

**CONSEIL ECONOMIQUE et SOCIAL REGIONAL  
NORD - PAS DE CALAIS**

**Séance Plénière du  
26 janvier 2010**

**Rapport de Monsieur Jean-Luc CHARLEY**

**Le dispositif des Wateringues du Nord-Pas de Calais :  
Un dispositif vital pour tout un territoire,  
en proie à de vives tensions**



## Le plat pays

Jacques Brel

*Avec la mer du Nord pour dernier terrain vague  
Et des vagues de dunes pour arrêter les vagues  
Et de vagues rochers que les marées dépassent  
Et qui ont à jamais le cœur à marée basse  
Avec infiniment de brumes à venir  
Avec le vent de l'est écoutez-le tenir  
Le plat pays qui est le mien*

*Avec des cathédrales pour uniques montagnes  
Et de noirs clochers comme mâts de cocagne  
Où des diables en pierre décrochent les nuages  
Avec le fil des jours pour unique voyage  
Et des chemins de pluie pour unique bonsoir  
Avec le vent d'ouest écoutez-le vouloir  
Le plat pays qui est le mien*

*Avec un ciel si bas qu'un canal s'est perdu  
Avec un ciel si bas qu'il fait l'humilité  
Avec un ciel si gris qu'un canal s'est pendu  
Avec un ciel si gris qu'il faut lui pardonner  
Avec le vent du nord qui vient s'écarteler  
Avec le vent du nord écoutez-le craquer  
Le plat pays qui est le mien*

*Avec de l'Italie qui descendrait l'Escaut  
Avec Frida la Blonde quand elle devient Margot  
Quand les fils de novembre nous reviennent en mai  
Quand la plaine est fumante et tremble sous juillet  
Quand le vent est au rire, quand le vent est au blé  
Quand le vent est au sud, écoutez-le chanter  
Le plat pays qui est le mien.*



**LES WATERINGUES DU NORD-PAS DE CALAIS : UN DISPOSITIF VITAL POUR  
TOUT UN TERRITOIRE, EN PROIE A DE VIVES TENSIONS  
- SOMMAIRE DU RAPPORT-**

INTRODUCTION

Page : 09

**PREMIERE PARTIE : PRESENTATION DU TERRITORE DES WATERINGUES**

**I- Un territoire de polders reposant sur un dispositif hydraulique d'assèchement complexe.**

Page : 13

**II- Un territoire de vies.**

Page : 13

**III- Un territoire de confrontation millénaire entre les hommes et l'eau.**

Page : 14

**IV- Un dispositif reposant sur un échange constant entre les terres et la mer.**

Page : 15

**V- Un dispositif reposant sur plusieurs acteurs.**

Page : 16

**V-1- Une organisation territoriale en Sections**

Page : 16

**V-2- Une Institution Interdépartementale pour les grands ouvrages d'évacuation des crues à la mer.**

Page : 17

**En résumé...**

Page : 19

**DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DES TRAVAUX REFERENTS- SYNTHESE THEMATIQUE DES ENSEIGNEMENTS DES RECHERCHES DOCUMENTAIRES ET DES AUDITIONS.**

INTRODUCTION

Page : 21

**PRESENTATION DES TRAVAUX REFERENTS**

**I- Synthèse des principales conclusions et préconisations du rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN « Mise hors d'eau du polder des Wateringues dans le Nord et le Pas de Calais » - mars 2007**

Page : 25

**II- Présentation de l'étude de madame BEAUSIR – DIREN Nord-Pas de Calais- Juin 2007 – « Synthèse bibliographique s'inscrivant dans le projet de caractérisation des aléas naturels côtiers en intégrant les conséquences du changement climatique »**

Page : 29

**III- Présentation succincte de la mission de réflexion commune menée par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement sur le devenir du territoire des wateringues du Nord et du Pas de Calais.**

Page : 31

**III-1- Les enjeux du territoire des wateringues et les défis à relever à court et long terme.**

Page : 31

III-2- Les conditions du lancement de la réflexion commune menée par la DREAL sur les wateringues Page : 32

## **SYNTHESE THEMATIQUE DES ENSEIGNEMENTS DES RECHERCHES DOCUMENTAIRES ET DES AUDITIONS**

**Préambule méthodologique du rapporteur et sources des données.** Page : 35

**I- DE LA GESTION DU DISPOSITIF : MISSIONS, COMPETENCES, PROPRIETE ET RESPONSABILITES DES ACTEURS.** Page : 36

I-1- Le contexte législatif Page : 36

I-2- L'Etat dans le dispositif Page : 37

**II- DE LA DEFINITION DU RISQUE INONDATION ET DE SA PRISE EN COMPTE DANS L'AMENAGEMENT.** Page : 38

II-1- La définition des risques inondation Page : 38

II-2- L'information des publics Page : 39

II-3- Urbanisme, prévention et gestion du risque inondation. Page : 39

**III- Du développement durable et solidaire du polder des Wateringues** Page : 40

III-1- Financement Page : 41

III-2- Gouvernance et solidarité entre acteurs Page : 41

III-3- Développement durable et conséquences du changement climatique Page : 42

## **TROISIEME PARTIE – CONCLUSION- LA POSITION DU RAPPORTEUR**

**Concernant l'organisation et le fonctionnement du dispositif :** Page : 46

✓ Clarifier les responsabilités et compétences, harmoniser les pratiques, envisager les transferts. Page : 46

✓ Eviter le recours à de nouvelles installations. Page : 47

**Concernant la définition des risques et leur prise en compte dans l'aménagement du territoire** Page : 47

✓ Cartographier et caractériser le risque inondation. Page : 47

✓ Informers et sensibiliser les populations. Page : 48

✓ Etablir un Plan de Prévention des Risques à l'échelle régionale. Page : 48

✓ Des mesures d'aménagement différenciées et prescriptives. Page : 48

**Concernant le développement durable et solidaire du Polder des Wateringues.**

Page : 49

✓ Inscrire les territoires voisins dans une démarche de solidarité. Page : 49

✓ Etablir une taxation en proportion du profit tiré par les différents usagers. Page : 49

✓ Regrouper les acteurs au sein d'une structure régionale unique. Page : 50

**Autour de la problématique du changement climatique et de ses conséquences sur le territoire des wateringues.**

Page : 51

✓ Le risque de submersion marine. Page : 51

✓ Une gestion nécessairement transfrontalière préventive et curative du dossier. Page : 51

**En résumé, le rapporteur se prononce pour.....** Page : 52



## INTRODUCTION

Dans la continuité des travaux sur l'eau menés par le Conseil Economique et Social Régional du Nord-Pas de Calais lors du précédent mandat, le CESR a souhaité poursuivre la réflexion sur les enjeux et le devenir de la gestion de l'eau dans le Nord-Pas de Calais en s'auto-saisissant d'un dossier spécifiquement régional : le devenir du dispositif des waterings.

Monsieur Jean Luc Charley, Président de la Commission « Cadre de vie , Logement et Environnement », a accepté d'instruire ce dossier et d'être le rapporteur des travaux du CESR sur : « Le dispositif des Waterings du Nord-Pas de Calais : un dispositif vital pour tout un territoire, en proie à de vives tensions ».

Pour l'accompagner dans ses travaux, le rapporteur a fait appel aux membres du Bureau de la commission qu'il préside, messieurs Hennebert, Fermaut et Lavieville, auxquels s'est joint, pour ce dossier, monsieur Pruvot.

\*

Les Waterings du Nord-Pas de Calais sont un territoire de polders situé en Flandre maritime, dans un triangle Calais - Saint Omer – Dunkerque, et dont la quasi-totalité des terres est à une altitude inférieure au niveau des plus hautes mers.

La région des Waterings couvre 100 000 hectares, 97 communes et 430 000 habitants (dont deux communes de plus de 70 000 habitants et 53 communes de moins de 2 000).

Sur ces terres inondables, tant par invasion marine que par ruissellement continental, les efforts consentis depuis des siècles pour la maîtrise de l'eau ont permis le développement de multiples activités économiques.

L'ensemble du dispositif de maîtrise, de gestion et d'évacuation des eaux doit répondre à divers objectifs :

- Evacuer à la mer les eaux douces récoltées et stockées tout le long du territoire,
- faire barrage aux entrées d'eau marine à marée haute,
- maintenir le plan d'eau à un niveau constant dans les terres en périodes humides,
- retenir l'eau douce en périodes sèches.

Ainsi, la vie économique et sociale des Waterings et de ses habitants dépend de la gestion constante du niveau de l'eau et donc du bon fonctionnement du dispositif de gestion hydraulique.

Or, depuis plusieurs décennies, un certain nombre de facteurs sont venus perturber l'équilibre du dispositif.

Si les Waterings sont historiquement et majoritairement encore terres agricoles, l'urbanisation croissante, la diversification des activités et l'implantation des infrastructures afférentes, ont progressivement modifié les usages et usagers des Waterings et contraint le dispositif hydraulique à une constante adaptation pour répondre aux nouveaux besoins et à l'inflation des attentes.

Par ailleurs, dans le contexte du changement climatique, les conséquences météorologiques et l'élévation du niveau de la mer pénalisent, et pénaliseront plus encore dans l'avenir, l'efficacité du dispositif remettant en cause le niveau de sécurisation du territoire.

A ces difficultés structurelles s'ajoutent de nombreuses incertitudes quant au financement des travaux d'entretien et des investissements indispensables au devenir d'un dispositif qui doit s'adapter à un environnement en pleine mutation.

Face aux enjeux tant humains, sociaux, environnementaux, qu'économiques qui pèsent sur ce territoire, le rapporteur estime indispensable d'envisager une évolution du dispositif des waterings, de son fonctionnement, de son financement et de sa gouvernance, afin de lui permettre de répondre efficacement aux enjeux de sécurisation mais aussi et surtout de développement durable du territoire concerné.

Les autorités régionales et nationales, les acteurs et observateurs du dispositif mènent une réflexion sur ces questions depuis plusieurs mois.

Un certain nombre d'études témoigne de la prise de conscience des autorités quant aux enjeux qui pèsent sur ce territoire spécifique et témoigne de la volonté de chacun de mettre en commun diagnostic, connaissances et analyses afin de parvenir à une gestion concertée du dossier.

Le rapporteur inscrit ses travaux dans une même démarche d'information et de communication et dans un même souci de réflexion, d'anticipation et de concertation.

Pour mener ses travaux, le rapporteur s'est appuyé sur plusieurs études (dont les références sont indiquées et rappelées tout au long du rapport), sur les nombreux documents, entretiens, auditions et contributions que les différents acteurs, partenaires ou observateurs du dossier ont bien voulu lui confier ou lui accorder. Le rapporteur a également assisté à des réunions de concertation et effectué des visites de terrain.

Cette démarche de recherches et d'auditions de plusieurs mois a permis au rapporteur d'appréhender le fonctionnement actuel du dispositif et les enjeux de territoire (première partie du rapport), d'effectuer une lecture croisée des diagnostics, enseignements et contributions émanant des personnalités sollicitées ou des documents en référence (deuxième partie), et de retenir certaines propositions quant à la prévention et la gestion du risque inondation dans les waterings, quant à l'organisation et au fonctionnement du dispositif, quant à l'information des population concernées et quant au développement durable du territoire (troisième partie).

Enfin, à l'issue de cette étude et en conclusion du rapport, le rapporteur propose aux conseillers du Conseil Economique et Social Régional du Nord-Pas de Calais un projet d'avis qu'il soumet à leur vote.

## Remerciements :

Le rapporteur adresse ses sincères remerciements à tous ceux qui, par leur contribution orale ou écrite, ont participé à la connaissance, la réflexion et l'analyse de ce dossier et ont permis la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur remercie particulièrement :

- Monsieur Schepman, Président de l'IIW,
  - Monsieur Parent, Directeur de l'IIW,
  - Monsieur Delattre, Président de l'Union européenne des Wateringues,
  - Monsieur Henique, responsable de la division Risques Naturels, Hydrauliques et Miniers de la DREAL,
  - Monsieur Clerc, chargé de mission Risques Littoraux à la DREAL,
- qui, ont accepté d'être auditionnés dans le cadre des travaux sur les Wateringues.

