



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SYNDICAT MIXTE « INSTITUTION INTERCOMMUNALE DES WATERINGUES »

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 avril 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA GESTION HYDRAULIQUE DU TERRITOIRE DES WATERINGUES, DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE	6
1.1 Les enjeux du territoire des wateringues	6
1.1.1 La situation hydrographique du territoire	6
1.1.2 Un territoire peuplé, marqué par l'activité industrialo-portuaire et l'agriculture industrielle	8
1.2 La gestion hydraulique complexe du territoire	9
1.2.1 Un écoulement intermittent des eaux vers la mer.....	9
1.2.2 Un système hydraulique ramifié associant de nombreux acteurs	10
1.2.3 Le rôle de l'Institution intercommunale des Wateringues dans la gestion hydraulique doit être conforté.....	14
1.2.3.1 La révision des protocoles de gestion hydraulique	14
1.2.3.2 Un renforcement des fonctionnalités du système de centralisation des données, pour une gestion plus efficace	15
1.3 Une fragilité du dispositif de gestion hydraulique accentuée sous les effets du changement climatique	16
1.3.1 Le changement climatique révèle les faiblesses du système d'évacuation des eaux	16
1.3.2 Une aggravation récente du risque d'inondation du territoire, nécessitant la définition d'une stratégie	16
1.3.2.1 Les projections.....	17
1.3.2.2 Les conséquences et enjeux pour le territoire des Wateringues.....	18
1.3.2.3 La détermination des solutions est en cours.....	19
2 L'ÉVOLUTION STATUTAIRE RÉCENTE DU SYNDICAT N'A PAS SIMPLIFIÉ L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « GEMAPI » SUR LE TERRITOIRE	21
2.1 L'organisation protéiforme de l'exercice de la compétence « GEMAPI » sur le territoire des Wateringues	21
2.1.1 Une animation et une coordination des actions « GEMAPI » à construire	21
2.1.1.1 La compétence de coordonner le SAGE et le PAPI du delta de l'Aa	21
2.1.1.2 Le difficile exercice de la coordination des compétences « GEMAPI ».....	22
2.1.2 L'exercice de compétences à la carte qui demeurent modeste	24
2.2 Le syndicat est partiellement compétent pour la prévention des inondations et la lutte contre la submersion marine	25
2.2.1 Le rôle conforté du syndicat dans la gestion des ouvrages d'évacuation à la mer	25
2.2.1.1 Les ouvrages en propriété.....	25
2.2.1.2 Les ouvrages mis à disposition	26
2.2.1.3 La gestion des canaux	26
2.2.2 Un rôle encore à l'étude dans l'exercice de la compétence de submersion marine.....	27
2.3 La réflexion sur rôle du syndicat dans la gouvernance de la GEMAPI sur le territoire doit se poursuivre.....	29

2.4 Une évolution des missions qui ne s'est pas encore traduite par une adaptation de l'administration du syndicat.....	29
2.4.1 Des instances de gouvernance qui pourraient être davantage sollicitées.....	29
2.4.2 Les effets de l'évolution des statuts sur l'organisation interne.....	30
3 UNE STRATEGIE FINANCIERE A ETABLIR.....	32
3.1 Un préalable : assurer la fiabilité et la sincérité des comptes	32
3.1.1 La situation patrimoniale du syndicat n'est pas fiable.....	32
3.1.2 Une politique d'amortissement qui n'assure pas le renouvellement du patrimoine et altère la fiabilité des comptes.....	33
3.1.2.1 Des durées d'amortissements sans lien avec celles des biens.....	33
3.1.2.2 Des subventions d'équipement non amorties.....	34
3.1.3 Le défaut de comptabilité d'engagement altère l'image fidèle des comptes	34
3.2 Une situation financière dégradée, nécessitant une stratégie.....	35
3.2.1 L'année 2021 révèle une fragilité financière de l'Institution.....	37
3.2.1.1 Un effondrement de la capacité d'autofinancement.....	37
3.2.1.2 Le rattrapage du retard pris dans la mise en œuvre du PAPI	38
3.2.1.3 L'emprunt souscrit en 2021 ne s'appuie sur aucune prospective financière.....	39
3.2.2 En 2022, une restauration de la situation financière en trompe l'œil	40
3.2.2.1 Une capacité d'autofinancement brute « faussement » élevée.....	40
3.2.2.2 Des dépenses d'énergie en baisse, malgré la hausse des tarifs	41
3.2.2.3 La confirmation d'un endettement prématuré et d'une trésorerie élevée.....	43
ANNEXES	45

SYNTHÈSE

L'Institution intercommunale des Wateringues, créée en 2016, est un syndicat mixte fermé, constitué de six intercommunalités. Ses recettes de fonctionnement s'élèvent à 4,3 M€ en 2022.

Il intervient, principalement, dans l'évacuation des eaux à la mer, pour maintenir hors d'eau le polder situé dans le triangle Saint-Omer, Calais, Dunkerque, comptant 430 000 habitants.

La gestion hydraulique du territoire est complexe. Elle associe de nombreux acteurs, dont le syndicat, qui gère et entretient des ouvrages d'évacuation. La complémentarité des missions de chacun doit être assurée. Elle repose sur des protocoles qui pourraient être révisés pour faire face aux nouveaux enjeux du territoire.

Parmi ceux-ci, la prise en compte des effets du changement climatique, déjà perceptibles, apparaît nécessaire. L'élévation du niveau de la mer et la recrudescence des crues hivernales imposent de définir une stratégie de prévention des inondations sur ce secteur. Le syndicat est associé à cette réflexion en cours. Récemment il a repris l'animation du programme d'actions et de prévention des inondations du delta de l'Aa, ce qui constitue une évolution favorable de ses missions.

Ses statuts ont été modifiés en 2022, pour lui permettre d'être un acteur de la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) sur le territoire. Cependant, son action à venir dans ce domaine apparaît encore limitée. Il agit uniquement en complémentarité d'autres syndicats chargés de cette compétence, et à l'exclusion de la submersion marine, que les intercommunalités exercent directement.

Le syndicat, qui doit déjà pleinement exercer ses nouvelles missions, pourrait à moyen terme connaître une nouvelle phase de développement pour faciliter le besoin de coordination dans la mise en œuvre de la politique GEMAPI, sur un territoire hydrographiquement cohérent.

Après avoir corrigé des anomalies qui altèrent la fiabilité de ses comptes, il doit se doter d'une stratégie financière pour lui permettre d'exercer pleinement ses compétences et mettre en œuvre les solutions retenues pour s'adapter au changement climatique. Celle-ci doit reposer sur l'élaboration d'une prospective financière adossée à la mise en œuvre de plans pluriannuels d'investissement et d'entretien des ouvrages.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappel au droit (régularité)

Degrés de mise en oeuvre	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : mettre en place la comptabilité d'engagement prévue à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.		X		35

Recommandations (performance)

Degrés de mise en oeuvre	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : délibérer sur une durée d'amortissement des constructions et installations hydrauliques cohérente avec leur durée de vie.			X	33
Recommandation n° 2 : formaliser un plan pluriannuel de gros entretien des ouvrages.			X	38
Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement en arrêtant une stratégie financière qui permette au syndicat d'exercer pleinement ses compétences.			X	43

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Institution intercommunale des Wateringues (Pas-de-Calais), pour les années 2018 et suivantes, a été ouvert par lettre du président de la chambre du 26 juillet 2022, adressée à M. Bertrand Ringot, son président et ordonnateur, depuis le 15 septembre 2020. Son prédécesseur, M. Patrice Vergriete, en a été avisé par lettre du 30 septembre 2022.

Les entretiens de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont tenus respectivement les 13 et 19 janvier 2023, avec le président et son prédécesseur.

L'examen a porté sur l'évolution des compétences du syndicat et sa trajectoire financière sur la période 2018 à 2022.

La chambre, dans sa séance du 25 janvier 2023, a arrêté ses observations provisoires, qu'elle a adressées à l'ordonnateur en fonction, et sous forme d'extraits à son prédécesseur, aux présidentes de la communauté d'agglomération de Grand Calais Terres et Mers et de la communauté de communes de la région d'Audruicq, et au président de la communauté urbaine de Dunkerque.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, dans sa séance du 27 avril 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

Présentation de l'Institution intercommunale des Wateringues

L'Institution intercommunale des Wateringues (IIW), syndicat mixte fermé créé le 1^{er} janvier 2016, est composée de six établissements publics intercommunaux : la communauté urbaine de Dunkerque, la communauté d'agglomération de Grand Calais Terres et Mers, et les communautés de communes des Hauts-de-Flandres, du Pays d'Opale, de la Région d'Audruicq, et du Pays de Saint-Omer.

Le syndicat reprend les missions de l'Institution interdépartementale Nord-Pas-de-Calais des Wateringues, créée en 1977 pour lutter contre les inondations continentales. Elle a été dissoute, fin 2015, à la suite du transfert de cette compétence aux intercommunalités.

Il a donc pour objet principal d'évacuer les eaux à la mer par l'entretien et la gestion des ouvrages et canaux. La révision de ses statuts, en 2022, a pour objet de conforter son rôle dans la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), dans le bassin de l'Aa.

Ce rapport présente, d'abord, les spécificités de la gestion hydraulique du territoire des Wateringues, dans un contexte de changement climatique, ce qui est utile pour comprendre le rôle du syndicat dans l'évacuation des eaux à la mer. Il analyse, ensuite, les récentes évolutions de ses missions, afin d'apprécier sa place dans la mise en œuvre de la GEMAPI sur le territoire. Enfin, il expertise sa trajectoire financière.

1 LA GESTION HYDRAULIQUE DU TERRITOIRE DES WATERINGUES, DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

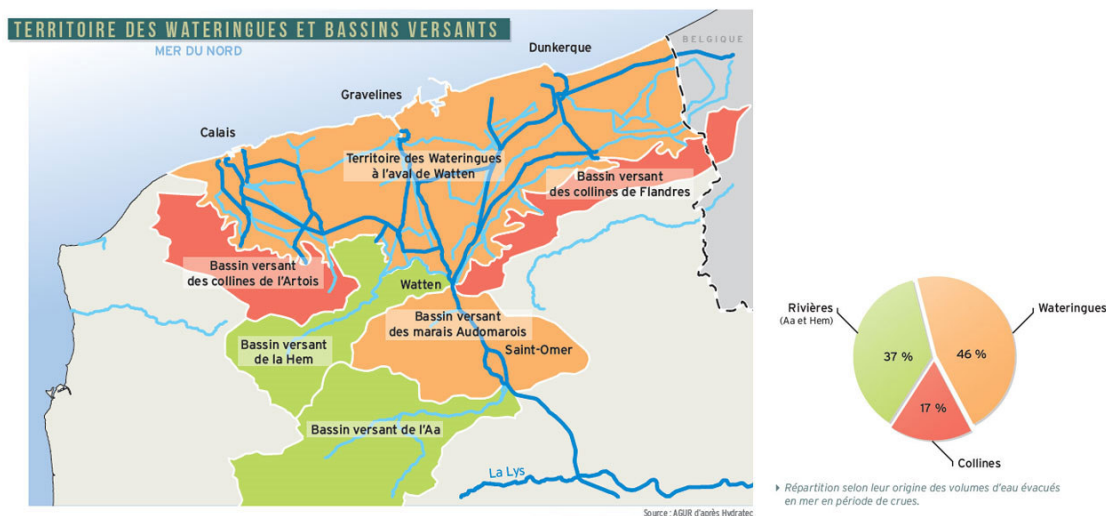
1.1 Les enjeux du territoire des wateringues

1.1.1 La situation hydrographique du territoire

Le territoire des wateringues¹ est une zone de polder², aménagée depuis le X^{ème} siècle, sur environ 1 000 km², dans le triangle Saint-Omer-Calais-Dunkerque, comme l'illustre la carte suivante :

¹ Terme flamand désignant les zones basses des polders assainies par l'homme.

² Terres gagnées sur la mer.

Carte n° 1 : Les Wateringues, exutoire des bassins versants de l'Aa et de la Hem

Source : Institution intercommunale des Wateringues.

La planification de la gestion des eaux

Depuis la loi du 03 janvier 1992, dite « loi sur l'eau », un système de planification globale de cette ressource est prévu à travers la réalisation des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Les SDAGE s'établissent à l'échelle d'un bassin hydrographique. Ce dernier est une portion de territoire délimitée par des lignes de crêtes, dont les eaux alimentent un exutoire commun (un cours d'eau, un lac, la mer). Il se subdivise en bassins élémentaires (sous-bassins) correspondant à la surface d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal.

Les SDAGE fixent les orientations fondamentales pour favoriser une gestion équilibrée de la ressource en eau entre tous les usagers (citoyens, agriculteurs, industriels), et les objectifs de qualité et de quantité à atteindre.

Les SAGE déclinent, quant à eux, les orientations du SDAGE, au niveau des sous-bassins, et proposent des mesures adaptées aux conditions locales. Ils sont établis par une commission locale de l'eau (CLE)³ et approuvés par le préfet coordonnateur de bassin.

La plaine des Wateringues (ou delta de l'Aa) est enclavée entre les collines de l'Artois, des Flandres et le littoral. Elle est située en dessous des plus hautes eaux marines (altitude de - 2 à + 2 m). Elle est exposée au risque d'inondation par les eaux continentales et par la mer. Les secteurs à proximité de la frontière belge sont les plus sensibles, car les plus éloignés des exutoires.

³ Prévue par l'article L. 212-4 du code de l'environnement, la CLE est composée de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de représentants des usagers, de représentants de l'État.

Le territoire des Wateringues s'étend sur deux sous-bassins. Il est donc couvert par deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). En amont, il l'est par celui de l'Audomarois, et en aval, par celui du delta de l'Aa. La mise en œuvre et l'animation de ces schémas ont-été confiées respectivement au syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion des eaux de l'Aa (SmageAa), et au Pôle métropolitain de la côte d'Opale (PMCO)⁴, jusque fin novembre 2022, date à laquelle l'Institution intercommunale des Wateringues (IIW) a repris cette mission.

Le territoire est aussi hydrauliquement lié avec d'autres sous-bassins, ce qui oblige à s'assurer de la cohérence des mesures prises, dans chacun des SAGE, en matière d'évacuation des eaux.

Il est connecté, d'abord, avec celui de la Lys. Sous certaines conditions, des transferts d'eau sont opérés de la Lys vers l'Aa, via le canal à grand gabarit qui assure la liaison Dunkerque-Escaut. Le syndicat mixte pour le SAGE de la Lys (SYMSAGEL) assure la coordination de ce schéma. Il est attaché aussi à celui de l'Yser. Dans ce cas, c'est l'Union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN) qui assure l'animation du SAGE.

En conclusion, la chambre observe, qu'en raison de liaisons hydrauliques fortes entre quatre sous-bassins, les structures chargées de la coordination des SAGE doivent avoir une approche coordonnée pour l'évacuation des eaux continentales.

