

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 4 novembre 2022

N° 2022-266

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Page 1 / 6

Sainte-Clotilde, le

04 NOV. 2022



**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE LA  
RÉUNION  
44 RUE ALEXIS DE VILLENEUVE  
97400 SAINT-DENIS**

D2022/14841

Votre identifiant Région : 5256.1  
(A rappeler dans toutes vos correspondances)

Affaire suivie par : Nicolas MORBÉ  
DGA-RD

Tél : 0262908400 - Mèl : nicolas morbe@cr-reunion.fr

V/REF : Courrier n°22-547 du 04 octobre 2022  
N/REF : D2022/14841/DGA-RD/NM/ctvk

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes de la gestion région Réunion – Nouvelle Route du Littoral (NRL)

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 4 octobre 2022, vous m'avez transmis le rapport visé en objet.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les observations de la Région sur ce document.

Je vous informe que, sous réserve du délai de transmission à ma collectivité du document final, celui-ci devrait pouvoir être inscrit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée plénière du Conseil régional programmée pour la mi-décembre 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

La Présidente,



Huguette BELLO

**Observations de la Région Réunion  
sur le rapport définitif de la CRC  
Contrôle de gestion/NRL/04 octobre 2022**

Le rapport de la CRC appelle de la part de la Région les observations suivantes :

**Sur le pilotage du projet (p. 16)**

La CRC relève que le comité de pilotage prévu au protocole de Matignon du 14 octobre 2010 qui aurait dû associer les services centraux du ministère n'a pas été activé et n'a pas fonctionné.

A ce sujet, il convient de bien distinguer les instances de pilotage du projet de celui du Protocole.

Effectivement, le comité visé au Protocole de Matignon n'a pas été activé au sens où il n'y a pas eu de réunion associant la Région Réunion et le niveau central de l'Etat. Il n'appartient cependant pas à la Région de juger s'il était pertinent ou non qu'il y ait eu entière délégation du suivi au niveau des services déconcentrés de l'État (Préfecture, DEAL).

Il ne s'agissait pas, pour autant, du comité de pilotage de suivi du projet de la NRL, mais bien de celui du Protocole et de sa mise en œuvre.

Pour la NRL, un premier comité de pilotage « élargi » avait été institué par l'État avant le transfert de compétence. Il associait, outre l'État (représenté par le Préfet, qui le présidait), la Région, le Département et les communes de Saint-Denis et de La Possession.

La Région, devenue Maître d'ouvrage à partir de 2010, a logiquement fait dans un premier temps le choix de la continuité, pour évoluer ensuite vers un format plus resserré et plus opérationnel, se limitant à l'État et à la Région. Il s'est réuni fréquemment jusque fin 2013, avec un pilotage très rapproché en phase instruction des autorisations environnementales directement liées au projet.

Par la suite, la fréquence des réunions de ce comité s'est espacée, mais il a été institué un suivi rapproché sous forme d'un comité technique (DEAL/DORL) qui travaillait sur les sujets matériaux, carrières, andains, ... Des rencontres Préfet/Président de Région pouvaient s'en suivre autant que de besoin et le projet pouvait être évoqué lors de réunions ayant un objet plus large.

Il n'y a, à notre sens pas eu d'insuffisance de pilotage en la matière, la mesure du pilotage d'un projet ne pouvant se limiter à la seule fréquence de la comitologie, comme le laisse pourtant clairement entendre le rapport. Sans pouvoir juger de l'action des différents services de l'Etat, la Région Réunion réaffirme qu'elle a correctement joué son rôle de pilote en tant que Maître d'ouvrage.

**Sur l'équipe de conduite d'opération (p. 20)**

Il est certain que, à partir de 2019, entre la gestion des travaux et la gestion des pré-contentieux, la variabilité des effectifs de la Direction Opérationnelle de la Route du Littoral (DORL) a pu être importante. Elle n'a pour autant pas été impactée dans ses capacités de suivi et de pilotage. La maîtrise d'ouvrage a, avec constance, exercé ses responsabilités à tous moments.

Si au moment de la crise Covid, plusieurs défections d'agents sont à noter, les décisions de recrutement ont systématiquement été prises. Le processus de recrutement a été parfois plus long qu'il ne serait souhaitable, un profil de candidat adapté à un tel projet n'étant pas aisé à trouver.

