

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA CONSTRUCTION DU CANAL SEINE NORD EUROPE ET SES CONSÉQUENCES

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

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2026

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un projet majeur d'envergure européenne marqué par une dérive de coûts et de délais, confié à un établissement public local mal armé pour mener sa mission de maître d'ouvrage	7
2 L'urgence de clarifier la répartition des financements, face à une augmentation des coûts qui rend caduques les hypothèses de la convention de 2019 entre l'État et les collectivités	9
3 Des impacts forts et des incertitudes persistantes sur la mise en service de l'ouvrage	13
Recommandations.....	15

Introduction

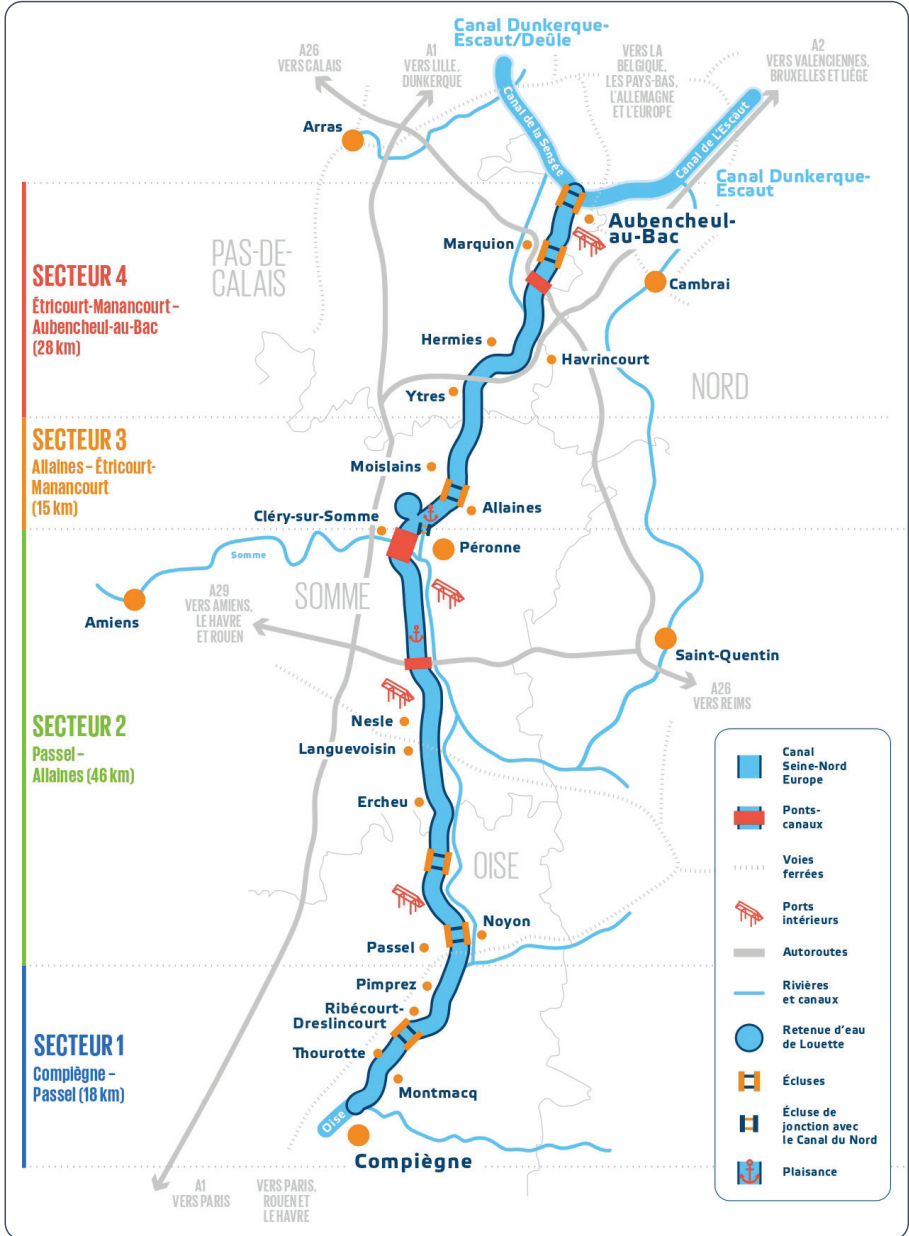
Initialement présenté comme une solution à la sous-capacité du canal du Nord, qui s'est rapidement avéré sous-dimensionné après sa mise en service, le canal Seine Nord Europe (CSNE) est aujourd'hui le plus important projet d'infrastructure de transport au niveau national et figure parmi les tout premiers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