Le rapporteur remercie chaleureusement Monsieur Edward Anthony, Membre du CESR du Nord-Pas de Calais, Président de l'Université Littoral-Côte d'Opale, pour la conférence d'information « *Fragilité du Littoral face aux effets anticipés du changement climatique : défis, enjeux, et stratégies proactives* » qu'il a animée devant le CESR, le 25 novembre 2008.



## **PREMIERE PARTIE**

### **PRESENTATION DU TERRITOIRE DES WATERINGUES**

#### **I- Un territoire de polders dépendant d'un dispositif hydraulique d'assèchement complexe**

Territoire de polders, les Wateringues du Nord et du Pas de Calais s'étendent sur l'ancien delta de l'Aa entre Calais, Saint-Omer et la frontière belge et couvrent environ 900 km<sup>2</sup>

Les Wateringues sont divisées en 13 « sections » - 5 sections dans le département du Nord et 8 dans le département du Pas-de-Calais – dont les superficies déclarées totalisent 41 395 ha pour les wateringues du Nord et 45 167 ha pour celles du Pas-de-Calais, soit un total de 86 562 hectares.

Situé à une cote voisine, parfois même inférieure, du niveau moyen de la mer, et toujours largement en dessous du niveau des hautes marées, ce territoire est potentiellement inondable par le ruissellement continental comme par l'intrusion marine.

Le maintien hors d'eau des polders du Nord et du Pas de Calais fait appel à un dispositif complexe de gestion des eaux en fonction des marées et reposant sur un réseau dense de canaux intérieurs, de vannes, d'écluses et de stations de pompage relié à d'importants ouvrages d'évacuation à la mer.

L'ensemble constitue le dispositif hydraulique d'assèchement des Wateringues.

#### **II- Un territoire de vies.**

Les wateringues sont le siège d'importants enjeux tant sociaux, économiques, qu'environnementaux.

85 communes s'épanouissent sur le territoire des wateringues (44 dans le Nord et 41 dans le Pas de Calais).

En 1999, la population totale de ces communes était de 430 000 habitants, dont près des 2/3 résidant sur le cordon littoral fortement urbanisé.

De 1962 à 1999, la croissance de la population sur le territoire des wateringues a été plus ou moins rapide selon les décennies et les secteurs. Elle a en tout cas entraîné une hausse de l'urbanisation de ce territoire et donc de l'artificialisation des sols.

Bien que de plus en plus urbanisées, les Wateringues restent néanmoins majoritairement agricoles.

L'agriculture des wateringues est parmi la plus performante de la région Nord-Pas de Calais. On y compte environ 1200 exploitations, dont 900 à caractère professionnel. Ces exploitations occupent près de 53 000 ha.

L'agriculture des wateringues génère une marge brute de l'ordre de 80 millions d'euros par an.

Outre son intérêt économique et social, elle joue un rôle primordial dans la gestion du territoire.

Les activités et les infrastructures couvrent quant à elles environ 8 000 ha. L'essentiel est concentré sur le littoral autour des pôles de Calais, Gravelines et Dunkerque.

Si une partie de ces infrastructures se trouve à l'abri des inondations du fait de leur localisation sur le territoire, l'incidence des activités économiques sur le dispositif hydraulique des waterings est conséquent du fait notamment du ruissellement qu'elles induisent et qui, se déversant dans le réseau des waterings, contribue à son dimensionnement.

Ainsi, au cours des 40 dernières années, les waterings ont connu une évolution inflationniste progressive mais réelle des attentes vis-à-vis du système et de ses performances.

Enfin et surtout, les waterings sont d'un point de vue écologique un territoire d'une grande fragilité, caractérisé par la nécessaire coexistence d'une grande diversité biologique – qui dépend notamment de la préservation et l'entretien des zones humides - avec des activités humaines entrant parfois en conflit avec l'écosystème.

### **III- Un territoire de confrontation millénaire entre les hommes et l'eau**

Le Nord/pas de Calais, et plus particulièrement la région de la Flandre maritime, a de longue date mis en place diverses stratégies afin de réduire la vulnérabilité des secteurs inondables. Parmi celles-ci, la création des waterings, reste un bon exemple de technique permettant de gagner des terrains sur la mer.

Zones de marais à l'origine, les waterings sont asséchés pour la première fois au X<sup>ème</sup> siècle par des moines notamment. Ceux-ci bénéficient alors de la concession, puis de la propriété, des terres extrêmement fertiles ainsi mises en valeur.

Cette colonisation se développe d'abord de façon désordonnée, puis, à partir du XIII<sup>ème</sup> siècle, dans le cadre d'un aménagement rationnel doté d'une organisation collective. Celle-ci est administrée par les abbayes.

Le dispositif repose alors sur un principe de double responsabilité : individuelle et collective. Chaque propriétaire a en charge l'assainissement de ses propres terres mais participe également aux tâches communes dans le cadre des "cercles d'eau" ou water-linge. Ces cercles d'eau correspondent aux actuelles sections des Waterings.

Au fil des siècles, les techniques d'assèchement se perfectionnent.

Au départ gravitaire, le dispositif des waterings se voit progressivement renforcé par l'adjonction de pompes, dès le 17<sup>ème</sup> dans les zones des Moères et le long de la frontière belge notamment.

Le 18<sup>ème</sup> siècle marque le dessèchement progressif des Moères et la réorganisation des Waterings, avec notamment le curage du canal de Furnes, divers travaux portuaires, le creusement de grands canaux et la construction de la route entre Dunkerque et Gravelines.

Un temps sous administration départementale, au moment de la Révolution, l'administration des waterings est rendue, sous l'Empire, aux bénéficiaires du dispositif dans une forme proche de ce qu'elle est aujourd'hui.

Les guerres du 20<sup>ème</sup> siècle et leurs inondations stratégiques ou conjoncturelles entraînent certes un net recul dans la politique de conquête des terres sur l'eau, mais, dès 1946, les Moères sont définitivement hors d'eau.

Dans les années 70, tout le territoire des waterings est doté de stations de pompage ou de relevage des eaux afin d'en améliorer la gestion, jusque là encore essentiellement gravitaire.

Au cours des 25 dernières années, la création par les deux départements du Nord et du Pas de Calais de l'Institution Interdépartementale des Waterings a permis la réalisation des ouvrages généraux d'évacuation des eaux sur les axes principaux et jusqu'à la mer.

Le territoire des waterings est aujourd'hui une riche plaine cultivable, répondant au besoin d'espaces grandissant d'une population toujours plus importante et de plus en plus attirée par la beauté de ces paysages fragiles.

#### **IV- Un dispositif reposant sur un échange constant entre les terres et la mer.**

Le principe de la gestion des eaux dans le secteur des waterings consiste à assainir les terres par des fossés (watergangs intérieurs aux exploitations) et des canaux (watergangs collectifs) qui évacuent l'eau gravitairement deux fois par jour à marée basse, ou par le recours à des stations de pompage lorsque les niveaux des eaux ne permettent pas une évacuation gravitaire. Les vannes ou écluses sont fermées dès que la marée tend à inverser le courant.

La gestion des eaux ne se limite pas à l'assèchement des terres. Elle doit prendre en compte :

- les exigences de la navigation intérieure sur certains canaux, la navigation intérieure nécessitant un minimum de tirant d'eau,
- l'évacuation, au plus court, des crues de l'Aa et des eaux de ruissellement des versants voisins,
- le maintien d'un certain niveau d'eau en été pour satisfaire les besoins, jadis des populations et du bétail, aujourd'hui des cultures,
- la conservation de certains milieux aquatiques et de certaines zones humides.

Le système hydraulique des waterings comprend aujourd'hui :

- des milliers de kilomètres de fossés d'assainissement privés dans les parcelles,
- 1600 km de watergang (canaux d'évacuation des eaux d'intérêt collectif),
- 100 stations de pompage intermédiaires rejetant dans les canaux principaux (capacité de 0,1 m<sup>3</sup>/s à 1,6 m<sup>3</sup>/s), dans l'Aa et dans les canaux de navigation,
- 12 stations de pompage principales (capacité de 2,5 m<sup>3</sup>/s à 25 m<sup>3</sup>/s) permettant de rejeter à la mer un total pouvant atteindre près de 120 m<sup>3</sup>/s.

Remarque : le dernier programme de rénovation engagé par l'Institution Interdépartementale des Wateringues doit permettre notamment d'augmenter de 10m<sup>3</sup>/s la capacité d'évacuation à la mer des pompes de l'Institution. De l'avis des protagonistes, cette augmentation de 10 m<sup>3</sup>/s est la dernière possible à coût raisonnable. Les travaux s'élèvent déjà à 6M€.

L'ensemble du système est lié aux grands ouvrages publics:

- canaux de navigation propriétés de l'Etat et confiés à Voies Navigables de France (VNF),
- bassins et installations portuaires de Dunkerque, Gravelines et Calais.

Enfin, une convention entre la France et la Belgique définit les conditions d'évacuation des eaux de la zone des Moères et du triangle Furnes- Bergues-Dunkerque qui l'entoure.

## **V- Un dispositif reposant sur plusieurs acteurs**

### **V-1- Une organisation territoriale en Sections.**

L'organisation initiale du dispositif des wateringues est celle d'aménagements hydrauliques collectifs gérés par les bénéficiaires sous le contrôle de l'autorité administrative.

Le réseau de fossés, de canaux et de stations de pompage est géré par 13 associations de propriétaires fonciers, les « Sections », réparties entre le Nord et le Pas de Calais. Les propriétaires payent une taxe annuelle d'assèchement.

Ces 13 sections ont pour mission l'entretien du réseau de watergangs, des ouvrages hydrauliques et d'une centaine de stations de pompage des eaux.

Les sections sont regroupées dans l'Union des Wateringues du Nord et du Pas de Calais, créée en 1972 pour coordonner les actions d'aménagement collectif.

Son rôle purement moral est de faire valoir le point de vue commun de ses adhérents et de les aider à résoudre des problèmes de même nature.

La rédaction des textes réglementaires régissant les sections est sensiblement différente dans les départements du Nord et du Pas de Calais. Quelques principes d'organisation communs peuvent cependant être dégagés.

Chaque section est administrée par une Commission Administrative dont les membres sont élus par les propriétaires concernés. Le monde agricole y est largement représenté.

Les commissions sont chargées notamment d'adopter "les projets de travaux à exécuter chaque année" et de répartir entre les communes le montant des contributions nécessaires, de "donner leur avis sur tous les objets relatifs aux intérêts" de la section.

Les délibérations des commissions ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet.

Les projets de travaux sont établis par des conducteurs spéciaux. Les conducteurs et les agents comptables sont nommés soit par le Président de section, après avis du Service de contrôle et approbation de la candidature par le préfet, dans le Nord ; soit par le Préfet, sur une liste double proposée par la commission, dans le Pas de Calais.

Les services déconcentrés de l'Agriculture et de l'Équipement exercent des missions d'expertise et de contrôle en appui au contrôle de légalité exercé par le Préfet.

Pour assurer le financement du dispositif, le principe retenu est de répartir « entre les communes », dans la proportion des intérêts de chacune d'elles, le montant des contributions nécessaires à son fonctionnement.

Cette répartition est assurée par une « taxe » annuelle à l'hectare payée par les propriétaires.

La taxe est perçue auprès de tous les propriétaires, situés dans le périmètre des wateringues, sans considération pour la situation particulière de chacun.

Le montant de base de la taxe (pour les terres agricoles) varie selon les sections, avec un minimum de perception par propriétaire correspondant généralement à une superficie de 0,5 à 1 hectare. Certaines sections ne taxent pas les propriétés de moins de 2500 m<sup>2</sup> ou 2000 m<sup>2</sup>.

