nécessaire, en phase d'exploitation, et au vu des gains de report modal attendus, pour effacer cette « dette carbone » initiale. Ces estimations, fondées sur les émissions de gaz à effet de serre évitées grâce à l'existence du canal, ont fortement fluctué au gré des études ayant jalonné l'histoire du projet. Elles ne sont pas aisément comparables, au regard des valeurs mises en exergue (émissions évitées annuellement ou cumulées après la mise en service, variations de périmètre).

Tableau n° 5 : projections d'émissions de GES évitées par le CSNE (en kt-eqCO₂)

Étude de 2006 (déclaration d'utilité publique de 2008) <i>hypothèse de mise en service en 2013</i>	
2020	de 178 à 277 (valeur annuelle)
2050	de 259 à 940 (valeur annuelle)
Étude d'impact de 2019¹²⁸, <i>hypothèse de mise en service en 2023</i>	
2030	848 (cumulées)
2060	13 715 (cumulées)
Étude d'impact de 2022 <i>hypothèse de mise en service en 2028</i>	
2035	1 980 (cumulées)
2070	56 556 (cumulées)

Source : études d'impact du CSNE (2006, 2019 et 2022) et étude de 2015 reprenant « l'évaluation carbone de 2008 »¹²⁹

En regard, la dernière étude d'impact évalue à neuf ans la durée à partir de laquelle les émissions de la phase de construction seront compensées. Cette même durée était évaluée à 13 ans dans l'étude d'impact de 2019. Similairement à l'analyse portant sur les analyses socio-économiques du projet, ces calculs reposent sur des hypothèses de transfert modal important.

C - La démarche « Éviter, réduire, compenser » : une ambition affichée à hauteur du projet

Dans ses deux dossiers de demande d'autorisation environnementale, la SCSNE a identifié de nombreuses mesures d'évitement, de réduction, de compensation, de suivi et d'accompagnement. L'Autorité environnementale souligne dans son avis rendu en 2019 que l'analyse détaillée des besoins et propositions de compensation confirme l'ambition de mesures allant vers l'équivalence écologique. Elle relève la pertinence des sites de compensation

¹²⁸ Données issues d'une étude de 2015 dans le cadre de la DUP modificative de 2017.

¹²⁹ Pour les études de 2006, il s'agit des données minimales et maximales des différents scénarios.

retenus. Dans son avis de 2022, elle indique que les mesures préventives sont nombreuses et que les mesures curatives sont détaillées.

L'examen des mesures prises montre effectivement une bonne prise en compte de ces sujets par la SCSNE, même si certaines données relatives au coût de ces mesures restent lacunaires.

Un cadre juridique protecteur de l'environnement, la démarche ERC

La séquence « Éviter, réduire, compenser » (ERC) a été introduite pour la première fois en France par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, puis consolidée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cette séquence repose sur le principe que toute atteinte à la biodiversité et aux services qu'elle fournit doit par ordre de priorité, être évitée ; si l'évitement est impossible, réduite ; enfin, en dernier lieu, compensée, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées.

L'article L. 163.1 du code de l'environnement dispose que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette (principe d'équivalence écologique), voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats, être effectives pendant toute la durée des atteintes et mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité. Le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation.

Le code de l'environnement dispose également que la destruction ou l'altération d'espèces, animales ou végétales, et de leurs habitats, est par principe interdite. Lorsqu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, des dérogations peuvent toutefois être accordées, sous réserve qu'elles ne nuisent pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

S'agissant des mesures d'évitement, le projet contient plusieurs mesures « amont », liées à la conception du projet, tel le choix du tracé du CSNE (évitement de secteurs à enjeux environnementaux tels que les boisements de la vallée de l'Oise) ou le franchissement de la vallée de la Somme par un pont-canal long de 1,3 km (évitement de sites sensibles présentant des enjeux écologiques importants)¹³⁰. Il comprend aussi des mesures d'évitement en phase travaux, telles que l'interdiction de toute installation fixe de chantier et de tout dépôt provisoire en zone sensible.

S'agissant des mesures de réduction visant à diminuer les impacts sur l'environnement, elles consistent par exemple, en phase chantier, à limiter les emprises à proximité des périmètres de protection et le volume des déblais et des sédiments, et à adapter les méthodes constructives pour éviter au maximum la production de matières en suspension et la pollution des eaux. Elles prévoient au-delà la création d'annexes hydrauliques ou d'un réseau de haies, assurant une continuité de corridors écologiques.

S'agissant des mesures de compensation, une soixantaine de mesures de compensation sont prévues à ce jour par les arrêtés d'autorisation environnementale, pour une surface totale d'environ 1 200 hectares. Cette surface correspond au ratio minimal de compensation de « un

¹³⁰ L'ouvrage comportera 35 lignes d'appuis nécessitant un aménagement en fond de vallée, zone humide d'importance internationale intégrée au réseau Natura 2000. Le département souhaite en faire un site touristique.

sur un » en valeur écologique ou en fonctionnalité¹³¹. Ces mesures se situent toutes à proximité géographique des surfaces affectées. Dans le secteur 1, les mesures concernent principalement la restauration ou la création de prairies et de milieux humides à proximité de l'Oise. Dans les secteurs 2 à 4, les espaces retenus sont situés aux deux tiers sur des emprises concernées par les travaux, principalement dans des prairies, des vallées, des boisements et autour du canal du Nord. La SCSNE a choisi de valoriser des délaissés fonciers du projet et certaines parties de dépôts en aménagements écologiques, afin de limiter la consommation de foncier agricole. La réhabilitation d'un cours d'eau, la Tortille, est prévue sur quatre kilomètres. La création d'îlots de sénescence – zones abandonnées à une évolution spontanée de la nature – sur 34 hectares figure aussi dans l'arrêté, à la suite d'un avis du CNPN.

Ce programme ambitieux doit encore faire l'objet d'évaluations précises sur le plan financier, ex ante et ex post. L'estimation des dépenses correspondant aux mesures prises en faveur de l'environnement est en effet une obligation réglementaire, imposée par le code de l'environnement au stade de l'étude d'impact¹³².

S'agissant des dossiers de demande d'autorisation environnementale présentés par la SCSNE, les informations sur ces coûts présentaient un caractère lacunaire. Pour le secteur 1, l'étude d'impact de 2019 et la synthèse des coûts associés aux mesures ERC se bornent ainsi à annoncer un montant global affecté aux mesures environnementales, sans beaucoup de détail. Pour les secteurs 2 à 6, le dossier de demande d'autorisation est plus précis. Le programme intégré de compensation de l'étude d'impact de 2023 détaille notamment l'estimation du coût de restauration de plusieurs sites.

La SCSNE a indiqué que, pour ces secteurs, les coûts des mesures de réduction et de compensation avaient fait l'objet d'une actualisation en 2016, et atteignaient 326 M€ HT en 2023, estimation déjà ancienne (cf. annexe n° 9) et qui mérite un examen plus fin¹³³. Ces données devraient être actualisées conformément aux exigences figurant dans l'arrêté d'autorisation environnementale d'août 2024.

La SCSNE ne dispose pas encore d'une vision actualisée et globale des dépenses de nature environnementale. Elle estime à ce titre que *« toute détermination d'un ratio des dépenses du projet consacrées à l'environnement s'avère difficile et critiquable car elle ne permet pas de représenter la réalité de mise en œuvre d'un projet en 2025 qui, dans chacune*

¹³¹ En cas de réglementation particulière, le ratio peut être supérieur. Ainsi, s'agissant des zones humides, le ratio s'élève à 1,5 dans le SDAGE Seine-Normandie (porté à 1,57 par la SCSNE) et à 3 dans le SDAGE Artois-Picardie (porté à 3,91 par la SCSNE) dans les secteurs 2 à 4. S'agissant des défrichements, suivant les dispositions de l'article L. 341-6 du code forestier, un coefficient multiplicateur moyen a été calculé par les services de l'État dans les deux arrêtés portant autorisation environnementale. Il est de 2,91 pour le secteur 1 (soit 108,2 ha de mesures de compensation pour 37,18 ha défrichés : 108,2/37,18) et de 2,71 pour les secteurs 2 à 4 (soit 224,9 ha de mesures de compensation pour 83,01 ha défrichés : 224,9/83,01).

¹³² L'article R. 122-5 du code de l'environnement impose que la description des mesures ERC doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes dans l'étude d'impact. L'article R. 414-23 IV 3°, relatif au contenu du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000, prévoit l'estimation des dépenses correspondantes et les modalités de prise en charge des mesures compensatoires. Les « lignes directrices nationales sur la séquence ERC », publiées en 2013, précisent les modalités d'évaluation du coût de ces mesures.

¹³³ Ce montant comprend 209 M€ de mesures en faveur de l'agriculture, 42 M€ de mesures liées à l'archéologie préventive et 20 M€ liés aux aménagements paysagers. Les montants des mesures spécifiques aux milieux naturels et physiques sont respectivement de 33,7 M€ et 6,65 M€.

de ses actions, intègre la préoccupation environnementale car il s'agit, comme la commande publique, d'une exigence de conduite de toute maîtrise d'ouvrage ». Il serait cependant souhaitable que la SCSNE puisse suivre avec davantage de précision les dépenses relatives aux mesures ERC. En particulier, les mesures de compensation devraient être évaluables, à travers le suivi des plans de gestion de chaque site.

D - Des conséquences sur l'exploitation agricole bien appréhendées

La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt des Hauts-de-France (DRAAF) évalue à plus de 2 100 hectares les zones agricoles qui auront disparu à l'achèvement de la construction du CSNE, comprenant l'emprise technique de l'ouvrage et des ports intérieurs, leurs abords, ainsi que les aménagements environnementaux. Environ la moitié de ces surfaces concerne le seul département de la Somme. Les instances de représentation du secteur agricole portent néanmoins un regard globalement favorable sur la construction du CSNE, considéré comme un atout pour la compétitivité des productions et pour l'attractivité des Hauts-de-France en matière d'investissements agro-industriels¹³⁴. Avant la création de la SCSNE, une concertation étroite était déjà menée entre les chambres d'agriculture, les services de l'État et VNF : depuis 2005, une quinzaine de conventions ont été signées, portant sur divers aspects du projet (modalités de constitution de réserves foncières, gestion des zones de dépôt etc.). Plus récemment, la convention-cadre de partenariat du 6 janvier 2021, conclue entre la SCSNE, les chambres d'agriculture et les syndicats professionnels, a structuré une modalité de gouvernance propre aux sujets agricoles. Par ailleurs, l'enjeu de la réparation des conséquences du projet pour le monde agricole avait été anciennement identifié à travers un « *protocole relatif aux dommages dus aux travaux publics* », signé le 10 juillet 2008 entre VNF et les organisations professionnelles. Ce document prévoyait les modalités d'indemnisation foncière des propriétaires et exploitants. Il instaurait également un fonds visant à financer des projets individuels ou collectifs de « *sauvegarde de l'outil de production des entreprises agricoles* ». Sa mise en œuvre a ensuite été suspendue, jusqu'à sa reprise récente, dans le cadre d'une nouvelle convention en date du 20 janvier 2025.

Les chambres d'agriculture de la région ont élaboré, en avril 2021, une stratégie formalisée intitulée « *canal Seine Nord Europe, un projet structurant pour l'agriculture des Hauts-de-France* ». La seconde action développée dans le document-cadre consiste en la création de réserves d'eau de substitution pour l'irrigation, en « *développant le stockage collectif hivernal d'eau par l'aménagement de bassins de stockage intermédiaires communaux et collectifs notamment sur les sites de dépôts de matériaux excédentaires issus du chantier du canal Seine Nord Europe* ». En se référant au régime de la compensation agricole collective¹³⁵, ce projet a été présenté par les représentants de la profession comme un élément de compensation nécessaire, face à la perte de potentiel économique agricole induite par la construction du canal, estimée comme largement supérieure au montant du fonds de sauvegarde précité. À la suite des études de préféabilité diligentées par les chambres d'agriculture à compter de 2021, neuf sites de stockage d'eau ont été identifiés en Hauts-de-France, pour une

¹³⁴ Préambule de la convention de coopération en date du 25 mars 2022, conclue entre la SCSNE et les chambres d'agriculture Oise, Somme et Nord Pas-de-Calais.

¹³⁵ La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dite « LAAF » a instauré le régime actuel de la compensation agricole collective (article L. 112-1-3 du code rural, précisé par le décret du 31 août 2016).

capacité totale de plus de quatre millions de mètres cubes. En complément, plusieurs tronçons du canal du Nord pourraient, après désaffectation, être reconvertis en réservoirs pour l'irrigation. Le remplissage des retenues est prévu à partir des eaux excédentaires de surfaces en hiver¹³⁶, sans effet sur la recharge des nappes phréatiques ou l'alimentation du canal. Ce projet est explicitement évoqué dans l'étude d'impact d'octobre 2023 présentée par la SCSNE, qui met en avant ses avantages en matière de lutte contre les inondations, les incendies de récoltes et de limitation du prélèvement dans les nappes.

Dans son avis du 10 novembre 2022, l'Autorité environnementale faisait mention de ce projet de réserves agricoles en lien avec le CSNE, critiquant le fait que la demande d'autorisation environnementale portée par la SCSNE ne prenne pas en compte cette possible incidence sur la gestion de l'eau à l'échelle du territoire. Le projet a depuis été évoqué dans le cadre des instances de concertation existant entre la SCSNE et la profession agricole. Un comité technique consacré aux « *usages agricoles du canal Seine Nord Europe et du canal du Nord* » a également été mis en place. Il réunit, depuis septembre 2023, autour de la DREAL Hauts-de-France, les représentants des chambres d'agriculture régionale et départementales concernées, la SCSNE, VNF, ainsi que la DREAL et la DRAAF Hauts-de-France. Les comptes-rendus de cette instance reflètent la volonté de coordonner les chantiers de terrassement des dépôts, d'une part, et de modelage des réserves d'eau, d'autre part, afin de limiter au maximum les mouvements de matériaux, tout en garantissant une séparation des rôles entre la maîtrise d'ouvrage du canal et celle portant sur la constitution de réserves agricoles. La situation actuelle révèle toutefois des difficultés de concordance des plannings respectifs, la SCSNE ayant déjà lancé la majorité des consultations de ses principaux marchés de travaux, alors que les organisations agricoles disposent d'éléments encore relativement imprécis quant aux contraintes techniques réclamées par la construction de ces futures réserves. Même si sur le fond, le projet adjacent des chambres d'agriculture ne génère pas de complexité supplémentaire pour la SCSNE, les deux démarches doivent être mieux coordonnées pour éviter le plus possible des réaménagements au stade de l'exécution.

II - Une stratégie régionale de développement économique qui reste à déployer

Faire de l'infrastructure un vecteur de développement, en créant les conditions d'installation d'activités économiques, est un enjeu majeur posé aux collectivités locales. Pour ce faire, une stratégie foncière portant sur le développement des zones économiques doit être élaborée, puis mise en œuvre. Imaginés dès l'origine du projet, les quatre ports intérieurs constituent une dimension importante de ce développement, sans être exclusive.

¹³⁶ Une étude hydrologique a été programmée afin de déterminer le volume prélevable, susceptible de constituer ces eaux excédentaires de surface, qualifiées de « volume d'eau sans usage anthropique et non nécessaire aux fonctionnalités écologiques ».

A - Une stratégie formalisée mais dont la déclinaison opérationnelle est à construire

La loi attribue la compétence du développement économique aux régions, ainsi qu'aux intercommunalités, l'échelon régional se voyant confier plus spécifiquement la planification économique et les grandes orientations en matière d'aménagement, à travers notamment l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹³⁷. Le SRADDET des Hauts-de-France, adopté le 30 juin 2020, intègre pleinement le projet de CSNE aux orientations données par la collectivité¹³⁸.