Au sein du réseau fluvial du Nord de la France, le CSNE est partie intégrante du projet « Seine-Escaut », vaste projet transnational soutenu par l'Union européenne¹ à travers le mécanisme d'interconnexion en Europe (MIE), et qui vise à garantir une continuité de navigation pour les péniches à grand gabarit depuis les réseaux wallons et flamands jusqu'à l'axe de la Seine. Il fait l'objet d'une décision d'exécution de la Commission européenne, qui le présente comme le « *maillon manquant* » de ce projet global approuvé par la France et la Belgique, auquel sont associés plusieurs autres ouvrages fluviaux d'ampleur, et qui est suivi par un groupement européen d'intérêt économique et une commission intergouvernementale.

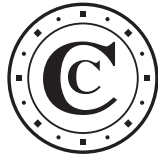
1. La décision d'exécution (UE) 2019/1118 du 27 juin 2019, remplacée et abrogée par la décision C(2024) 4754 du 10 juillet 2024, actuellement en vigueur.

Introduction

Le tracé du Canal Seine Nord Europe



Source : site internet de la SCSNE



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

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

La Cour avait alerté les autorités sur le coût et le financement du projet, ainsi que sur sa rentabilité socio-

économique limitée, il y a plusieurs années déjà². Par rapport aux estimations initiales de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de 2006, qui prévoyait une mise en service en 2013, le projet enregistre désormais un retard de près de 20 ans, sa mise en service n'étant actuellement envisagée que pour 2032. Le coût de référence initial a quant à lui connu un quasi doublement, supérieur à l'inflation : alors que les premières estimations du projet, au début des années 2000, envisageaient un coût de 3,5 Md€ (2005) à 4 Md€ (2009), le coût à terminaison, selon la dernière estimation, s'élèverait à ce jour à 7,3 Md€ HT courants, auxquels devra s'ajouter le coût financier de l'emprunt de bouclage, de l'ordre de 1 à 3 Md€. Cette dérive importante fait peser un risque fort, pour l'État, d'être appelé à garantir le financement ultime du projet.

La SCSNE rencontre par ailleurs des difficultés dans sa mission de maîtrise d'ouvrage. Alors qu'elle

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

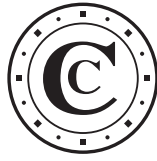
Un projet majeur d'envergure européenne marqué par une dérive de coûts et de délais, confié à un établissement public local mal armé pour mener sa mission de maître d'ouvrage

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

En dépit d'une croissance de ses effectifs et de ses compétences depuis sa création, la SCSNE n'a pas atteint la taille critique nécessaire au regard de certains aspects essentiels de la maîtrise d'ouvrage, en particulier la conduite des marchés publics. Dans ce domaine, sa dépendance à l'égard de ses assistants à maîtrise d'ouvrage et de ses maîtres d'œuvre la fragilise, la SCSNE commençant seulement à se doter des outils propres à assurer le suivi de marchés complexes, en prévision du « pic de marchés » prévisible. De plus, le pilotage du projet a dû s'adapter aux

exigences importantes en matière de conformité à la réglementation environnementale et à la sécurité des ouvrages hydrauliques. Les retards observés à l'occasion des procédures d'autorisation environnementale, le défaut de qualité des documents produits sont source de préoccupations. S'agissant de la sécurité des ouvrages hydrauliques, la SCSNE, qui avait espéré une évolution réglementaire, s'est heurtée à l'opposition des services de l'État. Dans ce domaine, une proposition récente de réorganisation faite par la SCSNE, avalisée par le préfet de région en octobre 2025, est de nature à lever certains obstacles majeurs.

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



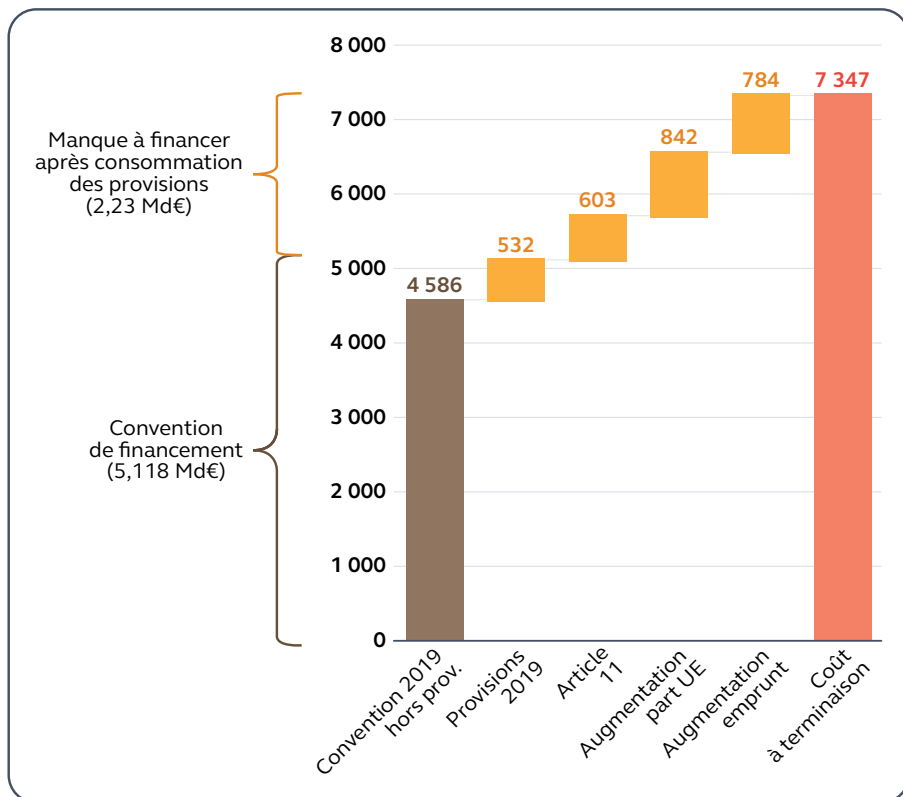
2 L'urgence de clarifier la répartition des financements, face à une augmentation des coûts qui rend caduques les hypothèses de la convention de 2019 entre l'État et les collectivités

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

reste à financer s'élève désormais à 2,23 Md€, hors frais financiers. Les solutions de desserrement de cette contrainte reposent notamment sur une hypothèse d'augmentation de la contribution européenne, qui n'est pas acquise : même si la part de financement européen a été relevée à 50 % des coûts dans le cadre du MIE 2.2, l'obtention d'un tel niveau de financement dans le cadre du MIE 3 (encore en cours d'élaboration) n'est pas certaine, compte tenu des nombreux projets concurrents. À défaut, et aux termes de la convention en vigueur, il existe un risque très élevé de devoir relever le montant de l'emprunt de bouclage, qui pourrait s'élever au moins au double du montant initialement envisagé en 2019 (841 M€), occasionnant d'importants frais financiers.

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

Hypothèses de financement du coût de construction à terminaison réévalué, en M€



Source : juridictions financières d'après SCSNE

S'agissant de la définition de la « taxe nationale à assiette locale » désormais affectée au remboursement de cet emprunt de bouclage, le recours aux dispositions de la directive Eurovignette³ est la seule solution qui ait été clairement identifiée à ce jour. Mais elle suppose la mise en œuvre de dispositions communautaires encore non transposées et, surtout une affectation des recettes corres-

pondantes au projet de canal, alors que d'autres usages ont été évoqués par le ministère, notamment à l'issue de la conférence *Ambition France Transports*, comme le fléchage sur la régénération des réseaux existants. D'autres recettes seront sans doute nécessaires. Ces circonstances amènent à recommander la réunion au plus vite d'une conférence de financement, seule à même de clarifier

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

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

la répartition des financements, le niveau de l'emprunt de bouclage, le montage retenu et la solution de taxation destinée au remboursement.