L'installation des nombreuses stations de pompage, rendue notamment possible par le versement d'une subvention exceptionnelle européenne de l'ordre de 220 M de francs dans les années 60, a entraîné une exploitation plus intensive des terres et une nouvelle urbanisation du territoire.

Pour tenir compte de ces nouveaux usages, des coefficients de majoration sont appliqués par certaines sections sur les surfaces occupées par des habitations, des activités ou des infrastructures.

Des conventions particulières sont passées pour le financement de la modification de certains ouvrages et de leur entretien.

Les communes n'interviennent pas directement dans la gestion des wateringues. Cependant certaines communes ou intercommunalités ont passé des conventions avec les sections au terme desquelles elles payent les taxes des petites propriétés bâties et recouvrent le montant correspondant sur la taxe foncière. Les communes s'acquittent également des taxes en leur qualité de propriétaires, tout comme les départements en leur qualité de propriétaires d'une grande partie du réseau routier notamment.

## **V-2- Une Institution Interdépartementale pour les grands ouvrages d'évacuation des crues à la mer.**

Les départements du Nord et du Pas de Calais ont, par délibérations respectives des 12 janvier 1977 et 18 octobre 1976, créé une « Institution Interdépartementale Nord-Pas-de-Calais pour la réalisation des ouvrages généraux d'évacuation des crues de la région des Wateringues » (IIW)

C'est cette institution qui a réalisé, en qualité de maître de l'ouvrage, et exploite depuis lors, les stations de pompage de reprise ainsi que divers autres ouvrages hydrauliques.

L'essentiel des dispositions statutaires est fixé par délibérations des conseils généraux à l'origine de l'institution.

Ainsi, depuis 1977, les collectivités départementales du Nord et du Pas-de-Calais interviennent conjointement et de façon privilégiée sur les grands ouvrages des wateringues à travers l'Institution interdépartementale.

L'Institution interdépartementale assure le fonctionnement et l'entretien des ouvrages généraux qu'elle réalise et dont elle a la charge, sur fonds des départements du Nord et du Pas de Calais.

Le fonctionnement des ouvrages, frais de pompage notamment, est financé par moitié par chacun des deux départements.

Les investissements nouveaux d'une certaine importance, les ouvrages généraux d'évacuation réalisés par l'IIW notamment, sont financés avec des subventions d'origine nationale et communautaire et par les fonds propres des deux départements du Nord et du Pas de Calais.

Des investissements importants ont été réalisés au cours des 40 dernières années avec des financements publics conséquents.

Il ressort de différentes études que le système actuel des wateringues génère, par la taxe prélevée auprès des bénéficiaires et les subventions qu'il reçoit, de quoi payer les frais de fonctionnement et d'entretien courant du dispositif. Il ne semble cependant pas en mesure de financer seul les frais de gros entretien, de réhabilitation, de modernisation et de renouvellement du système hydraulique, encore moins d'investissement dans de nouveaux ouvrages, alors qu'il doit répondre à de nouveaux besoins.

#### Actualité :

Pour répondre aux risques liés au vieillissement des ouvrages, le principe d'un programme de rénovation au bénéfice de l'institution, financé par l'Agence de l'eau, l'Etat, les Sections et les Départements a dernièrement été décidé. Ce programme représente un million d'euros d'investissement par an pendant 6 ans.

#### Sources documentaires :

- Rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN, mars 2007 : « Mise hors d'eau du polder des wateringues dans le Nord et le Pas de Calais »
- Rapport MEEF ( Mission d'expertise économique et financière)
- Rapports- compte rendus des groupes de travail- documents émis et mis en ligne par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Nord-Pas de Calais dans le cadre de sa mission de réflexion sur le devenir du territoire des wateringues et de son développement durable et solidaire.
- Etude de Madame BEAUSIR de la Direction régionale de l'environnement Nord-Pas de Calais, juin 2007 : « Synthèse bibliographique s'inscrivant dans le projet de caractérisation des aléas naturels côtiers en intégrant les conséquences du changement climatique ».
- Divers sites internet et documentations émises par les principaux acteurs du dispositif, dont ceux de l'IIW
- Synthèse des différentes auditions et réponses obtenues par courrier de personnalités ou organismes dits qualifiés (liste reprise en annexe)

### **En résumé :**

La région des Wateringues se caractérise par :

- 85 000 ha de terres à une altitude inférieure au niveau des plus hautes mers,
- Un écoulement naturel des eaux à la mer intermittent
- Un réseau très dense de canaux et de watergangs
- Des contraintes liées aux usages de l'eau et à la préservation des milieux naturels
- De nombreux acteurs qui interviennent dans la gestion des écoulements.

Les enjeux propres à la gestion de l'eau dans les wateringues sont :

- l'assèchement de l'ensemble des terres où l'eau ne peut pas toujours s'évacuer gravitairement, pour permettre l'ensemble des activités rurales et urbaines ;
- le maintien d'un niveau d'eau dans la nappe et dans les canaux suffisants à l'alimentation des cultures ;
- le maintien de la vie aquatique et de l'écosystème des zones humides ;
- le maintien d'un niveau propre au développement des activités touristiques
- le maintien dans les canaux navigables et les bassins portuaires de niveaux permettant d'assurer le trafic de navigation ;

Il convient d'y ajouter :

- le respect des engagements envers les autorités belges sur la gestion de l'eau en provenance ou à destination du réseau hydraulique du bassin de l'Yser et de ses polders.

Les terres des wateringues sont susceptibles d'être submergées par :

- des eaux continentales : en provenance du bassin de l'Aa et du système des canaux de navigation, issues du ruissellement des versants locaux et par remontée de la nappe.

Normalement évacuées par le système hydraulique des Wateringues, ces eaux peuvent provoquer des inondations en cas d'insuffisance ou de défaillance de ce système.

Il s'agit alors d'un aléa technologique et naturel.

- La mer

Une invasion marine pourrait se produire essentiellement en cas de surcote marine provoquant un déversement sur le cordon dunaire. Il s'agit alors d'un aléa naturel.

L'invasion marine pourrait également se produire en cas de destruction des exutoires du système hydraulique. Il s'agit alors d'un aléa technologique.

↳ Les Wateringues : une petite région économique aux enjeux environnementaux conséquents où l'activité et la résidence dépendent d'un système hydraulique complexe et qui reste soumise à un risque d'inondation à la fois naturel et technologique



## DEUXIEME PARTIE

### PRESENTATION DES TRAVAUX REFERENTS – SYNTHESE THEMATIQUE DES ENSEIGNEMENTS DES RECHERCHES DOCUMENTAIRES ET DES AUDITIONS

#### INTRODUCTION

Afin de mener ses travaux sur le devenir du dispositif des Wateringues dans le contexte institutionnel, financier et environnemental actuel et dans la perspective des changements climatiques attendus, le rapporteur a rassemblé un certain nombre d'études et documents. Il a également consulté les sites internet des organismes cités.

Ces publications matérielles ou dématérialisées ont permis au rapporteur des travaux de s'approprier le sujet, d'en apprécier les différents aspects, notamment techniques, réglementaires et juridiques, et de retenir des thématiques principales pour son analyse.

*Trois publications et travaux ont plus particulièrement retenus l'attention du rapporteur :*

- **Rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN, mars 2007 : « Mise hors d'eau du polder des wateringues dans le Nord et le Pas de Calais »**
- **Rapports- compte rendus des groupes de travail- documents émis et mis en ligne par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Nord-Pas de Calais dans le cadre de sa mission de réflexion sur le devenir du territoire des wateringues et de son développement durable et solidaire.**
- **Etude de Madame BEAUSIR de la Direction régionale de l'environnement Nord-Pas de Calais, juin 2007 : « Synthèse bibliographique s'inscrivant dans le projet de caractérisation des aléas naturels côtiers en intégrant les conséquences du changement climatique ».**

Parallèlement au travail d'appropriation des documents ressources précédemment cités, la Commission 5 du CESR, en charge des travaux sur le devenir du dispositif des wateringues, a auditionné un certain nombre de personnalités, acteurs et experts de ce dossier afin d'appréhender le dossier dans ses différents aspects, d'étayer sa réflexion par l'étude de différents points de vue et de permettre au rapporteur de construire son rapport à la lumière d'analyses diverses.

*Dans le cadre de cette démarche, ont été auditionnés :*

- **Monsieur SCHEPMAN**, vice-président du Conseil général du Nord en charge de la politique de l'eau et Président de l'Institution Interdépartementale Nord-Pas de Calais des Wateringues
- **Monsieur PARENT**, Directeur de l'Institution Interdépartementale Nord-Pas de Calais des Wateringues
- **Monsieur DELATTRE**, Président de l'Union européenne des Sections de Wateringues
- **Monsieur HENIQUE** : responsable de la division Risques Naturels, Hydrauliques et Miniers à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement du Nord-Pas de Calais (DREAL)
- **Monsieur CLERC**, chargé de mission Risques Littoraux à la DREAL.

La Commission 5 a également effectué, accompagné par monsieur PARENT, une visite sur sites dunkerquois des Wateringues, organisée par l'IIW, en mars 2009:

*Programme de la visite sur sites dunkerquois :*

**Station de l'Houtgracht à BERGUES**

- Rappel des modalités de fonctionnement du système des Wateringues
- ↳ Problématique : difficulté de protection des secteurs situés en pied de colline, enjeux concernés, industriels, agricoles et urbains

**Station des 4 écluses à DUNKERQUE**

- ↳ Problématique : protection de zones urbaines et de routes (RN1) – gestion coordonnée du nœud des 4 écluses – coopération avec les voisins flamands (apports dans le canal des Möeres, canal de Furnes)

**Station Tixier à DUNKERQUE**

- Travaux : réhabilitation et modernisation des vannes
- ↳ Problématique : devenir des ouvrages « orphelins » - incidence des évolutions climatiques

Le rapporteur, accompagné d'un membre du bureau de la Commission 5, a par ailleurs participé *au premier point d'étape des travaux des groupes de travail* mis en place dans le cadre de la démarche de réflexion commune menée par la DREAL, le 1<sup>er</sup> juillet 2009 à Dunkerque.

Afin de compléter ses auditions, *le rapporteur et Président de la Commission 5 a sollicité par courrier, une vingtaine de personnalités régionales référentes*, dans le but de recueillir leurs avis et analyses sur un certain nombre de points prégnants du dossier des Wateringues. *Les présidents des groupes de concertation du CESR du Nord-Pas de Calais* ont également été sollicités sur ces mêmes questions.

Pour information, les destinataires du courrier étaient plus particulièrement invités à faire part de leur opinion sur les points suivants :

- Le fonctionnement du dispositif et son adaptation aux enjeux et contraintes actuels et à venir du territoire ( prise en compte des conséquences du changement climatique : érosion du trait de côte, montée des eaux, phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents ; vétusté de certaines installations ; urbanisation et gestion des eaux de ruissellement....)
- La gouvernance du dispositif : ses dysfonctionnements éventuels et son évolution souhaitable (gestion bicéphale du dispositif ; réunion de l'Institution interdépartementale Nord-Pas de Calais pour la réalisation des ouvrages généraux d'évacuation des crues de la région des wateringues et des Sections de Wateringues au sein d'un seul et même organisme ; répartition des compétences et responsabilités entre les deux organisations....)

- La répartition des financements, avec notamment la place de l'Etat dans le dispositif.
- Le niveau d'information de l'ensemble des publics concernés (habitants, industriels, agriculteurs, élus...).
- la prise en compte de cette particularité du territoire dans les documents administratifs et les évolutions à envisager.
- La nature des travaux et actions prioritairement à engager dans l'hypothèse d'un budget plus ou moins conséquent destiné à la rénovation et/ou l'amélioration du dispositif.