Ces orientations sont en correspondance avec un autre document stratégique, spécifique au projet et cité par le SRADDET : la directive d'aménagement du CSNE. Non opposable aux documents d'urbanisme des collectivités, cette directive se donne pour ambition de servir de référentiel portant une vision stratégique d'ensemble, susceptible d'assurer la cohérence des futurs aménagements bord à canal, pour les territoires des 12 intercommunalités traversées. Son premier volet a été adopté par délibération du 18 novembre 2021. Elle se présente sous forme de diagnostic du territoire, répertoriant notamment les différentes filières économiques et sites logistiques présents ainsi que l'ensemble des zones d'activités économiques (ZAE) déjà existantes aux abords du futur ouvrage. Un second volet de cette directive régionale d'aménagement est en cours d'élaboration. Les services de la région indiquent qu'il a notamment vocation à identifier un découpage du tracé en plusieurs segments possédant des caractéristiques économiques propres (activité céréalière, chimique, touristique...).

La région a donc su intégrer le projet aux documents cadres qu'elle a élaborés. En outre, s'agissant de la connaissance du foncier économique mobilisable autour du projet, les agences d'urbanisme des Hauts-de-France ont déjà produit plusieurs études¹³⁹. Ces travaux permettent aux acteurs locaux de disposer d'une connaissance plus fine du potentiel foncier économique existant autour du futur canal. Ils doivent cependant être davantage approfondis. L'étude « Urba 8 » préconise ainsi de hiérarchiser les zones d'activité en bord à voie d'eau ayant le plus de potentiel en matière de développement et de report modal, mais également d'identifier l'ensemble des friches industrielles pouvant être réhabilitées sur ce même segment. De même, les travaux fins menés par l'agence Oise-les-vallées (diagnostic de l'état des infrastructures portuaires, étude du potentiel foncier et économique en bord à voie d'eau, recension des entreprises susceptibles d'utiliser la voie fluviale) pourraient être généralisés à l'ensemble du territoire du tracé du futur canal.

En dépit de la qualité de la stratégie formalisée, la déclinaison opérationnelle de ces orientations demeure largement à concrétiser, suivant notamment l'une des orientations du

¹³⁷ La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, et la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM.

¹³⁸ Dans sa version initiale du 30 juin 2020, le SRADDET faisait déjà mention du canal Seine Nord Europe. Le document a fait l'objet d'une révision récente en date du 21 novembre 2024, suscitée par la loi du 22 août 2021, pour prendre en compte les évolutions normatives et l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN).

¹³⁹ En septembre 2022, le réseau des huit agences des Hauts-de-France, Urba 8, a produit, en lien avec Norlink et la délégation générale à l'axe Nord, un vaste état des lieux des terrains à vocation économique proches d'une voie ferrée ou d'une voie d'eau, à l'échelle de la région. Outre un recensement, l'étude identifiait l'état des connexions à la voie d'eau ou ferrée, ainsi que le taux de vacance des ZAE.

SRADDET : « *encourager les EPCI à se doter d'une stratégie d'anticipation foncière aux abords des voies d'eau à grand gabarit* ».

Les deux établissements publics fonciers (EPF) du territoire¹⁴⁰ n'ont ainsi pas encore été sollicités pour mettre en œuvre une stratégie foncière autour du futur ouvrage. Par ailleurs, les instruments dont dispose également la région en matière d'aménagement foncier, à l'exemple de la société Batixia, bénéficient de capacités financières encore limitées au regard de l'échelle du projet. Le président de la région souligne néanmoins que les ports fluviaux de la région, également à même de participer au développement économique autour du transport fluvial, sont mobilisés et que des initiatives privées émergent.

Globalement, pour une mise en service du canal prévue en 2032, les acteurs locaux devraient d'ores et déjà se trouver en situation d'enclencher une logique de maîtrise foncière, car de potentielles procédures d'expropriation à mener à terme peuvent couvrir une période de l'ordre de quatre ou cinq années, à laquelle s'ajoute une phase d'aménagement, de l'ordre d'une ou deux années. Cette logique est partagée par la direction de Nord France Invest (NFI)¹⁴¹, qui relève l'utilité de pouvoir disposer à terme de parcelles clairement identifiées, en état d'être proposées aux investisseurs, déjà traitées sur le plan des réseaux ou de la dépollution. Des « conférences départementales fret et logistique » ont récemment commencé à être organisées, sous l'action conjointe de l'État et de la région, contribuant à ce travail d'identification et de priorisation. Celui-ci doit être poursuivi.

B - Des intercommunalités inégalement mobilisées

La capacité des intercommunalités riveraines du canal à s'emparer du projet dans le cadre de leur compétence de développement économique constitue une condition de réussite importante. À titre d'exemple d'appropriation, le pôle métropolitain de l'Artois, la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane, la communauté d'agglomération de Cambrai ou la métropole européenne de Lille ont déjà mobilisé des ressources en lien avec l'arrivée future du CSNE¹⁴².

À l'inverse, de nombreuses intercommunalités n'ont pas entamé de travail d'élaboration d'une stratégie de développement de l'économie fluviale dans la perspective de l'infrastructure à venir. Ce constat est dressé conjointement par les directions des deux EPF, qui relèvent un

¹⁴⁰ L'EPF Hauts-de-France et l'établissement public foncier de l'Oise (EPFLO).

¹⁴¹ Nord France Invest est une association visant à attirer et accompagner les investisseurs, en particulier étrangers, dans la région Hauts-de-France. Son conseil d'administration est composé de représentants de la région, des autres collectivités, des chambres de commerce et d'industrie ou d'entreprises. Son activité est financée à 90 % par des fonds provenant de la région Hauts-de-France.

¹⁴² Le pôle métropolitain de l'Artois (syndicat mixte regroupant, avec le département du Pas-de-Calais, trois intercommunalités, reliées, par voie fluviale, au futur CSNE) a mobilisé l'agence d'urbanisme de l'Artois, afin d'établir un diagnostic de l'usage de la voie d'eau et d'identifier les parcelles foncières disponibles et les réserves de capacité des infrastructures portuaires existantes. Ce travail s'est approfondi avec la production, en juin 2025, d'une nouvelle étude. Parallèlement, la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane a avalisé, en juin 2023, une convention de partenariat avec VNF, portant notamment sur l'objectif de développement du fret fluvial. De façon similaire, la métropole européenne de Lille dispose, depuis novembre 2021, d'une étude détaillée, destinée à appréhender les externalités positives de la création du CSNE. Le président de la communauté d'agglomération de Cambrai, quant à lui, a fait état de potentialités déjà anticipées de développement sur son territoire, dans la continuité géographique du futur port intérieur Osartis-Marquion.

faible niveau de sollicitation par les intercommunalités. Les deux établissements se déclarent pourtant prêts à agir en matière de foncier économique. Au-delà du regard porté sur le projet, les capacités financières et administratives des communautés de communes des zones rurales traversées constituent manifestement un frein pour s'en emparer.

Ces circonstances doivent conduire la région à assurer de manière accrue son rôle de pilotage et d'incitation, en apportant aux collectivités une présentation opérationnelle de la stratégie de développement autour du canal : articulation du développement des ports intérieurs et de zones d'activité économique adjacentes ou proches, niveau d'intervention des deux EPF en matière de réservation foncière ou de dépollution de sites, identification des instruments régionaux... Une telle déclinaison opérationnelle, faute d'être totalement définie, peut actuellement faire défaut aux acteurs locaux dans l'appropriation du projet.

C - L'impératif de structuration du syndicat mixte des ports

Les quatre ports intérieurs constituent un élément de réussite important, en créant les conditions d'offre logistique propices à susciter la demande des chargeurs et donc à assurer le développement économique en lien avec la voie d'eau. Déclarés d'utilité publique en 2008 au titre des aménagements connexes du canal, ils étaient initialement tous prévus pour être des aménagements multimodaux avec raccordements ferroviaires. Ils s'échelonnent le long du canal à une courte distance d'environ 25 km les uns des autres. À la suite de la reconfiguration du projet, seuls les ports de Marquion-Cambrai et de Nesle bénéficieront d'un accès ferroviaire¹⁴³. Alors que la région avait jusqu'à présent piloté le programme d'études, le syndicat mixte des ports intérieurs (SMPI) a désormais vocation à assurer de manière autonome la mission de développement des ports.

À mesure que les échéances approchent, leur financement appelle à être clarifié. Un emprunt par le SMPI est à ce stade privilégié, afin de financer les opérations d'aménagement, dont le remboursement serait, sitôt les ports opérationnels, en partie assuré par les produits locatifs et la fiscalité économique. La cession de terrains, plus ou moins importante, pourra servir de variable d'ajustement en termes de soutenabilité financière. On relève cependant que, de façon similaire au projet de CSNE lui-même, le niveau des financements européens demeure incertain. Les premiers rendus des études de modélisation économiques développent d'ailleurs un scénario de perception maximale (50 % des études et travaux) et, alternativement, un scénario d'absence de subvention européenne. Si ces modélisations concluent à la soutenabilité des investissements du SMPI, porté par la région et les cinq intercommunalités concernées, elles demeurent cependant conditionnées à l'attractivité des ports eux-mêmes.

Les services de la région évoquent la piste d'un ou plusieurs aménageurs pour les quatre sites, distincts du syndicat mixte, avant de confier l'exploitation à un unique opérateur, le cas échéant dans le cadre d'une délégation de service public. Dans la continuité de l'expérience acquise par les collectivités en matière de gestion portuaire (le port de Boulogne Calais), le

¹⁴³ Amenée à se prononcer sur ces sujets sur saisine du préfet de la Somme, l'Autorité environnementale avait d'ailleurs considéré, dans son avis de cadrage n° 21-147 adopté en juin 2022, que les modifications intervenues dans le périmètre des ports imposaient une révision de la DUP, s'agissant d'une modification notable du projet, touchant notamment la multimodalité. Par courrier du 11 octobre 2022 adressé au président du syndicat mixte des ports intérieurs, le Préfet a cependant conclu que la révision de la DUP n'était pas requise.

SMPI s'attacherait à privilégier une gestion des parcelles via un régime d'autorisations d'occupation temporaire, conditionnées à l'utilisation de la voie d'eau. La plateforme multimodale de Dourges pourrait faire figure d'expérience régionale préalable, en termes d'aménagement et d'exploitation¹⁴⁴, à l'opposé d'un modèle de ports intérieurs confiés à des acteurs privés, susceptible de ne pas être aussi propice au report modal.

Au vu de ces enjeux et des échéances, le défaut de consistance du syndicat mixte peut susciter de l'inquiétude. De fait, le syndicat est toujours en cours de recrutement de son premier directeur général, le poste ayant été créé en avril 2024. L'ensemble des pré-orientations déjà prises au sujet des ports, bien que déterminantes, ne nourrissent pas encore les échanges au sein du comité syndical. Celui-ci se réunit peu fréquemment (deux séances en 2024), pour aborder, pour l'essentiel, des thématiques à faible dimension stratégique, alors que le choix du modèle d'aménagement des ports figurait déjà au programme de l'année 2024. Au regard de l'échéance de 2032 de mise en service du CSNE, une reprise en main ferme du dossier est nécessaire. En réponse à cette inquiétude, le président du syndicat mixte, président de la région Hauts-de-France, a évoqué l'imminence du recrutement d'un directeur général du SMPI et la compatibilité entre l'aménagement des ports intérieurs et le délai de mise en eau du canal.

III - L'importance des enjeux de financement et de calendrier des ouvrages associés au canal

L'intégration du CSNE à un réseau pleinement opérationnel suppose la réalisation d'ouvrages ou de travaux connexes, s'inscrivant dans le cadre européen de la décision d'exécution UE 2024/1888 dimensionnant le projet Seine-Escaut. Diverses incertitudes de calendrier et de financement planent pourtant sur plusieurs de ces ouvrages, présentés de manière détaillée en annexe n° 3.

Sous maîtrise d'ouvrage de VNF, le projet MAGEO, qui assure la liaison du sud du canal au bassin de la Seine, via l'Oise, souffre aujourd'hui d'un retard, lié à des difficultés de financement, ainsi que d'un surcoût d'ores et déjà évalué à 100 M€ par rapport à la configuration de projet validée en 2023. Le coût estimé en euros courants est désormais réévalué à 535 M€. La mise en service est reportée, dans le meilleur des cas, à 2035.

Autre chantier essentiel, la reconstruction du pont-rail de Mours est une nécessité fonctionnelle directement associée à l'ergonomie de MAGEO, puisque ce pont sur l'Oise représente aujourd'hui l'obstacle majeur à la circulation des navires à grand gabarit en direction de Paris. Les dossiers d'autorisation n'étant pas achevés et le financement non encore sécurisé, les travaux demeurent, à ce stade, non engagés. Dans son scénario préférentiel, VNF envisage une fin des travaux en 2035, en même temps que MAGEO, sous réserve de l'obtention des financements européens en 2028. Le coût, dans ce scénario, s'élève, selon VNF, à 69 M€.

Au titre des ouvrages majeurs du réseau Seine-Escaut, il faut mentionner également la reconstruction de l'écluse des Fontinettes, inscrite dans la décision d'exécution de la Commission. Son coût est évalué à 268 M€, un montant total que VNF ne peut autofinancer.

¹⁴⁴ Mise en service en 2003, la plateforme multimodale de Dourges (Pas-de-Calais) favorise le report modal via des connexions autoroutières, ferroviaires et fluviales. Son aménagement a été confié à une société publique locale (SPL). Son terminal de transports est exploité par une société privée dans le cadre d'une délégation de service public.

Ainsi que l'a rappelé le récent rapport de la Cour des comptes sur le grand port maritime¹⁴⁵, l'ouvrage n'affecte pas directement la liaison que le CSNE doit opérer entre le bassin de la Seine et celui de l'Escaut, mais s'avère vital pour l'accès du grand port de Dunkerque au réseau. Les travaux, qui présentent un caractère impératif, indépendamment du projet CSNE, devront débiter au plus tard en 2035, au regard des fragilités grandissantes de l'ouvrage actuel.

Par ailleurs, au titre des ouvrages intégrés à la décision d'exécution de la Commission, la mise au gabarit Va de l'axe Bray-Nogent, à l'est de Paris, est évaluée par VNF à 343 M€. La réalisation de cette extension de navigabilité de la Seine à l'est de Paris n'est pas pour autant une priorité quant à l'ambition de continuité de navigation entre les bassins de la Seine et de l'Escaut, puisque cette branche du fleuve n'est pas située sur le trajet reliant les deux bassins.

Le relèvement de ponts à sept mètres de tirant d'air, sur l'ensemble du réseau Seine-Escaut, relève également d'un autre ordre de priorité pour l'État et n'est intégré à la décision d'exécution de la Commission européenne qu'au stade des études. Si ce relèvement ne constitue pas une contrainte bloquante d'un point de vue d'exploitation (actuellement, des barges à deux niveaux de conteneurs peuvent circuler sur les axes majeurs, notamment depuis Dunkerque), seul le relèvement des ponts à sept mètres garantirait des conditions de navigabilité, en amont et en aval du CSNE, identiques à celles prévues pour le canal lui-même. Une telle ambition, à même de mettre le réseau des Hauts-de-France à un niveau comparable à celui du réseau belge et à assurer une desserte performante du port de Dunkerque dans son accès au réseau fluvial, soulève une contrainte d'ingénierie et de financement majeure. Une étude avait été réalisée en 2013 par VNF, aboutissant à un coût estimé de 1,8 Md€ (soit 2,27 Md€ actuels), que l'opérateur avait jugé insoutenable. Ce ne peut être, à ce stade, qu'un objectif de plus long terme.