Ces contraintes de financement doivent être remises dans la perspective du projet Seine-Escaut tout entier, dans lequel le canal Seine-Nord Europe s'insère. Le coût final du CSNE ne représente en effet qu'une partie du montant total qu'il faudra honorer en vue d'une réalisation complète de ce projet à l'échelle du réseau européen Seine-Escaut. À cette échelle, au seul plan national, la réalisation du projet suppose d'importants investissements supplémentaires, à l'exemple du projet

de mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO), au sud de Compiègne, sans compter la nécessité de garantir un accès performant du port de Dunkerque au réseau. Sur ce périmètre, le coût des principaux investissements s'élève, pour la seule partie française, à près de 9 Md€ HT, hors frais financiers, et pourrait encore croître, en fonction des aménagements de navigation envisagés. Comme pour le CSNE, le financement de ces ouvrages repose dans une large mesure sur la capacité à bénéficier des mécanismes de subvention européenne. Celle-ci demeure une inconnue alors même que la pluralité des projets induit, entre eux, une concurrence.

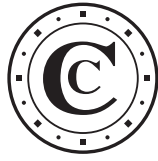
Estimation du coût du CSNE et d'ouvrages connexes du réseau Seine-Escaut

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

Source : juridictions financières d'après SCSNE, VNF

Au regard de tels enjeux financiers, les mesures permettant de garantir la valeur socio-économique du projet de canal nécessitent d'être précisées et mises en place, en lien avec les acteurs économiques concernés. Les dernières études en date (2015 et 2021) sur la valeur du projet supposent en effet la réalisation d'un ensemble d'ouvrages, qui est loin d'être acquise. La révision à

la baisse, depuis lors, des perspectives de croissance à long terme, comme la hausse du coût des investissements modifie les paramètres économiques. Surtout, les hypothèses de report modal, essentielles, restent à garantir par des dispositifs (péages autoroutiers et fluviaux, notamment), définis en concertation avec les acteurs concernés.



3 Des impacts forts et des incertitudes persistantes sur la mise en service de l'ouvrage

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

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

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

En matière de développement territorial, l'infrastructure projetée est d'ores et déjà intégrée à la

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

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

Pour Voies Navigables de France (VNF), opérateur national et futur exploitant de l'ouvrage, qui doit faire face à d'importantes échéances d'investissement, le canal représente une occasion à saisir mais également un défi et un changement structurel. En termes de coûts d'exploitation, ce segment du réseau, qui représente en extension moins de 2 % des 6 700 km de voies navigables nationales que gère l'opérateur, pourrait mobiliser à lui seul 4 % de ses effectifs, doubler le

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

coût de ses dépenses énergétiques et représenter 10 % de ses coûts totaux de maintenance. L'opérateur devra en outre prendre en charge l'infrastructure au moment de sa remise par la SCSNE,

tout en veillant à la coordination de cette reprise en exploitation avec la réalisation des ouvrages associés, tels que MAGEO, dont il assure lui-même la maîtrise d'ouvrage.

Recommandations

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

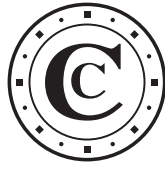
1. Assurer la création de valeur socio-économique du projet en précisant ses conditions, notamment les niveaux de péages fluviaux et autoroutiers, les volumes et la nature des trafics, les solutions logistiques associées aux ports intérieurs (SCSNE, ministre chargé des transports, ministre de l'économie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

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

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

4. Accélérer la mise en œuvre des projets de ports intérieurs (SMPI, président de la région Hauts-de-France, 2026).

5. Élaborer, en coordination avec les usagers du réseau fluvial des Hauts-de-France, un plan d'adaptation à la fermeture provisoire du canal du Nord (SCSNE, ministre chargé des transports, VNF, 2026).



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *La construction du canal Seine Nord Europe et ses conséquences* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

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