### **Sur l'accès aux matériaux nécessaires à la construction des digues (p. 25)**

La CRC note que les contrats des digues ont été passés en 2013 et 2014, sans que n'ait été suffisamment anticipées les difficultés administratives potentielles liées à l'ouverture de carrières.

La CRC note cependant que cette considération ne préjuge pas des responsabilités qui pourraient être établies entre la Région, l'État et les opérateurs économiques en charge de l'exécution des travaux, notamment dans le cadre de contentieux si ceux-ci devraient prospérer.

La Région ne peut que répéter qu'elle a été à l'origine de différentes initiatives pour préparer la question de l'approvisionnement, afin d'anticiper autant que faire se pouvait les obstacles prévisibles, dans le cadre de sa mission de maîtrise d'ouvrage qui est une mission d'ordre général. Toutefois, la Région est demeurée dans le cadre de l'exercice de ses compétences, au sein desquelles ne figurent pas le métier de carrier ; la collectivité ne peut suppléer ni remplacer des professionnels dans l'exercice normal de leur métier.

En revanche, pour comprendre chacun en leur sein des carriers présents sur l'île, les opérateurs économiques étaient parfaitement informés des contraintes administratives et des responsabilités pesant sur eux au moment de faire une offre. Spécialement, le candidat retenu ne pouvait ignorer qu'il prenait, lors de la signature du marché, des engagements contractuels forts. S'agissant des deux majors du BTP, groupés pour l'occasion de cet appel d'offres, disposant dans leurs filiales, d'importants carriers de l'île, dont c'est précisément la profession et le domaine d'expertise, ils se sont pourtant montrés incapables d'obtenir la moindre autorisation, en quelque lieu et quel que soit le délai à considérer. Ce n'était pourtant pas un obstacle infranchissable. A cet égard et pour rappel, le concurrent du titulaire a su obtenir une autorisation d'exploiter une carrière en roche massive dans l'Est, rapidement.

La Région tient à souligner que s'agissant de professionnels, ils ne peuvent être dédouanés de l'échec complet de la mise en exploitation de carrières, au motif qu'ils ne maîtriseraient pas « *des difficultés juridiques liées à l'ouverture et à l'exploitation des carrières* ». Chacun a à affronter des difficultés et des contraintes qu'il ne maîtrise pas entièrement. Cela fait partie intégrante du métier de carrier et des aléas auxquels un carrier peut être exposé lorsqu'il s'emploie à obtenir une autorisation de carrière commerciale. Lorsqu'aucune initiative n'aboutit, cela constitue à l'évidence un échec, dont il est alors tentant d'essayer de faire supporter les conséquences par un partenaire public.

Ainsi, s'agissant des 50.000 tonnes d'enrochements importées sur les 200.000 tonnes attendues, c'est en grande partie en raison d'un échec du carrier du groupement. La qualité des matériaux qu'il est allé chercher sur la Grande Île n'étant pas non plus au rendez-vous.

### **Sur les retards du projet et les surcoûts (p. 27)**

L'achèvement de la NRL accuse en effet un retard certain du fait de cette difficulté à gérer dans la durée l'approvisionnement en matériaux, à l'origine de la résiliation du marché digue Grande Chaloupe – La Possession (ouvrage auquel devra finalement se substituer un second grand viaduc). Les retards de chantier ne sont toutefois pas réductibles à la seule problématique des matériaux.

La réalisation des digues n'a jamais connu de retards ou d'interruption directement et exclusivement liés à l'approvisionnement en matériaux. Le chantier a connu d'autres causes de retards, liées à la

bonne réalisation des travaux eux-mêmes. Rappelons de même que les opérateurs en charge des viaducs ont aussi accusé d'importants retards sans corrélation avec ce sujet de l'approvisionnement.

De l'analyse de la CRC, les surcoûts n'auraient pas été si importants, si l'option second viaduc avait été retenue dès 2011-2012, malgré un surcoût alors estimé de + 10 % (entre 140 et 170 M€). Pour autant les surcoûts dans l'exécution des contrats passés sont apparus dans le cadre de la mise en œuvre du tronç commun aux deux variantes.

Enfin, à la lumière des difficultés rencontrées dans la réalisation de ce premier tronçon, la Région s'estime confortée dans son choix de changer de procédé pour finaliser la NRL et de mettre en œuvre un second grand viaduc.