Le tableau ci-après offre un ordre de grandeur des investissements cumulés nécessaires à la réalisation des principaux ouvrages propres à garantir l'efficacité du réseau au niveau national. Cette estimation présente un caractère minorant : les frais financiers, associés en particulier au CSNE et évalués entre 1,032 Md€ et 3,181 Mds€ (cf. *supra*), devront s'ajouter, ainsi qu'une série de travaux de moindre mesure, répertoriés dans la décision d'exécution.

Tableau n° 6 : estimation du coût cumulé du CSNE et d'ouvrages connexes du réseau Seine-Escaut

<i>En Md€ HT</i>	Coût de référence	Coût actualisé
<i>CSNE</i>	4,924 (2016)	7,347
<i>Ports intérieurs</i>	0,2 (2013)	0,317
<i>MAGEO</i>	0,435 (2023)	0,535
<i>Pont de Mours</i>		0,069
<i>Fontinettes</i>		0,268
Total, hors relèvement des ponts et Bray-Nogent		8,536
<i>Bray-Nogent</i>		0,343
<i>Relèvement des ponts à 7 mètres</i>	1,8 (2013)	2,272
Total général		11,151

Source : juridictions financières d'après SCSNE, VNF

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Le grand port maritime de Dunkerque*, novembre 2025.

Le cumul des ouvrages connexes indispensables à réaliser ressort ainsi à 8,536 Md€ HT, hors coûts financiers. Un tel niveau de financement souligne l'importance, pour la France, d'obtenir le maximum de contribution possible au niveau européen dans le cadre du MIE 3, alors même que les projets présentés ci-dessus sont de nature à engendrer des effets de concurrence et d'éviction. Or, le cadencement des financements détermine *in fine* le terme de livraison de chaque ouvrage. Dans ce contexte, un risque réel existe que le CSNE puisse être livré assez sensiblement avant d'autres ouvrages pourtant essentiels à sa réussite.

IV - Les enjeux de la reprise en exploitation par VNF

Le CSNE constitue un défi majeur pour VNF, principal opérateur du réseau fluvial français et futur exploitant de l'ouvrage après sa mise en service. L'ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 créant la société du canal définit, notamment dans ses articles 9 et 14, les relations entre la société, maître d'ouvrage du projet, et VNF. Ces relations touchent essentiellement deux aspects, qui sont d'une part le recueil des avis de VNF quant aux caractéristiques techniques du projet (article 9), d'autre part les conditions de reprise en exploitation de l'ouvrage (article 14). Afin de préciser les principes ainsi établis par la loi, la société et VNF ont signé des conventions spécifiques, dès l'origine de la société. La convention du 19 novembre 2018, dite « convention article 9 », prévoit ainsi que VNF, futur exploitant, est préalablement requis, pour avis, s'agissant des études d'avant-projet (AVP) et de projet (PRO), avant leur approbation par la SCSNE¹⁴⁶. Cette procédure a donné lieu, depuis février 2018, à une trentaine de courriers et avis formalisés, portant sur une grande variété d'aspects intéressant l'exploitation du canal : la SCSNE apporte systématiquement des réponses détaillées aux avis émis. Un « comité de coordination », instance de gouvernance spécifique à VNF, a également été mis en place depuis octobre 2019 : il se réunit à intervalle variable, pour évoquer des sujets communs liés aux travaux ou à la future exploitation. Enfin, depuis mars 2022, un point mensuel est également systématisé entre les deux acteurs, permettant un échange et une actualisation des informations sur l'ensemble des sujets suivis.

En dépit de ces échanges formalisés et de la comitologie spécifique mise en place, les relations entre le maître d'ouvrage et le futur exploitant présentent des fragilités. En premier lieu, VNF est absent d'instances statutaires décisives de la SCSNE (comité des engagements et des risques et commission des contrats), amenées à se prononcer sur des orientations pouvant avoir des incidences sur les conditions d'exploitation de la future infrastructure, et il n'existe pas de dispositif ou d'instance d'arbitrage pour traiter des divergences. De plus, les avis de VNF, dénués de caractère contraignant¹⁴⁷, demeurent limités à la phase de conception des ouvrages, aucune modalité semblable n'étant prévue en ce qui concerne les éventuelles

¹⁴⁶ L'article 9 de l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la société du canal Seine Nord Europe prévoit uniquement que « l'avis de Voies navigables de France, futur exploitant de l'ouvrage, est requis avant l'approbation de chaque étape technique du projet dans des conditions fixées par convention entre Voies navigables de France et l'établissement public Société du Canal Seine-Nord Europe ».

¹⁴⁷ La SCSNE est uniquement tenue d'informer VNF des suites données aux avis rendus, et de préciser les motivations de sa décision (article 5 de la convention du 19 novembre 2018).

adaptations susceptibles d'avoir lieu pendant la négociation des marchés¹⁴⁸ ou durant les phases opérationnelles de travaux. Or, le maître d'ouvrage se trouve dans une position naturelle de recherche de réduction du montant de l'investissement, parfois au détriment potentiel des coûts futurs d'exploitation pour le gestionnaire. Un exemple récent peut être donné de ces difficultés, résolu depuis. La mesure du niveau des nappes phréatiques le long du futur canal devait initialement être opérée au moyen de piézomètres manuels, supposant un relevé mécanique par des agents, investissement moins onéreux que des appareils automatiques. À la suite d'un avis VNF du 16 juillet 2023, ces instruments seront automatisés.

Au-delà de ses relations avec le maître d'ouvrage en phase de construction, VNF doit d'ores et déjà se préparer à l'enjeu que va constituer la reprise du canal en phase d'exploitation, à l'horizon 2032. Un des principaux enjeux sera de parvenir à équilibrer les coûts d'exploitation de l'ouvrage. Pour VNF, déjà confronté à un « *mur d'investissement* »¹⁴⁹ pour le maintien à niveau de son réseau existant, au regard de moyens limités, la reprise du canal constitue une contrainte majeure. L'ouvrage s'appuie sur un système d'éclusage coûteux en énergie. Cette caractéristique découle notamment de la volonté d'économiser la ressource en eau : elle conduit, en retour, à la nécessité de mise en place de systèmes de pompages puissants¹⁵⁰. Il s'ensuit des coûts énergétiques élevés : l'étude d'impact des secteurs 2 à 6 annonce une consommation annuelle pour le pompage des écluses de 73 GWh, sur la base de 20 éclusées par jour¹⁵¹.

La direction générale de VNF met actuellement à jour les projections de coûts prévisibles de maintenance et d'énergie, à partir des estimations ayant été réalisées en 2013 au stade avant-projet. Elle estime que le coût énergétique annuel du canal pourrait avoisiner 14 M€, soit un montant supérieur au coût assumé actuellement pour l'ensemble du réseau géré par l'opérateur, qui est de l'ordre de 10 M€. En personnel et maintenance, VNF cible 85 à 90 ETPT et un montant annuel de l'ordre de 15 M€, soit environ 4 % des effectifs nationaux de fonctions comparables et 10 % des dépenses annuelles globales de maintenance. Pour l'opérateur, la reprise de l'ouvrage à l'horizon 2032 représente donc un défi majeur, face auquel le droit à l'échec n'est guère possible : après avoir été un investissement coûteux, le canal Seine-Nord Europe ne saurait être, en dépit de sa taille limitée par rapport au réseau, un outil susceptible de venir grever durablement le compte d'exploitation de l'établissement.

¹⁴⁸ À ce titre, concernant le déroulement de la procédure de dialogue compétitif, prévue pour le futur pont-canal de la Somme en « *conception-réalisation* », aucun cadre juridique ne prévoit une modalité de recueil de l'avis du futur exploitant, alors qu'il s'agit d'un ouvrage d'une sensibilité particulière. Le président du directoire indique néanmoins qu'une modalité spécifique de consultation de VNF a été mise en place avec sa direction générale.

¹⁴⁹ Cour des comptes, [L'entretien des voies navigables](#), 2025

¹⁵⁰ Le remplissage ou la vidange des sas des écluses de « grande chute », d'un volume de plus de 60 000 m³, doit être réalisé en moins de 15 minutes, soit l'équivalent d'une piscine olympique vidée en moins de 40 secondes.

¹⁵¹ Selon l'agence ORE (opérateurs de réseaux d'énergie), la consommation électrique moyenne annuelle par personne en France s'élève à 2,2 MWh. Une consommation annuelle de 73 GWh correspond donc à celle d'environ 32 000 personnes.

V - Une mutation nécessaire de la batellerie française

Selon Entreprises fluviales de France (E2F), principale fédération des acteurs du transport fluvial, la création du CSNE génère un enjeu d'adaptation pour la batellerie française, encore largement composée d'entreprises artisanales. La connexion à grand gabarit du bassin de la Seine depuis l'Escaut induit en effet sa mise en concurrence avec les flottes belges ou néerlandaises, plus nombreuses, modernes et structurées. Les enjeux ne portent pas que sur le nombre des navires, leur capacité ou leur modernisation, avec une évolution souhaitable de la flotte vers des unités de type RHK (1000-1500 t) en remplacement des Freycinet. L'adaptation de la batellerie française à la concurrence touche aussi des questions de droit du travail, avec des niveaux de charges sociales différents, ou fiscales, par exemple en matière d'imposition des plus-values de cession des navires ou d'amortissement des emprunts contractés pour l'achat d'un nouveau bâtiment. Avec la réforme européenne de la réglementation et les nouvelles qualifications imposées aux bateliers, l'adaptation de la batellerie passe aussi par un effort en termes de formation.

La fédération régionale Norlink¹⁵² qui apporte son appui aux professionnels de la batellerie, à l'échelle de la région Hauts-de-France, vise, dans ce contexte, à renforcer sa capacité de prêt à taux zéro, dans le but de contribuer à la mise à niveau de la flotte fluviale, d'ici l'ouverture du canal. Ses moyens demeurent toutefois limités. Son directeur indique que le montant de l'encours total des prêts, consentis à une dizaine de professionnels, s'élève actuellement à 400 000 € environ. La fédération œuvre toutefois à porter prochainement à 1 M€ sa capacité totale de prêt à taux zéro. De même, la région Hauts-de-France a récemment créé un dispositif de soutien à la filière maritime et fluviale, en intégrant, en avril 2024, le fonds d'investissement Normandie littoral, à travers un apport de 1 M€. Depuis 2020, ce fonds a investi environ 2 M€ en finançant des projets entrepreneuriaux. Si ces initiatives présentent un caractère incitatif, les montants concernés paraissent néanmoins décorrélés des enjeux financiers globaux d'adaptation de la profession batelière, au regard du prix de vente des barges de transport, de l'ordre de plusieurs millions d'euros par unité.

Au-delà de cette adaptation nécessaire, les travaux du CSNE en eux-mêmes présentent de plus un risque pour la profession : son tracé doit se superposer sur une longueur de plusieurs kilomètres à celui de l'actuel canal du Nord, dans les secteurs 3 et 4¹⁵³ et le secteur 3 comprend une écluse de jonction avec la partie qui subsistera de l'actuel ouvrage. Le canal du Nord sera ainsi fermé à la navigation entre Allaines et Marquion pendant environ deux ans, avant la mise en service du CSNE. En novembre 2024, un groupe de travail spécifique réunissant VNF et la SCSNE a été créé, afin d'anticiper les conséquences pour les utilisateurs de cette fermeture, qui a été officiellement annoncée par la DGITM aux principaux acteurs concernés (transporteurs, céréaliers) le 4 mars 2025. Le risque majeur pour la profession serait de se trouver fragilisée, à l'horizon de la mise en service du CSNE, pour résister à la concurrence des acteurs belges et

¹⁵² Norlink est une association organisée en trois collectifs (Norlink Ports, Norlink Ferroviaires, Norlink Fluvial), destinés à regrouper les acteurs des secteurs concernés pour assurer leur promotion et permettre des travaux en commun. Norlink Fluvial, qui existe depuis plus de 70 ans, visait initialement à soutenir la batellerie artisanale à travers l'octroi de prêts à taux zéro. L'association bénéficie de subventions de l'État et de la région Hauts-de-France.

¹⁵³ Il convient de rappeler que le choix de retenir la construction d'un nouveau canal, en 1993, avait été préconisé au regard de la contrainte que constituait, aux yeux des rapporteurs, l'interruption du trafic sur le canal du Nord pendant les travaux, dans l'hypothèse concurrente d'une simple amélioration de gabarit de celui-ci (cf. *supra*).

néerlandais qui n'auront pas eu, eux, à subir ces aléas pendant la période de chantier. Cette baisse d'activité peut néanmoins être pondérée, dans une mesure difficilement évaluable, par l'utilisation prévue de la voie fluviale pour les travaux de construction du CSNE lui-même.

S'agissant des trafics opérés à travers les portions du canal du Nord concernées, VNF a étudié des itinéraires temporaires de substitution durant la phase de coupure, mais écarte à date cette piste coûteuse. Certains des principaux chargeurs, comme les représentants d'Intercéréales¹⁵⁴ estiment d'ailleurs que ces solutions sont peu opérantes, s'agissant principalement de petits canaux restreignant la possibilité pour des barges de se croiser. La fermeture du canal du Nord pendant une période durable présente ainsi le risque de faire perdre à certains professionnels l'usage du recours au mode fluvial. Elle pourrait en ce sens augmenter le trafic de poids lourds, notamment en matière de céréales.

¹⁵⁴ Intercéréales fédère les acteurs de la filière céréalière en France : producteurs, collecteurs, exportateurs et industriels de la transformation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les impacts environnementaux du CSNE sont importants, l'ouvrage affectant le cycle de l'eau à une échelle régionale, depuis le bassin de l'Oise. Il emporte également de lourdes conséquences, parfois inégalement mesurées, sur la biodiversité, les zones boisées, les zones humides, avec un volume de terres excavées et une dette carbone importants. La démarche « Éviter – Réduire – Compenser », portée par la SCSNE et renforcée par les exigences de l'autorité administrative, est, au regard du contenu des arrêtés d'autorisation environnementale et des avis de l'Autorité environnementale, à la hauteur du projet. Le niveau de dépenses consacrées spécifiquement aux milieux naturels et physiques est cependant plus limité.

Le projet de canal emporte enfin d'importants effets sur l'agriculture locale. Dans le cadre des contreparties destinées à compenser les pertes de terres agricoles, un projet de construction de réserves d'eau est évoqué. Son articulation avec la construction du CSNE, telle que souhaitée par ses promoteurs, soulève des enjeux de coordination.

Indépendamment des enjeux environnementaux, la réussite du CSNE reste conditionnée par la levée de diverses incertitudes. En matière de développement économique, si la région a produit des documents stratégiques pertinents, la déclinaison opérationnelle et les instruments à mobiliser, faute d'être totalement définis, peuvent encore actuellement faire défaut aux acteurs locaux, parfois faiblement structurés sur le plan administratif. De même, le syndicat mixte des ports intérieurs n'a pas encore acquis la structuration nécessaire.

La construction du CSNE est porteuse de risques pour la profession batelière française. Elle induira une mise en concurrence directe avec les flottes belge et néerlandaises, davantage structurées. De plus, la fermeture du canal du Nord pendant une période durable des travaux pourrait la fragiliser, en faisant perdre temporairement ou durablement à certains transporteurs, utilisateurs de l'actuel canal du Nord, l'usage du recours au mode fluvial.