L'étude des ressources documentaires, l'audition attentive de personnalités, le cas échéant, les réponses étayées des personnes référentes sollicitées par courrier ainsi que le suivi des travaux en cours des groupes de travail de la DREAL, ont permis au rapporteur de construire sa réflexion et d'envisager les aspects du dossier sur lesquels portent plus particulièrement son analyse et ses propositions.



## DEUXIEME PARTIE

### PRESENTATION DES TRAVAUX REFERENTS

**Remarque préalable :** la présentation des documents qui suit est une production du rapporteur qui résulte de ses propres analyses et travaux de synthèse réalisés à partir des différents documents étudiés. La présentation qui suit n'a pas été soumise aux auteurs des documents cités.

#### **I- Synthèse des principales conclusions et préconisations du rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN, « Mise hors d'eau du polder des Wateringues dans le Nord et le Pas de Calais » - mars 2007.**

Sources documentaires : rapport sus-nommé

Par lettre du 11 janvier 2006, le Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais a demandé au Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable de diligenter une mission d'inspection interministérielle chargée de dégager des perspectives pour une gestion équilibrée de l'eau dans les wateringues du Nord et du Pas-de-Calais, afin que l'Etat puisse y établir une stratégie à moyen et à long terme.

Faisant suite à cette requête, le Ministre a demandé, par lettre du 28 avril 2006, au Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC), au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'Inspection générale de l'environnement (IGE) de mettre en place une mission conjointe chargée d'analyser la situation actuelle, notamment sur l'occupation du territoire, le rôle et les responsabilités juridiques et financières des divers acteurs, le statut juridique des ouvrages et de proposer des améliorations pour l'organisation et pour la répartition des financements.

Messieurs Jean-Loup Garcin chargé d'inspection générale, pour l'IGE, François Nau, ingénieur général des ponts et chaussées, pour le CGPC, et Xavier Pin ingénieur général du GREF, pour le CGAAER, ont été chargés de cette mission.

Des conclusions et préconisations des auteurs du rapport « Mise hors d'eau du polder des Wateringues dans le Nord-Pas de Calais », le rapporteur retient :

Les auteurs du rapport relèvent :

- le rôle essentiel du système hydraulique des wateringues pour le territoire concerné ;
- le mode de gestion original, efficace et relativement économique du système : sections + pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales, IIW) ;
- l'absence de prise en compte réelle du caractère inondable du territoire dans l'aménagement du secteur.

Les auteurs constatent :

- la mise en place de nouveaux équipements pour répondre au développement de l'occupation du secteur, occupation aujourd'hui souvent non agricole et en constante augmentation ;
- le passage d'un système de drainage gravitaire, principalement en zone agricole, à une installation nécessitant des pompes et largement imbriquée dans un tissu urbain et industriel ;

- le relatif équilibre entre les excédents du budget de fonctionnement des sections, qui perçoivent les taxes des bénéficiaires, et les besoins courants de l'IIW, qui ne bénéficie d'aucune ressource propre et dont le fonctionnement est entièrement pris en charge par les départements ;
- l'absence d'assurance quant au mode de financement des grosses réparations, du renouvellement ou de la modernisation des équipements ;
- le besoin de financement par ressources propres de 4 700 000 euros par an (sections + IIW) pour assurer la sauvegarde du dispositif.

Les auteurs concluent en la nécessité de réformer l'organisation des wateringues afin de :

- prendre pleinement en compte la diversité des territoires protégés ;
- permettre sur le long terme le financement de la maintenance et de l'évolution du système avec des ressources propres adaptées.

Les auteurs émettent 14 recommandations qui concernent différents aspects du dossier :

- le cadre juridique du dispositif
- l'organisation structurelle des partenaires
- le financement du dispositif
- la gouvernance du système
- la clarification des rôles et compétences des différentes parties
- la prise en compte des risques

#### Préconisations relatives au cadre juridique :

- Il conviendrait que toutes les sections définissent explicitement leur périmètre d'intervention et d'assujettissement aux taxes.
- Lorsque des watergangs établis en zone non agricole, ou dont l'importance justifie des moyens d'entretien collectifs, ne peuvent être entretenus de façon satisfaisante en raison du statut de propriété du fonds par les riverains, les sections doivent envisager d'acquérir le fond.
- Pour assurer leur pérennité, la propriété des ouvrages des sections ou de l'IIW, y compris celle du fonds, doit être, chaque fois que cela est possible, mise en accord avec la maîtrise d'ouvrage.

#### Préconisations relatives à l'organisation des structures de gestion.

- Pour conserver une pleine efficacité, il conviendrait que les commissions administratives (ou syndicats) des sections :
  - . soient élues en deux collèges de bénéficiaires, « Agriculteurs » d'une part, « Résidents-activités-infrastructures » d'autre part, ce dernier collège pouvant constituer jusqu'à la moitié de l'effectif de la commission si les enjeux et la contribution financière des propriétaires concernés le justifient.
  - . gardent cependant un effectif modéré (une dizaine de membres).

### Préconisations relatives au financement.

- Pour assurer durablement et équitablement leur prise en charge, les frais de gestion du système des waterings doivent être répartis entre les diverses catégories d'occupants en fonction de l'intérêt qu'ils retirent de cette gestion pour les terrains concernés.

Les auteurs recommandent d'apprécier cet intérêt à partir de paramètres économiques et financiers tels que la valeur du foncier, les coûts des dommages potentiels en cas de submersion, le chiffre d'affaire des activités, le surcoût des solutions alternatives.

. Cette appréciation pourrait conduire à l'application de coefficients majorateurs des participations à l'hectare de 20 à 100, par rapport à celle des surfaces agricoles. (20 pour les terrains supportant des habitations....100 pour les activités et infrastructures).

. La participation des propriétaires des bassins versants au titre de l'aggravation des problèmes de ruissellement devrait être maintenue.

- Pour faire face durablement aux charges de fonctionnement, de maintien en état et de modernisation du système hydraulique, soit 4 700 000 euros par an :
  - . une augmentation des taxes perçues sur les terrains à occupation intense (habitations, activités, infrastructures) pour atteindre un coeff moyen de 12,7 par rapport aux taxes de base (agriculture)
  - . une augmentation de la taxation minimale au niveau correspondant à 1,5 ha, soit en moyenne 40 euros/an.

### Préconisations relatives à la gouvernance du dispositif.

Les Sections et l'IIW :

- Les statuts des sections doivent être rendus conformes aux dispositions de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Cependant celle-ci doit être modifiée pour permettre à l'organisation des Waterings de garder certaines spécificités statutaires indispensables à son efficacité.
- Il convient que les sections des waterings et l'Institution interdépartementale mettent en place un système de gestion et de taxation coordonné répondant aux besoins de l'une et des autres et une gouvernance globale qui soit en mesure de faire face à l'ensemble des enjeux.

A cet effet, l'IIW devrait évoluer vers une forme juridique permettant d'associer sa gestion et ses orientations à celles des sections et d'y faire participer les communes concernées.

  - . la création d'un syndicat mixte, regroupant les collectivités territoriales intéressées et les sections serait une solution.
  - . La création d'un EPTB ( Etablissement Public territorial de Bassin) aurait l'avantage d'inscrire la gestion des waterings dans une problématique globale de bassin versant.

### Préconisations relatives aux rôles et compétences des parties.

- les services déconcentrés de l'Etat doivent progressivement renoncer aux missions de « conducteur » des travaux qui ne sont pas compatibles avec celles d'expertise et de contrôle qu'elles exercent en appui au Préfet. Ils doivent, de même, se désengager de l'appui privilégié qui était jusqu'à présent fourni à l'IIW.
- Les statuts et les règlements de police des wateringues devraient être modifiés pour permettre la pleine application de la police de l'eau prévue par le code de l'environnement.
  - . autorisation des diverses parties du système hydraulique au titre de la loi sur l'eau, assortie d'un règlement qui prévoit l'ensemble des opérations de fonctionnement et de maintenance courantes.
  - . obligation de nouvelles autorisations pour les aménagements nouveaux uniquement.

### Préconisations relatives à la gestion des risques.

- Les représentants des sections doivent continuer à être pleinement associés à la définition des objectifs, des préconisations et des actions du SAGE dans le delta de l'Aa. L'exigence mentionnée relative aux inondations des wateringues, de « ne pas générer de nouvelles situations à risques », devra se traduire en prescriptions d'urbanisme et de construction.
- L'aléa de référence pour la prévention du risque d'inondation dans les Wateringues doit combiner un aléa hydrométéorologique naturel avec une défaillance importante du système hydraulique. Les paramètres à évaluer sont au moins la hauteur et la durée de submersion et, selon les cas, la vitesse horizontale de l'eau, ainsi que sa vitesse de montée.
- Il convient d'étudier, à des fins de protection civile notamment, l'aléa d'inondation maximum vraisemblable dans les wateringues pouvant se traduire par une communication durable et importante entre le Delta de l'AA et la mer.
- Pour l'appréciation des mesures relevant de la prévention du risques inondation, l'ensemble des wateringues doit être considéré comme zone inondable. Les constructions ne peuvent y être autorisées que sous certaines conditions portant notamment sur leur nature et leur destination, la vulnérabilité de la zone, les dispositions constructives adoptées, les possibilités de replis en cas d'aléa fort. Il convient d'établir un PPRI (Plan de Prévention des Risques Interdépartemental) sur le territoire des wateringues et sur les bassins en amont.
- Les gestionnaires des wateringues, sections et IIW, doivent s'orienter autant que possible vers des objectifs de gestion stabilisés, de façon à éviter d'avoir à construire et faire fonctionner de nouvelles infrastructures dont le financement serait problématique. Cette orientation est indissociable d'un encadrement ferme de l'urbanisme.

**II- Présentation de l'Etude de madame BEAUSIR – DIREN Nord-Pas de Calais – Juin 2007-  
« Synthèse bibliographique s'inscrivant dans le projet de caractérisation des aléas naturels  
côtiers en intégrant les conséquences du changement climatique ».**

*Sources documentaires : rapport sus-nommé, complété d'informations recueillies sur le site internet de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)*

La prise en compte du changement climatique apparaît comme une préoccupation majeure de l'ensemble des pouvoirs publics de la Région Nord-Pas-de-Calais. Des initiatives ont déjà été prises par les collectivités pour élaborer une gestion intégrée des zones côtières, parmi lesquelles le Plan Littoral d'Action pour la Gestion de l'Erosion (PLAGE) mené par le Syndicat Mixte de la Cote d'Opale (SMCO). Les politiques engagées pour les années à venir sont ambitieuses et visent à la fois à réduire l'impact des activités régionales sur l'environnement et à préparer la région à affronter sereinement les nouveaux risques induits par ce changement climatique.

La DIREN Nord/Pas de Calais a lancé en 2006 une étude de caractérisation des aléas naturels littoraux et notamment de l'aléa de submersion marine intégrant les conséquences du changement climatique à l'horizon 2100.

Les inondations qu'elles soient d'origine marine ou continentale représentent un risque majeur en France. Le Nord/Pas de Calais n'est pas épargné.

Le littoral du Nord/Pas de Calais compte 800 000 habitants dont 45% vivent sur la frange côtière. A cette forte pression urbaine s'ajoutent les activités touristiques, industrielles, agricoles et de transports, tant des biens que des personnes, qui en découlent.

De forts enjeux sociaux, économiques et environnementaux existent sur ces territoires côtiers fragiles, en constante évolution, caractérisés par une grande diversité biologique et des activités parfois contradictoires.

Ainsi, si le tourisme est un facteur essentiel au dynamisme économique de la région, mal géré, il peut aussi contribuer à déstabiliser l'écosystème particulier de ces milieux, mettant alors en danger non seulement les zones littorales mais aussi les secteurs arrière, dont l'altitude est située sous le niveau des plus hautes mers.

Le Nord/pas de Calais, et plus particulièrement la région de la Flandre maritime, a de longue date mis en place diverses stratégies afin de réduire la vulnérabilité des secteurs inondables. Parmi celles ci, les waterings restent un bon exemple de technique permettant de gagner des terrains sur la mer.