### **Sur la transparence / l'insincérité / la constitution de provisions (p. 39)**

On ne peut que constater que, en effet, le suivi de l'évolution du coût à terminaison n'a jamais fait l'objet d'un reporting régulier auprès des instances de la collectivité sous l'ancienne mandature.

Pour autant, des provisions pour risques avaient été constituées (+250 M€ d'autorisation de programme, engagés en commission permanente) et une information avait également été faite sur l'ampleur des réclamations des groupements, réclamations qui sont de notoriété publique.

Le nouvel exécutif s'est engagé, dans sa délibération du 21 octobre 2021, à une plus grande transparence et à un point d'information régulier sur le projet devant les conseillers régionaux. Il mettra en œuvre les provisions que lui commande la loi, qui semblent peu clairement exprimées dans le rapport, qui apparaît, sur certains points, contradictoire et imprécis.

### **Sur le volet environnemental (p. 50)**

Les considérations reprises par la Chambre sur les impacts du projet ne semblent pas se référer aux réalités mesurées en phase de travaux.

Le bilan environnemental a été dressé par la Région, à mi-parcours, dont les termes à la fois objectifs et globalement positifs, n'ont pas été utilement contestés.

La Région reconnaît que le programme des mesures compensatoires n'est pas intégralement mis en œuvre. Pour autant, celui-ci a été défini sur la base d'une évaluation amont des impacts qui ne s'avèrent pas être ceux finalement rencontrés.

D'ailleurs, la partie du tracé conduisant à une plus grande artificialisation des fonds marins ne devant pas être mise en œuvre (second viaduc en place de la digue), la Région adhère à l'avis de la CRC considérant qu'il serait légitime que ce programme de mesures puisse être révisé. Cela devra être vu dans le cadre du renouvellement des autorisations environnementales pour les travaux de la dernière tranche.

### **Sur la gestion des emprunts (p. 44)**

Concernant les tirages auprès de la CDC, la Région confirme la mobilisation des 450 M€ dont une consolidation de :

- 300 M€ en 2019 ;
- de 150 M€ en 2021, pour laquelle la régularisation comptable se fera fin 2022.

Il reste un contrat de 172,6 M€ destiné initialement au financement d'un TCSP sur la NRL qui a fait l'objet d'un avenant en 2019 pour le financement des voiries régionales (principalement la NRL). Ce contrat est en cours d'instruction auprès de la CDC pour prolongation de la date de mobilisation, compte-tenu du choix de réaliser un Viaduc entre la Grande-Chaloupe et la Possession afin d'achever le projet.

Concernant les contrats d'emprunt souscrits auprès de la BEI, il restait une enveloppe de 150 M€ à mobiliser avant avril 2022. Après divers échanges auprès de cette dernière, cette réserve est abandonnée et fera l'objet d'une nouvelle instruction dans le cadre de la réalisation du futur Viaduc. Par ailleurs, des avenants sont en cours sur les contrats existants de la NRL et Route des Tamarins. Dans ce cadre, la banque renoncera à toutes indemnités liées au non-respect des ratios financiers pour les exercices 2018 à 2021 (*Capacité de désendettement/CDD > 8 ans sur 2 exercices consécutifs*) mais la Région devra respecter pendant toute la durée du prêt les ratios financiers suivants : CDD < 10 ans jusqu'en 2027 puis < 9 ans pour les années suivantes. Le ratio lié à l'épargne de gestion restera inchangé soit 1,4 fois l'annuité courante en capital et en intérêts pendant 2 exercices consécutifs.

Ces engagements s'inscrivent pleinement dans la Nouvelle Stratégie Financière de la mandature qui a été confirmée dans le Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement (PPI-PPF) 2023-2030 validé en assemblée plénière le 28 octobre 2022.

A ce jour, la Région a mobilisé pour la NRL une enveloppe de 800 M€ d'emprunts.

### **Sur le FCTVA (p. 31)**

La Région réaffirme que, au contraire de l'appréciation de la CRC, elle a subi une moins-value sur le FCTVA attendu sur le projet. L'esprit du protocole de Matignon du 14/10/2010 et les engagements pris par l'Etat n'ont pas été respectés. Ce n'est pas dans ce protocole que figure l'erreur, mais dans sa mise en application opérationnelle et sa traduction dans la convention AFITF qui n'a pas permis d'obtenir, à ce stade, la totalité du montant de FCTVA convenu à l'origine avec l'Etat.