S'agissant de VNF, futur exploitant de l'ouvrage, il faut relever l'important enjeu de sa capacité financière à mener à bien les adaptations, coûteuses, des liaisons fluviales adjacentes au futur canal, telles que, au sud de Compiègne, le projet MAGEO ou l'écluse des Fontinettes. Ces aménagements doivent donner tout leur sens au projet Seine-Escaut, particulièrement dans l'objectif, déterminant, de connecter le port de Dunkerque à un réseau fluvial performant et au canal Seine-Nord Europe lui-même, comme maillon central du dispositif. Au stade de l'exploitation, le canal entraînera d'importants coûts de fonctionnement pour VNF, en raison, principalement, de sa consommation énergétique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. accélérer la mise en œuvre des projets de ports intérieurs (SMPI, président de la région Hauts-de-France, 2026) ;*
 - 5. élaborer, en coordination avec les usagers du réseau fluvial des Hauts-de-France, un plan d'adaptation à la fermeture provisoire du canal du Nord (SCSNE, ministre chargé des transports, VNF, 2026).*
-

Liste des abréviations

AFAFE.....	Aménagement foncier agricole, forestier et environnemental
AFITF.....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AMO-COP	Assistance à maîtrise d’ouvrage-conduite opérationnelle du projet
AVP.....	Phase avant-projet (loi MOP)
BEI	Banque européenne d’investissement
CCI.....	Chambre de commerce et d’industrie
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CIADT.....	Comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire
CINEA.....	<i>European climate, infrastructure and environment executive agency</i> , agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l’environnement
Classe CEMT ...	Classe conférence européenne des ministres des transports (classification des gabarits de transport fluvial)
CGEDD	Conseil général de l’environnement et du développement durable (devenu IGEDD, inspection générale de l’Environnement et du Développement durable)
CNPN	Conseil national de protection de la nature
CSNE	Canal Seine Nord Europe
CTPBOH.....	Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques
DAE	Demande d’autorisation environnementale
DB	Direction du budget
DDT	Direction départementale des territoires (DDTM : direction départementale des territoires et de la mer)
DGALN.....	Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature
DGDAN	Délégation générale au développement de l’axe Nord
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGT	Direction générale du trésor
DREAL	Direction régionale <i>de l’environnement, de l’aménagement et du logement</i>
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l’environnement, de l’aménagement et des transports (Île-de-France)
DUP.....	Déclaration d’utilité publique
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPF.....	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPL.....	Établissement public local
EPN	Établissement public national
ERC.....	Éviter, réduire, compenser
ETPT	Équivalent temps plein travaillé

FININFRA	Mission d'appui au financement des infrastructures (ministère de l'économie)
GEIE.....	Seine-Escaut : groupement européen d'intérêt économique Seine-Escaut
IGF	Inspection générale des finances
MAGEO	Mise au gabarit européen de l'Oise
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
MOP	Maîtrise d'ouvrage public (loi MOP du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique)
OFB.....	Office français pour la biodiversité
ONF.....	Office national des forêts
PAC.....	Porter à connaissance
PCPA.....	Pôle commande publique et achats
PGE	Pôle gestion contractuelle
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
PRO.....	Phase projet (loi MOP)
RMA.....	Rapport de manquement administratif
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCA.....	Société concessionnaire d'autoroute
SCSNE	Société du canal Seine Nord Europe
SCSOH.....	Service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques
SMPI	Syndicat mixte des ports intérieurs (SMPICSNE pour syndicat mixte des ports intérieurs du canal Seine Nord Europe)
SOH.....	Sécurité des ouvrages hydrauliques
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TICPE.....	<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</i>
TOARC	Terrassements, ouvrages d'art, rétablissements de communication
TRI	Taux de rentabilité interne
VAN	Valeur actuelle nette
VNF.....	Voies navigables de France
ZAE.....	Zone d'activité économique

Annexes

Annexe n° 1 : liste des travaux et ouvrages attendus dans le cadre du réseau Seine-Escaut (extrait de la décision d'exécution (UE) 2024/1888 de la Commission européenne du 10 juillet 2024)	98
Annexe n° 2 : principales caractéristiques de l'ouvrage	103
Annexe n° 3 : principaux ouvrages associés au Canal Seine-Nord Europe	104
Annexe n° 4 : les instances de gouvernance de la SCSNE.....	108
Annexe n° 5 : les financements européens	111
Annexe n° 6 : les principales données financières de la SCSNE	113
Annexe n° 7 : la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques et les barrages.....	118
Annexe n° 8 : prélèvements autorisés dans les eaux souterraines (nappes phréatiques) et de surface par les arrêtés portant autorisation environnementale de construction et d'exploitation du Canal Seine-Nord Europe.....	120
Annexe n° 9 : coût des mesures environnementales	122
Annexe n° 10 : méthodologie d'analyse des marchés	124
Annexe n° 11 : capacité du canal Seine Nord Europe.....	125

**Annexe n° 1 : liste des travaux et ouvrages attendus dans le cadre
du réseau Seine-Escaut (extrait de la décision d'exécution (UE) 2024/1888
de la Commission européenne du 10 juillet 2024)**

**Seine Amont, de Nogent-sur-Seine à Paris :
amélioration des conditions de navigation d'ici à décembre 2030**

- amélioration des conditions de navigation, y compris la reconstruction des barrages (Beaulieu, Livon, Vives-Eaux) d'ici à décembre 2028, la réhabilitation des écluses (telles qu'Évry et Vigneux) et l'allongement et l'approfondissement de l'écluse Ablon d'ici à décembre 2029
- mise en place du contrôle à distance des écluses et des barrages d'ici à décembre 2027
- amélioration des installations de navigation et des services pour les utilisateurs d'ici à décembre 2027
- achèvement des études préparatoires d'ici à décembre 2025, travaux préparatoires visant à moderniser le tronçon entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine (28 km, y compris la construction d'un nouveau canal de 10 kilomètres) au gabarit CEMT Va d'ici décembre 2028, et début des principaux travaux d'ici décembre 2030

**Seine-Aval, de Suresnes au Havre :
modernisation et amélioration des conditions de navigation d'ici à décembre 2027**

- réhabilitation des écluses (telles que Méricourt Bougival, Suresnes, Andrésy, Notre-Dame-de-la-Garenne, Amfreville) et allongement de l'une des écluses de Méricourt d'ici à décembre 2026
- modernisation des barrages (Port-Mort, Poses, Méricourt, Bougival, Suresnes, Andrésy, Denouval) d'ici à décembre 2027, y compris le renforcement de la digue à Croissy-sur-Seine d'ici à décembre 2025
- mise en place du contrôle à distance des écluses et des barrages d'ici à décembre 2027
- amélioration des installations de navigation et des services pour les utilisateurs d'ici à décembre 2027
- construction de la passerelle de Poses-Amfreville d'ici à décembre 2026

**Oise, de Conflans-Sainte-Honorine à Compiègne : mise au gabarit CEMT Vb
et amélioration des conditions de navigation d'ici à décembre 2028**

- mise au gabarit CEMT Vb de l'Oise entre Creil et Compiègne (projet MAGEO : dragage, redéfinition des berges et protection des piles de pont, création du site de compensation hydraulique de Verneuil et des caractéristiques environnementales) d'ici à décembre 2028
- reconstruction du pont de Mours d'ici à décembre 2028
- mise en place du contrôle à distance des écluses et des barrages d'ici à décembre 2027

**canal Seine-Nord Europe, de Compiègne à Aubencheul-au-Bac :
construction et mise en service, au gabarit CEMT Vb et permettant le passage
de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux
d'ici à décembre 2030**

*Secteur 1 de Compiègne à Passel (18,6 km), comprenant la construction
de l'écluse de Montmacq*

- achèvement des travaux d'ici à décembre 2029
- mise en service du tronçon de voie navigable au plus tard en juin 2030

*secteur 2 de Passel à Allaines (46 km) traversant 33 communes, secteur 3 d'Allaines
à Etrécourt-Manancourt (15 km) traversant trois communes et secteur 4 d'Etrécourt-
Manancourt à Aubencheul-au-Bac (28 km) traversant 11 communes, comprenant
la construction des écluses de Noyon, Catigny, Allaines, Marquion- Bourlon,
Oisy-Le-Verger et l'écluse de jonction avec le canal du Nord,
jusqu'au sud de l'écluse d'Allaines, du bassin réservoir de Louette
et du pont-canal de 1,33 km traversant la vallée de la Somme :*

- autorisation environnementale unique d'ici à août 2024
- début des travaux principaux d'ici à septembre 2025
- achèvement des travaux d'ici à juin 2030
- mise en service du tronçon de voie navigable au plus tard en décembre 2030

**Axe Dunkerque-Escaut, comprenant le canal de Dunkerque de Valenciennes
à l'Escaut et à la dorsale wallonne, ainsi que la Deûle en direction de Gand :
dans le but de calibrer progressivement le canal pour le mettre au gabarit CEMT
Va (bidirectionnel) et Vb (unidirectionnel), et d'améliorer les conditions
de navigation, d'ici à décembre 2027**

Sur tous les tronçons

- une première phase d'études préliminaires visant à augmenter la capacité des écluses (par doublement et/ou allongement) d'ici à juin 2025
- mise en place du contrôle à distance des écluses d'ici à décembre 2025
- réaliser, d'ici à septembre 2027, des études pour déterminer les mesures d'adaptation de la hauteur des ouvrages d'ingénierie de l'axe Dunkerque-Escaut pour le passage de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux
- garantir progressivement des conditions de navigation adéquates pour les navires d'un gabarit CEMT Va d'ici à décembre 2027

Tronçon d'Arleux à Deulemont

- mise au gabarit CEMT Va (double sens) et Vb (sens unique) de la Deûle d'ici à juin 2024
- allongement de l'écluse Quesnoy-sur-Deûle d'ici décembre 2026

Tronçon de Bauvin à Dunkerque

- défenses de berges du canal Aire Neufossé (phases 1 et 2) d'ici à décembre 2026 et défenses de berges et réhabilitation de la ligne d'eau des biefs des Fontinettes d'ici à décembre 2027
- études pour la réhabilitation de la tête aval et des terre-pleins de l'écluse des Fontinettes, d'ici à décembre 2030

Dorsale wallonne, de Pommerœul à Namur : mise au gabarit CEMT Va d'ici à décembre 2030*Sur tous les tronçons*

- mise en place du contrôle à distance des barrages et des écluses d'ici à décembre 2030

Tronçon de Pommerœul à Seneffe

- mise au gabarit CEMT Va, comprenant l'adaptation du canal Nimy-Blaton- Péronnes et la construction de l'écluse d'Obourg (CEMT classe Va), à côté de l'actuelle (CEMT classe IV), l'achèvement des travaux étant prévu d'ici à décembre 2030

Tronçon de Seneffe à Charleroi

- mise au gabarit CEMT Va et construction de nouvelles écluses respectivement à Marchienne, Gosselies et Viesville (CEMT Va) à côté des écluses existantes (CEMT IV), achèvement d'ici à décembre 2030

Tronçon de Charleroi à Namur

- amélioration des possibilités de franchissement et des conditions de navigation, avec la finalisation des études d'ici à décembre 2024 et l'achèvement des travaux d'ici à 2030

Haut-Escaut*En Région wallonne (Belgique)*

- augmentation de la capacité moyennant un doublement des écluses et sécurisation des sites des écluses par l'adaptation des écluses d'Hérinnes et de Kain, avec la finalisation des études d'ici à décembre 2026 et l'achèvement des travaux d'ici à décembre 2030

En Région flamande (Belgique)

- finalisation des études en vue d'une mise au gabarit CEMT Vb des écluses d'ici à juin 2024 et élaboration d'un plan de mise en œuvre technique et financier d'ici à juin 2025

Lys : mise au gabarit CEMT Vb (sens unique) et Va (double sens), permettant le passage de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux, d'ici à décembre 2030, comprenant :*En Région flamande (Belgique), entre Gand et Wervik*

- recalibrage au gabarit Vb, comprenant le relèvement des ponts permettant le passage de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux :

- sur le tronçon Deinze-St-Baafs-Vijve d'ici à décembre 2026
- sur le tronçon St-Baafs-Vijve-Harelbeke d'ici à décembre 2028
- - sur les tronçons Harelbeke-Menen et Menen-Wervik d'ici à décembre 2030

En Région wallonne (Belgique), dans la commune de Comines

- sécurisation de la navigation, en particulier grâce à la modernisation du barrage et de l'écluse à Comines, d'ici à décembre 2030

En France, entre Deûlémont et Comines

- mise au gabarit CEMT Vb d'ici à décembre 2025

Réseau de liaison en Flandre

- études pour la modernisation des tronçons flamands des voies navigables intérieures directement reliés à la liaison principale Seine-Escaut, d'ici à décembre 2024
- mise au gabarit CEMT Va, permettant le passage de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux, des liaisons avec les ports maritimes de Zeebrugge (canal Gand-Bruges) et Anvers (Escaut maritime supérieur), d'ici à décembre 2024
- mise au gabarit CEMT Va des canaux de Roeselare-Lys et Bossuit-Courtrai, d'ici à décembre 2024
- élaboration d'un plan de mise en œuvre technique et financier, y compris une évaluation détaillée des priorités, pour les modernisations nécessaires des tronçons précités, d'ici à décembre 2025

Réseau de liaison en Wallonie : de Péronnes à Pommeroeul, sur le canal Nimy-Blaton-Péronnes

- réalisation d'études, notamment en vue d'une modernisation par la mise au gabarit CEMT IV complète d'ici à décembre 2030 et élaboration d'un plan de mise en œuvre technique et financier des modernisations nécessaires d'ici à décembre 2030

k) Seneffe-Anvers

Sur les tronçons flamands et wallons

- réalisation d'études, notamment en vue d'une mise au gabarit CEMT IV complète d'ici à décembre 2024 et élaboration d'un plan de mise en œuvre technique et financier des modernisations nécessaires d'ici à décembre 2025

Sur le tronçon wallon

- modernisation et sécurisation des sites du plan incliné de Ronquières et de l'écluse d'Ittre d'ici à décembre 2030
- mise en place du contrôle à distance pour l'écluse d'Ittre d'ici à décembre 2030

Actions générales

- élaboration d'un cadre stratégique, coordonné entre les différentes parties, afin de promouvoir le déploiement complet d'une infrastructure pour carburants alternatifs sur l'ensemble du réseau Seine-Escaut, conformément aux cadres d'action nationaux présentés par la Belgique et la France dans le cadre de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil (11), d'ici à décembre 2024, en vue d'une mise en œuvre progressive d'ici à décembre 2030
- mise en œuvre de services de gestion du trafic et des transports transfrontaliers intégrés et efficaces sur l'ensemble du réseau Seine-Escaut, y compris la mise en œuvre intégrale des SIF conformément à la directive 2005/44/CE du Parlement européen et du Conseil (12), d'ici à décembre 2028
- développement de plateformes logistiques multimodales sur le réseau Seine-Escaut d'ici à décembre 2030

Annexe n° 2 : principales caractéristiques de l'ouvrage

	Longueur	Communes rejointes	Principaux ouvrages prévus	Particularités	Coût estimé (protocole financier initial de 2019, € HT ₂₀₁₆)
Secteurs géographiques					
Secteur 1	19 km	Compiègne – Passel	Sept rétablissements routiers ; écluse de Montmacq ; trois quais de transbordement	Reprise partielle du canal latéral à l'Oise, secteur le plus urbanisé du tracé	468 M€
Secteur 2	49 km	Passel – Allaines	Deux écluses (Noyon, Campagne), trois ports intérieurs (Noyon, Péronne, Nesle), un quai de transbordement, 29 rétablissements routiers	Secteur au plus grand linéaire	874 M€
Secteur 3	11 km	Allaines – Etrécourt-Manancourt	Écluse de jonction avec le canal du Nord destinée à demeurer en eaux, réserve de Louette, port de plaisance, écluse d'Allaines	Zone du remblaiement partiel envisagé du canal du Nord	312 M€
Secteur 4	30 km	Etrécourt-Manancourt – Aubencheul-au-Bac	Deux écluses (Marquion et Oisy-Verger), port intérieur de Cambrai-Marquion, deux rétablissements autoroutiers (A2 et A26), un quai de transbordement		641 M€
Secteurs techniques					
Secteur 5		Ensemble du tracé	Écluses et systèmes	Secteur comprenant l'ensemble des écluses, à l'exception de celle de Montmacq (secteur 1) et le réseau de fibre les reliant.	931 M€
Secteur 6	1,3 km	Cléry-sur-Somme, Biaches, Péronne	Pont-canal de la Somme	Le pont-canal de la Somme est présent géographiquement dans le secteur 2. Il permet le franchissement du canal de la Somme et de ses bras non navigables.	272 M€

Source : SCSNE, à partir du manuel de projet et du livret des coûts de la société

Annexe n° 3 : principaux ouvrages associés au Canal Seine-Nord Europe

Le projet MAGEO

Envisagé dès les années 70 puis relancé à compter de 2017, le projet MAGEO figure parmi les objectifs les plus significatifs cités par la décision d'exécution de la Commission européenne.