Les infrastructures de gestion des eaux ne mettent cependant pas la Flandre maritime à l'abri des inondations. Au risque d'inondations d'origine continentale spécifiques au territoire des waterings (aléas naturels, technologiques....) s'ajoute le risque de submersion marine dans le contexte incontournable du changement climatique.

La hausse des températures, l'augmentation des précipitations en hiver, l'évolution du niveau marin principalement due à la fonte des glaces et à la dilatation thermique, ainsi qu'une augmentation possible des événements météorologiques extrêmes, sont autant de conséquences du changement climatique qui devraient fragiliser davantage le littoral.

Des solutions nouvelles sont actuellement développées pour tenter de faire face à l'augmentation possible de l'intensité des aléas naturels littoraux. Elles complètent les systèmes de défense lourde, type digues, perrés ou brise-lames, qui, tout en luttant efficacement contre l'évolution du trait de côte, contribuent à désorganiser le courant de dérive littorale et peuvent créer des situations d'érosion nouvelles dans certains secteurs.

De nombreux pays se tournent aujourd'hui vers des solutions plus écologiques comme le rechargement des plages (Belgique), l'utilisation de fascines ou de ganivelles, le recours au by-passing pour rétablir un transit littoral interrompu par un obstacle. D'autres solutions innovantes permettant de retarder les phénomènes de dégradation des digues intéressent également les scientifiques et les autorités.

Le choix de telles solutions est conditionné par des paramètres locaux.

La fragilité d'un littoral comportant deux façades maritimes orientées différemment et étant soumis à de forts courants de marée, a favorisé la prise de conscience des autorités du Nord-Pas de Calais quant à la nécessité d'agir et de lancer des études pour proposer des solutions adaptées de gestion des zones côtières, en intégrant, notamment, le concept de « *gestion intégrée des zones côtières* ».

Inscrite à l'Agenda 21, la GIZC se définit comme « l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer, tout en sauvegardant les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages ».

La mise en œuvre d'une démarche de GIZC repose sur l'engagement, la concertation, la participation de tous les acteurs, la coordination des objectifs, des politiques et des actions, tant sur le plan territorial qu'au niveau décisionnel.

L'interprétation des résultats de l'ensemble des études sur les conséquences du réchauffement climatique doit cependant être faite avec prudence.

S'il est encore difficile de définir précisément les zones particulièrement exposées aux aléas naturels côtiers à l'horizon 2100, il est déjà possible de mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour limiter les dommages éventuels en cas de tempête notamment. La communication entre spécialistes et autorités et avec le grand public est essentielle pour accroître la prise de conscience du risque souvent sous-estimé, dynamiser les projets en cours et profiter de l'expérience d'autrui.

Enfin, au regard des pratiques et perspectives développées dans les pays voisins confrontés aux mêmes aléas, il semble pertinent de rechercher et privilégier des solutions plus

écologiques que les ouvrages de défense lourde type digues. Des solutions et techniques alternatives existent plus respectueuses des éco-systèmes et de leur régulation, moins traumatisantes pour les paysages et donc, à moyen et long terme, assurant une meilleure stabilité des environnements.

### **III- Présentation succincte de la mission de réflexion commune menée par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement sur le devenir du territoire des Wateringues du Nord et du Pas de Calais.**

*Sources des données présentées ci-dessous : Présentation sur le site internet de la DREAL de la démarche et des groupes de travail mis en place dans le cadre de la mission – Audition de messieurs HENIQUE et CLERC par la Commission 5 du CESR, juin 2009 – Réunion d'étape des groupes de travail de la mission DREAL sur le devenir du territoire des Wateringues, Dunkerque 1<sup>er</sup> juillet 2009.*

#### **III-1- Les enjeux du territoire des wateringues et les défis à relever à court et long terme.**

Le polder des wateringues est un territoire de 900 km<sup>2</sup> qui s'étend sur l'ancien delta de l'Aa entre Calais, Saint-Omer et la frontière belge. Ce territoire situé en presque totalité sous le niveau moyen de la mer est majoritairement agricole. Il accueille également des activités et des habitations. Plus de 400 000 personnes vivent dans les wateringues. Leur qualité de vie et leur sécurité sont dépendantes des systèmes de mise hors d'eau du polder.

La conscience du risque inondation s'est progressivement estompée dans les wateringues du fait, principalement :

- de l'arrivée de nouveaux occupants peu alertés quant à la nature potentiellement inondable de leur terrain.
- de la réalisation d'importants travaux favorisant le développement d'un sentiment de mise en sécurité du territoire.

La sécurité du territoire des wateringues est toutefois remise en question par les conséquences prévisibles du changement climatique, dont une hausse du niveau de la mer avec deux manifestations principales :

- des risques accrus de submersions marines sur le littoral et des risques d'intrusion d'eau marine dans les principaux canaux servant à l'évacuation des eaux des wateringues ;
- des délais beaucoup plus réduits pour l'évacuation des eaux des wateringues vers la mer, compte tenu de la hausse du niveau marin.

Face à ce constat et au regard des conditions parfois délicates de fonctionnement actuel du système d'évacuation des eaux sur les wateringues, Monsieur Jean-Louis BORLOO, ministre d'Etat de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire a posé le principe d'une participation financière de l'Etat, via le ministère chargé de l'écologie, à un programme de travaux dans les wateringues, tout en posant comme condition immédiate que l'urbanisation de ce territoire ne conduise pas à aggraver le risque.

Les travaux envisagés dans le cadre de ce programme ont pour but de conforter, à court terme, des ouvrages d'évacuation existants, afin de les mettre à l'abri de

dysfonctionnements technologiques. Le programme de travaux représente 6,2 millions d'euros et doit se réaliser sur une période allant de 2009 à 2014. La part financière globale apportée par l'Etat sera d'environ 3,7 millions d'euros correspondant à 60 % du coût des travaux, sous la forme de 40 % de subvention de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie et de 20 % de subvention du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire.

Le financement de ce programme de travaux s'accompagnera d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation et le financement à long terme de la gestion de l'eau dans le polder des waterings, la pérennité du fonctionnement du système hydraulique, ainsi que d'une nécessaire réduction de la vulnérabilité du territoire des waterings aux inondations en particulier par la réglementation de l'urbanisation.

### **III-2- Les conditions du lancement de la réflexion commune menée par la DREAL sur les waterings**

Suite à la remise des rapports de deux missions d'inspection sur le territoire des waterings (dont le rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN présenté ci-dessus), le sous-préfet de Dunkerque s'est vu confier fin 2007 par les préfets du Nord et du Pas de Calais une réflexion sur ce territoire. Son action a conduit à la mise à jour des statuts administratifs des sections de waterings et à une première approche sur la question du financement à court terme de certains travaux sur des ouvrages hydrauliques. Les questions de gouvernance et de financement à long terme du système global des waterings sont désormais les thèmes de la réflexion à mener sur les waterings.

Dès 2005, le préfet de région a missionné les services de l'État pour construire les outils de connaissance indispensables à l'aménagement durable du territoire littoral de la région Nord - Pas de Calais. Le polder des waterings, situé sous le niveau des plus hautes eaux marines, est en relation étroite avec l'évolution de la frange littorale qui concentre de nombreux enjeux en terme de population et de pôles d'activités majeurs (ports, centrale nucléaire, terminal transmanche). L'avenir du territoire des waterings doit donc faire l'objet d'une attention particulière au sein du programme d'actions global que mène l'Etat sur le littoral régional.

Un aménagement durable du territoire des waterings pourrait ainsi s'engager dans les conditions suivantes :

- Financement d'un programme pluriannuel intégré à l'échelle du bassin versant des waterings, combinant les différents outils de prévention des risques liés aux inondations, dont le principe a été retenu par le ministre d'État .
- Implication renforcée de l'État sur le territoire des waterings dans la perspective des impacts prévisibles du changement climatique ;
- Nécessaire réflexion à mener sur le niveau souhaitable de protection du territoire afin de limiter sa vulnérabilité aux inondations, qu'elles soient d'origine marine ou continentale ;
- Réflexion à lancer sur l'organisation à long terme de la gestion de l'eau et de l'aménagement dans les waterings.

Le 17 décembre 2008, à l'invitation du sous-préfet de Dunkerque, une réflexion commune s'est amorcée sur le devenir du territoire des wateringues.

Le principe de groupes de travail co-présidés par un représentant d'une collectivité et de l'Etat a été acté. Sous la coordination de la direction régionale de l'environnement, du logement et de l'aménagement (DREAL) du Nord - Pas de Calais, ces groupes se réunissent depuis 2009 pour partager le diagnostic du territoire des wateringues, analyser le plus complètement possible les évolutions dues au changement climatique et envisager des pistes de réponse pour le court, moyen et long terme

Quatre groupes de travail ont ainsi été mis en place, avec chacun la mission d'une réflexion sur une thématique différente : Efficacité de la gestion du système hydraulique ; Définition des risques et prise en compte dans l'aménagement ; Développement durable et solidaire du polder des Wateringues ; Entretien des cours d'eau, canaux et fossés.



<p style="text-align: center;"><b>DEUXIEME PARTIE</b> <b>SYNTHESE THEMATIQUE DES ENSEIGNEMENTS DES RECHERCHES</b> <b>DOCUMENTAIRES ET DES AUDITIONS</b></p>
---

**Préambule méthodologique.**

Pour mener à bien ses travaux, le rapporteur a :

- étudié les documents dits référents, présentés dans les pages précédentes
- auditionné un certain nombre de personnalités et acteurs reconnus pour leurs connaissances, expériences et compétences sur le sujet de l'étude
- assisté et participé à un certain nombre de réunions d'information et de concertation et à une visite de sites :
  - o réunion d'information et d'échange sur le risque de submersion marine sur le littoral du Nord-Pas de Calais et les conséquences du changement climatique sur le trait de côte, animée par Monsieur Edward Anthony, le 25 novembre 2008 à Lille ;
  - o réunion d'étape des groupes de travail de la mission DREAL, le 1<sup>er</sup> juillet 2009 à Dunkerque ;
  - o visite sur sites dunkerquois des Wateringues organisée par l'IIW, mars 2009.
- s'est attaché à recueillir, par courrier, les positions et avis d'institutions, organismes et personnalités régionales sur les principales problématiques du sujet.
- a sollicité de la même manière les présidents des groupes de concertation du CESR.

Remarque : Toutes les personnes sollicitées par courrier n'ont pas pu ou pas souhaité apporter leurs éléments de réponse ou commentaires. Il ressort cependant de cette vaste consultation un intérêt voire une préoccupation certaine des acteurs, opérateurs, financeurs, utilisateurs ou partenaires du dispositif des Wateringues quant aux conditions de son devenir, dans le contexte institutionnel, financier, technique et environnemental actuel.

Pour faciliter la lecture et l'exploitation des différentes analyses et réflexions recueillies tout au long de la démarche de consultation entreprise, le rapporteur les a réunis et synthétisés selon trois grandes thématiques.

Le rapporteur s'est attaché à retranscrire le plus sincèrement et le plus anonymement possible les éléments d'information ou de prospective qui ont été retenus des sources rappelées ci dessous.

Ce travail est avant tout personnel et correspond à la synthèse des données réalisée par le rapporteur **à la date de rédaction du rapport**. Il ne prend donc pas en compte l'état d'avancement des différents travaux encore en cours à l'heure de la rédaction de ce rapport. Certaines données sont donc appelées à être actualisées au fur et à mesure de l'avancée des réflexions engagées par les personnes concernées.

La rédaction de cette synthèse se saurait engager les auteurs des documents ressources ou les personnes auditionnées et sollicitées dans le cadre de cette démarche.