### **Sur certaines recommandations (*charges de personnels et charges d'emprunts*) (p. 47)**

La Région prend bonne note que les charges de personnels (DORL) et d'emprunts auraient pu être imputées sur le budget de l'opération en dépense d'investissement. Elle prend également note que les dépenses en matière de personnels et de conseils sont restées mesurées.

### **Sur les déclarations de l'ancien Président de la Région (p. 26)**

La Région n'adhère pas à l'amalgame qui est fait entre, d'une part, la participation négociée entre l'Etat et l'actuel exécutif, à hauteur de 420 M€ pour l'achèvement de la NRL en viaduc, et, d'autre part, les surcoûts liés aux difficultés de mise en œuvre des différentes sections de digues.

S'il est exact que l'ancienne mandature a laissé des surcoûts effectifs et potentiels, ils n'ont aucun rapport avec les accords obtenus de l'Etat.

## Sur les cinq recommandations

### **1 - réactiver le comité de suivi dès que possible (p. 17)**

Cela a été fait dès le mois de juillet 2022.

### **2 – réunir le comité scientifique conformément à la fréquence définie par la décision n°2013-07 du préfet de La Réunion en date du 20 décembre 2013 et mettre à sa disposition l'ensemble des éléments nécessaires pour remplir son officie dans de bonnes conditions (p. 20)**

Ce comité n'existe plus et n'est plus opérationnel après défection de nombre d'experts le composant. Son fonctionnement, s'il devait être reconduit est à repenser sur la base d'un retour d'expérience. En fait, il sert plus aux services de l'État, pour les éclairer dans la décision lorsque la Région demande une adaptation, qu'au MOA lui-même, qui dispose de ces propres AMO et conseils experts. La difficulté réside dans le fait de trouver des experts indépendants mais suffisamment mobilisables pour se prononcer sur des questions importantes pour adapter des mesures sur un chantier en cours de construction (le temps du chantier n'est pas celui du chercheur).

La DEAL suggère de s'adresser à des experts locaux (ex. CSRPN). Malheureusement, souvent ces experts militent aussi dans des associations locales de protection de la nature. Ils peuvent donc être aussi juges et parties, voire membres d'associations réalisant des recours sur les autorisations du projet. La question reste donc entière. C'est un des points à débattre avec l'État en comité de suivi.

### **3 – actualiser, d'ici la fin 2022 une trajectoire financière réaliste compte tenu du retard d'achèvement de la NRL et de la réévaluation de son coût final (p. 41)**

Un Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement (PPI-PPF 2023-2030), dépenses et recettes, intégrant la réalisation de la NRL a été débattue en assemblée plénière le 28/10/2022. Il s'agit là d'un début de réponse à la recommandation de la CRC.

### **4 – évaluer de manière sincère les risques financiers liés à la NRL et inscrire les provisions comptables nécessaires à leur couverture, conformément aux dispositions du D.4321-2 du CGCT (p. 43)**

Sur la constitution de provisions pour risques et charges, la Région note que celles-ci, comptabilisées en section de fonctionnement, s'imposeraient si les 3 conditions cumulatives suivantes sont remplies (p. 43) :

- obligation vis-à-vis d'un tiers résultant d'un évènement passé (*rattachable à l'exercice clos ou antérieur*) ;
- probabilité ou certitude qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre l'obligation vis-à-vis du tiers ;
- son montant peut être estimé de manière fiable.

La nouvelle mandature entend mettre en œuvre les efforts nécessaires pour parvenir à répondre, s'il y a lieu, à ces différentes conditions, conformément également aux recommandations du commissaire aux comptes dans le cadre de la certification des comptes de la Région.

### **5 – réaliser les mises à jour du dossier d'engagement du maître d'ouvrage afin notamment de permettre l'évaluation des dispositifs sur lesquels il s'est engagé dès que possible (p. 53)**

Il s'agissait là d'une démarche volontaire et ne s'imposant pas au MOA. La question se posera de sa poursuite/reconduction sous cette forme devant l'exécutif régional au moment du renouvellement de la DUP et des autorisations environnementales. A ce stade la collectivité ne souhaite pas prendre d'engagement sur ce point.