Localisé en aval du canal, entre Compiègne et l'écluse de Creil, il est porté par VNF en qualité de maître d'ouvrage et vise à permettre des conditions de circulation semblables à celles du CSNE (gabarit Vb) sur 42 kilomètres de voies navigables. Les opérations consistent principalement en l'approfondissement du chenal de l'Oise, portant le mouillage de trois mètres à quatre mètres, ainsi qu'à son élargissement, notamment par le rescindement de berges, de nature à améliorer les conditions de navigation, rendant possible le passage de navires de 180 mètres.

La décision d'exécution indique une date de livraison attendue en décembre 2028. Cette échéance est cependant difficile à satisfaire, au regard des difficultés de financement rencontrées. Le projet souffre également d'un surcoût d'ores et déjà évalué à 100 M€ par rapport à la configuration de projet validée en 2023. Initialement attendu pour juin 2025, l'arrêté d'autorisation environnementale est reporté, le dossier souffrant de nouveaux délais à la suite de la découverte à l'été 2024 d'une espèce protégée sur le tracé du projet. Le projet, retardé, n'a pas été retenu dans le cadre des financements européens du MIE 2.3. Cette situation oblige VNF à reconsidérer le calendrier initial de l'opération, dont les travaux devaient initialement débiter à l'automne 2025, pour une mise en service en 2030. Dans son scénario préférentiel, le maître d'ouvrage se place désormais dans un calendrier qui verrait l'obtention de l'autorisation environnementale survenir en 2026, avec un bouclage du plan de financement et une attribution de fonds européens au titre du MIE 3 en 2028. Le calendrier des travaux, dans ce scénario, permettrait d'envisager une mise en service en 2035. Le coût estimé en euros courants est désormais réévalué à 535 M€, à comparer aux 434,6 M€ que retenait la formalisation du projet en 2023 dans l'hypothèse initiale d'une mise en service en 2030. L'opérateur a étudié d'autres scénarios, moins favorables, dans lesquels l'Union européenne n'octroierait qu'une partie des fonds en 2028. Cette situation conduirait à un report de la mise en service à 2040 et à un surcoût de 32,5 M€, le projet ressortant alors à 577,5 M€. Dans un autre scénario, encore moins favorable, l'opérateur propose de phaser le projet en deux étapes de façon à surmonter les difficultés de financement. Dans cette configuration, le surcoût se monte à 84,3 M€ par rapport au scénario préférentiel, pour une mise en service toujours attendue en 2040.

Si, comme l'indique la direction générale de VNF, le projet MAGEO ne peut aboutir, au mieux, avant 2035, en escomptant que le projet puisse bénéficier du prochain train de financements européens, en 2028, le défaut de réalisation conduira logiquement à une limitation de trafic au sud du canal, du fait de la réduction de gabarit, et à la réduction de la capacité d'échanges avec le bassin de la Seine.

Par ailleurs, même pleinement réalisé, MAGEO comporte intrinsèquement des limitations, en particulier une hauteur libre minimale de seulement 5,25 mètres, garantissant un passage de barges à deux niveaux de conteneurs (contre sept mètres sur le CSNE). Initialement, le programme MAGEO prévoyait un rehaussement des ponts à sept mètres, de nature à permettre le passage de bateaux convoyant trois couches de conteneurs (22 ponts concernés), ce qui aurait assuré une homogénéité plus pertinente.

La reconstruction du pont-rail de Mours

La reconstruction du pont-rail de Mours est directement liée au projet MAGEO. Listé par la décision d'exécution, ce pont est le seul pont de l'Oise à ne pas offrir aux bateaux un tirant d'air suffisant pour la navigation de grand gabarit. Sous maîtrise d'ouvrage de la SNCF et financement par VNF, sa démolition en vue d'un rehaussement des voies est une nécessité. Comme MAGEO, le projet est éligible aux financements européens au titre de la décision d'exécution de 2024. Les premières études de reconfiguration de l'ouvrage ont été cofinancées par l'Europe, l'État et les collectivités. La SNCF a produit les études PRO à la fin 2024. Le dossier d'autorisation environnementale est à l'instruction, l'arrêté d'autorisation étant attendu pour la mi-2026. Au stade des études de projet, l'ouvrage a été évalué à 58,5 M€²⁰²⁴, dont 5 M€ étaient déjà financés au titre des études. Le plan de financement n'est pas complètement défini à ce stade, mais VNF propose d'associer ce projet à MAGEO dans le cadre de la demande de subvention européenne en 2028. En tout état de cause, les travaux, non encore engagés, doivent durer trois ans, avec une nécessité de réservation des plages de travaux de deux à trois ans en amont. Dans ses projections, sur la base d'une obtention de financements européens en 2028, VNF envisage une mise en service concomitante à celle de MAGEO, soit 2035. Le coût serait alors réévalué à 69 M€ courants. Un scénario moins favorable, lié au retard dans l'obtention des financements et à un décalage de lancement des travaux, envisage une mise en service en 2039 pour un coût rehaussé à 75,4 M€ courants.

La liaison Dunkerque-Escaut et la problématique du relèvement des ponts

Au nord du futur CSNE, la décision d'exécution prévoit uniquement la réalisation « *d'ici à septembre 2027, [d'] études pour déterminer les mesures d'adaptation de la hauteur des ouvrages d'ingénierie de l'axe Dunkerque-Escaut pour le passage de bateaux transportant des conteneurs empilés sur trois niveaux* ».

À l'horizon de la mise en service du CSNE, de fait, l'ensemble du réseau grand gabarit reliant le port de Dunkerque, le CSNE et le réseau belge via la Deûle et la Lys mitoyenne ou via l'Escaut¹⁵⁵ ne permettra que la circulation de barges de deux niveaux de conteneurs au maximum. Les parties adjacentes des réseaux fluviaux flamand et wallon¹⁵⁶ supportent des limitations de même type, qui ne permettront pas, y compris à l'issue de la réalisation du programme Seine-Escaut prévu par la décision d'exécution européenne, une navigation à trois couches de conteneurs.

Cette configuration est ainsi distincte de la partie septentrionale du réseau belge, sur laquelle s'étend notamment le canal Albert, reliant Anvers à Liège. Ce dernier ouvrage a bénéficié récemment du rehaussement de ses ponts à 9,1 mètres, permettant le passage à quatre niveaux de conteneurs.

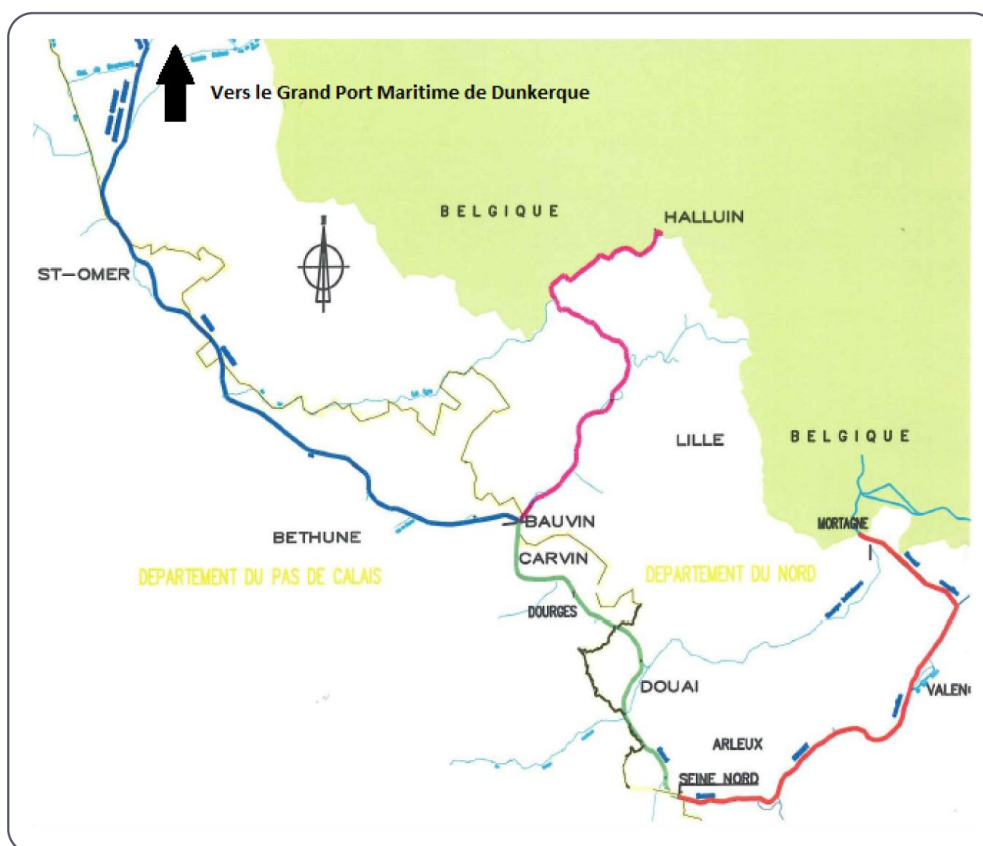
Selon la DGITM, diverses études seront conduites sur la possibilité de relever les hauteurs de ponts sur l'axe Dunkerque-Escaut et sur la Deûle, conformément à la décision européenne d'exécution de juillet 2024. Elles viseront notamment à identifier et à proposer des sections à traiter en priorité, dans l'objectif d'aménager progressivement le réseau, à échéance de plusieurs décennies.

¹⁵⁵ Les liaisons Dunkerque-Bauvin, Bauvin-Mortagne-du-Nord et Bauvin-Deûlémont-Belgique sont d'ores et déjà à grand gabarit mais ne disposent pas d'un tirant d'air supérieur à 5,25 mètres (2 couches de conteneurs).

¹⁵⁶ Il s'agit respectivement des liaisons Lys-en-Flandres et Condé-Pecq, voies d'accès au réseau belge desservant in fine les ports belges et néerlandais.

VNF dispose de pré-études sur ce sujet, déjà relativement anciennes (2009, 2013), ayant été confiées à des bureaux d'études. Celles-ci visaient à obtenir une vision complète des ouvrages concernés par un objectif de relèvement à sept mètres des ponts du réseau Dunkerque-Escaut et à identifier d'éventuelles difficultés techniques particulières. À la suite de la pré-étude de 2013, VNF a procédé à une estimation du coût du relèvement à sept mètres de l'ensemble des ouvrages de ce secteur (cf. carte *infra*)¹⁵⁷, représentant 159 passerelles et ponts routiers ou ferrés. Le montant total de ces opérations était évalué à 1,8 Mds€, valeur 2013 – en ne tenant pas compte de deux ouvrages particulièrement complexes – pour lesquels l'évaluation apparaissait trop difficile et qui étaient donc retirés de cette évaluation¹⁵⁸. En conclusion, VNF constatait l'impossibilité financière de ce projet¹⁵⁹.

Carte n° 3 : réseau Dunkerque-Escaut et liaisons adjacentes



Source : VNF, étude relative au relèvement des ponts routiers et ferrés à sept mètres par rapport à la ligne d'eau de référence

¹⁵⁷ Liaisons Bauvin-Dunkerque, Bauvin-Halluin, Bauvin-Aubencœur et Aubencœur-Mortagne.

¹⁵⁸ À noter qu'une étude de 2023 du CEREMA, commandée par la DGITM, identifie 173 ouvrages à relever sur le secteur Nord-Pas de Calais pour dégager une hauteur libre de 7 mètres au-dessus de la ligne d'eau de référence. Sur le secteur MAGEO et aval de l'Oise, le cabinet souligne les difficultés de l'évaluation, compte tenu de l'absence de mesure de la ligne d'eau de référence avant finalisation des travaux, mais identifie, outre le « point dur » du pont de Mours, une vingtaine d'ouvrages seulement, sur 44, garantissant une hauteur libre de 7 mètres et plus.

¹⁵⁹ « Le financement de l'opération dans son ensemble ne semble pas réaliste au regard des capacités financières des différents partenaires et des projets d'aménagement prioritaires prévus sur le réseau à grand gabarit du Nord-Pas-de-Calais » - note méthodologique de la direction régionale Nord Pas-de-Calais de VNF, « Relèvement des ponts routiers, autoroutiers et ferrés », 2013.

Selon la DGITM, la capacité de navigation à trois couches de conteneurs ne constitue pas une condition *sine qua non* de la compétitivité du mode fluvial pour ce type de transport. Néanmoins, cette donnée, directement liée à la problématique des tirants d'air sur le réseau, est de nature à avoir une incidence sur les choix des transporteurs et les perspectives de report modal. En novembre 2017, les CESER (conseil économique, social et environnemental) des régions Hauts-de-France, Normandie et Ile-de-France s'étaient associés pour formuler les conditions de réussite nécessaires de la complémentarité de l'axe Seine et de l'axe Nord, dans le contexte du lancement du projet MAGEO et du CSNE. Leur déclaration commune indiquait que « *l'optimal concurrentiel du transport fluvial de conteneurs est assuré avec l'emport de 3 couches et plus* » et qu'un « *tirant d'air de 7 mètres sous les ponts doit être assuré*¹⁶⁰ ».

En termes de capacité de transport des conteneurs, ces circonstances aboutissent à un défaut de cohérence entre le CSNE, ouvrage performant, et les segments de navigation qui l'entourent, au nord comme au sud, les perspectives d'harmonisation relevant de l'hypothétique et du long terme.

L'écluse des Fontinettes

L'écluse des Fontinettes est localisée à Arques (Pas-de-Calais), sur le canal à grand gabarit de Neufossé reliant le port maritime de Dunkerque au réseau fluvial à grand gabarit du Nord-Pas-de-Calais et au futur canal. Il s'agit d'une écluse de 145 mètres de long, avec une hauteur de chute importante (13 m), qui revêt une importance stratégique : d'une part elle s'avère strictement nécessaire au port de Dunkerque pour assurer son accès au réseau fluvial, d'autre part elle garantit le lien avec le CSNE et son réseau de ports intérieurs, permettant au grand port de s'inscrire dans le tissu économique de la région, pour renforcer son hinterland.

En service depuis 1967, l'écluse souffre aujourd'hui d'importants désordres, qui font l'objet d'une surveillance accrue de la part de VNF161 et qui seront de nature à affecter gravement l'exploitation de l'ouvrage. Plus précisément, VNF estime que d'ici 2035, une intervention lourde de régénération de l'écluse sera nécessaire, qui contraindra à une fermeture pendant environ une année. Un tel délai, qui serait synonyme d'impossibilité prolongée d'accès du grand port maritime de Dunkerque au réseau fluvial, impose le doublement de l'écluse, en sus de travaux de régénération de l'ouvrage dans sa forme actuelle.