### **Sources des données reprises dans les pages qui suivent.**

- Préconisations du rapport de messieurs PIN, NAU et GARCIN, « Mise hors d'eau du polder des Wateringues dans le Nord et le Pas de Calais » - mars 2007
- Données relatives à la mission de réflexion commune menée par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement sur le devenir du territoire des Wateringues du Nord et du Pas de Calais
- Données émanant des personnalités qualifiées : synthèses des auditions, compte rendus des réunions d'information, réponses apportées au courrier de sollicitation adressé.

## **I- DE LA GESTION DU DISPOSITIF : MISSIONS, COMPETENCES, PROPRIETE et RESPONSABILITES DES ACTEURS.**

### **Remarque préalable :**

L'ensemble des intervenants soulignent la nécessité d'établir clairement la propriété des principaux ouvrages et la répartition des responsabilités.

Certains observateurs souhaitent que cette démarche puisse aboutir à d'éventuels transferts de propriété.

Certains travaux formulent des préconisations précises en la matière

- Il conviendrait que toutes les sections définissent explicitement leur périmètre d'intervention et d'assujettissement aux taxes.
- Lorsque des watergangs établis en zone non agricole, ou dont l'importance justifie des moyens d'entretien collectifs, ne peuvent être entretenus de façon satisfaisante en raison du statut de propriété du fonds par les riverains, les sections doivent envisager d'acquérir le fonds.
- Pour assurer leur pérennité, la propriété des ouvrages des sections ou de l'IIW, y compris celle du fonds, doit être, chaque fois que cela est possible, mise en accord avec la maîtrise d'ouvrage.

### **I-1 Le contexte législatif.**

*Un contexte législatif particulier :* Les statuts des sections doivent être rendus conformes aux dispositions de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

*La Loi sur l'Eau* impose une révision des règlements des sections avant la date butoir de 2014 pour permettre aux usages anciens dans les wateringues, souvent gages d'efficacité, d'être reconnus. Si à cette échéance les règlements des sections n'ont pas été revus, ils deviendront caducs et seul le droit commun s'appliquera aux usages des sections de wateringues.

Certains documents précisent que les statuts et les règlements de police des wateringues devraient être modifiés pour permettre la pleine application de la police de l'eau prévue par le code de l'environnement.

- . autorisation des diverses parties du système hydraulique au titre de la loi sur l'eau, assortie d'un règlement qui prévoit l'ensemble des opérations de fonctionnement et de maintenance courantes.
- . obligation de nouvelles autorisations pour les aménagements nouveaux uniquement.

Consensus sur la nécessité :

- d'informer et de former tous les acteurs concernés en matière d'obligations législatives et réglementaires ;
- d'une mise en commun des pratiques et outils mis en œuvre par les uns et les autres ;
- d'établir des pratiques et obligations communes sans nuire cependant à l'indispensable adaptation des pratiques aux particularités locales ;
- d'inscrire les règlements des Sections dans le cadre législatif et réglementaire de droit commun ;
- d'établir la partition entre les pratiques et usages relevant du code de l'environnement et ceux nécessitant un règlement d'usage

Pour faciliter ce travail, certains observateurs préconisent la rédaction par les services de l'Etat d'un modèle, d'une trame de règlement que chaque section pourrait s'approprier.

Cette trame commune comprendrait :

- définition de l'usage objet du règlement
- lexique et définition du périmètre d'application
- définition des missions des sections
- exigences pour la réalisation de ces missions.

Dans ce même objectif d'établir une culture commune et concertée, certains intervenants mettent en avant la nécessité de rédiger un lexique commun à l'ensemble des acteurs et partenaires du dispositif afin d'assurer le même niveau de connaissance et un consensus sur la définition des termes utilisés.

## **I-2- L'Etat dans le dispositif :**

Jusqu'à la mise en œuvre du dernier programme de rénovation en cours, les observateurs constataient et déploraient le désengagement de l'Etat.

Conséquence mentionnée : certains grands ouvrages d'évacuation à la mer ne peuvent être entretenus dans des conditions permettant la fiabilité du système.

Parmi les réponses, certaines personnalités se prononcent pour un réengagement affirmé et pérenne de l'Etat dans le dispositif au nom de la prise en charge du risque inondation et de la lutte contre les invasions marines ; d'autres préfèrent envisager une gestion du dossier par les acteurs locaux uniquement.

Remarque : la prise en charge de la réparation des ouvrages de la compétence de l'Etat par l'IIW, comme le suggère l'Etat, pose la question de la responsabilité de l'ouvrage et de son éventuel dysfonctionnement ultérieur.

Certaines sources font valoir par ailleurs que les services déconcentrés de l'Etat doivent progressivement renoncer aux missions de « conducteur » des travaux qui ne sont pas compatibles avec celles d'expertise et de contrôle qu'elles exercent en appui au Préfet. Ils doivent, de même, se désengager de l'appui privilégié qui était jusqu'à présent fourni à l'IIW.

Actualité : Monsieur Jean-Louis BORLOO, ministre d'Etat de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire a posé le principe d'une participation financière de l'Etat, via le ministère chargé de l'écologie, à un programme de travaux dans les waterings, tout en posant comme condition immédiate que l'urbanisation de ce territoire ne conduise pas à aggraver le risque.

Les travaux envisagés dans le cadre de ce programme ont pour but de conforter, à court terme, des ouvrages d'évacuation existants, afin de les mettre à l'abri de dysfonctionnements technologiques. Le programme de travaux représente 6,2 millions d'euros et doit se réaliser sur une période allant de 2009 à 2014. La part financière globale apportée par l'Etat sera d'environ 3,7 millions d'euros correspondant à 60 % du coût des travaux, sous la forme de 40 % de subvention de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie et de 20 % de subvention du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire.

Ce programme est en cours, en corrélation avec la mission de réflexion commune actuellement menée par la DREAL.

## **II- DE LA DEFINITION DU RISQUE INONDATION ET DE SA PRISE EN COMPTE DANS L'AMENAGEMENT.**

### **II-1- La définition des risques inondation.**

- Consensus sur la nécessité d'une approche pragmatique et territorialisée des aléas.
- Consensus sur la nécessité d'une approche différenciée en matière d'aménagement.

L'aléa de référence pour la prévention du risque d'inondation dans les Waterings doit combiner un aléa hydrométéorologique naturel avec une défaillance importante du système hydraulique. Les paramètres à évaluer sont au moins la hauteur et la durée de submersion et, selon les cas, la vitesse horizontale de l'eau, ainsi que sa vitesse de montée.

Démarche préconisée par certains intervenants :

- Adoption d'une méthode de caractérisation des aléas visant à cartographier les risques d'inondation dans le polder.
- Gestion de la période transitoire dans l'attente des résultats cartographiques.

Ainsi, dans l'attente des résultats des études en cours et de l'établissement d'une carte partagée des risques d'inondation, les intervenants pointent l'urgence d'établir un plan transitoire de gestion des risques.

Cette démarche passe par l'identification des territoires à risque, par l'évaluation de la nature du risque, et par l'étude de mesures adéquates et progressives en fonction du risque constaté.

Il existe un consensus sur la nécessité de voir s'établir une position commune entre les départements du Nord et du Pas de Calais sur ces questions, allant jusqu'à la mise en place, à terme, pour certains observateurs, d'un outil de référence sur tout le territoire : le plan de prévention des risques interdépartemental.

## **II-2- L'information des publics :**

Les personnes auditionnées ou sollicitées regrettent qu'aucun plan (sous la responsabilité de l'Etat) d'évacuation des zones concernées n'ait encore été testé dans les Wateringues. Sur le terrain, certaines structures s'engagent néanmoins dans un important travail de mobilisation des élus, d'alerte des pouvoirs publics et d'information des habitants.

Des observateurs font valoir qu'il convient d'étudier, à des fins de protection civile notamment, l'aléa d'inondation maximum vraisemblable dans les wateringues pouvant se traduire par une communication durable et importante entre le Delta de l'AA et la mer.

Les observateurs soulignent, constatent, déplorent, font valoir :

- l'urgence à agir sans attendre une catastrophe
- 100 000 habitants dans des zones potentiellement inondables sur des zones où l'eau mettra longtemps à se retirer.
- des documents d'urbanisme qui ne prennent pas en compte le risque
- un atlas des zones inondables qui ne couvre pas le territoire des wateringues.
- la responsabilité des élus locaux dans la définition des zones constructibles
- aucun plan de grande ampleur en France pour répondre au risque de submersion marine
- la nécessaire information et sensibilisation des populations via les associations d'habitants et d'usagers du dispositif.

Une collaboration étroite des services de météorologie dans l'appréhension du risque inondation lié à des phénomènes ou épisodes climatiques locaux est très largement souhaitée par les acteurs du dossier afin de permettre une gestion anticipée du dispositif et de l'information aux populations.

## **II-3- Urbanisme, prévention et gestion du risque inondation**

L'établissement d'une carte sectorielle des zones inondables, des risques et aléas du territoire des wateringues est évoquée par la plupart des intervenants.

En fonction des intervenants et sources sont évoquées ou préconisées les mesures suivantes :

- Repenser l'urbanisation pour tenir compte du risque d'inondation :

Pour les observateurs, un principe d'aménagement doit être privilégié : la non – aggravation de la vulnérabilité.

Certains documents préconisent de considérer l'ensemble du territoire des Wateringues comme zone inondable.

Les constructions ne peuvent alors y être autorisées que sous certaines conditions portant notamment sur leur nature et leur destination, la vulnérabilité du secteur, les dispositions constructives adoptées, les possibilités de repli en cas d'aléa fort.

Dans le cadre d'une prévention et d'une gestion différenciées et sectorielles du risque inondation, les intervenants distinguent la zone littorale de la côte Nord ; la zone des pieds de coteaux ; la zone des casiers intérieurs et la zone des points bas des ouvrages hydrauliques.

Chacune de ces zones étant soumises à des risques et aléas différents, les intervenants préconisent des mesures de prévention et de gestion du risque spécifiques, allant de l'interdiction totale de construction ou d'expansion, dans le cas d'aléa fort, à des mesures de construction dans le cas d'aléas faibles à moyens.

- Utiliser les grands ouvrages fluviaux pour accroître la capacité d'évacuation des eaux à la mer.

Le réseau fluvial actuel ne permet pas d'envisager une telle utilisation : sous dimensionné, non relié à la mer, ou nécessitant des travaux budgétairement difficilement envisageables pour assurer les liaisons, les canaux ne répondent pas à la demande.

- Définir des servitudes inondables.

Définies par les autorités, ces servitudes concernent des terres agricoles. Les agriculteurs concernés sont alors indemnisés pour le préjudice subi.

Les Néerlandais ont massivement fait ce choix stratégique.

Malgré les difficultés de cette disposition, un certain nombre d'observateurs se prononce pour cette solution.

Pour les observateurs et acteurs du dispositif, la question de l'acceptabilité des mesures de prévention et gestion des risques s'avèrent primordiale pour leur suivi.

En matière de prévention des risques, certains observateurs et documents évoquent l'établissement d'un PPRI couvrant le territoire des wateringues et des bassins en amont.

### **III- DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE DU POLDER DES WATERINGUES**

#### Constat partagé :

- Des solidarités financières existent déjà entre acteurs et territoires. De nouvelles sont à envisager.

- Aux vues des interactions entre les territoires, il convient d'étendre le périmètre de compétence adapté à une gestion équilibrée du territoire à celui de la Lys, après accord du directeur du SYMSAGEL.

### **III-1- Financement :**

La plupart des personnalités qualifiées relève que le mode d'organisation actuel, grâce notamment à la bonne gestion des Sections, est particulièrement économe. Il y a donc une crainte des acteurs de voir les coûts augmenter fortement à la faveur d'une nouvelle organisation.

L'Etat apporte une première réponse en dégageant une enveloppe pour les travaux de rénovation à court terme. Une nouvelle enveloppe est attendue pour préserver le dispositif.