Elle invite l'IIW, récemment investie de l'animation du SAGE du delta de l'Aa, à mettre en place cette coopération.

1.1.2 Un territoire peuplé, marqué par l'activité industrialo-portuaire et l'agriculture industrielle

Le territoire des Wateringues compte environ 430 000 habitants. Il s'étend sur 85 communes du Nord et du Pas-de-Calais, regroupées en six intercommunalités adhérentes du syndicat mixte.

Il comprend trois pôles urbains. Ceux de Dunkerque (194 655 habitants, 649 habitants/km²) et Calais (103 893 habitants, 564 habitants/km²), situés sur le littoral, sont densément peuplés. Celui de Saint-Omer (105 142 habitants, soit 193 habitants/km²)⁵ l'est moins.

Il accueille d'importants centres industrialo-portuaires et la centrale nucléaire de Gravelines. Il est maillé par des infrastructures routières de niveau européen, dont l'entrée du tunnel sous la Manche. En retrait du littoral, le territoire plutôt rural est dominé par la culture de blé, de la pomme de terre et de la betterave. La gestion des eaux doit en tenir compte. En hiver, le territoire doit être maintenu hors d'eau pour permettre les récoltes. Au printemps et en été, il doit disposer de suffisamment d'eau pour permettre l'irrigation.

⁴ Selon l'article L. 5731-1 du CGCT : « *Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre [...], en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* ».

⁵ Données INSEE 2022 sur la base du recensement de la population en 2019.

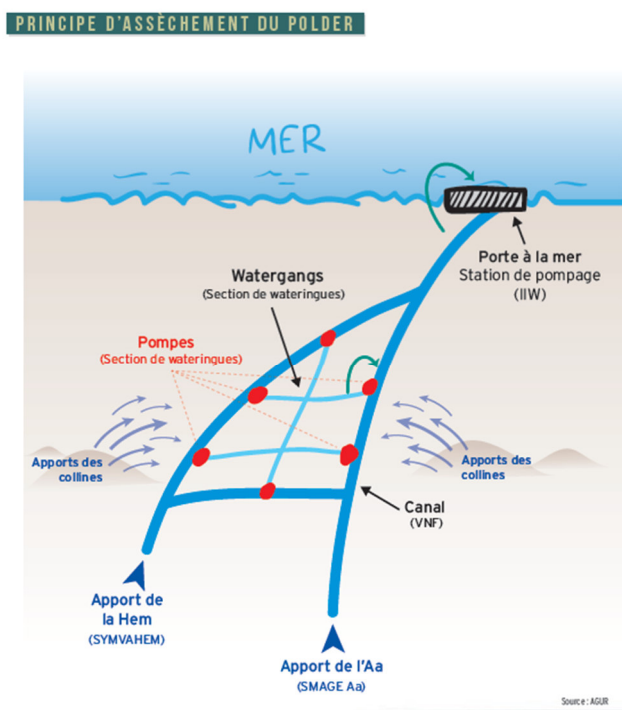
En conclusion, les enjeux liés au maintien hors d'eau de ce territoire sont multiples. Il faut préserver l'habitat et les populations, tout en adoptant une gestion permettant le développement des activités économiques.

1.2 La gestion hydraulique complexe du territoire

1.2.1 Un écoulement intermittent des eaux vers la mer

Le maintien hors d'eau du territoire se schématise comme suit :

Schéma n° 1 : Principe d'assèchement du Polder



Source : Institution intercommunale des Wateringues et agence d'urbanisme de Dunkerque.

Les procédés d'évacuation du surplus d'eau à la mer varient, selon les marées et les saisons.

À marée basse, l'écoulement des eaux est gravitaire. Les portes à la mer sont ouvertes pour rejeter le surplus d'eau conservé dans les canaux, lesquels sont à un niveau supérieur à celui de la mer. À marée haute, elles sont fermées pour empêcher la mer d'envahir les terres. Dans ce cas, l'eau douce qui vient de l'amont et l'eau de pluie sont stockées dans les canaux. Lorsque ces derniers risquent de déborder et de provoquer des inondations, des stations de pompage de grande capacité évacuent artificiellement les eaux excédentaires à la mer.

Entre 2020 et 2022, en moyenne 620 millions de m³ d'eau sont rejetés chaque année à la mer. Lors d'une année normale, comme en 2020, 85 % de l'évacuation des eaux se fait par écoulement gravitaire, et 15 % par pompage. Lors d'une année de fortes crues, comme en 2021, plus de 25 % du volume d'eau est évacué grâce aux pompes. Lors d'une année chaude et déficitaire en pluie, comme 2022, la part devant être pompée diminue et le volume d'eau évacué aussi, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Évacuation des eaux du territoire des Wateringues entre 2020 et 2022

M ³	2020	2021	2022
Évacuation gravitaire	543 312 184	581 197 027	372 725 641
Évacuation par pompage	112 040 448	195 764 007	59 330 729
Total	655 352 632	776 961 034	432 056 370

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par l'Institution intercommunale des Wateringues.

De surcroît, cette gestion est adaptée aux usages et aux besoins d'eau sur le territoire. Entre octobre et mars, le niveau des canaux est abaissé pour stocker le maximum d'eau en cas de période de fortes pluies. Entre avril et septembre, le niveau est ajusté pour permettre la navigation et disposer de réserves destinées à alimenter les watergangs⁶, afin d'empêcher les remontées d'eau salée, permettre l'irrigation, et préserver la biodiversité et les zones humides.

1.2.2 Un système hydraulique ramifié associant de nombreux acteurs

Le réseau hydraulique des wateringues s'appuie sur un réseau de canaux de navigation, de canaux domaniaux non navigables, de watergangs d'environ 1 600 km, et d'infrastructures et ouvrages, comme par exemple :

- le partiteur⁷ de Holque-Watten, qui permet, en période de crue, de transférer l'excédent d'eau vers le canal à grand gabarit ;
- des écluses, qui assurent le passage de bateaux et permettent la régulation du niveau d'eau ;
- une centaine de stations de pompage gérées par les sections de wateringues (Cf. *infra*), qui permettent de relever les volumes d'eau drainés par les watergangs vers les canaux principaux ;
- neuf ouvrages d'évacuation des crues à la mer, qui permettent l'évacuation gravitaire des eaux et le pompage de l'eau en période de crue.

Ces installations appartiennent ou sont gérées par une multitude d'acteurs (dont l'IIW), ce qui rend complexe la gouvernance liée à la gestion hydraulique du territoire.

Les acteurs suivants sont concernés :

- L'État, acteur de la gestion des risques d'inondation :

⁶ Canaux d'évacuation des eaux qui servent au drainage et à l'irrigation des terres.

⁷ Dispositif destiné à répartir entre différentes branches l'eau d'un canal.

- L'État met en place les outils de gestion des risques d'inondation. En 2014, le préfet a prescrit l'élaboration d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation⁸ du delta de l'Aa, qui s'applique à 43 communes du Nord, et 59 du Pas-de-Calais. Elle se décline en un programme d'action et de prévention des inondations (PAPI), porté par les collectivités territoriales ;
- De surcroît, le préfet prescrit des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), ce qui oblige les maires à en tenir compte dans la délivrance des actes d'urbanisme. Tel est le cas, en 2014 et 2020, avec le PPRI des pieds de coteaux de wateringues, qui s'impose à 38 communes du Pas-de-Calais, pour tenir compte des menaces liées au débordement de cours d'eau et de ruissellement ;
- En situation exceptionnelle, il s'assure de la bonne application des protocoles de gestion. Ces derniers, repris dans des arrêtés préfectoraux, fixent les règles d'évacuation des eaux aux différents acteurs dont l'IIW, qui joue en plus un rôle de centralisation des données (Cf. *infra*).
- Les intercommunalités et les syndicats mixtes, chargés de la GEMAPI :
 - Les intercommunalités sont chargées de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), qui intègre l'entretien et l'aménagement des cours d'eau et des canaux, et la défense contre les inondations (Cf. *infra*) ;
 - Certaines intercommunalités membres de l'IIW ont aussi confié des missions relevant de la GEMAPI à d'autres syndicats, pour la part de leur territoire non incluse dans le périmètre des Wateringues. C'est, par exemple, le cas des syndicats mixtes pour la gestion des eaux de l'Aa et de la Vallée de la Hem, qui assurent aussi l'entretien et l'aménagement de cours d'eau, et portent des études en matière de prévention et de défense contre les inondations ;
 - Les intercommunalités situées sur le littoral peuvent également confier au Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO) la gestion d'ouvrages de protection contre la submersion marine, ce qu'elles n'ont pas fait. Ce dernier leur apporte néanmoins assistance en élaborant des documents d'observation dans ce domaine.
- Les sections de wateringues gèrent les watergangs :
 - Les propriétaires des fossés et watergangs sont regroupés dans onze associations syndicales autorisées⁹, appelées « les sections de wateringues », territorialement et administrativement indépendantes. Elles gèrent et entretiennent les fossés et une centaine de stations de relevage. Deux « unions de sections » ont été constituées, dans le Nord et le Pas-de-Calais, pour harmoniser les pratiques ;

⁸ Article R. 566-16 du code de l'environnement.

⁹ Une association syndicale de propriétaires (ASP) est un groupement de propriétaires fonciers. Elle a pour objet la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages, la réalisation de travaux ou des actions d'intérêt commun. Il existe trois types d'ASP, dont l'association syndicale autorisée (ASA) qui a le statut d'établissement public à caractère administratif.

- Les propriétaires, qui sont principalement des agriculteurs, ont pour priorité de maintenir l'assèchement des terres et permettre ainsi la culture. Or, la politique d'évacuation des eaux à la mer intègre d'autres problématiques (maintien de la navigation, mise en place de zones de délestage et donc d'inonder certains terrains en cas de crue). Si à ce jour, la stratégie locale de gestion du risque d'inondation du delta de l'Aa n'a pas relevé de conflits d'usage, la coordination entre les acteurs doit être confortée. Celle-ci pourrait se faire au sein du conseil consultatif des wateringues cité dans les statuts de l'IIW. Or, cette instance, qui associe les acteurs concernés, ne se réunit pas (Cf. *infra*). Cela ne permet donc pas d'évoquer, par exemple, les situations de défaut d'entretien des fossés, obligeant les intercommunalités à se substituer aux propriétaires privés, comme en 2021, à Marck et Oye-Plage ;
- En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat souligne que la crise sanitaire a, selon, lui empêché la tenue des réunions du conseil consultatif. Il convient, cependant, de la nécessité de redéfinir le cadre de la coordination de la gestion hydraulique, en cohérence avec celui prévu pour animer le SAGE et le PAPI du Delta de l'Aa.

La participation des contribuables

Pour assurer l'entretien des watergangs et des pompes, les sections de wateringues lèvent, auprès de tous les propriétaires situés dans le périmètre, une « redevance wateringue », de l'ordre de 30 €/ha/an. Cette redevance, justifiée pour le fonctionnement et l'entretien des watergangs, ne fait pas obstacle à ce que les intercommunalités membres mettent en place la taxe sur la GEMAPI¹⁰, qui constitue une contribution fiscale pour la mise en œuvre de cette compétence. Ainsi, les contribuables s'acquittent de deux taxes destinées, en tout ou partie, au maintien hors d'eau de leur territoire.

- Les voies navigables de France :

Cet établissement public administratif a pour objet d'assurer la navigation intérieure¹¹. Sa direction du Nord-Pas-de-Calais gère, exploite, et entretient 680 km de voies d'eau, dont 250 km sur le canal à grand gabarit, 90 écluses, 100 ouvrages de régulation des niveaux d'eau, 2 000 hectares de domaine public fluvial et 160 maisons éclusières ;

Pour permettre la navigation, il est donneur d'ordres des manœuvres sur certains ouvrages exploités par l'IIW.

- Les autorités portuaires assurent l'exploitation et la maintenance d'ouvrages :

¹⁰ L'article 1530 bis du code général des impôts est une taxe facultative que peuvent instituer les intercommunalités pour financer l'entretien et l'aménagement des bassins, des rivières, des lacs et des plans d'eau, les mesures de protection contre les inondations, la construction et l'entretien des digues, des barrages et des berges ainsi que la restauration des écosystèmes aquatiques. Son montant ne doit pas dépasser 40 €/habitant.

¹¹ Article L. 4311-1 du code des transports.

- Trois autorités portuaires¹² agissent sur le territoire des Wateringues : une collectivité territoriale (la région Hauts-de-France, pour le port de Calais), un établissement public de coopération intercommunale (la communauté urbaine de Dunkerque, pour celui de Gravelines-Grand-Fort-Philippe¹³), et un établissement public de l'État (le grand port maritime de Dunkerque - GPMD) ;
- Du fait de l'utilisation d'ouvrages aux fonctions partagées, les autorités portuaires interviennent dans l'évacuation des eaux à la mer. L'IIW leur a confié, dans le cadre d'une procédure négociée, sans publicité et sans mise en concurrence¹⁴, l'exploitation et la maintenance de ces ouvrages à la double vocation, ce qui est régulier ;
- La région est donc chargée de l'exploitation de la station des Pierrettes (à Calais), la station de la Batellerie (à Marck), et du barrage fluvial du canal de Marck. En 2021, ses prestations, facturées au syndicat, se sont élevées à 198 900 € TTC.

Le GPMD assure le suivi des installations d'écoulement et de pompage du site Tixier, et des stations des Moères, de Mardyck, et des pompes Bergeron de l'écluse de Mardyck. En 2021, ses prestations se sont chiffrées à 477 400 € TTC.

L'IIW a, en revanche, confié à un opérateur privé l'exploitation de l'exutoire du Schelfviet, de la station de pompage de la rivière d'Oye, et des écluses 63 et 63 bis du Port de Gravelines. Ces prestations se sont élevées à 635 900 €, en 2021.

- Les conditions de mise en œuvre des marchés appellent les observations suivantes :
 - Les tarifs des prestations sont fixés forfaitairement et révisés annuellement¹⁵, sans que le syndicat ne soit en mesure de justifier, par une étude de coût, que ce mode de détermination lui est économiquement favorable ;
 - La nature et la fréquence des prestations à réaliser sur chaque ouvrage sont fixées annuellement, ce qui n'est pas le cas des prestations de gros entretien et de grande révision, dont le rythme est supra annuel. Ces dernières ne sont pas planifiées, ce qui ne permet pas au syndicat d'estimer les charges prévisibles. De fait, faute d'anticipation, il est susceptible de supporter d'importantes charges, lors d'un même exercice, ce qui pèse sur sa situation financière, comme par exemple en 2021 (Cf. *infra*).

¹² Article L. 5331-5 du code des transports.

¹³ Le département du Nord a transféré le port de plaisance de Gravelines-Grand-Fort-Philippe à la communauté urbaine de Dunkerque en juin 2022.