Les travaux sont évalués au montant considérable de 268 M€, un montant que VNF est hors de capacité de financer sur fonds propres. L'établissement escompte donc, outre les contributions de l'État et de la région Hauts-de-France, un versement européen à hauteur de 109 M€, au titre du futur MIE 3. À ce jour, les recettes déjà perçues, au titre des études préalables ne s'établissent qu'à 17,2 M€.

¹⁶⁰ « Axe Seine – canal Seine Nord Europe : une complémentarité à bâtir, des conditions de réussite à définir au service du développement des trois régions », groupe de travail inter-CESER, novembre 2017.

¹⁶¹ Les désordres constatés par VNF sont les suivants : gonflement du béton de la poutre située au-dessus de la porte aval, déplacement et fissuration de la tête aval, fissures dans les aqueducs et dans les évacuateurs, circulation d'eau dans le terre-plein rive gauche.

Annexe n° 4 : les instances de gouvernance de la SCSNE

La présente annexe liste l'ensemble des conseils, commissions, comités et groupes de travail de la SCSNE prévus par les textes (décret statutaire), par convention (convention de 2019) ou mises en place par décision du directoire. Cette liste ne comprend cependant pas certaines instances spécifiques créées par le conseil de surveillance, relatives au déploiement territorial du projet (telles que les instances de mise en œuvre de la démarche Grand Chantier et des contrats territoriaux de développement) qui s'ajoutent donc à celles listées ci-dessous.

Les instances de gouvernance prévues par le décret de 2017 modifié

Le conseil de surveillance

Il délibère sur les grandes orientations stratégiques de l'établissement public, et exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement public. Cela concerne notamment :

- les programmes relatifs à la réalisation des infrastructures que la société doit construire, leurs évolutions et la définition des opérations d'investissement nécessaires à la réalisation de ces infrastructures ;
- les principaux actes qui concernent le fonctionnement interne de la société, notamment les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel, le compte financier et l'affectation des résultats, le budget initial et les budgets rectificatifs, etc. ;
- les opérations d'investissement proposées par le directoire et qui sont d'un montant de plus de 5 M€ HT et sur les transactions de plus de 40 000 € HT (délibération du 11 juin 2020).

Le directoire

Il comprend trois membres et constitue la direction générale de la société. Le président du directoire porte le titre de directeur général. Le directoire dispose de larges prérogatives, à l'exclusion de celles réservées au conseil de surveillance. Il peut en effet agir « en toute circonstance au nom de l'établissement public » (article 18 du décret de 2017).

Le comité stratégique

Un comité stratégique a été institué auprès du conseil de surveillance. Sa composition est nettement plus large que celle du conseil de surveillance, puisqu'outre les acteurs publics, notamment les communes et EPCI concernés par l'emprise de l'infrastructure, il comprend des représentants des organisations syndicales les plus représentatives dans le secteur de la navigation intérieure, des utilisateurs du transport fluvial, des chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture, métiers) ou encore des associations environnementales agréées. Il s'agissait donc, pour les auteurs de l'ordonnance de 2016, d'instaurer un espace d'information et de concertation avec des acteurs qui ne pouvaient matériellement pas être représentés au conseil de surveillance, sur le modèle de ce qui a été effectué pour la Société du Grand Paris (SGP). Il n'a formellement jamais été constitué, ni réuni depuis la séance inaugurale du 22 novembre 2019 pour la signature de la convention de financement.

Les commissions prévues par le décret statutaire de la société

Les commissions des contrats, des engagements et des risques et des rémunérations

Ces trois commissions, prévues par le décret de 2017 modifié, ont été créées par délibération du 11 juin 2020 à la suite de la transformation de la société en établissement public local, en remplacement des trois commissions préexistantes. La commission des contrats émet un avis, préalablement à la signature de la décision d'attribution, sur tout projet de marché ou d'accord-cadre au-delà des seuils définis par le conseil de surveillance¹⁶². Elle est également saisie pour tout projet d'avenant entraînant une augmentation de plus de 5 %, ou entraînant une variation significative des tarifs ou des conditions d'exécution sur un contrat sur lequel elle s'est prononcée. À chaque conseil de surveillance, un rapport d'information des avis rendus par la commission est préparé par le directoire.

Le comité des engagements et des risques (CER) émet un avis motivé sur les projets de contrats ainsi que sur les projets de décision du conseil de surveillance que celui-ci décide de lui soumettre et sur ceux dont le directoire le saisit au regard, notamment, des montants de dépenses que le projet de décision entraîne ou est susceptible d'entraîner, directement ou indirectement. Le CER assure également les fonctions de comité d'audit. Il est saisi pour les projets de contrat dépassant 500 000 € HT (marchés de fournitures et études), ou 5 M€ HT (travaux).

Enfin, la commission des rémunérations est chargée de donner un avis sur les recrutements de tout personnel au-delà d'une rémunération brute annuelle fixée dans le règlement intérieur de cette commission. Elle fixe également la rémunération des membres du directoire. Elle est aussi consultée sur les montants des indemnités de licenciement et ceux des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle de contrat au-delà d'un seuil fixé dans son règlement intérieur.

Les comités d'experts mis en place sur la suggestion du directoire

Trois comités experts ont été mis en place à l'initiative du directoire de la société. Leur rôle est de veiller à l'avancement du projet.

Le comité scientifique et technique (CST)

Il avait été conçu initialement par VNF qui, dès le lancement du projet de canal en 2004, avait souhaité s'associer le concours d'un comité d'experts scientifiques et techniques. Réinstitué par une décision de la société en mai 2018, il est composé de trois commissions thématiques (ouvrages enterrés ; écluses ; ouvrages d'art). Il examine des questions d'ordre technique afin de donner un avis relatif aux questions soumises par la SCSNE sur la conception du projet aux stades AVP et PRO, et au niveau des variantes que pourront proposer les entreprises consultées.

Le comité stratégique des achats techniques, ou comité technique « allotissement »

Créé par décision de la société en mai 2018, il examine la stratégie d'allotissement du projet de canal et des marchés envisagés. Il donne également un avis motivé sur les questions

¹⁶² 500 000 € HT pour les marchés de fourniture et services, 5 M€ HT pour les marchés de travaux.

techniques, l'innovation et la transition énergétique. En 2024, il s'est réuni à quatre reprises pour assurer le suivi des modifications d'allotissement proposées pour les secteurs 2 à 5, examiner le dossier PRO du secteur 4 en vue de la préparation du dossier d'investissement. Il a été informé du contenu du référentiel contractuel des marchés de travaux et a donné des avis sur les politiques innovation et transition énergétique.

L'observatoire de l'environnement

Créé par décision de la société en mai 2018, il fait partie des engagements liés à la déclaration d'utilité publique. Il a été officiellement réinstallé en mars 2019. Comprenant, outre sa formation plénière, trois commissions thématiques (hydraulique et hydrologie ; espaces naturels et biodiversité ; architecture et paysages), il est conçu comme une instance d'expertise indépendante, et a pour objectif de suivre les incidences du CSNE sur l'environnement sur une période étendue à 10 ans après sa mise en service. Toutefois, il est dans les faits une instance dépendante des moyens que lui alloue la société du canal, et son activité apparaît modeste et peu valorisée.

Les comités issus de la convention de financement et de réalisation de 2019

Le comité de suivi de la convention de financement et de réalisation

Il a été instauré par l'article 13 de la convention. Composé de deux co-présidents désignés par l'État et la région Hauts-de-France, et d'un représentant de chacune de parties à la convention, il est chargé du suivi précis du coût du projet, au regard du budget de référence, ainsi que de l'actualisation du coût à terminaison. Il est ainsi notamment chargé d'examiner les échéanciers de paiements, les plans pluriannuels de financement et les plans de levée de la dette.

Le comité consacré au portage de l'emprunt des collectivités territoriales

Conformément à l'article 7 de la convention, fixant le montant des contributions et posant les choix des modalités de financement pour la contribution des collectivités territoriales signataires, un comité de suivi spécifique à ce sujet a été mis en place début 2024. Il se réunit à l'issue du comité de suivi de la convention de financement.

Le groupe technique relatif à la contribution d'équilibre

Le comité de suivi de la convention de financement du 5 avril 2023 a validé le principe de l'installation d'un groupe de travail consacré à la contribution d'équilibre prévue par l'article 8 de la convention de financement et de réalisation de 2019. Ce groupe de travail s'est réuni en 2024.

Annexe n° 5 : les financements européens

Tableau n° 7 : la situation des financements européens

<i>En M€</i>	2021 et <	2022	2023	2024	2025*	Après 2025	Total
MIE 1 montant maximum de subvention attribué							163
MIE 1 perçu par la société au 31/12/2024	48	34	21	8			111
MIE 1 solde					48,4		48,4
MIE 1 subvention estimée effective (A)	48	34	21	8	48,4	0	160
MIE 2.2 subvention obtenue pour la période 2024-2027 (B)			405				405
MIE 2.2 avance perçue (novembre 2023)			101				101
MIE 2.2 financement des dépenses 2024.					38		38
MIE 2.2 produits à recevoir (financement des dépenses 2025)						45	45
Solde théorique MIE 2.2 restant à percevoir après 2026						221	221
MIE 2.3 subvention obtenue pour la période 2024-2027 (C)				300			300
MIE 2.3 avance perçue (novembre 2023)				105			105
MIE 2.3 estimation du 1 ^{er} versement intermédiaire (inscrit en recette d'investissement au compte financier 2024 – produit à recevoir) en 2025, couvrant les dépenses réalisées en 2024.						2	2
MIE 2.3 produits à recevoir (financement des dépenses 2025)						17	17
Solde théorique MIE 2.3 restant à percevoir après 2025						176	176
Total des subventions obtenues (A +B +C)							865
Total exécuté au 31 décembre 2025							198
Total des avances perçues et produits à recevoir							270
Reste théorique à percevoir après 2025							397

Source : juridictions financières, à partir des documents financiers de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

Le montant maximal de subventions accordées à la SCSNE est de 868 M€.

Au titre du MIE 1, ce montant plafond était de 163 M€. Il couvrait les dépenses du démarrage du projet jusqu'à 2023 inclus. Le MIE 1 est donc clôturé. 111 M€ ont été perçus par la société au 31 décembre 2024. Elle a remis le rapport de clôture en fin d'année 2024. Il a permis de débloquent le solde de la subvention versé courant 2025. Au final, la subvention perçue au titre du MIE 1 s'élèverait à 160 M€, soit 3 M€ de moins que le montant maximal.

Pour la période 2024-2027, la société peut compter sur 705 M€ maximum de subventions.

Elle a répondu à l'appel à projet relatif au MIE 2.2 en 2023, au titre duquel elle peut compter sur 405 M€ maximum pour financer les dépenses suivantes :

- les dépenses transverses (MOA et AMO) et les dépenses d'études tous secteurs confondus ;
- les dépenses de travaux du secteur 1 ;
- les dépenses de déviations de réseaux concessionnaires des secteurs 1 à 6 ;
- les dépenses de travaux environnementaux du secteur 1 et des secteurs 2 à 6 (pour les sites hors DUP).

La SCSNE a obtenu 101 M€ au titre d'une avance, en novembre 2023. Le 1er versement intermédiaire a été effectué en 2025 et a couvert les dépenses réalisées de l'année 2024, pour un montant de 38 M€.

Elle a également répondu à l'appel à projet relatif au MIE 2.3 en 2024, au titre duquel elle peut compter sur 300 M€ maximum de subvention, pour financer les dépenses suivantes :

- les dépenses de travaux préparatoires et une partie des travaux principaux des secteurs 2 à 6 ;
- les dépenses de travaux environnementaux des secteurs 2 à 6 (sites dans la DUP) ;
- les dépenses liées aux contrôles durant tout le chantier réalisé par les organismes barrage agréés.

La SCSNE a obtenu un montant de 105 M€ au titre d'une avance, en novembre 2024. Le 1er versement intermédiaire devrait être effectué après 2025 et couvrira les dépenses réalisées de l'année 2024. La recette d'investissement correspondante, inscrite dans les comptes de la société au 31 décembre 2024, est estimée à 2 M€ (produit à recevoir).

À compter de 2028, les dépenses seraient couvertes par le MIE 3.

Annexe n° 6 : les principales données financières de la SCSNE

Le compte de résultat¹⁶³

Tableau n° 8 : les recettes de 2017 à 2024

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	2025*
<i>Recettes réelles d'exploitation (A)</i>	0	0	0	0,05	0,11	0,97	0,38	0,63	2,15	0,31
<i>dont recettes liées à la dette portée</i>	0	0	0	0	0	0	0,11	0,33	0,44	0,27
<i>Recettes réelles d'exploitation, hors dette portée (B)</i>	0	0	0	0	0	0	0,27	0,30	1,71	0,04
<i>Recettes réelles d'investissement (C)</i>	8,07	20,80	19,93	96,23	90,97	137,18	205,13	197,99	776,32	196,59
<i>dont recettes liées à la dette portée</i>	0	0	0	0	0	0	120	60	180	57
<i>Recettes réelles d'investissement, hors dette portée (D)</i>	8,07	20,80	19,93	96,23	90,97	137,18	145,13	137,99	656,32	139,59
<i>Recettes réelles, hors dette portée=B+D</i>	8,07	20,80	19,93	96,28	91,09	138,15	145,40	138,29	658,03	139,63
<i>Recettes d'ordre E</i>	0	0	0	6,63	8,57	11,03	13,44	18,62	58,30	20,34
<i>Recettes totales =A+C+E</i>	8,07	20,80	19,93	102,91	99,66	149,18	218,96	217,25	836,76	217,24

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers et comptes administratifs de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

¹⁶³ Établissement public local, la société doit respecter le principe d'équilibre budgétaire des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, fixé par l'article L 2224-1 du CGCT. L'équilibre de la section d'exploitation est ainsi assuré, d'une part, par une écriture de reprise d'une partie des subventions d'investissement perçues en recettes d'exploitation par des mouvements d'ordre, et d'autre part, par une écriture d'immobilisation de la production, ce qui conduit à constater un solde nul sur cette section. En raison de la vocation unique de la société, la construction du canal, l'ensemble des charges est donc intégré au projet par le biais de la production immobilisée, et le compte de résultat de la société est structurellement équilibré. Une écriture d'ordre mouvementant le budget permet de faire passer des charges du compte de résultat vers l'actif du bilan (coûts directs et indirects) : 12,3 M€ en 2024 (sur 13,6 M€ de charges de l'exercice).