Les sommes nécessaires sont difficiles à évaluer : 100 millions d'euros d'investissement pour les ouvrages ; 5 millions par an pour l'amortissement des ouvrages ; 10 millions par an pour le fonctionnement des Sections et de l'Institution, selon certaines sources.

Ramené par an et par habitant, le coût d'un système de protection efficace et pérenne du territoire est estimé par certains à 20 euros/an/hab

Selon les données disponibles, certains observateurs estiment donc qu'un financement du système des waterings par les acteurs du territoire est possible.

Pour assurer durablement et équitablement la prise en charge des frais de gestion du système des waterings, certains documents préconisent de répartir ces frais entre les diverses catégories d'occupants en fonction des intérêts sectoriels en jeu.

Certains observateurs recommandent d'apprécier ces intérêts à partir de paramètres économiques et financiers tels que la valeur du foncier, les coûts des dommages potentiels en cas de submersion, le chiffre d'affaire des activités, le surcoût des solutions alternatives. La participation des propriétaires des bassins versants au titre de l'aggravation des problèmes de ruissellement devrait être par ailleurs maintenue.

Pour faire face durablement aux charges de fonctionnement, de maintien en état et de modernisation du système hydraulique, estimées plutôt à 4 700 000 euros par an par certains documents, certains observateurs suggèrent :

- . une augmentation des taxes perçues sur les terrains à occupation intense (habitations, activités, infrastructures) pour atteindre un coeff moyen de 12,7 par rapport aux taxes de base (agriculture)
- . une augmentation de la taxation minimale au niveau correspondant à 1,5 ha, soit en moyenne 40 euros/an.

### **III-2- Gouvernance et solidarité entre acteurs.**

Plusieurs scénarios pour une nouvelle gouvernance sont envisagés :

- Maintenir le dispositif Sections + IIW actuel, mais renforcer les liens entre les structures existantes en généralisant les initiatives de coopérations.
- Créer une nouvelle structure de gouvernance garantissant une meilleure représentativité des intervenants, une plus grande cohésion financière entre acteurs et une gestion coordonnée des besoins et enjeux. Cette structure unique

pourrait assurer la collecte des participations financières des différents contributeurs.

- Différentes formes sont possibles : syndicat mixte, Etablissement public territorial de bassin, Etablissement public à caractère administratif...
- Composition envisagée pour cette instance de gouvernance à l'échelle des wateringues et des bassins amont : Conseils généraux, grandes agglomérations, sections de wateringues, autres collectivités, chambres d'agriculture et de commerce...
- Les partisans d'une nouvelle structure s'accordent pour demander qu'une analyse soit menée afin de clarifier :
  - les structures possibles pouvant accueillir les sections de wateringues
  - le périmètre
  - les ressources possibles
  - la finalité, les objectifs de cette nouvelle entité.

La proposition d'une structure unique assurant la gouvernance du dispositif a de nombreux détracteurs qui vont valoir l'efficacité du système et de l'organisation actuels et soulignent plutôt les conséquences du désengagement financier de l'Etat.

Si un consensus se dégage autour de la bonne gestion et du bon état financier des Sections, facteurs par ailleurs de cohésion sociale et territoriale, certains observateurs suggèrent une amélioration de la gouvernance des Sections :

Ainsi, selon certaines sources documentaires, pour conserver une pleine efficacité, il conviendrait que les commissions administratives (ou syndicats) des sections :

- . Soient élues en deux collèges de bénéficiaires, « Agriculteurs » d'une part, « Résidents-activités-infrastructures » d'autre part, ce dernier collège pouvant constituer jusqu'à la moitié de l'effectif de la commission si les enjeux et la contribution financière des propriétaires concernés le justifient.
- . Gardent cependant un effectif modéré (une dizaine de membres).

*Précisions* : Depuis la révision des statuts des Sections, les EPCI siègent de droit dans la commission administrative des wateringues.

Le préfet peut également nommer des personnalités qualifiées afin d'assurer la représentation de tous les acteurs concernés au sein de cette commission.

Exemple de relations entre EPCI et Sections : taxe que la Communauté d'Agglo de Calais verse à l'Union des sections du Pas de Calais pour les rejets des STEP dans les watergangs (même démarche de la CAC avec VNF pour les rejets dans ses ouvrages).

Les Sections interviennent dans le programme actuel de rénovation des grands ouvrages piloté par l'IIW.

### **III-3- Développement durable et conséquences du changement climatique.**

Le consensus se fait sur l'existence du changement climatique et sur les conséquences à venir.

Cependant, tous s'accordent pour rappeler qu'il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'ampleur des conséquences attendues du réchauffement climatique sur l'environnement.

Le principe de l'écoulement gravitaire de l'eau est remis en cause par l'augmentation du niveau de la mer. Les dispositifs de pompage actuels permettent cependant encore de répondre aux besoins. Le recours aux pompes sera cependant de plus en plus fréquent et donc coûteux pour le dispositif.

Plus inquiétante est la récurrence des phénomènes de sur cotes. Ces grandes marées dévastatrices ne sont pas suffisamment prises en compte par les autorités et les habitants.

Si le cordon dunaire reste un bon rempart, il n'est pas présent partout le long du littoral et est parfois rudement endommagé par les courants. Le recours à des ouvrages défensifs est possible.

Tout aussi inquiétant et impactant sur le dispositif des waterings est le phénomène des pluies à caractère « tropical » sur la région. Ces pluies, auparavant exceptionnelles, sont aujourd'hui de plus en plus fréquentes et provoquent des inondations certes de faible amplitude et qui n'ont pas de caractère déferlant, mais qui n'en sont pas moins gênantes par leur stagnation et leur fréquence.

Différentes études sont actuellement en cours concernant la modification du trait de côte et le risque de submersion marine. Le coût de mesures de protection du trait de côte, si elles étaient prises, serait particulièrement élevé et ne rentrerait pas dans l'enveloppe des 100 millions d'euros d'investissement précédemment évoquée.

Tous les intervenants soulignent que cette problématique relève plus de la solidarité nationale, voire européenne, que régionale uniquement.

Le consensus se fait sur la nécessité de gérer le risque de submersion marine au niveau international et notamment avec les Flamands réputés très en pointe sur cette question.

L'Etat français est engagé dans ce dossier. La démarche retenue passe par une phase d'études permettant d'améliorer les connaissances et d'établir un diagnostic territorial précis.

C'est à la lumière des études et différents états des lieux en cours que sera défini le plan d'action. Les décisions devraient être précisées courant 2010.

De son côté, la Région Nord-Pas de Calais s'est engagée dans une démarche de réflexion, d'action et de prévention sur le changement climatique et de ses conséquences, en développant notamment un « Plan climat Nord-Pas de Calais ».

L'idée est évoquée de faire du secteur des waterings un territoire pilote d'une démarche de prospective et de concertation sur les adaptations territoriales à envisager afin d'apporter des réponses pertinentes et sectorialisées à la problématique du changement climatique.

✓ *Quelques pistes évoquées pour répondre au surcroît d'activité des pompes résultant notamment de la conjonction des conséquences du réchauffement climatique et d'un aménagement du territoire préjudiciable au drainage des sols :*

- constructions de canaux exutoires vers la mer (coûts, capacités et exploitation différents selon les scénarios)
- gestion raisonnée des stations de pompage en recourant aux inondations volontaires de certaines zones préalablement identifiées
- zones d'expansion des crues.

La construction d'un canal exutoire exploitable pour la navigation marchande (coût 260M€) et s'inscrivant dans le projet Seine Nord est la piste la plus souvent évoquée par les interlocuteurs.

D'autres sources font valoir que, d'une manière générale, les gestionnaires des wateringues, sections et IIW, doivent s'orienter autant que possible vers des objectifs de gestion stabilisés, de façon à éviter d'avoir à construire et faire fonctionner de nouvelles infrastructures dont le financement serait problématique. Cette orientation est indissociable d'un encadrement ferme de l'urbanisme.



## TROISIEME PARTIE - CONCLUSION

### LA POSITION DU RAPPORTEUR

*Avant propos :*

Dans la deuxième partie du rapport, le rapporteur s'est attaché à présenter de manière synthétique les différents avis, préconisations, analyses et propositions qui ont pu être recueillis tout au long des travaux menés par le CESR sur le sujet des Wateringues.

Dans une troisième partie, le rapporteur souhaite maintenant, à la lumière des enseignements de l'étude menée, prendre position sur un certain nombre de points du dossier.

---

*En préambule*, le rapporteur tient à saluer la démarche de réflexion commune menée actuellement par la DREAL dans le cadre de la mission que le Préfet de la région Nord-Pas de Calais lui a confiée, sur le devenir des wateringues.

Réunissant dans un même tour de table l'ensemble des acteurs, protagonistes, opérateurs et partenaires de ce dossier quel que soit leur statut, cette démarche témoigne d'un objectif d'aménagement durable et concerté du territoire, d'une volonté de pérennisation du fonctionnement du système hydraulique des wateringues et de réduction de la vulnérabilité du territoire aux inondations.

☞ Le rapporteur salue l'engagement et l'implication des collectivités locales et des acteurs du dispositif dans la gestion de ce dossier et se félicite du retour de l'Etat dans le tour de table.

☞ En préalable à tout travail de clarification et d'harmonisation, le rapporteur engage l'ensemble des protagonistes à rédiger un lexique commun explicitant pour les usagers, le public mais aussi tous les opérateurs du dispositif les différents termes utilisés dans le cadre de la présentation et de la gestion du dispositif des Wateringues.

#### **Concernant l'organisation et le fonctionnement du dispositif.**

*En préambule*, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur le fait que le fonctionnement des wateringues détermine le niveau d'eau de zones concentrant d'importants sites sensibles (notamment SEVESO ou en lien avec la centrale nucléaire de Gravelines).

✓ Clarifier les responsabilités et compétences, harmoniser les pratiques, envisager des transferts.

L'organisation et le fonctionnement actuel du dispositif des wateringues a jusqu'à présent permis de protéger le territoire d'inondations d'origine continentale de grande ampleur.

Les travaux et études mettent en avant le bon fonctionnement général d'un dispositif complexe et original, reposant sur l'implication, l'engagement, la compétence et l'expérience des acteurs.

☞ Le rapporteur retient cependant la nécessité d'identifier et/ou de clarifier les responsabilités des acteurs et propriétaires des ouvrages et dispositifs en vue d'éventuels transferts de propriété, gages de lisibilité et d'efficacité.

Le rapporteur salue le travail de concertation entrepris par les responsables des Sections afin de mettre leurs statuts en conformité avec le cadre légal.

☞ Il engage l'ensemble des protagonistes à poursuivre ce travail de concertation pour l'établissement de règles et pratiques communes à l'ensemble des sections, sur l'ensemble du territoire des Wateringues.

Cependant, si les sections devaient être maintenues dans le cadre d'une éventuelle réforme de l'organisation des wateringues et si les sections ne manifestaient pas une volonté d'harmonisation et de mise en conformité suffisantes, le recours à l'autorité du préfet devrait être envisagé.

✓ Eviter le recours à de nouvelles installations.

☞ Quel que soit le modèle d'organisation choisi pour l'avenir, le rapporteur estime que les gestionnaires des wateringues doivent s'orienter autant que possible vers des objectifs de gestion stabilisés, de façon à éviter d'avoir à construire et faire fonctionner de nouvelles infrastructures dont le financement serait problématique.

Outre les questions financières entourant toute nouvelle installation, leur implantation, en favorisant chez les occupants du territoire concerné un sentiment de sécurité sur-estimé, réduit leur niveau de vigilance et, dans le cadre d'une gestion globale et durable de l'environnement, risque de mettre à mal l'équilibre hydraulique des territoires voisins.

**Concernant la définition des risques et leur prise en compte dans l'aménagement du territoire.**

✓ Cartographier et caractériser le risque inondation.

Le rapporteur salue la pertinence de la méthode appliquée à la cartographie des zones à risque.

L'examen des déclarations d'état de catastrophe naturelle pour cause d'inondations au cours des années précédentes permet en effet de constater de manière quantifiable la survenance effective du risque et sa récurrence.

Le rapporteur attire l'attention sur le fait que des paramètres nouveaux ou aggravés - conséquences du changement climatique, submersion marine par surcote notamment, pluies torrentielles ou dysfonctionnement de pompes sur-exploitées .... - peuvent provoquer des inondations dans des zones jusque là encore épargnées ou rarement touchées.

✓ Informer et sensibiliser les populations.

Concernant le risque inondation, sa prévention et sa gestion, le rapporteur s'inquiète du déficit d'information et de sensibilisation des publics concernés et notamment du grand public.

Si les occupants « historiques » du territoire des waterings, les agriculteurs, ont conscience des particularismes de ces terres, les nouveaux occupants trop rarement. A la faveur des nouvelles implantations mais aussi de l'installation sur le territoire de pompes performantes, la conscience du risque inondation s'est progressivement estompée dans les waterings.

☞ Le rapporteur préconise une information claire des populations quant aux risques encourus.

Cette information pourrait passer par l'obligation de remettre à tout acquéreur ou locataire d'un bien immobilier sur le territoire concerné, un document d'urbanisme (certificat-attestation...) portant à sa connaissance et évaluant autant que possible le risque inondation encouru.

Cette procédure n'exclut pas la mise en place de campagnes d'information sur le dispositif des waterings, le risque inondation et la conduite à tenir le cas échéant.

Rappelant la présence de sites SEVESO sur le territoire, le rapporteur déplore qu'un programme conséquent et coordonné d'information sur le fonctionnement et les enjeux du dispositif des waterings et de pédagogie sur les conduites à tenir en cas de sinistre notamment, ne soit pas systématiquement développé en direction des habitants.

☞ L'information de l'ensemble des publics passe par une appréciation anticipée de la survenance des inondations liées à des phénomènes météorologiques. Pour ce faire, le rapporteur souligne la nécessaire intégration des services de météorologie locaux dans le dispositif de coordination de l'information et de la gestion des risques.

✓ Etablir un Plan de Prévention des Risques à l'échelle régionale.

☞ Pour le rapporteur l'information et la prévention passent par l'établissement d'un Plan de Prévention des Risques Interdépartemental.

☞ L'établissement de ce PPRI doit être suivi de la prise de mesures conséquentes et prescriptives. Parmi celles-ci, les mesures concernant l'urbanisme sont prioritaires.

✓ Des mesures d'aménagement différenciées et prescriptives.

Le territoire des waterings peut-être considéré dans son entier comme zone inondable.

☞ Une gestion différenciée des secteurs doit cependant être établie afin de tenir compte des besoins et perspectives de ces territoires et du niveau du risque encouru sur chaque zone.

Cette gestion différenciée doit aller jusqu'à l'interdiction totale de construire ou d'étendre les constructions dans les zones où le risque inondation est avéré.

Dans les zones à risques moindres, des règles strictes en matière de construction notamment doivent être prises qui responsabilisent les usagers et contribuent à une gestion durable du dispositif.

☞ En matière de prévention, le rapporteur entend que la politique d'urbanisme s'inscrive dans le principe général de la limitation de l'artificialisation des sols afin de réduire le ruissellement des eaux et donc limiter le recours aux pompes.

☞ En matière de prévention et de gestion des crues, le rapporteur n'exclut pas le recours à des zones d'extension des crues, estimant tout à fait acceptable l'inondation maîtrisée de certaines zones préalablement repérées, conditionnée à une juste indemnisation des propriétaires.

### **Concernant le développement durable et solidaire du Polder des Wateringues.**

#### **✓ Inscrire les territoires voisins dans une démarche de solidarité.**

Les interactions, implications, conséquences et bénéfices du système des wateringues dépassent largement le seul périmètre inclus dans les sections de wateringues.

☞ Aux vues des interactions entre les territoires, le rapporteur estime indispensable d'élargir le périmètre géographique des secteurs concernés par la gestion du dispositif des wateringues aux territoires voisins.

Ceux-ci doivent s'inscrire dans une véritable démarche de solidarité en prenant les mesures d'aménagement adéquats afin, notamment, de réduire les écoulements dans le dispositif des wateringues.

De même est-il justifié d'envisager une contribution financière des territoires voisins au fonctionnement des Wateringues, au regard et en fonction des effets induits de leur propre gestion de l'eau sur le dispositif des wateringues.

☞ L'assiette géographique de la taxe pourrait ainsi être élargie au périmètre des bassins versant

#### **✓ Etablir une taxation en proportion du profit tiré par les différents usagers.**

Le rapporteur rappelle que, si l'agriculture a été le premier « usager » des wateringues, la forte diversification des activités de cette zone a induit l'apparition de nouveaux usages et donc de nouveaux usagers avec leurs propres intérêts, enjeux et risques associés.

☞ Le rapporteur estime que, pour assurer durablement et équitablement leur prise en charge, les frais de gestion du système des wateringues doivent être répartis entre les

diverses catégories d'occupants en fonction de l'intérêt qu'ils retirent de cette gestion pour les terrains concernés.

Or, le rapporteur constate que l'assiette actuelle de la taxe des wateringues n'est pas en rapport avec le profit tiré par les différents usagers.

Différents dispositifs ont été mis en place par les Sections, dont des coefficients multiplicateurs, afin de favoriser une certaine adéquation entre taxation, usage et bénéfice. Ces dispositifs répondent cependant de manière insatisfaisante à la nécessité d'adapter le montant payé au bénéfice que retirent les différents usagers du système.

☞ Parmi les hypothèses émises par certaines études, le rapporteur retient plus particulièrement celle consistant à calculer la taxe des wateringues sur le modèle de la taxe foncière (bâtie et non bâtie).

Une telle refonte du calcul de la taxe, dans la mesure où les droits de vote et de décision au sein des sections sont proportionnels à la contribution acquittée, serait de nature à améliorer la représentativité des différents intérêts en adaptant le poids de chacun d'entre eux à l'usage et au profit retiré.

☞ La taxe pourrait par ailleurs être adossée aux taxes foncières ou d'habitation pour optimiser son recouvrement, générer des gains de productivité et sécuriser le système.

Enfin, le paradoxe du système actuel voulant que l'IIW doive faire face à l'essentiel des grands investissements stratégiques de prévention des crues sans disposer toutefois de ressources propres, alors que les sections disposent d'une recette stable et maîtrisable qu'elles ne parviennent pas toujours à dépenser, n'a pas échappé au rapporteur.

C'est pourquoi, et aux vues des immobilisations parfois conséquentes de certaines sections, le rapporteur salue l'engagement financier de celles-ci dans le programme de travaux et de réparation des grands ouvrages dernièrement mis en œuvre.

✓ Regrouper les acteurs au sein d'une structure régionale unique.

☞ En matière de gouvernance, le rapporteur se prononce en faveur d'une structure régionale unique regroupant l'ensemble des acteurs et partenaires du dispositif et rassemblant les sections et IIW.

Conjointe à une réforme du système de taxation (voir ci-dessus), une structure unique favoriserait une harmonisation des pratiques et du niveau de taxation actuellement opéré de manière diverse par les sections ; garantirait une meilleure représentativité des intervenants, une plus grande cohésion financière entre acteurs et une gestion coordonnée et pluriannuelle des besoins et enjeux.

Placée sous la responsabilité des élus, une structure régionale unique garantirait une gestion et un fonctionnement démocratique du dispositif et apporterait la lisibilité juridique et financière indispensable à une vision prospective du devenir des Wateringues.

## Autour de la problématique du changement climatique et de ses conséquences sur le territoire des wateringues.

### ✓ Le risque de submersion marine

S'il est difficile d'évaluer avec exactitude l'ampleur du réchauffement climatique, études, chercheurs observateurs et spécialistes s'accordent sur ses conséquences les plus prévisibles dans le Nord-Pas de Calais : hausse des températures, augmentation des précipitations en hiver, évolution du niveau marin et plus grande fréquence des événements météorologiques extrêmes.

Historiquement, la zone basse de l'Aa semble plutôt épargnée par les inondations d'origine pluviale. Par contre, la faiblesse de son altitude la soumet au risque de submersion marine.

4 facteurs susceptibles de favoriser le risque de submersion marine ont été identifiés :

- l'élévation du niveau de la mer, entraînant non seulement un risque d'envahissement des terres par les eaux marines ; mais ayant aussi pour conséquence une réduction de la durée quotidienne pendant laquelle l'écoulement des eaux, du réseau intérieur des wateringues à la mer, peut s'opérer de façon naturelle.
- les bouleversements météorologiques se manifestant par des tempêtes porteuses de fortes précipitations.
- l'érosion côtière sur certaines zones.
- la survenue d'un raz de marée susceptible d'envahir directement les terres et d'endommager la protection dunaire. Les avis divergent cependant quant à la probabilité d'un tel événement.

### ✓ Une gestion nécessairement transfrontalière préventive et curative du dossier

La problématique des territoires de polders concerne d'autres pays européens, au premier rang desquels la Belgique et bien sûr les Pays Bas.

Ces proches pays développent des stratégies diverses de prévention et gestion des crues, ainsi que des approches différenciées de la problématique de l'élévation du niveau de la mer, sur lesquelles il serait particulièrement judicieux d'échanger, tout en tenant compte des particularismes et des traditions locales.

Par ailleurs, étant donné la continuité des territoires et l'importance des échanges hydrauliques entre eux, la gestion de l'eau, qu'elle soit d'origine marine ou continentale, impose une réflexion et des décisions transfrontalières, ne serait-ce que pour gérer les répercussions des décisions des uns sur le système de gestion des eaux des autres.

☞ Le rapporteur rappelle que les problématiques des wateringues, de l'élévation du niveau de mer et de la protection du littoral dépassent très largement le niveau régional et relève des solidarités nationale et européenne.

Si des initiatives de l'Etat, au niveau national et en région, ont été prises afin d'étudier le risque de submersion marine et la problématique du trait de côte, le rapporteur s'étonne cependant du peu de communication entre spécialistes et autorités, nationaux et

européens, autour de ces questions fondamentales pour l'avenir des territoires concernés et s'inquiète du manque d'information et de campagnes de prévention auprès des populations côtières françaises sur ces sujets.

☞ Le rapporteur appelle les autorités régionales, nationales et européennes à multiplier les initiatives transfrontalières en faveur d'une plus large concertation, appréciation et coordination du dossier de la gestion des eaux dans ces territoires particuliers, dans le contexte du changement climatique. En terme de méthodologie, le rapporteur retient tout particulièrement, le concept de « Gestion intégrée des zones côtières » et préconise sa mise en application transfrontalière afin de partager, apprécier et gérer, dans un objectif de développement durable, ces problématiques.

☞ Le rapporteur appelle les autorités à multiplier les initiatives et campagnes d'information et de communication auprès des publics concernés et d'envisager les plans de gestion de crise adéquats.

#### **En résumé,**

##### **Le rapporteur se prononce pour :**

- **une clarification des responsabilités et compétences des acteurs et une harmonisation des pratiques en vue d'éventuels transferts de propriétés ;**
- **un objectif de gestion stabilisé des infrastructures du dispositif ;**
- **la caractérisation du risque inondation et l'obligation d'en informer les populations ;**
- **l'établissement d'un Plan de Prévention des Risques Interdépartemental ;**
- **des mesures d'aménagement du territoire différenciées et prescriptives ;**
- **l'inscription des territoires voisins dans une démarche de solidarité, y compris financière ;**
- **une meilleure prise en compte des nouveaux usagers, intérêts, enjeux, bénéfiques et risques associés dans le niveau de la taxation ;**
- **le regroupement des acteurs au sein d'une structure régionale unique, sous la responsabilité des élus.**
- **une gestion transfrontalière et durable du dossier dans le contexte du changement climatique.**