¹⁴ Selon l'article R. 2122-3 du code de la commande publique, le recours à des marchés négociés sans publicité ni concurrence est notamment possible pour des raisons techniques, notamment lorsque le marché ne peut pas être exécuté par un autre opérateur économique que celui qui réalise des travaux de réalisation principale de l'immeuble.

¹⁵ Les formules de révision de prix basées sur des indices communément utilisés pour ce type de prestation ce qui n'appelle pas d'observation. En conséquence, les prestations d'exploitation et de maintenance subiront les conséquences de l'inflation en 2022.

La chambre l'invite à élaborer un plan pluriannuel d'entretien exhaustif, en identifiant les charges qui ne présentent pas un caractère annuel et qui ne correspondent pas aux dépenses récurrentes prévues dans les contrats d'entretien, et le cas échéant, à constituer des provisions (Cf. *infra*). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que « dans les prochaines années, avec la stabilisation du parc d'ouvrages, un plan pluriannuel d'entretien et d'investissement pourra être formalisé et consolidé ». La chambre en prend note et l'invite à initier cette démarche, dès à présent, sur les équipements et ouvrages existants.

À l'exception du bilan annuel fait avec le titulaire, portant sur l'exécution du marché, le syndicat ne contrôle par la réalisation des prestations. L'accès au logiciel de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO)¹⁶, utilisé par les autorités portuaires, ou l'élaboration, par le titulaire du marché, d'un rapport annuel sur les prestations réalisées et contenant des propositions et suggestions d'amélioration des équipements et installations¹⁷, sont des possibilités pour lui permettre de mieux connaître l'état de ses ouvrages et élaborer son plan pluriannuel d'entretien et d'investissement.

1.2.3 Le rôle de l'Institution intercommunale des Wateringues dans la gestion hydraulique doit être conforté

La gestion hydraulique doit prendre en compte les intérêts de différents acteurs pour éviter les conflits d'usage. L'IIW est concernée à travers deux moyens.

1.2.3.1 La révision des protocoles de gestion hydraulique

Plusieurs protocoles, définis par arrêtés préfectoraux, encadrent les modalités d'évacuation des eaux.

Le premier concerne la gestion du canal à grand gabarit. Lors de crues, il fixe les transferts d'eaux, selon un principe de solidarité entre les bassins de la Lys et de l'Aa. En 2021, 6,1 millions de m³ d'eau sont passés du premier au second, ce qui a été « *l'une des composantes principales de l'augmentation des niveaux et des crues dans le marais Audomarois* »¹⁸.

Il n'a pas été révisé depuis son élaboration, en 2004. Pourtant, son préambule prévoyait qu'il évolue en fonction des retours d'expériences. Selon le bilan réalisé en 2021, « *les zones d'expansion des crues*¹⁹ (ZEC) *constituent une alternative à étudier pour optimiser la gestion hydraulique en période de crise* ». De surcroît, le rôle des différents acteurs cosignataires²⁰ du protocole n'est pas clairement défini.

¹⁶ Une GMAO est un outil qui permet de gérer tous les aspects de la maintenance préventive et corrective ainsi que la fiabilité des équipements.

¹⁷ Selon les conditions de marché, le titulaire doit assister à l'Institution intercommunale des Wateringues en lui « transmettant des suggestions ou propositions relatives à l'amélioration des équipements, installations, voire de ses prestations accompagnées éventuellement d'une note explicative ».

¹⁸ Bilan des crues de novembre/décembre 2021, territoire des Wateringues, réalisé par l'IIW.

¹⁹ Une zone d'expansion des crues est un espace naturel ou aménagé où les eaux de débordement peuvent se répandre lors d'un épisode de crue, avec un très faible risque pour les personnes et les biens.

²⁰ Il est signé par les présidents des SAGE de l'Audomarois, de la Lys et du delta de l'Aa, le président de l'union des Wateringues, le directeur de VNF et le président de l'Institution interdépartementale des wateringues.

Cinq autres protocoles²¹, élaborés en 2012, et qui comme précédemment, n'ont pas été révisés depuis, définissent les modalités de gestion des eaux sur des secteurs géographiques :

- Trois abordent la gestion des watergangs du canal des Pierrettes, du canal de Marck, et de la rivière d'Oye, en période de gestion courante et en crues ; faute de pièce transmise par l'IIW, la chambre n'a pu s'assurer que l'information des partenaires et gestionnaires des ouvrages, normalement consignée dans un journal de bord, est respectée ;
- L'un concerne le secteur dunkerquois ; les annexes qui encadrent les procédures d'alertes entre gestionnaires, et l'évaluation des conséquences négatives des inondations, n'ont pas été produites ;
- Le dernier touche le secteur du canal de Calais.

L'IIW, qui dispose d'une expertise reconnue dans la gestion hydraulique du territoire, est concernée par tous ces protocoles. La chambre l'invite à initier, auprès des autres acteurs, l'actualisation des modalités de gestion des eaux. Cette révision permettrait de tenir compte des éventuelles modifications apportées sur les ouvrages et sur la configuration et les besoins des territoires, d'intégrer les évolutions réglementaires dans la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations confiée aux intercommunalités, et d'anticiper les effets du changement climatique (Cf. *infra*).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique être favorable à cette révision et propose de compléter les documents par des dispositions plus précises, en période de gestion « exceptionnelle ».

1.2.3.2 Un renforcement des fonctionnalités du système de centralisation des données, pour une gestion plus efficace

Comme le prévoient les protocoles précités, l'IIW centralise les données de gestion hydraulique dans un système accessible à tous les gestionnaires d'ouvrages ou responsables publics.

Cet outil est indispensable pour gérer l'évacuation des eaux et analyser les événements exceptionnels. Pour cela, le syndicat souhaite qu'il dispose de fonctionnalités supplémentaires.

Actuellement, faute de statistiques de consultation, il ne peut être assuré que le système d'information constitue une aide à la décision pour gérer les évacuations. De surcroît, ce dernier pourrait être couplé à un système d'information géographique (SIG), afin d'illustrer en temps réel par des cartographies, les risques potentiels d'inondations, et de modéliser les scénarios d'évacuation en période d'importantes crues.

La chambre encourage l'IIW à mener à bien les évolutions envisagées du système de centralisation des données. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président y souscrit, et indique que cette mesure sera examinée dans le cadre du prochain programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

²¹ Un sixième protocole est en cours de discussion entre la France et la région Flamande. Il concerne la gestion des eaux du secteur de Dunkerque-Furnes-les Moëres en cas de crues importantes.

1.3 Une fragilité du dispositif de gestion hydraulique accentuée sous les effets du changement climatique

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021 et 2022-2027 du bassin Artois-Picardie incitent les acteurs concernés à prendre en compte les effets du changement climatique sur la gestion hydraulique du territoire des Wateringues.

L'IIW a répondu favorablement à cette orientation. Pour cela, elle a commandité plusieurs études pour évaluer le risque et la nécessité de faire évoluer les ouvrages et les modes de gestion.

1.3.1 Le changement climatique révèle les faiblesses du système d'évacuation des eaux

L'étude réalisée en 2008 a permis d'identifier les limites du système hydraulique, à différentes échéances, et d'évaluer les risques.

La projection reposait sur une montée de la mer de 30 cm, à l'échéance 2050. Dans cette hypothèse, les risques d'invasion marine par rupture d'ouvrage ou du cordon littoral sont limités. Ce n'est pas le cas de l'évacuation des eaux continentales, qui fait face à des difficultés croissantes, notamment lors des marées de mortes eaux²². Un tel constat oblige à augmenter significativement les pompages. Par exemple, à Dunkerque, sur la station Tixier et aux quatre écluses, ils devraient gonfler respectivement de 40 % et 180 %. Cela impose de sécuriser le fonctionnement des pompages et de renforcer les règles de gestion. En corolaire, l'amélioration des capacités de stockage de certains canaux est pointée.

En conclusion, l'étude révélait que les effets des évolutions climatiques sur l'évacuation des crues dans le territoire des Wateringues, à moyen et long terme, accentue les faiblesses des dispositifs existants, sans toutefois causer de nouvelles situations très critiques. En effet, aucune inondation catastrophique n'a été constatée au cours des trente dernières années sur la plaine des Wateringues.

1.3.2 Une aggravation récente du risque d'inondation du territoire, nécessitant la définition d'une stratégie

Dans le cadre du programme d'actions et de prévention des inondations, le syndicat a engagé, en 2022, une nouvelle étude sur l'avenir du territoire des Wateringues. Celle-ci fournit une vision prospective du territoire du bassin versant de l'Aa et du système des Wateringues, en fonction des effets prévisibles du changement climatique, à moyen terme (2050), et à long terme (2100).

²² Période de marée dans laquelle la différence entre les hautes et basses eaux est minimale.

1.3.2.1 Les projections

L'étude a modélisé l'incidence du changement climatique sur plusieurs aspects associés à la gestion hydraulique.

1.3.2.1.1 Les précipitations

En été, elles devraient connaître une stabilité ou une baisse pouvant atteindre 15 %. En revanche, en hiver, elles devraient augmenter de 7 à 19 %, d'ici 2050, et de 14 à 35 %, d'ici 2100, ce qui nécessitera de pomper davantage d'eau, et donc d'entraîner des coûts supplémentaires d'électricité et de maintenance. En outre, les épisodes pluvieux intenses et de courte durée seront susceptibles d'engendrer des débordements des canaux dans les secteurs les plus sensibles, comme ceux tributaires du canal de Calais, les watergangs connectés aux bassins versants des collines de Flandres, et certains secteurs urbanisés contrôlés, par des watergangs de capacité limitée.

En définitive, le territoire apparaît plus vulnérable aux risques d'inondation, sous l'action conjuguée d'une augmentation des apports hivernaux et d'une élévation du niveau marin.

1.3.2.1.2 Le niveau de la mer

L'augmentation du niveau de la mer est déjà perceptible. À Dunkerque, elle était de 9 cm de 1957 à 2017 (+ 1,4 cm/an en moyenne). À Calais, elle était de 4,4 cm de 1966 à 2018, (+ 0,8 cm/ an).

Cette tendance va se poursuivre. Comme projeté au niveau national²³, le niveau marin du littoral des Wateringues va s'élever de 30 cm, d'ici 2050, et de 50 à 70 cm, d'ici 2100. Or, une augmentation de 60 cm du niveau marin est susceptible d'entraîner une hausse de la ligne d'eau²⁴ pouvant atteindre 37 centimètres, en fonction des canaux et exutoires.

Cette évolution va avoir pour double effet de limiter les périodes d'ouverture des portes, et d'empêcher l'évacuation gravitaire, ce qui va accentuer le recours au pompage. Elle devrait s'accompagner d'une intrusion d'eau salée dans les terres. Or, cela dégrade les sols, ce qui peut limiter les usages de l'eau de surface, et principalement l'irrigation, et les milieux naturels.

1.3.2.1.3 Les températures

Dans le delta de l'Aa, les températures devraient croître de + 1,3°C à + 2,2°C, en été, à l'horizon 2050, et jusqu'à 3,8°C, d'ici 2100. Cette évolution va entraîner une augmentation de l'évapotranspiration, et donc de la sécheresse des sols, ce qui nécessitera un besoin accru d'irrigation.

²³ En France d'ici 2100, le niveau moyen de la mer devrait s'élever de 0,28 cm à 1 m.

²⁴ Dans le cas d'un écoulement à surface libre (wikhyhydro.developpement-durable.gouv.fr).

1.3.2.1.4 Les mutations du territoire

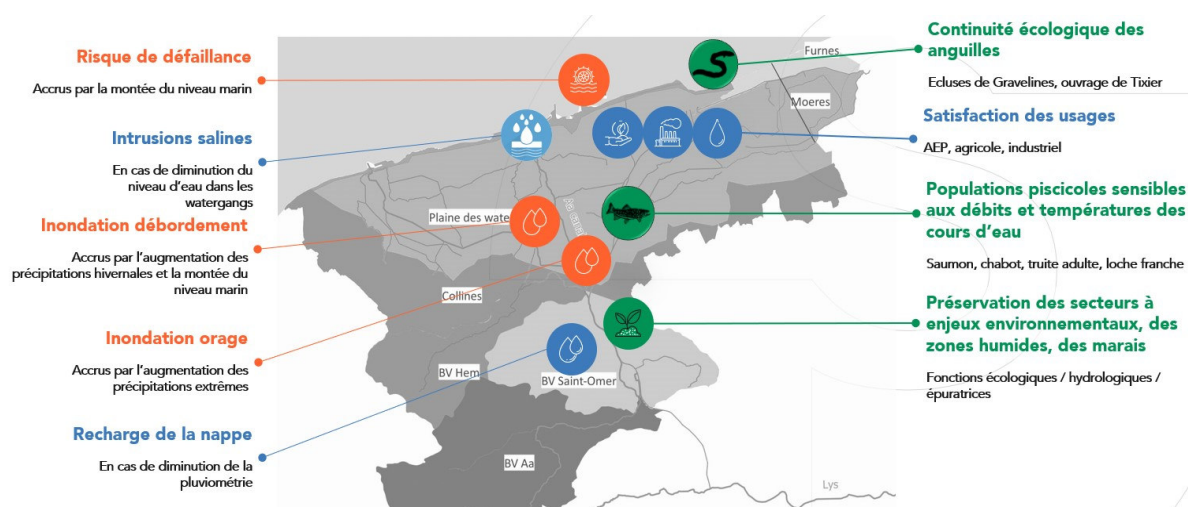
La population du territoire des Wateringues devrait croître de 1,4 %, d'ici 2030, et de 2,5 %, d'ici 2050, pour atteindre plus de 500 000 habitants, d'après l'INSEE, ce qui va avoir des effets sur les usages de l'eau.

L'augmentation des surfaces urbanisées²⁵, d'ici 2050, va s'accompagner de celle de l'imperméabilisation, du ruissellement et des volumes d'eau à évacuer, et donc de la vulnérabilité du territoire. Les volumes prélevés pour l'irrigation agricole devraient augmenter de 5 % à 15 %, à l'horizon 2050. Ceux destinés à l'industrie devraient croître, de 13 % à 16 %, du fait de l'installation prévue de gros préleveurs. A contrario, une diminution régulière de la consommation d'eau des usagers domestiques devrait être constatée.

En conclusion, les volumes consommés pour les différents usages devraient être comparables, à l'horizon 2030, et connaître une baisse, à l'horizon 2050, de l'ordre de 5 %. Cependant, les usages évoluent différemment. La consommation domestique et agricole, pour l'abreuvement du cheptel, diminue, alors qu'elle augmente, pour l'irrigation et l'industrie.

1.3.2.2 Les conséquences et enjeux pour le territoire des Wateringues

Carte n° 2 : Les effets du changement climatique sur le territoire des Wateringues



Source : étude Setec Hydratec portée par l'Institution intercommunale des Wateringues – octobre 2022 -.