Tableau n° 9 : les dépenses de 2017 à 2024

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	2025*
<i>Dépenses totales (A)</i>	10,52	18,94	27,09	49,24	103,30	96,41	173,86	207,72	687,09	217,97
<i>dont dépenses d'ordre (B)</i>	0	0	0	6,63	8,57	11,03	13,44	18,62	58,30	20,34
<i>dont dépenses liées à la dette portée ©</i>	0	0	0	0	0	0	60,11	63,33	123,44	60,27
Dépenses réelles hors dette portée = A-(B+C)	10,52	18,94	27,09	42,61	94,74	85,38	100,30	125,77	505,35	137,36

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers et comptes administratifs de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

Tableau n° 10 : vue abrégée du compte de résultat de la SCSNE

En M€ - au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
<i>Charges de fonctionnement</i>	2,48	5,38	5,16	5,32	7,90	10,35	11,17	13,07	16,02
<i>dont charges de personnel</i>	0,49	1,79	2,59	3,05	5,39	6,43	7,19	8,09	9,01
<i>Charges d'intervention</i>	0,07	0,02	0,16	0	0	0	0	0	0
<i>Charges financières</i>	0,03	0,004	0	0	0	0	0,11	0,33	0,27
<i>Charges exceptionnelles</i>	0	0	0	0,11	0,08	0,09	0,12	0,20	0,03
<i>Résultat de l'exercice (excédent)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL CHARGES	2,59	5,41	5,32	5,43	7,98	10,44	11,40	13,60	16,32
<i>Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0,001	0,001
<i>Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité)</i>	2,59	5,41	5,26	5,38	7,61	9,15	10,70	12,36	14,33
<i>dont production stockée et immobilisée</i>	2,56	5,38	5,15	5,33	7,59	9,15	10,70	12,28	14,32
<i>Autres produits</i>	0	0	0,06	0	0	0	0	0,34	0,13
Total produits de fonctionnement	2,59	5,41	5,32	5,38	7,61	9,15	10,7	12,70	14,47
<i>Produits financiers</i>	0	0	0	0	0	0	0,11	0,33	0,27
<i>Produits exceptionnels</i>	0	0	0	0,04	0,36	1,28	0,59	0,56	1,59

<i>En M€ - au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
<i>Résultat de l'exercice (perte)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL PRODUITS	2,59	5,41	5,32	5,43	7,98	10,44	11,40	13,60	16,32

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

Le bilan

Tableau n° 11 : l'actif de la SCSNE

<i>En M€ - valeur nette comptable au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Immobilisations incorporelles	214,88	233,37	251,46	287,15	376,14	433,08	497,46	579,84	650,74
Immobilisations corporelles	6,81	8,46	11,53	12,89	18,03	45,01	80,41	118,97	183,37
terrains	3,41	4,31	5,73	7,11	9,89	13,03	17,40	22,52	26,27
constructions	3,05	3,46	4,79	4,17	4,03	3,89	3,75	3,62	42
autres immobilisations corporelles	0	0,006	0,07	0,38	0,47	0,48	0,41	0,46	0,41
immobilisations corporelles en cours	0	0,32	0,32	0,60	2,25	23,52	54,85	87,12	106,41
avances et acomptes sur commandes	0,35	0,35	0,61	0,62	1,37	4,08	3,99	5,24	8,23
Immobilisations financières	0	0	0	0	0	0	0	0,003	0,003
Actif immobilisé	221,70	241,84	262,99	300,05	394,17	478,09	577,87	698,82	834,12
Créances	4,74	9,04	25,17	30,11	28,86	29,76	59,98	103,22	74,77
créances sur entités publiques, organismes internationaux et commission européenne	4,69	9,0	24,47	30,00	28,57	29,75	59,87	103,14	74,71
créances clients et comptes rattachés	0,03	0	0,004	0,02	0,02	0	0,11	0,09	0,06
avances et acomptes versés sur commandes	0,006	0,01	0,01	0,01	0,20	0	0	0	0

<i>En M€ - valeur nette comptable au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
<i>créances sur les autres débiteurs</i>	0,008	0,02	0,70	0,08	0,08	0,007	0	0,00004	0
Charges constatées d'avance	0	0	0,001	0	0	0	0,16	0,17	1,27
Actif circulant	4,74	9,04	25,19	30,11	28,87	29,76	60,15	103,34	76,04
Trésorerie	16,68	13,88	5,04	52,71	41,19	88,83	205,17	277,75	304,98
TOTAL ACTIF	243,12	264,76	293,22	382,87	464,23	596,68	843,19	1 079	1 215

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

Tableau n° 12 : le passif de la SCSNE

<i>En M€ - valeur nette comptable au 31/12</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Fonds propres	223,34	251,65	286,68	367,47	458,05	594,73	678,95	811,39	947,61
<i>financement de l'actif par l'État</i>	144,11	150,71	155,91	159,90	224,66	315,52	338,39	394,24	444,79
<i>financement de l'actif par des tiers</i>	79,22	100,93	130,76	207,57	233,38	279,20	340,55	417,16	502,82
Provisions pour risques et charges	0	0	0,003	0,01	0,01	0,01	0,57	1,60	2,96
Dettes financières	0	0	0	0	0	0	60	57	54
Dettes non financières	15,20	13,11	6,49	15,39	6,17	1,94	103,67	209,92	210,57
<i>dettes fournisseurs et comptes rattachés</i>	1,16	2,66	3,11	0,21	0,24	0,77	1,02	2,17	2,66
<i>dettes fiscales et sociales</i>	0,14	0,27	0,45	0,93	1,04	1,09	1,22	1,31	1,44
<i>avances et acomptes reçus</i>	13,89	10,18	2,90	14,24	4,87	0,07	101,43	206,43	206,43
<i>autres dettes non financières</i>	0	0	0,001	0,001	0,002	0,0006	0,001	0,006	0,04
Trésorerie passive	4,58	0	0,04	0	0	0	0	0	0
TOTAL PASSIF	243,12	264,76	293,22	382,87	464,23	596,68	843,19	1 079	1 215

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers de la SCSNE. *Pour 2025, données provisoires transmises par la SCSNE le 10 février 2026.

Prévisions de dépenses de travaux et de recettes

Tableau n° 13 : ventilation des dépenses prévisionnelles réelles par axe analytique (sections d'exploitation et d'investissement cumulées)

<i>En M€</i>	BP 2024	CA 2024	Crédits ouverts 2025	2026	2027	2028	Évolution 2026-2028
<i>Maîtrise d'ouvrage</i>	34,79	25,92	37,67	45,22	54,10	57,11	+ 26 %
<i>Études</i>	47,75	22,17	16,22	29,87	34,35	24,88	- 17 %
<i>Foncier</i>	11,25	22,26	20,85	25,91	14,44	24,71	- 4,6 %
<i>Libération d'emprises</i>	46,66	17,64	55,13	72,71	37,78	20,34	- 72 %
<i>Travaux</i>	120,53	37,77	57,34	415,21	899,77	957,54	+ 130 %
Total	259	125,76	187,22	588,93	1 040,41	1 084,58	+ 84 %

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers et de gestion de la SCSNE, et du ROB 2026-2028.

Tableau n° 14 : recettes prévisionnelles 2025-2028

<i>En M€</i>	DM2025	2026	2027	2028
Dépenses	187	589	1 040	1 085
Recettes	187	589	1 040	1 085
<i>dont Union européenne</i>	60	174	430	434
<i>dont État (AFITF)</i>	50	25	243	512
<i>dont collectivités territoriales</i>	76	389	367	63
<i>dont contribution d'équilibre</i>	0	0	0	76

Source : juridictions financières, à partir des comptes financiers et de gestion de la SCSNE, du ROB 2026-2028

Annexe n° 7 : la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques et les barrages

Les ouvrages hydrauliques comprennent plusieurs natures d'ouvrages : barrages, canaux, digues, systèmes de protection contre les inondations ou aménagements hydrauliques. Les parois latérales d'un canal, délimitant un bief à travers des écluses, sont réglementairement assimilées à des barrages.

Le dispositif réglementant la sécurité des barrages s'appuie principalement sur le livre II du code de l'environnement, l'étendue des obligations pesant sur leurs concepteurs, constructeurs et exploitants étant induite par la classe de l'ouvrage, selon sa hauteur et le volume d'eau retenue (de A, pour les plus importants, à C).

L'administration chargée du suivi de cette réglementation est la direction générale de prévention des risques (DGPR) au ministère chargé de la transition écologique.

La réglementation prévoit notamment que la conception et la réalisation des barrages doivent être assurées par un organisme disposant des agréments délivrés par l'État en qualité d'intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques.

En outre, le code de l'environnement contraint à la désignation d'un maître d'œuvre unique, agréé, pour la construction et les travaux sur les ouvrages. Il s'agit d'une condition préalable de régularité du chantier.

En amont de la prise d'un arrêté d'autorisation environnementale par le Préfet, le service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (SCSOH), au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est chargé d'instruire les pièces du dossier du maître d'ouvrage, établissant les conditions de la sécurité du futur ouvrage.

En outre, un comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (CTPBOH), regroupant des experts (hydrologie, géotechnique, risques naturels notamment), est, compte-tenu des risques pour la sécurité publique, obligatoirement consulté s'agissant des barrages de classe A, préalablement à tout démarrage de travaux. De même, les barrages de classe A et B sont soumis à la production, dans le cadre de l'instruction de l'autorisation environnementale, d'une « étude des dangers », obligatoirement réalisée par un organisme agréé.

Le CSNE est composé de 14 barrages, incluant le pont-canal de la Somme et la réserve de Louette. Cinq relèvent de la classe A, cinq de la classe B, quatre de la classe C. Un seul a fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'arrêté d'autorisation environnementale du secteur 1 (arrêté du 8 avril 2021), les 13 autres ont été analysés dans le cadre de l'instruction de l'arrêté d'autorisation environnementale des secteurs 2 à 6 (arrêté du 9 août 2024).

Tableau n° 15 : liste des barrages du CSNE, au sens de la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques

Bief	Secteur	Nom du barrage	Classe
2	1 et 2	Extension du Barrage de Montmacq	C
	2	Barrage extension jusque Noyon	C
3	2	Barrage de Noyon	B
	2	Barrage du bief 3 Nord	C
4	2	Barrage de Catigny	B
	2	Barrage du bief 4 Sud	A
	6	Pont-canal de la Somme	A
	3	Barrage du bief 4 Nord	B
5	3	Barrage d'Allaines	A
	4	Barrage du bief 5 Nord	B
	4	Barrage de Marquion-Bourlon	A
6	4	Barrage du bief 6 Sud	C
	4	Barrage de Oisy-le-Verger	B
Réserve de Louette	3	Barrage de Louette	A

Source : juridictions financières

Annexe n° 8 : prélèvements autorisés dans les eaux souterraines (nappes phréatiques) et de surface par les arrêtés portant autorisation environnementale de construction et d'exploitation du Canal Seine-Nord Europe

Chantier

- d'après l'article 40 de l'arrêté de 2021, des prélèvements dans l'Oise ou sa nappe d'accompagnement sont autorisés pour la construction de l'écluse de Montmacq et pour les besoins en eau du chantier. Ils sont limités à 600 m³ par heure. Aucune autre unité de mesure n'est indiquée. Cela correspondrait à 14 400 m³ par jour et 5,256 millions de m³ par an maximum ;
- d'après l'article 161 de l'arrêté 2024, les prélèvements en eaux souterraines ont été autorisés pour les travaux par pompage de rabattement de nappe à hauteur de 40,7 millions de m³ maximum par an (pour les écluses, travaux spécifiques – ouvrages d'art, appuis du pont-canal de la Somme, terrassement, étanchéité au niveau du bief 5 et certains ouvrages de terrassement) ;
- d'après l'article 162 de l'arrêté 2024, une réutilisation prioritaire pour les besoins en eau du chantier des eaux d'exhaure et des eaux pluviales dans des bassins de collecte et en cas de besoin dans le canal du nord est prévue ;

Mise en eau

- d'après les articles 38.2.1 et 38.2.3 de l'arrêté de 2021, des pompages sont prévus dans le canal latéral à l'Oise, respectivement pour la mise en eau de l'écluse de Montmacq et pour celle de la boucle rescindée de Pimprez. Les conditions de ces mises en eaux doivent faire l'objet d'un porter à connaissance (PAC) 6 mois avant les opérations ;
d'après l'article 22 relatif à la mise en eau des bief 3 à 7 (remplissage) de l'arrêté de 2024, la SCSNE est autorisée à prélever dans l'Oise par la station de pompage de Montmacq à un débit moyen journalier maximal de 6 m³/s (20h/24). Le remplissage initial du CSNE et de la retenue de Louette s'effectue selon le séquençement présenté en pages 32 et 33 de la pièce D1 du DAE. Au total, le volume maximal de ce prélèvement, réparti sur 18 mois, est de 60 millions de m³ ;
- d'après l'article 23 de l'arrêté de 2024, le remplissage des bief 3 à 7 nécessite des prélèvements dans la station de pompage de Montmacq et des volumes pompés à l'écluse de Noyon, dans le canal du Nord, à l'écluse de jonction, dans le canal de la Sensée, à l'écluse d'Oisy le Verger et à la station de Pompage de la retenue de Louette ;
- d'après l'article 22 de l'arrêté de 2024, les prélèvements effectués dans le canal du Nord, via celui de la Sensée le cas échéant, sont compensés par des prélèvements dans l'Oise ;

Alimentation du canal

- d'après l'article 8 de l'arrêté de 2021 relatif à la description et aux caractéristiques du bief 1, ce dernier est raccordé aux rivières et canaux navigables suivants : rivière Aisne canalisée à Compiègne, bief de Janville du canal latéral à l'Oise, rivière Oise non canalisée ;
- d'après l'article 99 de l'arrêté de 2021 relatif à l'alimentation en eau du secteur 1 du CSNE, les eaux sont utilisées et restituées en aval de manière à garantir chacun des intérêts mentionnés à l'article L.211-1 du code de l'environnement (relatif à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau). Les eaux utilisées pour garantir le niveau du bief 2 proviennent principalement des apports amont du canal latéral à l'Oise et de la prise d'eau de Chauny, dans le respect du règlement d'eau qui encadre cette prise d'eau.

L'alimentation du secteur 1 sera assurée par le prélèvement effectué pour le canal latéral à l'Oise à Chauny. Ce prélèvement, déjà autorisé par arrêté préfectoral n° 2016-DRIEE-SPE-032 du 19 janvier 2017 relatif aux transferts d'eau de l'Oise non canalisée vers le canal du Nord via le canal de Saint-Quentin et le canal latéral à l'Oise de Voies navigables de France pour les besoins liés à la navigation, n'est pas modifié dans le cadre du projet. Cet arrêté précise que la prise d'eau doit assurer l'alimentation du canal latéral à l'Oise dans les limites du débit réservé de 3,59 m³/s à maintenir dans l'Oise en période d'étiage. Mais l'instrumentation pour l'autosurveillance annuelle des données de prélèvement en volume pour l'alimentation du canal latéral à l'Oise n'est pas fonctionnelle. Ce point a été relevé dans le cadre de l'instruction du dossier de demande d'autorisation environnementale du secteur 1 ;

- d'après l'article 188 de l'arrêté de 2024, les prélèvements dans les eaux souterraines concernent le bief 2 et l'étanchéité du grand déblai d'Ytres. Au niveau du bief 2, l'état naturel de la nappe induit un drainage naturel de la nappe alluviale de l'Oise dont le débit est estimé en phase exploitation à 180 m³/h.

Aucune autre unité de mesure n'est indiquée. Cela correspondrait à un volume maximum de 1,57 millions de m³ par an. Le débit des drains visant à sécuriser l'étanchéité mise en place au droit du grand déblai d'Ytres est limité à 3,197 millions de m³ par an ;

- d'après l'article 20 de l'arrêté de 2024, l'alimentation courante du CSNE s'effectue par prélèvement dans l'Oise, à la station de pompage équipant l'écluse de Montmacq afin de compenser les pertes en eau définitives de ces biefs 3 à 7 et de la retenue de Louette par infiltration et évaporation. Le débit maximum de prélèvement autorisé est de 1,2 m³ en moyenne journalière.

Cela correspond à un volume maximum de 103 680 m³ par jour soit 37,843 millions de m³ par an ;

Enfin, d'après l'article 189 de l'arrêté de 2024, aucun prélèvement d'eau n'est autorisé depuis le CSNE, hors alimentation de la retenue de Louette et équilibres hydrauliques et transferts d'eau prévu à l'article 10 de l'arrêté.