La prise en compte du changement climatique est nécessaire pour prévenir le risque accru de submersion marine, d'inondation continentale, et pour préserver les zones humides, la faune et la flore.

²⁵ Cette projection intègre l'objectif de zéro artificialisation nette des sols et d'une baisse de 50 %, à la fin la décennie, fixée par la loi Climat et résilience du 22 août 2021. Cependant, l'étude souligne que cette cible apparaît difficile à atteindre sur le territoire des Wateringues, compte tenu de la demande foncière.

Au regard de ses missions actuelles, le syndicat est particulièrement concerné par le risque d'inondation par débordement.

Avec le changement climatique, les probabilités de subir des inondations continentales augmentent. Elles sont estimées, sur l'échelle centennale²⁶, à horizon moyen (entre 2041 et 2070) et lointain (2071 et 2100), et selon des scénarios optimistes et pessimistes d'émission de gaz à effet de serre.

Actuellement, 7 800 hectares sont susceptibles d'être inondés pour un événement centennal. À moyen (d'ici 2070) et long terme (2100), respectivement 11 300 et 14 500 hectares pourraient l'être, avec en plus, une augmentation du niveau d'eau de 3 à 4 cm.

Ce risque concerne aujourd'hui environ 33 000 habitants, soit 4 % de la population du territoire des Wateringues. En 2070, entre 42 500 et 62 800 habitants, soit entre 6 et 8 % de la population du territoire, pourraient être concernés. En 2100, entre 64 500 et 93 000 habitants (soit entre 8 et 12 % de la population) pourraient l'être.

En conclusion, le territoire sera plus vulnérable aux risques de débordements continentaux, en raison de l'augmentation des apports d'eau en hiver et de l'élévation du niveau marin. L'augmentation du nombre d'épisodes pluvieux intenses et de courte durée est susceptible d'accroître les débordements des canaux, dans les secteurs les plus sensibles déjà identifiés dans l'étude de 2008.

1.3.2.3 La détermination des solutions est en cours

Les 3^{ème} et 4^{ème} phases de l'étude portant respectivement sur l'évaluation des solutions et des orientations stratégiques pour s'adapter aux conséquences prévisibles du changement climatique sur le territoire doivent s'achever au cours du 1^{er} trimestre 2023.

Plusieurs axes sont envisagés pour limiter les risques de débordements :

- ralentir les écoulements d'eau (en favorisant l'infiltration en milieu agricole) ;
- réduire les apports d'eau issus des milieux urbains ;
- augmenter les capacités de stockage sur le delta de l'Aa (rehausser les berges, mieux entretenir les canaux ...) ;
- créer des zones d'expansion des crues ;
- augmenter les capacités d'évacuation (augmenter les capacités de pompage ou créer un nouvel exutoire à la mer).

En conclusion, le syndicat, en lien avec les acteurs associés à la gestion hydraulique du territoire, doit faire des choix stratégiques pour protéger le territoire. Il devra trouver le point d'équilibre entre une politique d'accroissement de la capacité d'évacuation des eaux qui, en plus des investissements, s'accompagnera de coûts supplémentaires de fonctionnement et de maintenance, et la mise en place d'autres solutions pour protéger le territoire.

²⁶ Le risque centennal est souvent celui considéré pour les mesures de prévention ou de protection contre les crues des fleuves ou des rivières. Il mesure l'intervalle de temps moyen séparant deux occurrences d'un événement d'intensité supérieure ou égale à celui considéré en moyenne. Il se mesure sur cent années.

La chambre prend acte des travaux en cours, et l'invite à partager les conclusions avec tous les acteurs associés à la gestion hydraulique du territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire des Wateringues, qui compte 430 000 habitants, est une zone de polder située dans le triangle Dunkerque, Calais, Saint-Omer.

L'Institution intercommunale des Wateringues, syndicat mixte fermé, a pour compétence historique de gérer des ouvrages d'évacuation des eaux à la mer.

La gestion hydraulique du territoire est complexe, à bien des égards.

L'évacuation des eaux à la mer est, pour l'essentiel, gravitaire à marée basse, et nécessite le recours à des pompes, lors des mortes eaux et des crues. Le changement climatique accentue les fragilités de ce système, ce qui nécessite de poursuivre les réflexions stratégiques engagées pour s'y adapter.

Elle s'effectue à l'aide de canaux et d'ouvrages, gérés par le syndicat et d'autres propriétaires, ce qui nécessite la mise en place de protocoles de gestion. Ces derniers sont anciens, et pourraient être révisés. Elle associe une multitude d'acteurs aux intérêts pas toujours convergents, ce qui devrait inciter à renforcer les concertations.

Elle doit être appréhendée à une échelle hydrographique cohérente. En effet, le territoire des Wateringues est l'exutoire des eaux provenant de plusieurs sous-bassins. Récemment investi de l'animation du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du delta de l'Aa, ce qui le place dans une situation plus favorable pour remplir sa mission, le syndicat doit renforcer sa coopération avec les autres acteurs concernés par l'évacuation des eaux.

Le syndicat centralise les données hydrographiques du territoire et dispose d'une expertise reconnue. Ce positionnement doit lui permettre d'être moteur et facilitateur, pour définir et mettre en œuvre une stratégie concertée de prévention des inondations continentales. Le choix de lui confier le portage du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du delta de l'Aa apparaît, de ce point de vue, cohérent.

2 L'ÉVOLUTION STATUTAIRE RÉCENTE DU SYNDICAT N'A PAS SIMPLIFIÉ L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « GEMAPI » SUR LE TERRITOIRE

En plus de sa mission historique de gestion d'ouvrages permettant l'évacuation des eaux à la mer, l'IIW exerce d'autres missions, ayant trait à la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

2.1 L'organisation protéiforme de l'exercice de la compétence « GEMAPI » sur le territoire des Wateringues

2.1.1 Une animation et une coordination des actions « GEMAPI » à construire

La compétence GEMAPI

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence confiée, depuis le 1^{er} janvier 2018, aux intercommunalités par les lois de décentralisation n° 2014-58 du 27 janvier 2014, et n° 2015-991 du 07 août 2015.

Les actions entreprises par les intercommunalités sont définies par les items suivants de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

1° : L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

2° : L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;

5° : La défense contre les inondations et contre la mer ;

8° : La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, ainsi que des formations boisées riveraines.

Ces missions ne sont précisées ni dans des textes réglementaires, ni par la jurisprudence. Elles sont définies au cas par cas, par les intercommunalités, en fonction des enjeux du territoire.

Pour financer l'exercice de cette compétence, ces dernières peuvent, facultativement, instaurer une taxe dite GEMAPI, plafonnée à 40 € par habitant, et qui ne peut excéder le coût de son exercice, en investissement et en fonctionnement (article 1530 bis du code général des impôts).

2.1.1.1 La compétence de coordonner le SAGE et le PAPI du delta de l'Aa

Depuis la révision de ses statuts, en 2022, le syndicat exerce, au titre de ses compétences à la carte, l'animation du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), et du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du delta de l'Aa, mission jusqu'alors exercée par le Pôle métropolitain de la côte d'Opale.

Le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI)

Lancés en 2002 par l'État, les PAPI regroupent des actions et travaux à l'échelle du bassin de risque. Leur objectif est de réduire, de manière durable, les conséquences des inondations sur les personnes, les biens et les activités économiques. Ils constituent le cadre d'un partenariat étroit entre l'État et les collectivités, en matière de prévention des inondations. Ils s'articulent avec le plan de gestion des risques inondations (PGRI), et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Le premier fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation, et le second, les orientations en matière de gestion équilibrée de la ressource en eau. Ces derniers sont arrêtés par le préfet coordonnateur de bassin.

Le périmètre du SAGE et du PAPI couvre des communes non membres d'intercommunalités adhérentes au syndicat. Des conventions de délégation de compétence passées avec la communauté de communes du Pays de Lumbres, et la communauté de communes des Hauts-de-Flandre, lui permettent d'intervenir sur ces territoires.

Le syndicat a créé, courant 2022, deux postes d'animateur. Pour les financer, la contribution des adhérents a été fixée selon le poids de leur population sur le périmètre du SAGE du delta de l'Aa.

Les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle mission n'appellent pas d'observation.

Cette évolution participe à une meilleure gouvernance de la politique de l'eau sur le delta de l'Aa. Cependant, au regard des caractéristiques hydrographiques du bassin de l'Aa, la chambre invite l'IIW à se coordonner avec le SmageAa, qui porte le SAGE et le PAPI de l'Audomarois.

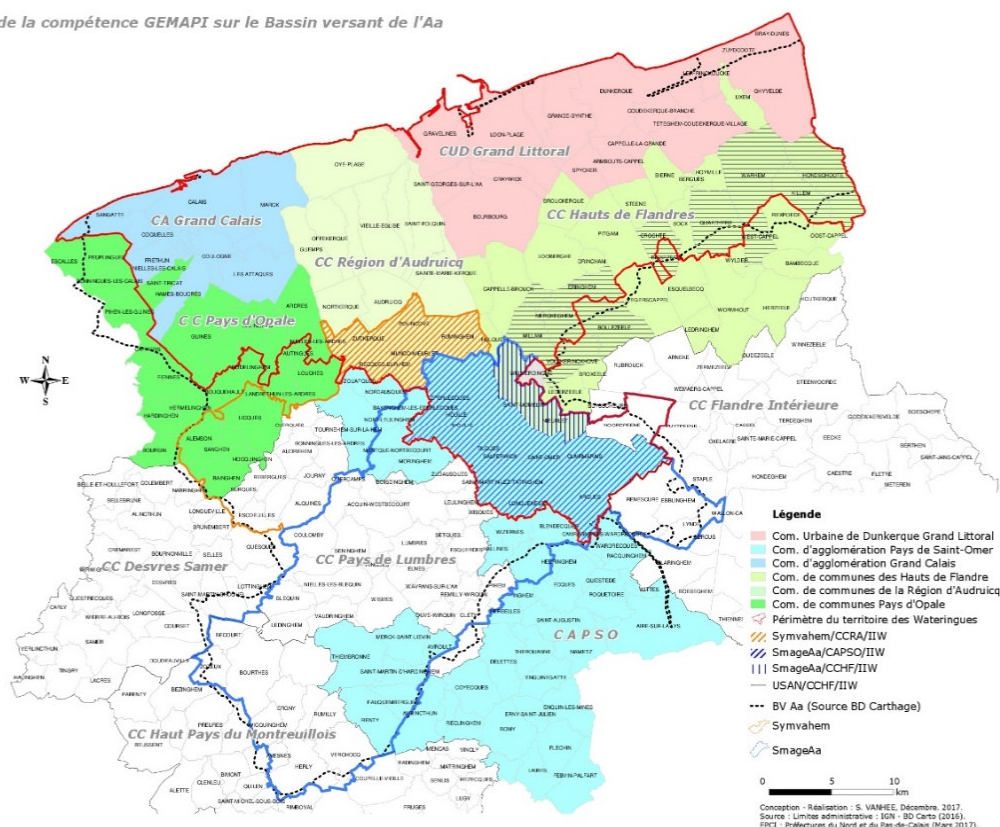
2.1.1.2 Le difficile exercice de la coordination des compétences « GEMAPI »

La réforme des statuts de 2022 confie au syndicat, au titre de ses compétences obligatoires, l'animation et la coordination des actions relevant de la GEMAPI, sur le bassin de l'Aa, alors que précédemment, son action se limitait à la coordination des études et des actions de gestion des eaux de surface.

Le rôle de coordination du syndicat apparaît d'autant plus nécessaire, que la mise en œuvre de cette compétence sur le bassin de l'Aa apparaît morcelée, comme l'illustre la carte suivante :

Carte n° 3 : Organisation de la compétence « GEMAPI » sur le bassin de l'Aa

Organisation de la compétence GEMAPI sur le Bassin versant de l'Aa



Source : Institution intercommunale des Wateringues

Le syndicat se heurte à plusieurs difficultés dans son rôle de coordination.

Le périmètre du bassin dépasse celui des intercommunalités membres de l'IIW. Si la modification des statuts lui permet d'agir à cette échelle, la légitimité du syndicat pour intervenir sur des territoires autres que ceux de ses adhérents doit être confortée.

En effet, plusieurs autres syndicats²⁷ exercent déjà des compétences relevant de la GEMAPI, y compris pour le compte d'intercommunalités membres de l'IIW.

Lors des discussions préalables à la modification des statuts, les adhérents n'ont pas souhaité créer une structure nouvelle à l'échelle du bassin versant de l'Aa, tel un établissement public territorial de bassin chargé, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, de « la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux »²⁸.

²⁷ SmageAa, Symvahem, Usan.

²⁸ Article L. 213-12 du code de l'environnement.

La chambre observe, cependant, que ce choix ne simplifie pas la carte intercommunale, ce qu'encourageait pourtant la loi NOTRe²⁹. De surcroît, l'action du syndicat, au titre de ses compétences GEMAPI, exercées au cas par cas, apparaît modeste (Cf. *infra*).

Elle rappelle que, si la coordination de la gestion des milieux aquatiques (GEMA) ne relève pas d'une impérieuse nécessité, celle de la prévention des inondations (PAPI) l'est, au regard des importantes liaisons hydrauliques entre les bassins (Cf. *supra*).

2.1.2 L'exercice de compétences à la carte qui demeurent modeste

Les nouveaux statuts de 2022 autorisent le syndicat à exercer, pour le compte des adhérents, des compétences GEMAPI, à la carte.

Cette mission apparaît toutefois circonscrite. D'une part, elle ne concerne pas la submersion marine (Cf. *infra*). D'autre part, elle peut être exercée uniquement sur des territoires où la compétence n'a pas été transférée à un autre syndicat.

Une telle organisation est autorisée, puisque l'exercice de la GEMAPI est sécable³⁰, pour permettre à une intercommunalité d'adhérer à plusieurs syndicats mixtes, si cela répond à des logiques hydrographiques différentes. Tel est le cas, puisque le territoire des Wateringues couvre les sous-bassins de l'Aa et de l'Audomarois, aux caractéristiques différentes (Cf. *supra*).

En définitive, seulement trois des six adhérents³¹ ont décidé de confier de manière partielle l'exercice de la compétence GEMAPI à l'IIW : la communauté de communes des Hauts-de-Flandre, pour une partie de son territoire (21 des 40 communes), et les communautés de communes du Pays d'Opale et de la région d'Audruicq.

Les actions transférées ne sont, en outre, pas identifiées, ce qui empêche de chiffrer le coût prévisionnel de la compétence GEMAPI, et donc, la contribution des adhérents³². Enfin, l'IIW ne s'est pas encore organisée, puisqu'elle n'a pas désigné d'agent.

En conclusion, la chambre constate que la compétence obligatoire de coordination, et celle d'exercice à la carte de la GEMAPI, confiées à l'Institution, ne simplifient que très partiellement l'organisation de la politique, à l'échelle du bassin. Elle invite le syndicat à renforcer son expertise, notamment en matière de GEMAPI, afin de pouvoir envisager une nouvelle étape de son développement.

²⁹ Loi n° 2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁰ Article L. 5211-61 du CGCT.

³¹ La communauté urbaine de Dunkerque, la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers et la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer l'exercent directement

³² Selon l'article 20 des statuts, la contribution des adhérents sera fixée proportionnellement à la population et « à partir de tout critère pertinent ».

2.2 Le syndicat est partiellement compétent pour la prévention des inondations et la lutte contre la submersion marine

Comme le mentionnent ses statuts de 2022, le syndicat est partiellement compétent, au titre de la prévention des inondations et la lutte contre la submersion marine, au sens du 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement³³.

Si la rédaction des statuts a été modifiée, dans les faits, l'action du syndicat se limite à l'évacuation des eaux à la mer, ce qu'il faisait déjà antérieurement.

Les inondations et la submersion marine

L'inondation est une submersion, rapide ou lente, d'une zone habituellement hors de l'eau. Le risque inondation correspond à la confrontation, en un même lieu géographique, d'un aléa (une inondation potentiellement dangereuse), avec des enjeux (humains, économiques, ou environnementaux) susceptibles de subir des dommages.

Les submersions marines sont des inondations rapides et de courte durée (de quelques heures à quelques jours) de la zone côtière, par la mer, lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables.

La réglementation définit deux catégories d'ouvrages, en vue de prévenir les inondations et les submersions. D'une part, les aménagements hydrauliques, qui sont des ouvrages permettant de stocker provisoirement « des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer ». D'autre part, un système d'endiguement, qui peut être composé d'une ou plusieurs digues et d'ouvrages hydrauliques (ports, vannes, clapets), et d'autres ouvrages³⁴ concourant à la préservation d'une zone protégée.

2.2.1 Le rôle conforté du syndicat dans la gestion des ouvrages d'évacuation à la mer

Au titre de ses compétences obligatoires, le syndicat réalise, entretient, exploite, gère et renouvelle des ouvrages d'évacuation des eaux à la mer, listés en annexe 2, et des canaux, répertoriés en annexe 3, dont certains demeurent à transférer.

2.2.1.1 Les ouvrages en propriété

Le syndicat gère 24 ouvrages, dont 15 sont sa propriété.

Quatre ouvrages sont implantés sur un espace foncier lui appartenant, même s'il n'a pas produit les titres de propriété correspondants.

³³ Qui emploie les termes « de défense contre les inondations et contre la mer ».

³⁴ Non nécessairement destinés initialement à cet usage, comme par exemple, un port, route, etc.

Onze sont bâtis sur le domaine public d'autrui. Trois sont situés sur l'emprise du port de Calais, appartenant à la région Hauts-de-France, dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public à titre gratuit, signée en 2016, pour une durée de dix ans. Une station de pompage est localisée sur l'espace du GPMD. La convention d'occupation du domaine public a été renouvelée en 2019³⁵, pour douze ans, moyennant une redevance d'occupation annuelle de 9 700 € HT. Une vanne de protection a été construite sur le domaine fluvial des Voies navigables de France. La convention correspondante a été signée, en 2019, sans fixer de durée. Enfin, trois ouvrages sont construits sur le domaine de l'État³⁶, sans autorisation préalable d'occupation du domaine public.

La chambre invite le syndicat à s'assurer de la complétude des actes juridiques lui permettant de justifier de la propriété de ses ouvrages.

2.2.1.2 Les ouvrages mis à disposition

L'État et la région ont transféré aux intercommunalités des ouvrages d'évacuation des eaux, lorsqu'elles ont repris la compétence GEMAPI, en 2016. Ces dernières en ont immédiatement confié la gestion à l'IIW. Ces conventions de transfert, tripartites (État ou région / intercommunalité / syndicat), sont consenties sans limitation de durée.

Les ouvrages servent, soit exclusivement à l'évacuation des eaux, soit ont une double vocation, en participant, en plus, à la lutte contre la submersion marine.

Dans le premier cas³⁷, le syndicat est seul chargé de l'entretien et des travaux. Cependant, les conventions sont muettes sur la valorisation financière de ces ouvrages, ce qui empêche le syndicat de les intégrer, comptablement, dans son patrimoine, et de les amortir pour permettre leur renouvellement (Cf. *infra*).

Dans le second cas³⁸, l'entretien et les travaux sont partagés entre les parties signataires de la convention. Si ces ouvrages ne peuvent être intégrés dans les comptes du syndicat, ce dernier peut néanmoins en provisionner la charge.

En conclusion, afin d'exercer ses obligations contractuelles, le syndicat doit désormais définir et planifier les opérations d'entretien et de travaux et, le cas échéant, établir une politique d'amortissement et de provisionnement (Cf. *infra*).

2.2.1.3 La gestion des canaux

Les watergangs et les canaux constituent un maillon stratégique dans l'évacuation des eaux à la mer et dans la lutte contre les inondations. Leur bon fonctionnement est donc essentiel.

³⁵ La précédente convention a été passée en 1984 pour 30 ans soit jusqu'en 2014. Elle obligeait le syndicat à amortir sur la durée de la convention, ce qu'il n'a pas fait.

³⁶ Clapet de Marck, station de la rivière d'Oye à Gravelines et station des 4 écluses et siphons à Dunkerque

³⁷ Par exemple, gestion des ouvrages confiée par l'État et la région à Dunkerque et Calais.

³⁸ Par exemple, gestion des ouvrages confiée par l'État à Gravelines.

Pourtant, il n'existe pas de plan pluriannuel de restauration et d'entretien des cours d'eau, défini à l'échelle du territoire des Wateringues, ce que prévoit pourtant l'article L. 215-15 du code de l'environnement. Ce plan de gestion défini à une échelle hydrographique cohérente doit être compatible avec les objectifs du SAGE.

L'IIW, récemment chargée d'animer le SAGE du delta de l'Aa, est invitée à initier une telle démarche, qui pourrait conduire les intercommunalités à se grouper, pour prendre en charge cet entretien. Les propriétaires riverains³⁹ et les intercommunalités sont, en effet, au titre de la compétence GEMAPI, chacun responsables de leur entretien et aménagement.

Par ailleurs, un transfert, au syndicat, des canaux non navigables listés en annexe n° 3 est envisagé, ce qui faciliterait la gestion hydraulique du territoire. La révision des statuts de 2022 n'a fait que confirmer le rôle du syndicat dans ce domaine, celui-ci gérant déjà trois canaux⁴⁰.

À terme, il devrait entretenir 17 canaux, gérés par l'État, Voies navigables de France, la région, le département du nord, et les sections de Wateringues, soit 278 403 mètres linéaires de berges. Cependant, les conditions financières de ce transfert ne sont pas encore arrêtées.

Les canaux à transférer sont globalement en mauvais état, ce qui nécessite des travaux de restauration ou de curage. De plus, un nombre limité d'entre eux est susceptible de déborder et d'entraîner des inondations. Les investissements pour restaurer les berges⁴¹, dont certains sont urgents⁴², ont été estimés, en 2019, à 26,3 M€ HT⁴³. En fonctionnement, les dépenses d'entretien des canaux (curage, faucardage et débroussaillage) sont estimées à 315 000 € HT par an.

Faute d'accord sur les modalités de prise en charge de ces travaux, le transfert des canaux n'est pas encore acté, ce qui est préjudiciable au regard du rôle joué par ces ouvrages dans l'évacuation des eaux et la lutte contre les inondations.

Afin de financer cette compétence, le syndicat a adopté une nouvelle clef de répartition de la contribution des adhérents, qui repose pour moitié sur la portion de linéaires de berges située sur le territoire de l'intercommunalité, et pour l'autre moitié, sur le poids de sa population sur le bassin de l'Aa, ce qui n'appelle pas d'observation.

2.2.2 Un rôle encore à l'étude dans l'exercice de la compétence de submersion marine

Conformément à ses statuts, le syndicat ne peut pas gérer des ouvrages uniquement destinés à la lutte contre la submersion marine. Il peut agir lorsque les installations ont une double vocation (évacuation des eaux à la mer et protection contre les entrées d'eaux de mer).

³⁹ Article L. 215-14 du code de l'environnement.

⁴⁰ Le watergang du Schelfvliet (Gravelines), l'extrémité du chenal d'Asfeld et du bassin des chasses (Calais) et le canal de Marck.

⁴¹ Ce chiffre intègre aussi la réhausse des berges des canaux d'Ardres et de Guînes permettant d'accroître le volume d'eau stockée.

⁴² Pour rattraper le retard d'entretien accumulé un plan sur cinq était envisagé à hauteur de 812 K€/an. Par la suite, d'autres dépenses pouvant être réalisées sur 40 ans sont estimées à 542 K€/an.

⁴³ Valeur non actualisée de l'inflation.

L'évacuation des eaux et la lutte contre la submersion marine sont définies au 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui évoque, de manière globale, « la défense contre les inondations et la mer ». Toutefois, l'article L. 5211-61⁴⁴ du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet la sécabilité fonctionnelle de la compétence GEMAPI, ce qui permet à une intercommunalité de ne transférer qu'une fraction de la compétence à une autre personne publique.

Ainsi trois adhérents⁴⁵ du syndicat sont concernés par la lutte contre la submersion marine, et exercent directement cette compétence.

Cependant, les services de l'État dans le Nord rappellent que la réglementation impose l'intervention d'un gestionnaire unique par système d'endiguement. Tel est le cas du système de la zone du Platier d'Oye, constitué de deux digues. Il se situe, à la fois, sur le territoire de la communauté urbaine de Dunkerque, et sur celui de la communauté de communes d'Audruicq, ce qui imposerait que ces deux intercommunalités transfèrent la compétence de la lutte contre la submersion marine à une structure tierce. Faute d'accord, le préfet du Nord n'a pas pris l'arrêté de classement du système d'endiguement.

Cette situation pourrait évoluer, à l'avenir, le préambule des statuts de l'IIW prévoyant que les réflexions se poursuivent pour examiner « la possibilité de transfert de la défense contre la mer et de protection contre la submersion marine par les intercommunalités concernées ».

La chambre observe, qu'à ce jour, aucune décision n'a été prise. En réponse aux observations provisoires de la chambre :

- le président de l'IIW indique que les réflexions préalables à un éventuel transfert au syndicat de la mission de défense contre la mer « devraient être engagées dans les prochains mois » ;
- son prédécesseur, par ailleurs président de la communauté urbaine de Dunkerque, fait savoir que « la réponse apportée par le président actuel du syndicat mixte de l'IIW reprend également les éléments » qu'il souhaite apporter ;
- la présidente de la communauté de communes de la région d'Audruicq n'a pas exprimé de remarque ;
- la présidente de la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers a exprimé la position suivante : « *la compétence de défense contre la mer, et en particulier, la gestion des systèmes d'endiguement, aurait pu en toute logique technique et juridique, être positionnée à l'IIW* », ce qui, de son point de vue, permettrait de « *disposer d'un gestionnaire unique pour les systèmes d'endiguement dépendant à deux intercommunalités différentes* », de « *clarifier la gestion et les responsabilités* » pour ceux « *comportant des ouvrages de protection à fonction mixte (évacuation des eaux à la mer et défense contre la mer)* », de « *mener des actions globales et cohérentes de protection du polder, notamment en perspective du changement climatique* ».

⁴⁴ Modifié par la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 dite « Fesneau » relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

⁴⁵ La communauté de communes de la Région d'Audruicq, la communauté d'agglomération de Grand Calais Terre et Mer et la communauté urbaine de Dunkerque.

2.3 La réflexion sur le rôle du syndicat dans la gouvernance de la GEMAPI sur le territoire doit se poursuivre

La stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, annexée au SDAGE, comprend des propositions pour assurer la cohérence de la participation des collectivités dans la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Elle identifie le littoral (sous-bassins de l'Aa, de l'Yser et de l'Audomarois) comme un territoire cohérent hydrographiquement, au regard des enjeux de submersion marine et d'érosion du trait de côte. Elle pointe le besoin d'harmonisation entre les territoires du SAGE, et l'existence d'ouvrages hydrauliques structurants, qui nécessitent une forte coordination.

Les récentes évolutions du syndicat, et notamment son rôle d'animateur du SAGE et du PAPI, à l'échelle du delta de l'Aa, ne répondent que partiellement à ces enjeux. Ces missions ne s'effectuent toujours pas à l'échelle d'un bassin hydrographique cohérent.

La coordination de la lutte contre la submersion marine, et l'émiettement des autres compétences GEMAPI exercées par de nombreuses entités publiques, comportent encore des marges de simplification et d'efficience dans l'exercice de cette politique sur le bassin de l'Aa.

Comme indiqué précédemment, les adhérents n'ont pas souhaité créer un établissement public territorial de bassin, qui constitue une réponse possible au besoin de coordination et de recherche de cohérence sus-évoqué.

L'IIW, qui doit déjà pleinement exercer ses nouvelles missions, pourrait, à moyen terme, connaître une nouvelle phase de développement, pour faciliter le besoin de coordination dans la mise en œuvre de la politique GEMAPI, sur un territoire hydrographiquement cohérent.

2.4 Une évolution des missions qui ne s'est pas encore traduite par une adaptation de l'administration du syndicat

2.4.1 Des instances de gouvernance qui pourraient être davantage sollicitées

Trois instances de gouvernance sont prévues par les statuts.

Tout d'abord, l'IIW est administrée par un comité syndical composé de 21 délégués titulaires, désignés par les intercommunalités membres. Ses modalités de fonctionnement sont fixées dans un règlement, qui n'a pas formellement été adopté, après le renouvellement du comité syndical, en 2020, ce que prévoit l'article L. 2121-8 du CGCT.

Il se réunit au moins une fois par semestre, comme prévu dans le règlement de la mandature précédente. L'évolution récente des missions du syndicat pourrait le conduire à revoir ce rythme de réunion.

Le conseil syndical décide des orientations stratégiques et budgétaires.

L'information budgétaire des élus

Le rapport présenté aux élus à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires est incomplet.

Les hypothèses d'évolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement ne sont pas exposées. La présentation est uniquement d'ordre rétrospective. Les ratios de niveau d'épargne brute, d'épargne nette et d'endettement, prévus en fin d'exercice, ne sont pas mentionnés.

Enfin, ce rapport n'est pas mis en ligne sur le site internet du syndicat, en contradiction avec les dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT, ce qui ne permet pas d'assurer l'information du citoyen. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que des démarches sont en cours pour assurer la publicité des actes pris par le syndicat.

Le comité syndical a donné une délégation, de portée générale, à son président. Ce dernier ne rend pas compte des décisions prises à chaque réunion de l'instance.

Le syndicat comprend, ensuite, un bureau composé du président et des six vice-présidents. Selon le règlement intérieur, cette instance est convoquée chaque fois que nécessaire. En pratique, elle est très peu réunie⁴⁶.

Les statuts, révisés en 2022, prévoient la création de commissions consultatives permanentes ou temporaires, ce qui constitue une évolution positive, au regard du renforcement des compétences du syndicat. Une commission « gestion des canaux » a déjà été installée pour étudier les conditions de transferts (Cf. *supra*).

Enfin, le syndicat s'est doté d'un conseil consultatif, chargé de « travailler, aux côtés du comité syndical, sur toutes les questions ayant trait aux compétences ». Il comprend, à ce jour, 32 membres⁴⁷. Il doit normalement se réunir une fois par an, ce qui n'est pas le cas. Il n'a pas été convoqué depuis 2018, alors qu'il aurait pu rendre un avis sur la révision des statuts. De surcroît, il est chargé de faire un bilan des actions du syndicat et d'établir des propositions pour le comité syndical. Ses attributions diffèrent de celles d'autres instances de concertation, réunissant les mêmes acteurs, pour élaborer et suivre le PAPI ou le SAGE du delta de l'Aa.

La chambre invite le syndicat à réunir le conseil consultatif, conformément à ses statuts, et à préciser ses attributions, au regard des nouvelles compétences de l'Institution.

2.4.2 Les effets de l'évolution des statuts sur l'organisation interne

Jusqu'en 2021, le syndicat comprenait neuf agents. Outre le directeur, cinq d'entre eux exercent des fonctions techniques, deux assurent le suivi administratif et comptable, et un agent d'entretien complète l'effectif.

En 2022, le syndicat a recruté quatre agents supplémentaires, dont un directeur adjoint, deux animateurs des SAGE et PAPI, et un technicien supplémentaire, chargé des canaux.

Ces recrutements doivent lui permettre d'exercer ses nouvelles compétences.

⁴⁶ Une seule fois en 2018 et 2020, et deux fois en 2022. Jamais en 2019 et 2021, pour cause de pandémie.

⁴⁷ Des représentants des services de l'État, de la région, des départements du Nord et du Pas-de-Calais, du pôle métropolitain côte d'Opale, du SMAGEAa, du SYMVAHEM, de l'USAN, des sections de Wateringues, de l'agence de l'eau, de la chambre d'agriculture, de Voies navigables de France, du GPMD, et du groupe européen de coopération territoriale Weest-Vlaanderen-France-Dunkerque.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À sa création, en 2016, l'Institution intercommunale des Wateringues a repris les missions historiques du syndicat interdépartemental, du même nom, en matière de gestion d'ouvrages d'évacuation des eaux à la mer.

La révision de ses statuts, en 2022, avait pour objectif de conforter son rôle dans l'exercice des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), que lui confient ses six intercommunalités adhérentes. Ce choix constitue une première étape de recherche de cohérence dans la mise en œuvre de cette politique, sur le territoire des Wateringues. Cependant, cette évolution connaît des limites.

Les enjeux liés aux inondations, qu'il s'agisse de submersion marine et évacuation des eaux, nécessitent une vision intégrée et prospective. Le syndicat exerce ses nouvelles compétences GEMAPI à la carte uniquement, sur des périmètres où n'interviennent pas déjà d'autres syndicats, ce qui rend son action modeste.

La coordination de la lutte contre la submersion marine, et l'émiettement des autres compétences GEMAPI exercées par de nombreuses entités publiques, comportent encore des marges de simplification et d'efficience dans l'exercice de cette politique sur le bassin de l'Aa.

3 UNE STRATEGIE FINANCIERE A ETABLIR

Le syndicat ne dispose pas de stratégie financière. Celle-ci demeure à établir, ce qui impose, au préalable, d'améliorer significativement la fiabilité de ses comptes.

3.1 Un préalable : assurer la fiabilité et la sincérité des comptes

La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel, depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

La sincérité des comptes publics locaux contribue également à la recherche d'une allocation optimale des ressources, et contribue à apprécier le niveau de performance de l'action publique.

En 2009, la chambre avait relevé des manquements importants dans la fiabilité des comptes du syndicat interdépartemental des Wateringues, qui préexistait avant la création du syndicat intercommunal. Elles perdurent.

3.1.1 La situation patrimoniale du syndicat n'est pas fiable

L'inventaire des immobilisations tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public ne sont pas concordants, alors qu'ils devraient l'être. En septembre 2022, le premier totalise 28,3 M€, et le second, 50,8 M€. L'écart significatif de 22,5 M€ s'explique par des régularisations d'imputations comptables non intégrées à l'état de l'actif. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique avoir pris contact avec le comptable pour régulariser cette situation.

En outre, l'inventaire ne répertorie pas les installations et ouvrages mis à la disposition du syndicat pour réaliser exclusivement l'évacuation des eaux à la mer (cf. infra), ce qui devrait être le cas⁴⁸. Cette lacune rend inexacte la situation patrimoniale, et empêche le syndicat d'amortir ces biens pour permettre leur renouvellement.

La chambre l'invite à s'assurer de la réalité physique de l'inventaire, à partir des titres de propriété ou de mise à disposition des ouvrages.

⁴⁸ Les immobilisations mises à disposition doivent être enregistrées au compte 217 « immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition ».

3.1.2 Une politique d'amortissement qui n'assure pas le renouvellement du patrimoine et altère la fiabilité des comptes

3.1.2.1 Des durées d'amortissements sans lien avec celles des biens

Les règles d'amortissement

L'amortissement est une technique comptable qui permet de constater, chaque année, la dépréciation des biens inscrits à l'actif, et de dégager des ressources destinées à les renouveler.

L'article L. 2321-2 du CGCT oblige les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et le syndicat à amortir leurs biens. L'instruction budgétaire et comptable M14 fixe des périodes indicatives d'amortissement par type d'immobilisation, et rappelle, en tout état de cause, que celles-ci doivent correspondre à la durée de vie du bien.

Par délibération du 13 octobre 2016, le comité syndical a fixé la durée d'amortissement des biens. Celle retenue pour « les constructions et installations hydrauliques », chiffrées à 20,1 M€, soit 71 % de la valeur brute du patrimoine, appelle les observations suivantes.

Le syndicat amortit ces immobilisations sur 99 ans, alors qu'elles devraient l'être sur la durée du bail à construction, soit 30 ans pour la station de Mardyck, ou sur la durée de vie approximative des biens, comprise entre 30 et 50 ans⁴⁹. Par analogie, les ouvrages de type station d'épuration sont amortis sur 60 ans⁵⁰.

Le syndicat a retenu une durée plus longue, pour réduire le montant annuel de la dotation aux amortissements, et préserver l'équilibre du compte. En procédant ainsi, il faut, en moyenne, 156 ans pour renouveler ce type de bien.

Selon l'estimation de la chambre, la dotation aux amortissements sur 50 ans s'élèverait chaque année à 398 362 €, soit 195 040 € de plus que le montant enregistré à ce jour. Le syndicat se prive donc d'une ressource financière pour renouveler les immobilisations.

La chambre lui recommande de fixer une durée d'amortissement des constructions sur sol d'autrui en adéquation avec la durée de vie des biens. Le respect de cette obligation est d'autant plus nécessaire, qu'il s'est engagé dans un ambitieux programme d'investissement, qui nécessitera de dégager des ressources suffisantes.

Recommandation n° 1 : délibérer sur une durée d'amortissement des constructions et installations hydrauliques cohérente avec leur durée de vie.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président s'engage à faire voter des délibérations « avec des durées d'amortissement plus en rapport avec les biens ».

⁴⁹ Selon la fourchette utilisée par la mission d'inspection interministérielle dans son rapport sur la mise hors d'eau du polder des Wateringues de mars 2007.

⁵⁰ Instruction M49 applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable.

3.1.2.2 Des subventions d'équipement non amorties

L'amortissement des subventions d'équipement

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les subventions d'équipement s'imputent au compte 131 « Subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables », lorsqu'elles participent au financement d'un bien qui s'amortit. L'amortissement est une recette inscrite au compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat ».

Le syndicat ne respecte pas l'obligation d'amortissement des subventions d'investissement reçues pour financer des biens amortissables. Il les enregistre indument au compte 132 « subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables », dont le solde est de 17,4 M€ au 31 décembre 2021.

Le syndicat aurait dû amortir ces subventions sur la durée de 99 ans retenue pour les constructions, ce qui lui assurerait une recette d'exploitation de 175 758 €. Selon l'estimation de la chambre, faite sur 50 ans, la recette serait de 348 000 €.

Cette pratique erronée fausse le résultat comptable. En amortissant les subventions sur 99 ans, le résultat serait excédentaire de 49 124 €, et non déficitaire de 126 634 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat s'est engagé à se conformer à la réglementation.

3.1.3 Le défaut de comptabilité d'engagement altère l'image fidèle des comptes

Le syndicat respecte partiellement l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement⁵¹, prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du CGCT.

Depuis 2021, il enregistre les engagements, uniquement pour la section de fonctionnement. Ceux pris pour des opérations d'investissement sont suivis dans un tableur Excel, non fiable. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que le suivi des engagements en investissement sera effectif en 2023.

Si les rattachements des charges et des produits à l'exercice en fonctionnement sont correctement évalués, l'estimation des restes à réaliser d'investissement est donc erronée⁵².

En 2021, l'ordonnateur les a chiffrés à 7,4 M€ en dépenses, et 2,4 M€ en recettes, soit respectivement le double et le tiers des mandats et titres émis, ce qui est anormalement élevé. Or, en dépenses, ces montants sont en réalité des crédits non consommés, et non des restes à réaliser dument justifiés par des engagements. L'évaluation des recettes est, quant à elle, exacte.

⁵¹ L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation, de laquelle résultera une charge. L'engagement est à la fois juridique (la collectivité constate l'obligation de payer), et comptable (les crédits nécessaires à la dépense sont réservés dès la constatation de l'engagement juridique).

⁵² L'article R. 2311-11 du CGCT précise que « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

D'après la liste des marchés, transmise par le syndicat, la chambre a estimé les restes à réaliser en dépenses, à 4 M€. Sur cette base, en 2021, la section d'investissement serait excédentaire de 2,3 M€, et non déficitaire de 1,1 M€. La mauvaise tenue de la comptabilité d'engagement altère donc la fiabilité des comptes administratifs.

De surcroît, l'estimation erronée des restes à réaliser fausse le taux d'exécution budgétaire. Selon l'ordonnateur, il est, en moyenne, entre 2018 et 2021, de 102 % en recettes, et 99 % en dépenses d'investissement. Or, ce calcul se fonde sur des restes à réaliser inexacts. Ainsi, sur la base du retraitement opéré par la chambre, le taux d'exécution des dépenses d'investissement est, en 2021, de 67 %, et non 99 %.

La chambre rappelle l'obligation d'inscription de restes à réaliser dûment justifiés, ce qui impose de tenir la comptabilité d'engagement prévue à l'article L. 2342-2 du CGCT.

Rappel au droit unique : mettre en place la comptabilité d'engagement prévue à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

3.2 Une situation financière dégradée, nécessitant une stratégie

L'IIW dispose du seul budget principal. La présentation synthétique de sa situation financière est la suivante :

Tableau n° 2 : Présentation synthétique de la situation financière entre 2018 et 2022

(en €)		2018	2019	2020	2021	2022
1	Recettes réelles de fonctionnement	2 643 489	2 863 737	3 373 468	3 112 770	4 310 339
1	Recettes réelles de fonctionnement retraitées (*)	2 643 489	2 863 737	3 023 468	3 112 770	4 310 339
2	Dont ressources d'exploitation	2 517	2 589	2 468	29 635	47 205
3	Dont ressources Institutionnelles	2 600 000	2 800 000	3 021 000	3 076 197	4 260 000
4	Dépenses réelles de fonctionnement	1 945 875	1 977 124	2 573 815	2 907 990	3 244 383
4	Dépenses réelles de fonctionnement retraitées (*)	1 945 875	1 977 124	2 223 815	2 907 990	3 244 383
5	Dont charges à caractère général retraitées (**)	1 624 093	1 619 886	1 834 758	2 434 647	2 627 099
6	Dont charges de personnel	319 295	354 118	386 185	464 113	533 559
7	Dont intérêts de la dette	0	0	0	8 154	16 400
8	Capacité d'autofinancement brute (1)	696 314	886 613	799 653	204 780	1 065 956
9	Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0
10	Capacité d'autofinancement nette (= 8 – 9)	696 314	886 613	799 653	204 780	1 065 956
11	Recettes d'investissement hors emprunt	287 822	1 007 640	1 091 116	1 792 002	4 678 446
12	Financement propre disponible (2) (=10 + 11)	984 136	1 894 253	1 890 769	1 996 782	5 744 402
13	Dépenses d'équipement	956 870	1 290 086	1 962 473	2 852 531	6 655 781
14	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	4 000 000	0
15	Encours de dette du budget	0	0	0	4 000 000	4 000 000
16	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	0	0	0	19,5	3,8
17	Trésorerie au 31/12	1 640 845	2 797 467	1 771 971	6 224 975	4 672 264

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de l'Institution.

(*) En 2020, les recettes et dépenses réelles de fonctionnement sont retraitées à la baisse de 350 000 € correspondant à une régularisation d'imputation comptable des charges rattachées de 2019. (*) En 2020, les recettes et dépenses réelles de fonctionnement sont retraitées à la baisse de 350 000 € correspondant à une régularisation d'imputation comptable des charges rattachées de 2019.

(**) En 2018 et 2019, les charges à caractère général reprennent en plus les dépenses indument enregistrées au compte 65 (maintenance). En 2020, elles sont minorées de 350 000 € car rattachées en 2019.

L'analyse de la situation financière est opérée, en distinguant la période 2018 à 2021, et l'année 2022, pour tenir compte de l'évolution statutaire du syndicat et des effets de l'inflation.

3.2.1 L'année 2021 révèle une fragilité financière de l'Institution

3.2.1.1 Un effondrement de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁵³ est l'épargne dégagée en fonctionnement, pour rembourser l'annuité en capital de la dette, et investir. En 2021, elle s'élevait à 205 000 €, soit quatre fois moins qu'en 2020. Le taux d'épargne brute⁵⁴, de 6,5 %, est insuffisant.

Cette dégradation, en 2021, s'explique par une progression plus rapide des dépenses que des recettes, constituant une rupture avec la trajectoire observée entre 2018 et 2020 (sur cette période, dépenses et recettes ont augmenté concomitamment d'environ 14 %, permettant de stabiliser la CAF brute à 800 000 €).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président précise, qu'en 2021, la situation hydrographique, nécessitant le recours accru au système de pompage, a pesé sur les dépenses. Il souligne, en outre, qu'entre 2018 et 2020, le domaine d'intervention du syndicat s'est accru avec la mise à disposition de nouveaux ouvrages, expliquant en partie la hausse des dépenses d'exploitation sur la période (Cf. *infra*).

En 2021, les recettes ont progressé de 3 %, pour atteindre 3,1 M€, alors que les dépenses ont bondi de 13 %, pour atteindre 2,9 M€.

Les recettes sont quasi exclusivement constituées des contributions⁵⁵ versées par les intercommunalités adhérentes. Celles-ci ont progressé de 18,3 %, entre 2018 et 2021, pour couvrir l'augmentation des dépenses, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 3 : Évolution des contributions des intercommunalités entre 2018 et 2021

(en €)	Clef	2018	2019	2020	2021
CC Région d'Audruicq	8,0 %	208 000	224 000	240 000	244 656
CA Grand Calais Terres et mers	19,0 %	494 000	532 000	570 000	581 058
CU Dunkerque	35,5 %	923 000	994 000	1 065 000	1 085 661
CC Hauts de Flandre	14,0 %	364 000	392 000	420 000	428 148
CA Saint Omer	17,5 %	455 000	490 000	525 000	535 185
CC Pays d'Opale	6,0 %	156 000	168 000	180 000	183 492
	100,0 %	2 600 000	2 800 000	3 000 000	3 058 200

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Institution.

Les dépenses sont constituées de deux postes.

Les charges à caractère général en représentent 83 %, en moyenne. Elles s'élèvent à 2,4 M€ en 2021, soit un tiers de plus qu'en 2020, contre une hausse de 13 % entre 2018 et 2020.

⁵³ L'épargne brute ou CAF brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion), augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels.

⁵⁴ Le taux d'épargne brute = Épargne brute/recettes réelles de fonctionnement.

⁵⁵ Les contributions des adhérents sont calculées sur la une clef retenant comme critères pour moitié la part de surface « wateringue » et la part de population.

En 2021, les dépenses d'exploitation et de maintenance des ouvrages atteignent 1,8 M€, soit 0,8 M€ de plus qu'en 2020, en raison de nombreux curages rendus nécessaires, à la suite d'incidents survenus sur les équipements, fortement sollicités par les crues.

Faute de plan pluriannuel d'entretien, le syndicat n'avait pas anticipé ces dépenses. En le faisant, il pourrait constituer des provisions, pour répartir ces charges sur plusieurs exercices. La chambre lui recommande de formaliser un tel plan.

Recommandation n° 2 : formaliser un plan pluriannuel de gros entretien des ouvrages.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président s'engage à formaliser un plan pluriannuel de gros entretien des ouvrages, dans le cadre du programme d'études préalables au renouvellement du PAPI.

Les charges de personnel représentent, en moyenne, 17 % des dépenses. Ce niveau contenu est lié au choix de sous-traiter les prestations d'exploitation des ouvrages. En 2021, elles ont progressé de 20 %, pour atteindre 464 000 €, le syndicat ayant recruté deux agents (un comptable et un technicien), ce qui devrait à court terme lui permettre d'améliorer la fiabilité de ses comptes, et pallier à son déficit de planification des entretiens et investissements.

En 2021, les dépenses comprennent aussi des charges financières (8 200 €), constituées des intérêts de l'emprunt de 4 M€ souscrit en milieu d'année. La chambre invite le syndicat à s'assurer de sa capacité à rembourser ce prêt, à son échéance, en 2024.

La restauration de la CAF s'impose, d'autant que, sur l'exercice 2021, la section de fonctionnement est déficitaire de 126 634 €, et qu'au regard de la réglementation, les dotations aux amortissements devraient s'accroître à l'avenir.

3.2.1.2 Le rattrapage du retard pris dans la mise en œuvre du PAPI

Entre 2018 et 2021, les dépenses d'équipement se sont élevées à 7,1 M€, dont 4,9 M€ relèvent du PAPI du delta de l'Aa. Elles sont de 2,9 M€, en 2021, soit trois fois plus qu'en 2018, pour rattraper le retard pris dans l'exécution dudit programme⁵⁶.

Le syndicat ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement, estimant que ses projets sont inscrits dans le PAPI. Ceux-ci étaient estimés, initialement, à 10,8 M€ en 2017, et sont désormais chiffrés à 17,2 M€. Ils représentent presque la moitié du PAPI (36,9 M€).

Il supporte cependant d'autres dépenses, de travaux de modernisation d'ouvrages, notamment de la porte de l'écluse à Calais, ou d'amélioration de l'évacuation des crues de la zone transfrontalière entre Dunkerque et Furnes, ayant bénéficié de financements européens.

En définitive, plus de 50 % des dépenses d'équipement sont couvertes par des subventions (3,7 M€ entre 2018 et 2021). Elles sont aussi éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (490 000 € entre 2018 et 2021).

Le financement propre du syndicat (dont une CAF nette de 2,6 M€) couvre 96 % des dépenses.

⁵⁶ Au 1^{er} septembre 2022, le syndicat avait exécuté environ 35 % de ses projets inscrits dans le PAPI.

Entre 2018 et 2021, le besoin de financement s'est élevé à 0,3 M€, puis à 0,9 M€ en 2021. Pourtant, le syndicat a emprunté 4 M€.

3.2.1.3 L'emprunt souscrit en 2021 ne s'appuie sur aucune prospective financière

Jusqu'en 2020, le syndicat n'était pas endetté. Il a contracté un prêt de 4 M€, en 2021, pour faire face à des besoins de trésorerie liés au décalage de versement du FCTVA et des subventions du fonds européen de développement régional.

Ce choix appelle les observations suivantes.

D'abord, le montant de l'emprunt n'a pas été fixé à l'aune d'une prospective financière tenant compte d'un plan de trésorerie fiable, de l'évolution attendue de l'épargne, de l'avancement prévisionnel du programme d'investissement. Il n'est pas justifié et apparaît précocement. De plus, il devra être remboursé intégralement en 2024. Or, faute de projection financière permettant d'estimer les subventions perçues et l'autofinancement dégagé sur le cycle d'exploitation, les moyens qui seront nécessaires au syndicat pour respecter ses obligations n'ont pas été identifiés et présentés à l'assemblée délibérante.

Ensuite, depuis 2018, le syndicat dispose, en fin d'année, d'une trésorerie élevée, en raison d'un fonds de roulement⁵⁷ qui progresse (+ 3,1 M€). Entre 2018 et 2020, les réserves financières constatées à la fin de l'exercice lui permettent de couvrir une année de fonctionnement. En 2021, compte tenu de l'emprunt souscrit, la trésorerie atteint 6,2 M€, soit plus de deux années de charges courantes, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Évolution de la trésorerie entre 2018 et 2021

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	1 392 232	1 996 399	1 924 694	5 068 945
- Besoin en fonds de roulement global	- 248 613	- 801 069	152 724	- 1 156 030
=Trésorerie nette	1 640 845	2 797 467	1 771 971	6 224 975
En nombre de jours de charges courantes	307,8	516,8	251,3	781,3

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de l'Institution.

Enfin, le syndicat aurait pu solliciter le soutien de ses adhérents, ce qu'il n'a pas fait.

En définitive, fin 2021 avec un endettement de 4 M€, et une CAF brute de 204 800 €, la capacité de désendettement atteint 19,5 années, ce qui est trop élevé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président précise, d'une part, que le retard pris dans l'exécution des marchés de travaux « a conduit à une consommation réduite des crédits, qui explique le niveau de la trésorerie en fin d'année », et d'autre part, que « le versement tardif et imprévisible des aides européennes ne permet pas de disposer d'une prospective financière fiable ».

⁵⁷ Le fonds de roulement (FR) est la différence entre les ressources à plus d'un an (dotations/réserves, subventions, emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours). Il est destiné à financer, dans un premier temps, les investissements et les biens durables. Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à la somme que la collectivité doit financer pour couvrir le besoin résultant des décalages de trésorerie entre les entrées (ressources) et les sorties (dépenses). La trésorerie résulte de la différence entre FR et BFR. Une trésorerie abondante peut être coûteuse, pouvant traduire un excès d'endettement, générateur de frais financiers.

3.2.2 En 2022, une restauration de la situation financière en trompe l'œil

Cette analyse repose sur le projet de compte administratif 2022 du syndicat.

3.2.2.1 Une capacité d'autofinancement brute « faussement » élevée

En 2022, la CAF brute atteint 1,1 M€, soit cinq fois plus qu'en 2021, en raison d'une hausse des recettes quatre fois plus importante que celle des charges.

Les recettes réelles, qui s'élèvent à 4,3 M€, ont augmenté de 1,2 M€ (+ 38%), provenant de la hausse des contributions des membres, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n° 5 : Contributions des intercommunalités en 2022

(en €)	Mémoire 2021	2022				
	Contribution historique	Contribution historique	Contribution Supplémentaire	Canaux	SAGE	Total
CC Région d'Audruicq	244 656	270 400	51 200	26 880	7186	355 666
CA Grand Calais Terres et mers	581 058	642 200	121 600	39 480	27 024	830 304
CU Dunkerque	1 085 661	1 199 900	227 200	40 040	50 810	1 517 950
CC Hauts de Flandre	428 148	473 200	89 600	13 440	8 502	584 742
CA Saint-Omer	535 185	591 500	112 000	10 780	810	715 090
CC Pays d'Opale	183 492	202 800	38 400	9 380	5 668	256 248
Total	3 058 200	3 380 000	640 000	140 000	100 000	4 260 000

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Institution.

Les contributions augmentent pour deux raisons.

D'une part, les intercommunalités ont versé 240 000€ de plus pour permettre au syndicat d'exercer ses nouvelles missions. Or, les dépenses correspondantes ont été limitées, en raison de la prise en compte tardive de ces missions.

D'autre part, le syndicat a appelé des financements supplémentaires (640 000€), pour faire face à la hausse des dépenses énergétiques. Or, celle-ci ne s'est pas produite (Cf. *infra*).

Les dépenses réelles de fonctionnement, qui s'élèvent à 3,2 M€, ont augmenté de 336 000€ (+ 12%). Les dépenses de personnel ont cru de 15 %. Les charges à caractère général ont progressé de 8 %, sous l'effet de l'inflation. La croissance des dépenses liées aux prestations de services est particulièrement forte, ce qui n'est pas le cas des dépenses énergétiques (Cf. *infra*).

En définitive, environ 770 000 €⁵⁸ de recettes supplémentaires étaient destinées à financer des dépenses ou des augmentations de dépenses qui ne se sont pas produites. Retraitée de ce montant, la CAF brute dégagée de manière structurelle s'élève à 296 000 €.

⁵⁸ 840 000 € de recettes nouvelles – 70 000 € de dépenses de personnel supplémentaires.

3.2.2.2 Des dépenses d'énergie en baisse, malgré la hausse des tarifs

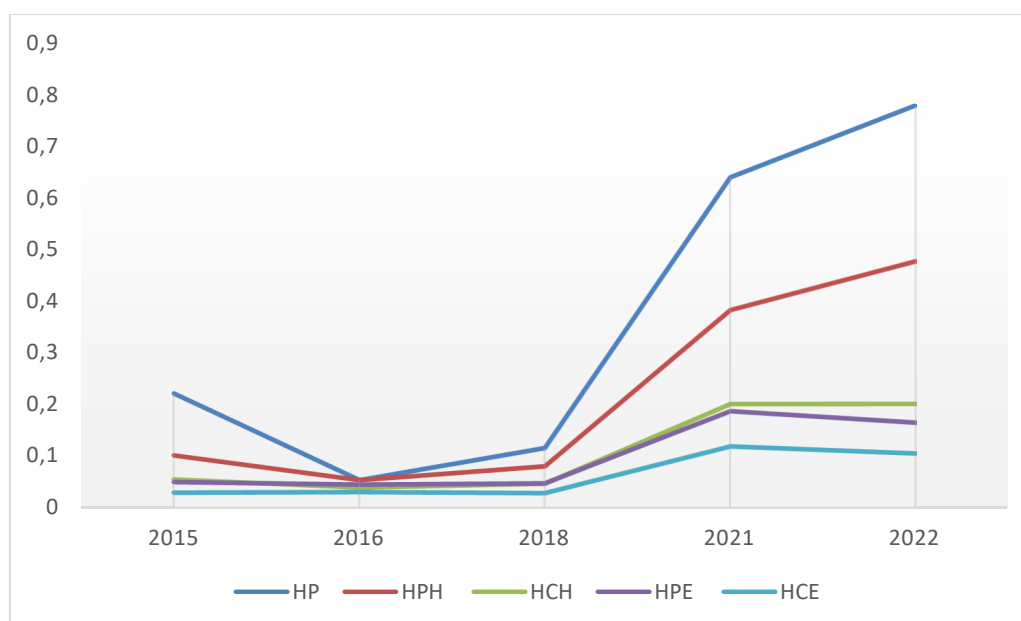
La réglementation concernant les dépenses énergétiques

Depuis 2004, et jusqu'en 2015, pour leur électricité, les collectivités territoriales pouvaient choisir entre l'offre de marché des fournisseurs, et le tarif réglementé de EDF. La loi NOME⁵⁹ a imposé, au 1^{er} janvier 2016, à celles ayant une consommation supérieure à 36 KVA⁶⁰, de passer en offre de marché. L'IIW a été concernée. La loi Energie climat⁶¹ a étendu cette obligation à toutes les collectivités locales au 1^{er} janvier 2020, à l'exception de celles employant moins de dix salariés, et dont les recettes sont inférieures à 2 M€. Pour faire face à l'augmentation de leurs dépenses d'énergie, ces dernières bénéficient, en 2022 et 2023, d'un bouclier tarifaire. Le syndicat n'en bénéficie donc pas.

En 2016 et 2019 le syndicat a souscrit, après mise en concurrence, un contrat de trois ans avec la société EDF à des prix de marché, lesquels tenaient compte du dispositif ARENH⁶², permettant de contenir le coût de l'énergie jusqu'en 2017. En 2022, il a engagé le renouvellement du marché, mais la procédure a été infructueuse. Il a donc passé un marché négocié avec EDF, pour une année, soit jusqu'en 2023.

Ainsi, le prix unitaire d'électricité a évolué, depuis 2015, dernière année du tarif réglementé de la manière suivante :

Graphique n° 1 : Évolution du prix unitaire € HT/KWh entre 2015 et 2022



HP : Heure pleine, HPH : Heure pleine Hiver ; HCH : Heure creuse hiver ; HPE : Heure pleine Été ; HCE : Heure creuse été.
Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Institution.

⁵⁹ La loi n° 2010-1488 du 07 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité.

⁶⁰ KVA : kilovoltampère.

⁶¹ Loi n° 2019-1147 du 08 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

⁶² Les prix d'électricité tiennent compte du dispositif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire (ARENH) qui oblige EDF à vendre aux fournisseurs 25 % de sa production nucléaire à un prix régulé. Cependant si la demande est supérieure au volume de 100 TWh/an, un écrêtement est opéré, ce qui a pour effet d'augmenter le coût de vente de l'électricité. Cet écrêtement s'est appliqué chaque année depuis 2018.

Comme l'illustre ce graphique, les tarifs de l'offre de marché étaient moins élevés, jusqu'en 2018. Depuis, ces derniers augmentent fortement. Selon les périodes horaires, le prix unitaire de l'électricité a été multiplié par 2,5 et 3,7 entre 2015 et 2022.

Les dépenses énergétiques du syndicat tiennent compte de cette hausse et du volume d'eau pompé, qui dépend des conditions climatiques.

Douze stations gérées par le syndicat, et des pompes dites « Bergeron », gérées par le GPMD, évacuent l'eau. Ces dernières servent à la navigation et sont utilisées sur la demande du syndicat. Il rembourse à l'autorité portuaire les dépenses énergétiques dans les conditions de marché, ce qui appelle les remarques suivantes.

D'une part, le bordereau de prix ne fixe pas le montant horaire d'utilisation des pompes Bergeron. Celui-ci est fixé unilatéralement par le GPMD, si bien que le syndicat ne maîtrise pas le tarif appliqué.

D'autre part, le syndicat enregistre comptablement ces remboursements au compte 615 « entretien et réparation », et non au compte 60612 « énergie-électricité », ce qui fausse la lecture des comptes. Cela oblige le syndicat à opérer des retraitements. En 2021, les dépenses d'énergie liées à l'utilisation des pompes Bergeron se sont élevées à 120 000 €.

Le pompage et les dépenses d'électricité associées ont évolué comme suit :

Tableau n° 6 : Évolution du volume d'eau évacué par pompage entre 2020 et 2022

	2020	2021	2022
Quantité d'eau pompée (en millions de m ³)	112,04	195,80	59,30
Dépenses d'énergie (€)(*)	442 000	685 000	589 000
Coût (€/Mm ³)	3 945	3 498	9 933

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'Institution intercommunale des Wateringues.

*y compris les factures d'utilisation des pompes « Bergeron »

L'année 2020, considérée comme moyenne en précipitations, sert de référence au syndicat. En 2021, les importantes crues ont nécessité de recourir aux pompes Bergeron, ce qui n'est pas le cas l'année suivante.

En 2022, les dépenses d'énergie se sont élevées à 589 000 €, soit un tiers de plus que l'année de référence, alors qu'il a été évacué deux fois moins d'eau. Le coût d'évacuation par pompage atteint 9 900 € par million de m³ soit 2,5 fois plus qu'en 2020. Ces dépenses restent cependant inférieures à celles de 2021, du fait d'un moindre recours aux pompes.

Pour 2023, le syndicat a renouvelé son marché d'électricité en ayant recours à la centrale d'achat de la communauté urbaine de Dunkerque, ce qui n'appelle pas d'observation. Les tarifs négociés sont 6 % supérieurs à ceux de 2022. Sur la base d'une utilisation des pompes identique à 2020, les dépenses énergétiques devraient atteindre 1,2 M€.

3.2.2.3 La confirmation d'un endettement prématuré et d'une trésorerie élevée

En 2022, les dépenses d'équipement, qui s'élèvent à 6,7 M€, poursuivent leur progression (+ 3,8 M€), pour résorber le retard pris dans l'exécution du programme d'action et de prévention des inondations.

En corolaire, les subventions d'investissement perçues augmentent. Elles se chiffrent à 4,4 M€ (+ 2,8 M€). Avec une CAF nette élevée de 1,1 M €, le financement propre disponible atteint 5,7 M€ et couvre 86 % des dépenses d'équipement de l'année. Le besoin de financement 2022 s'élève donc à 900 000 €. Il a été couvert par la mobilisation du fonds de roulement, qui était à un niveau élevé, compte tenu de l'emprunt de 4 M€ souscrit courant 2021.

Compte tenu de la restauration de l'épargne brute, la capacité de désendettement diminue à 3,8 années.

Fin 2022, après mobilisation du fonds de roulement, la trésorerie fléchit de 1,6 M€, mais reste au niveau élevé de 4,7 M€.

En conclusion, la dégradation de la situation financière observée en 2021 n'est pas structurellement résorbée en 2022. L'amélioration des indicateurs financiers constatée sur cet exercice est conjoncturelle, et n'est pas le reflet de la mise en œuvre d'une stratégie financière.

Le syndicat doit se doter d'une prospective financière pluriannuelle pour lui permettre d'arrêter ses choix stratégiques concernant l'évolution de ses missions et la gestion hydraulique du territoire des Wateringues. Elle doit tenir compte des nouvelles compétences du syndicat, et être adaptée aux solutions retenues pour faire face aux effets du changement climatique.

Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement en arrêtant une stratégie financière qui permette au syndicat d'exercer pleinement ses compétences.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique « partager la recommandation de se doter d'une prospective financière pluriannuelle, pour accompagner les choix stratégiques qui devront être arrêtés dans les prochaines années ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Des anomalies significatives sont relevées dans la tenue des comptes du syndicat, ce qui ne permet pas de donner une image fidèle de sa situation financière et patrimoniale.

La chambre rappelle donc l'obligation de tenir la comptabilité d'engagement prévue à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Cette lacune constitue un frein dans la définition d'une stratégie financière permettant au syndicat d'exercer pleinement ses compétences. Celle-ci reste à établir pour lui permettre, d'une part, de restaurer structurellement sa trajectoire financière dégradée, en 2021, et d'autre part, de conduire une politique d'investissement adaptée aux enjeux du changement climatique.

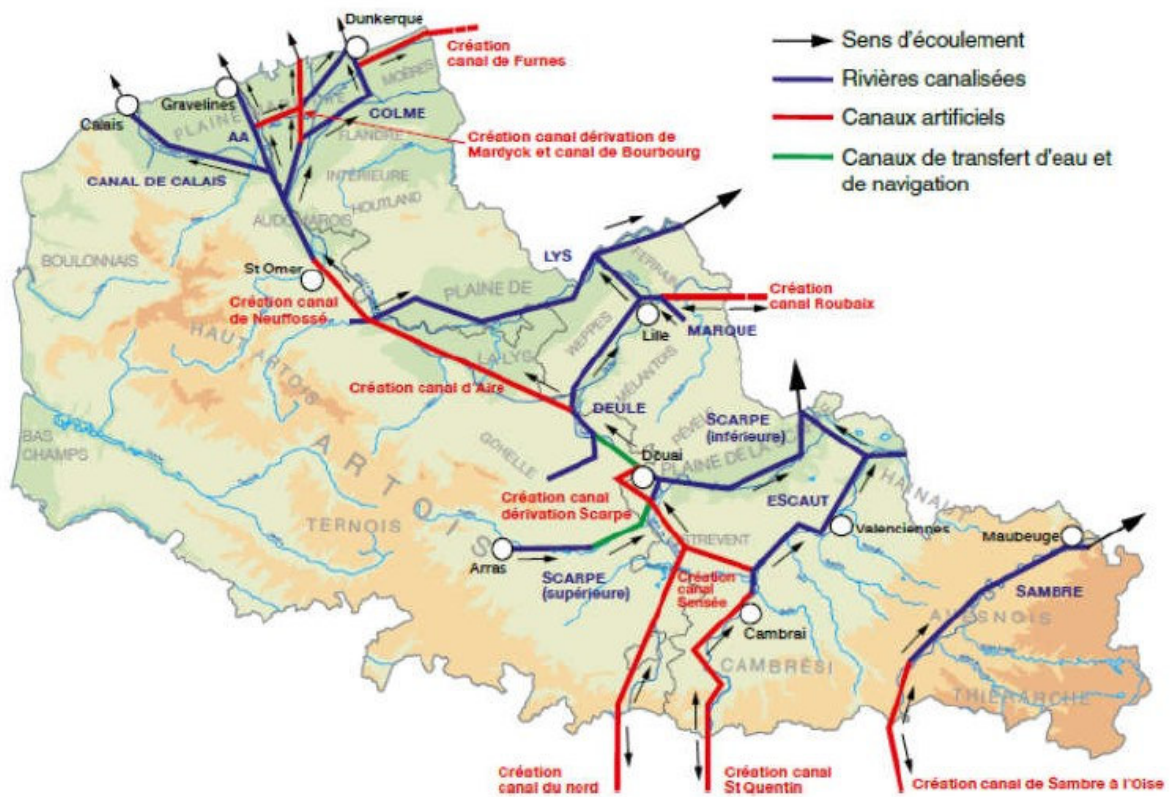
À cet effet, la chambre lui recommande :

- *de redéfinir sa politique d'amortissement, afin de dégager des ressources destinées au renouvellement des biens ;*
 - *de formaliser un plan pluriannuel de gros entretien des ouvrages qui, le cas échéant, pourrait conduire à constituer des provisions pour répartir ces dépenses sur plusieurs exercices ;*
 - *d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement, en arrêtant une stratégie financière lui permettant d'exercer pleinement ses compétences.*
-

ANNEXES

Annexe n° 1. Réseau hydrographique géré par VNF	46
Annexe n° 2. Listes des ouvrages exploités par l’Institution intercommunale des Wateringues.....	47
Annexe n° 3. Transfert envisagé des canaux.....	48

Annexe n° 1. Réseau hydrographique géré par VNF



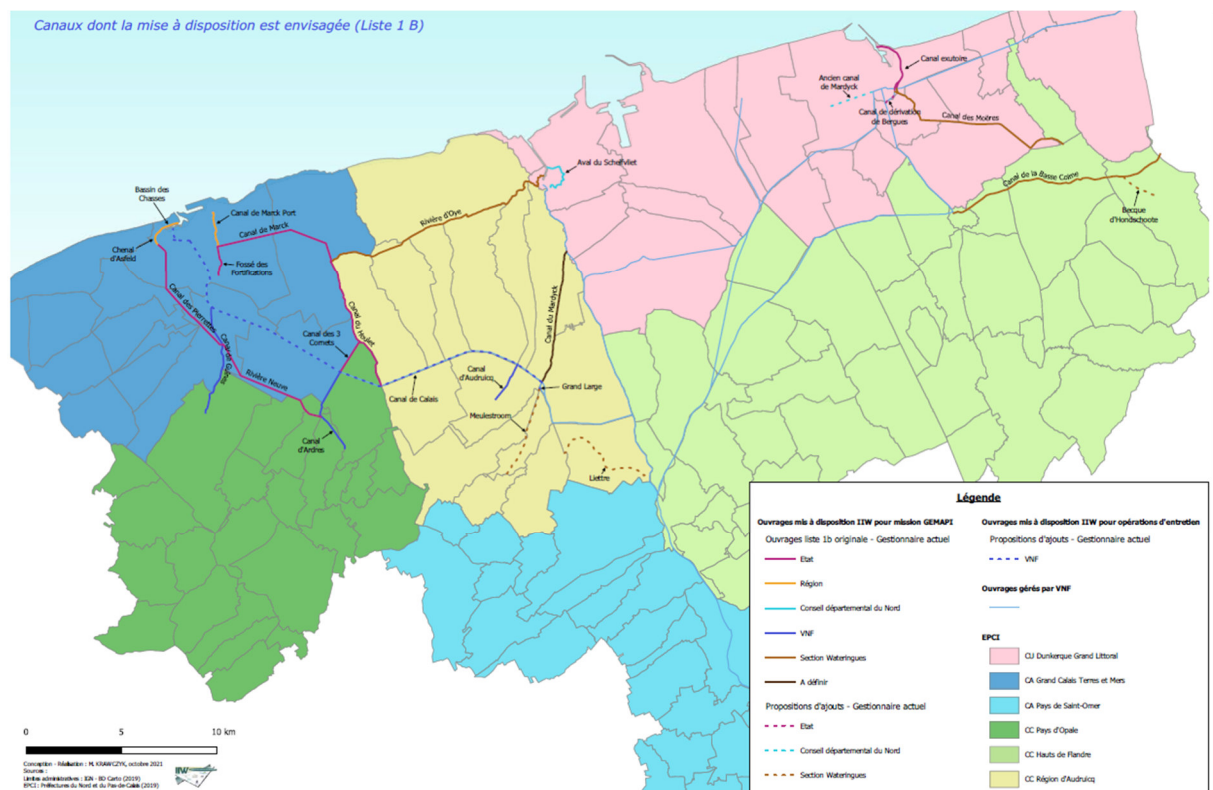
Source : SETEC Hydratec – Étude sur l'adaptation au changement climatique sur le territoire des wateringues – Octobre 2021.

Annexe n° 2. Listes des ouvrages exploités par l’Institution intercommunale des Wateringues

Ouvrages	Localisation	Propriété	
		Sol	Ouvrage
Aqueduc sous terminal	Calais	Région	IIW
Clapet de Marck	Marck	État	IIW
Partiteur de Watten	Holque	IIW	IIW
Porte 10 m	Calais	Région	IIW
Station de Calais	Calais	Région	IIW
Station de la Basse Colme	Bergues	IIW	IIW
Station de la Batellerie	Calais	Région	IIW
Station de la rivière d'oye	Gravelines	État	IIW
Station de l'Houtgracht	Bergues	IIW	IIW
Station de Marck	Calais	Région	IIW
Station de Mardyck	Mardyck	GPMD	IIW
Station des 4 écluses et siphons	Dunkerque	État	IIW
Station des Pierrettes	Calais	Région	IIW
Station du Langhegracht	Capelle-la-Grande	IIW	IIW
Vanne de Furnes	Dunkerque	État	IIW
Aqueduc de liaison	Calais	Région/Ville	Mise à disposition
Barrage de Jonction	Dunkerque	État	Mise à disposition
Barrage Tixier	Dunkerque	État	Mise à disposition
Bassin des Chasses	Calais	Région	Mise à disposition
Chenal d'Asfeld	Calais	Région	Mise à disposition
Ecluse 63 et 63 bis	Gravelines	État	Mise à disposition
Exutoire du Schelfvliet	Gravelines	État	Mise à disposition
Siphons sous écluse de Furnes	Dunkerque	État	Mise à disposition
Station de Tixier	Dunkerque	État	Mise à disposition
Vanne n° 11 et 12 et siphons	Bergues	Ville de Bergues	Mise à disposition à faire

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par l’Institution intercommunale des Wateringues.

Annexe n° 3. Transfert envisagé des canaux



Source : Carte annexée aux statuts modifiés en 2022 de l'Institution intercommunale des Wateringues.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE « INSTITUTION INTERCOMMUNALE DES WATERINGUES »

(Département du Pas-de-Calais)

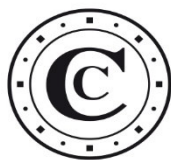
Exercices 2018 et suivants

une réponse reçue :

- M. Bertrand Ringot, président du syndicat mixte « Institution intercommunale des Wateringues ».

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** ».*



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>