Annexe n° 9 : coût des mesures environnementales

Le montant des mesures de réduction et de compensation présentées comme « *spécifiques et identifiables* » s'élève à 366,5 M€ dans l'étude d'impact de 2023. Après actualisation par la SCSNE, ils se répartissent comme suit :

<i>Domaine</i>	<i>Mesures</i>	<i>Coût (€ HT)</i>
Milieu physique	Suivi qualitatif des captages de Choisy au bac et de Thourotte Mesure de sécurisation des captages de Noyon et de Oisy le Verger, sous réserve de confirmation de l'impact par le Maître d'œuvre Sécurisation des quatre captages AEP affectés par l'abaissement de nappe par interconnexion avec les réseaux des communes proches	2 000 000 €
	Indemnisation pour les autres captages affectés : 15 agricoles (d'après le niveau d'analyse actuel : cinq affectés directement et 15 indirectement) et 1 captage industriel	150 000 €
	Aménagements écologiques associés aux dérivations de l'Oise Rétablissement de la Mèze et aménagements écologiques Restauration du lit de la Tortille sur 4 750 m et aménagements écologiques	4 500 000 €
Milieu naturel	Aménagements de berges lagunées sur 25 km Aménagements d'annexes hydrauliques sur 17 ha	10 000 000 €
	39 paires de sorties d'eau aménagées pour la faune dans les secteurs de plus grande connectivité écologiques	1 600 000 €
	Réalisation d'un Passage Grande Faune en passage supérieur, entre les PK 84 et 86 : ouvrage d'environ 75m de long, et 12 m de large avec aménagements des accès et des abords (modelés, plantations, écrans bois, andains ...)	3 000 000 €
	Aménagements (banquette faune + aménagement du lit mineur + restauration de la continuité piscicole) en faveur de la transparence faunistique dans les principaux ouvrages hydrauliques (aqueducs) : le petit Ingon à Quiquery, la Fontaine des Billes à Saint-Christ-Briost ; la Tortille entre Moislains et Allaines	800 000 €
	Mesures compensatoires zones humides : Restauration ou création d'environ 234 ha de zones humides	9 000 000 €
	Aménagement de friches prairiales, de sections de talus maigres sur le CSNE ou de surfaces prairiales le long de la Tortille restaure, sur environ 7 ha	300 000 €
	498 ha de mesures compensatoires de restauration d'habitats naturels (dont les zones humides visées ci-dessus)	9 000 000 €

<i>Domaine</i>	<i>Mesures</i>	<i>Coût (€ HT)</i>
<i>Milieu humain</i>	Replantation sylvicole Mesures complémentaires d'amélioration de boisements existants	2 500 000 €
	Mesures en faveur de l'agriculture	209 194 000 €
	Mesures liées à l'archéologie préventive	42 000 000 €
	Traitement des éventuels sols pollués en fonction des études spécifiques et des sondages	2 000 000 €
<i>Paysage, patrimoine et loisirs</i>	Aménagements paysagers : traitement paysager des dépôts replantation de bosquets, de rideaux d'arbres végétalisation des talus de remblais et de déblais traitements paysagers des abords des rétablissements traitements paysagers des zones sensibles	20 000 000 €
	Suivis, Observatoire de l'Environnement Bilans ex-post des effets socio-économiques et environnementaux (dit « bilans LOTI »).	6 000 000 €
	Protections temporaires en phase travaux	4 500 000 €
<i>Total des mesures</i>		326 544 000 €

Source : SCSNE.

Annexe n° 10 : méthodologie d'analyse des marchés

Dans le cadre de son contrôle, les juridictions financières ont procédé à une analyse approfondie d'un échantillon de cinq ensembles de marchés, tant en phase de passation qu'en phase d'exécution, en raison de leur importance financière et/ou de leurs spécificités :

- le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de coordination (AMO-COP) attribué à l'entreprise SETEC, passé en procédure d'appel d'offres restreint en un lot unique ;
- le marché de rescindement de l'Oise à Montmacq et de rétablissement complet des routes départementales RD66 et RD40Bis, passé en procédure avec négociation en un lot unique ;
- le marché de conception-réalisation du pont-canal de la Somme, qui a fait l'objet d'une première consultation infructueuse pour motif d'intérêt général du fait d'une insuffisance de concurrence. Une nouvelle consultation est en cours, sous la forme d'une procédure de dialogue compétitif ;
- le marché relatif aux reconnaissances géotechniques, géophysiques et suivi piézométrique. Passé en procédure d'appel d'offres ouvert, ce marché est un accord-cadre mono-attributaire au titre des lots 1, 2, 3, 4 et 6 et multi-attributaires au titre du lot 5 ;
- le marché de maîtrise d'œuvre des mesures compensatoires, passé en procédure concurrentielle avec négociation et sous la forme d'un accord-cadre mono-attributaire.

Ce contrôle sur pièces a permis de mettre en évidence certains traits caractéristiques des achats de la SCSNE et de souligner des difficultés concernant certains marchés.

Annexe n° 11 : capacité du canal Seine Nord Europe

La capacité réelle de transport du CSNE est une question importante, qui détermine de façon essentielle l'intérêt de l'ouvrage. Dans la circulaire ministérielle n° 76-38 de 1976 sur les voies navigables, l'administration indique que « *ce sont toujours les écluses qui limitent le trafic maximal possible sur une voie* ». Tenant compte des contraintes pratiques de navigation, qui induisent un chargement moyen des bateaux inférieur à la capacité maximale (chargements partiels, retours à vide), des temps d'indisponibilité (jours fériés, maintenance, etc.), l'administration propose d'appliquer un coefficient réducteur à la capacité maximale théorique d'une voie d'eau pour déterminer sa capacité maximale pratique. S'agissant de la classe Vb (classe VI dans la circulaire), ce coefficient est de 0,45, soit une dégradation de 55 % de la capacité théorique maximale, sur la base d'une navigation de jour (12h par jour).

En suivant la méthodologie proposée, la capacité maximale théorique du CSNE peut s'apprécier à partir des caractéristiques de l'ouvrage. Avec un gabarit Vb conçu pour le transit de péniches de 4 400 tonnes et des écluses dont les sassées d'un peu moins d'une demi-heure autorisent le passage de deux bateaux à l'heure, la capacité du canal maximale du canal, à saturation complète, serait de 211 200 tonnes par jour, soit un peu plus de 77 Mt pour une année complète, pour une navigation à conditions optimales (c'est-à-dire sans perte de temps liée à la maintenance ou aux aléas de navigation, 24 heures par jour et sans jour férié -soit 17 520 passages de navires par an- avec des bateaux qui seraient tous de classe Vb et tous chargés à capacité maximale). En réalité, pour des ouvrages de ce type, l'administration retient, dans la circulaire précitée, une capacité pratique maximale de 22 Mt. Au stade actuel, ce volume représente donc la capacité pratique maximale du projet en cours. En 2009, VNF avait retenu un seuil de 19 Mt pour envisager le doublement des écluses et répondre ainsi à la problématique de saturation de capacité de l'ouvrage.

L'avant-projet sommaire du canal Seine-Nord Europe, dans la première décennie des années 2000, s'appuie sur les projections de trafic présentées dans le tableau ci-après, pour une date supposée de mise en service en 2015.

Tableau n° 16 : prévisions de trafic du CSNE, scénario de « développement fluvial »

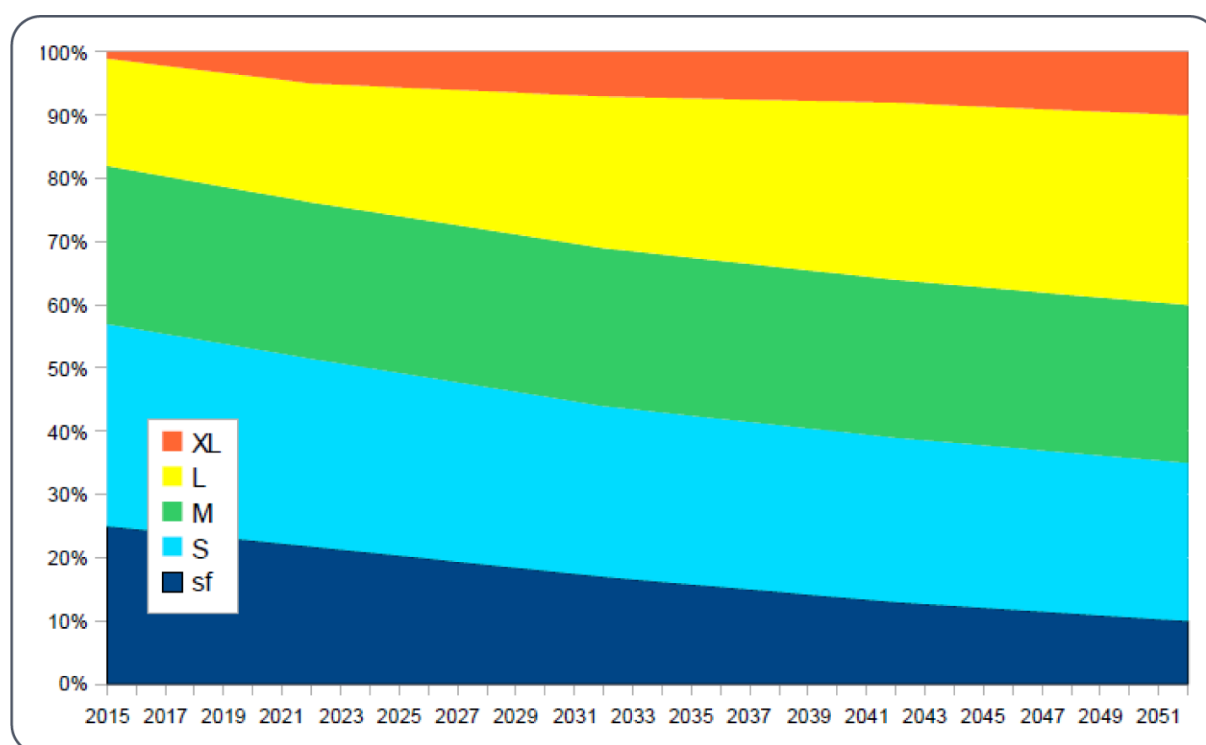
Année	Trafic (en Mt)
2015	12,2
2022	13,9
2032	17,3
2042	20,7
2052	24,1

Source : VNF, avant-projet du CSNE.

Dans cette projection, le seuil retenu par VNF serait atteint vers 2040, soit 25 ans après la mise en service. C'est sur la base de ce scénario dit « logistique » ou de « développement fluvial » que s'était appuyé le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), en 2009, à l'occasion de l'étude demandée par VNF, pour évaluer l'horizon temporel auquel il conviendrait de procéder au doublement des écluses pour faire face à la progression attendue du trafic. Sans remettre en question le scénario de trafic de « développement fluvial », qui suppose par

construction une demande soutenue des chargeurs, appuyée sur un développement économique continu, le bureau d'études s'était livré à un calcul approfondi des contraintes d'ergonomie de l'ouvrage, liées aux temps de navigation des navires qui l'empruntent et aux temps de passage aux écluses. Pour ce faire, le bureau d'études prenait en ligne de compte la structure de la flotte et son évolution, étant entendu que parmi les bâtiments naviguant actuellement sur les voies d'eau du Nord de la France, les bâtiments de gabarit Vb font figure d'exception, cette situation n'étant appelée à évoluer que progressivement avec le remplacement des bâtiments existants. À cet égard, l'étude retenait une structure de flotte composée à plus de 50 % de péniches de type Freycinet (350t) et Campinois (800 t) et de seulement 1 % de péniches grand gabarit au moment de la mise en service ; alors supposée en 2015. En 2052, selon la projection, il devait rester encore 10 % de péniches « Freycinet », à égalité avec les péniches à grand gabarit, l'essentiel de la flotte étant donc composée de gabarits intermédiaires.

Graphique n° 3 : évolution de la structure de la flotte sur le CSNE, 2015-2052



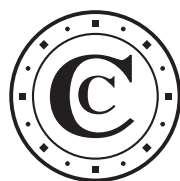
Source : étude CETMEF, 2009.

Note : sf : navires type Freycinet 350 t ; S : type Campinois, DEK 800 t ; M : type RHK grand rhénan 1500 t ; L : porte-conteneurs et grand rhénan allongé 2500 t ; XL : convois poussés 4400 t

Reprenant de façon fine cette structure projetée de la flotte aux différents horizons temporels et les vitesses de navigation, variables selon les tonnages et selon que les navires sont chargés ou non, le CETMEF développait un modèle d'interpolation des temps de navigation faisant ressortir les contraintes d'ergonomie du CSNE au passage des écluses. De ces calculs, selon le bureau d'études, ressortait la nécessité, à un horizon temporel d'environ quinze ans après la mise en service alors projetée (soit en 2032-2038), de doubler au moins partiellement les écluses du canal, compte tenu de l'allongement des délais d'attente et donc des temps de traversée totale du canal pour les bateaux. Par ailleurs, le bureau d'études indiquait, de façon

assez pessimiste, que le temps ainsi gagné dans l'ergonomie de l'ouvrage ne produirait ses effets que pendant environ quatre ans, avant que la progression du trafic n'amène à nouveau à la saturation de l'ouvrage.

Ce calcul, fondé sur des projections anciennes -faute de disposer de chiffres plus récents- met en évidence les facteurs d'incertitude associés aux projections sur le trafic, à terme, du canal, et sur son évolution. Il fait ressortir l'ensemble des paramètres à prendre en compte pour apprécier les contraintes agissant sur l'ergonomie de l'ouvrage et les points d'attention auxquels il demeure indispensable de rester vigilant pour faire de l'ouvrage la réussite attendue. Associés à l'importance de la demande de transport fluvial, qui reste corrélée à l'achèvement du réseau amont et aval du canal, ces enjeux portent sur la transformation et l'évolution de la batellerie, qui doit accélérer sa conversion vers les gabarits les plus importants, et sur la qualité de l'exploitation assurée par VNF à la mise en service, tant au niveau de l'entretien et de la maintenance que de la téléconduite des ouvrages et de la gestion des flux.



Infrastructure majeure destinée à se substituer au canal du Nord et à assurer la navigation à grand gabarit sur une longueur de 107 km, le canal Seine Nord Europe est la principale composante du projet Seine-Escaut, soutenu par l'Union européenne, visant à relier les bassins de la Seine et de l'Escaut. La construction de ce canal a été confiée à la société du canal Seine Nord Europe, établissement public local créé en 2016. Les travaux ont débuté au nord de Compiègne et devraient s'achever en 2032.

Estimé à ce jour à 7,3 Md€ HT, le coût à terminaison de l'ouvrage a connu une forte hausse depuis le coût fixé à 4,5 Mds€ lors du protocole de financement de 2017. S'y ajoute le coût financier, de l'ordre de 1 à 3 Md€ selon les hypothèses, de l'« emprunt de bouclage » destiné à compléter les financements promis par l'État et les collectivités locales et celui attendu de l'Union européenne. Ce dépassement appelle des mesures fortes afin de sécuriser la réalisation de l'ouvrage et son financement. Il fait aussi ressortir la nécessité d'activer tous les leviers pour assurer la valeur socio-économique du projet, comme le montant des péages fluviaux et routiers et les installations facilitant le report modal, dont le coût supplémentaire renchérit sensiblement le coût total du projet. Ceci concerne l'État comme la région, chef de file du projet.

Le pilotage du projet présente des fragilités en raison d'un dimensionnement insuffisant de la société pour faire face aux marchés publics et à la réglementation sur la sécurité et l'environnement. Le canal constituera aussi un défi pour le futur exploitant, Voies Navigables de France.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr