



ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

RÉUNION DU 15/12/2022

RAPPORT/DRR /N°113374

OBJET : RAPPORT D'INFORMATION RELATIF AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES SUR LA NOUVELLE ROUTE DU LITTORAL

L'objet du présent rapport est d'informer les élus du Conseil Régional, réunis en assemblée plénière, sur les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) suite au contrôle des comptes et de la gestion de la Région Réunion pour les exercices 2010 et suivants et portant exclusivement sur la Nouvelle Route du Littoral.

La chambre régionale des comptes (CRC) a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion de la Région Réunion, portant exclusivement sur l'opération Nouvelle Route du Littoral, pour la période allant de 2010 à début 2022. Au-delà des aspects touchant à la régularité des actes de la gestion, ce contrôle a également porté sur les aspects « économie des moyens mis en œuvre » et « évaluation des résultats atteints », par rapport aux objectifs fixés par la collectivité.

A - Rappel de la procédure

Ce contrôle a été ouvert par lettre du président de la CRC au Président de Région, M Didier ROBERT, en date du 9 février 2021.

Parallèlement et concomitamment, la Cour des Comptes a mené une enquête distincte portant sur l'action de l'État dans le projet NRL. La Région Réunion n'a pas été informée des conclusions de la Cour en la matière, ce rapport restant confidentiel.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 234-1 du code des juridictions financières, ont été respectivement conduits avec l'actuelle Présidente de la Région Réunion, Mme Huguette BELLO, et l'ancien Président, M. Didier ROBERT, les 23 et 15 février 2022,

La Chambre a arrêté ses observations provisoires dans ses séances des 28 février et 1^{er} Mars 2022. Elles ont été communiquées à M ROBERT et Mme BELLO qui ont répondu respectivement les 31 Mai et 14 juin, M ROBERT demandant à être entendu. Il l'a été le 18 Août 2022.

La chambre s'est également transportée sur le site du projet, le 11 août 2022.

Celle-ci a arrêté ses observations définitives les 18 et 19 Août 2022.

Le rapport d'observations définitives a été envoyé à la Région le 4 octobre 2022. La Présidente de la Région a formulé sa réponse en retour par courrier en date du 4 novembre 2022.

L'ancien président a formulé sa réponse par courrier en date du 03 novembre.

Le rapport d'observations définitives, assorti des réponses de Mme Huguette BELLO et de M Didier ROBERT, a été envoyé à la Région Réunion le 8 novembre 2022. Ce rapport est également transmis à M le Préfet de la Région Réunion et à M le Directeur Régional des Finances Publiques.

Celui-ci revêt un caractère confidentiel, que la Région se doit de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante. Dès la tenue de cette réunion, il pourra être communiqué aux tiers qui en feraient la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

B - Suites du contrôle

a) Débat en assemblée plénière

En vertu de l'article L.243-6 du code des juridictions financières, « *le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.* »

Le rapport d'observations définitives de la CRC ainsi que la réponse de la Région vous sont présentés en annexe au présent rapport.

Je vous prie de bien vouloir en prendre connaissance et d'en débattre.

b) Suivi des observations de la CRC

En vertu de l'article L.243-9 du code des juridictions financières « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (...) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-9. »

Un nouveau point devra donc être fait sur ce rapport devant la présente assemblée dans le délai prévu par les textes en vigueur.

Projet d'acte

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu le Code des juridictions financières,

Vu l'article L243-6 du Code des juridictions financières qui dispose que « le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat »,

Vu notamment l'article L.243-9 du Code des juridictions financières qui dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (...) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-9. »,

Vu le rapport réceptionné le 8 novembre 2022, comportant les Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur les comptes et la gestion de la Région Réunion, portant sur la Nouvelle Route du Littoral (NRL) pour les exercices 2010 et suivants, et les réponses qui y ont été apportées,

Vu le rapport N° DRR/ 113374 de Madame la Présidente du Conseil Régional,

**L'Assemblée Plénière du Conseil Régional de La Réunion,
Après en avoir délibéré,**

Décide,

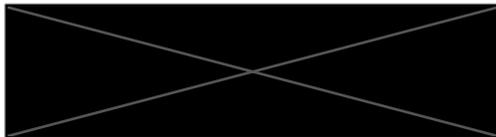
- de donner acte de la présentation du rapport réceptionné le 4 novembre 2022 comportant les observations définitives de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de la Région Réunion, portant exclusivement sur le projet de Nouvelle Route du Littoral (NRL) pour les exercices 2010 et suivants,
- de prendre acte qu'elle devra, dans le délai d'un an, examiner un rapport sur les actions entreprises par la Région pour faire suite aux observations émises par la Chambre dans le cadre de ce contrôle.

**La Présidente,
Huguette BELLO**



Le - 8 NOV. 2022

Le président



Réf. : **22 - 622**

P.J. : 1 rapport
1 bordereau de communication

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de ses réponses

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

à

**Madame Huguette Bello
Présidente du conseil régional
de La Réunion**

Hôtel de région
Avenue René Cassin
Moufia
B.P. 67190
97801 Saint-Denis cedex 9

Madame la présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la région Réunion portant sur la nouvelle route du littoral (NRL) concernant les exercices 2010 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

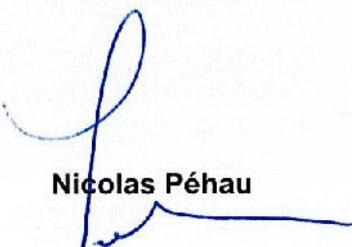
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de mes salutations distinguées.



Nicolas Péhau





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

RÉGION LA RÉUNION LA NOUVELLE ROUTE DU LITTORAL

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre les 18 et 19 août 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE.....	5
OBSERVATIONS	6
1 LE CONTEXTE.....	6
1.1 La route du Littoral, un axe structurant à remplacer	6
1.1.1 Un itinéraire stratégique soumis aux risques naturels.....	6
1.1.2 Une infrastructure vieillissante et sous contraintes d'exploitation particulières.....	8
1.2 Les protocoles d'accord État-région.....	10
1.2.1 Le protocole d'accord d'octobre 2010.....	10
1.2.2 La trajectoire financière de départ	11
1.2.3 L'accord État-région de mars 2022.....	11
1.3 Une zone exceptionnelle à aménager	12
1.3.1 Des milieux naturels terrestres et maritimes exposés	12
1.3.2 Un cadre réglementaire protecteur à respecter.....	13
1.3.3 Le choix initial d'un grand viaduc et d'une grande digue	13
2 LE BILAN PROVISOIRE	16
2.1 Un pilotage du projet insuffisant au regard des enjeux	16
2.1.1 Le pilotage stratégique : le comité de suivi État-région.....	16
2.1.2 Les instances de suivi et de contrôle en matière d'environnement	18
2.1.3 Le pilotage opérationnel	20
2.2 Un chantier toujours inachevé	22
2.2.1 La nécessité d'une centaine de marchés publics	22
2.2.2 Les causes des retards dans la réalisation des travaux	24
2.2.3 Des mesures compensatoires prévues en matière environnementale faiblement mises en œuvre.....	28
2.3 Un impact majeur sur la situation financière de la collectivité	28
2.3.1 Un nouveau cadre budgétaire national plus contraignant	29
2.3.2 La majorité des moyens d'investissements de la région concentrée sur la NRL	30
2.3.3 Une consolidation des coûts rattachés plus délicate en section de fonctionnement.....	32
2.3.4 Des intérêts moratoires partiellement maîtrisés	34
3 LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES	36
3.1 Faire aboutir le projet	36
3.1.1 Renforcer le pilotage opérationnel.....	36
3.1.2 Réussir la mise en service partielle de 2022-2023	36
3.1.3 Finir la NRL à l'horizon 2028	38
3.2 Assurer une meilleure information comptable et financière	39
3.2.1 Une information insuffisamment fiable.....	39
3.2.2 L'absence de provisions comptables réglementaires	42
3.2.3 L'arrivée à échéance d'emprunts non mobilisés prévus pour la NRL	44

3.3 Assurer le besoin de financement complémentaire au parfait achèvement des travaux	46
3.3.1 La comptabilisation des frais de production et du coût des emprunts	46
3.3.2 La prospective financière.....	47
3.3.3 Un nouveau soutien financier de l'État.....	49
3.4 Préserver les enjeux environnementaux	50
3.4.1 Les impacts du projet sur l'environnement.....	50
3.4.2 Une réponse en matière de transport public retardée et partielle.....	53
ANNEXES.....	55
RÉPONSES.....	65

SYNTHÈSE

La Nouvelle Route du Littoral (NRL) est un projet de construction d'une route stratégique de 12,3 km sur l'île de La Réunion faisant la jonction entre les agglomérations nord et ouest de l'île, les plus peuplées et actives avec leurs installations portuaires d'un côté et aéroportuaires de l'autre. Il s'inscrit dans une zone exceptionnelle à aménager, tant sur le plan maritime que terrestre. Le projet, mûri par l'État, a été transféré en 2008 à la région, qui en devient ainsi le maître d'ouvrage.

Les objectifs retenus initialement par la collectivité dans sa déclaration de projet de février 2012 sont la sécurisation définitive de l'axe, son ouverture complète au plus tard en 2020, une infrastructure qui, dès sa mise en service, doit permettre le développement des transports collectifs routiers et de circulations douces avec une meilleure sécurité des cyclistes, un coût estimé à 1,66 milliard d'euros (Md€) « valeur décembre 2010 », avec une solution mixte comportant des digues et un grand viaduc, considérée la plus économique, d'importantes mesures en faveur de l'environnement, un financement assuré dans le cadre d'un protocole État - région.

Le choix de cette solution a entraîné des difficultés importantes dans la conduite du projet, des retards et d'inévitables surcoûts. La conclusion des marchés sur les digues, fin 2013 et fin 2014, n'aurait pas dû se faire sans que l'accès administratif aux carrières disposant des roches massives en quantité et qualité suffisantes pour la construction des digues n'ait été mieux anticipé et préparé.

Quant aux mesures de compensation des dégradations faites à l'environnement, elles ne sont pratiquement pas mises en œuvre, du fait des retards pris par le chantier.

Au-delà de la complexité technique du projet qui pouvait justifier un coût initial déjà élevé pour une région de cette taille, ce coût a été révisé jusqu'en 2021 à plus de 2,4 Md€ sans toutefois avoir été clairement affiché, ni même totalement couvert par l'autorisation de programme budgétaire votée par la région d'à peine 2 Md€. Malgré le suivi des risques mis en place, aucune provision pour risques et charges n'a été constituée. Fin 2021, la région se retrouvait déjà avec une dette de 1,3 Md€, dont 800 millions d'euros (M€) d'emprunts nouveaux pour financer la NRL, sans avoir achevé cette nouvelle route, dont l'ouverture complète est reportée jusqu'en 2028 au mieux.

Le choix de la région en 2011 d'une grande digue, qui se voulait au départ le plus économique, aboutit à ce jour, au-delà de l'arrêt du chantier en 2019 en raison de l'inaccessibilité juridique aux matériaux nécessaires pour terminer la NRL, à une prévision de dépassement du budget initial de l'opération de plus de 50 %.

Compte tenu du niveau atteint par l'endettement de la région, des arbitrages s'imposent à elle dans la section de fonctionnement de son budget, essentiellement au niveau des dépenses afin de respecter les cibles d'épargne et de solvabilité que se fixe la collectivité régionale et que surveillent ses bailleurs de fonds, voire en recherche de recettes supplémentaires.

La chambre régionale des comptes formule cinq recommandations pour la conduite de ce projet hautement stratégique dans des conditions plus transparentes et mieux coordonnées entre ses différents acteurs jusqu'à l'achèvement d'une NRL sécurisée et respectueuse de son environnement.

RECOMMANDATIONS

N°	Objet	Page	Nature ¹	Domaine
1	Réactiver le comité de suivi prévu par les accords État-région dès que possible.	17	Performance	Gouvernance
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 office dans de bonnes conditions.	20	Régularité	Gouvernance
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.	41	Performance	Situation financière
4	Évaluer de manière sincère les risques financiers liés à la NRL et inscrire les provisions comptables nécessaires à leur couverture conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du code général des collectivités territoriales.	43	Régularité	Comptabilité
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.	53	Performance	Gouvernance

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la région Réunion, portant exclusivement sur la Nouvelle Route du Littoral (NRL), a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 9 février 2021 à M. Didier Robert, président de la collectivité depuis avril 2010. L'examen de gestion et des comptes de la chambre régionale des comptes porte, au-delà de la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par la collectivité.

Parallèlement et concomitamment, une enquête distincte portant sur l'action de l'État dans le projet de NRL a été conduite par la Cour des comptes. Les conclusions de cette enquête donnent lieu à des observations définitives qui concernent l'action de l'État.

Les entretiens de fin de contrôle prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont déroulés le 23 février 2022 avec Mme Huguette Bello, présidente de la région depuis juillet 2021, et le 15 février 2022 avec M. Didier Robert, son prédécesseur.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans ses séances des 28 février et 1^{er} mars 2022 qui ont été adressées à Mme Bello et à M. Robert. M. Didier Robert et Mme Huguette Bello ont répondu respectivement les 31 mai et 14 juin, M. Didier Robert demandant à être entendu par la chambre.

Des extraits ont été adressés au préfet, à la Banque européenne d'investissement, à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à l'expert ayant accompagné la région dans la préparation à la certification de ses comptes (groupement EXA-Mazars) et au commissaire aux comptes de la collectivité (cabinet ORCOM). Tous ont répondu, à l'exception de la CDC.

M. Didier Robert a été entendu, à sa demande, par la chambre le 18 août 2022.

Après avoir entendu M. Didier Robert, lors de ses séances des 18 et 19 août 2022, la chambre a arrêté les observations suivantes.

OBSERVATIONS

1 LE CONTEXTE

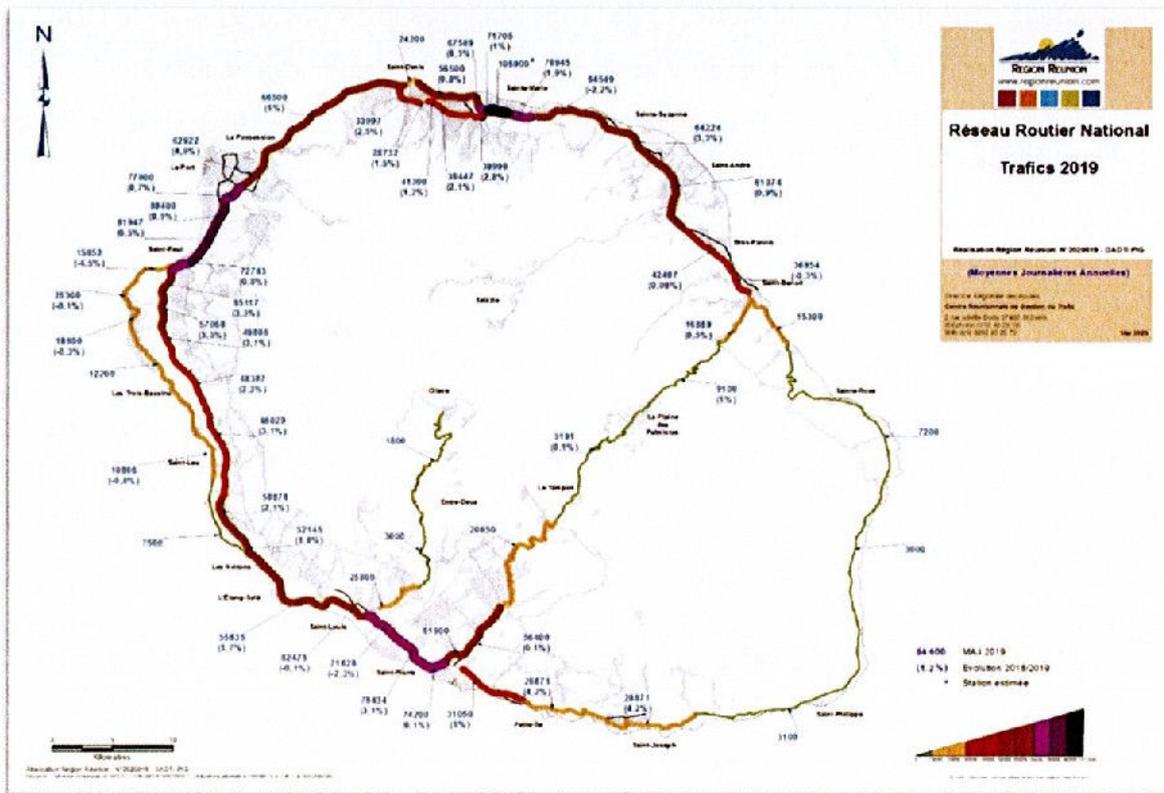
1.1 La route du Littoral, un axe structurant à remplacer

1.1.1 Un itinéraire stratégique soumis aux risques naturels

La route du littoral est une section de la RN^o1. Elle fait la liaison rapide entre les communes de Saint-Denis et de La Possession sur 13 km, entre les secteurs ouest et nord de l'île, les plus denses et les plus actifs, en termes économique, industriel et touristique avec notamment leurs zones d'activités portuaires et aéroportuaires situées de part et d'autre de cette section du Port à l'aéroport à l'est de la commune de Saint-Denis.

L'agglomération du nord, regroupant les communes de Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne, compte 207 487 habitants. L'agglomération de l'ouest, avec les communes de La Possession, du Port, de Saint-Paul, de Trois-Bassins et de Saint-Leu, compte 210 928 habitants.

Carte n° 1 : Réseau et trafic routier sur l'île de La Réunion

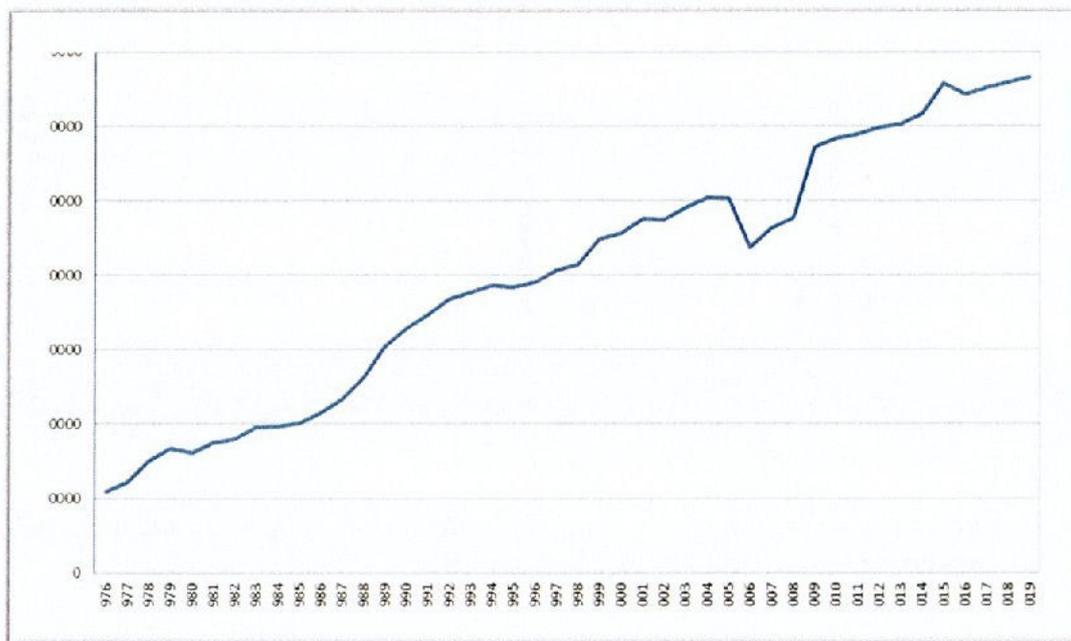


Source : région

Son trafic routier est, selon les chiffres de la région, de 65 000 véhicules par jour, soit de l'ordre de 85 000 usagers quotidiens avec une moyenne de 1,3 usager par véhicule. Il croît tendancielllement de 1 % en moyenne par an. Le trafic des véhicules poids lourds (PL) est estimé par la région entre 5 et 6 % du trafic total sur les jours ouvrés. La région ne dispose plus de compteur opérationnel pour les PL ni de données quant aux véhicules deux-roues motorisés.

En moyenne, une trentaine de cyclistes par jour est comptabilisée sur la route, soit le double de trajets puisqu'il s'agit essentiellement d'un trafic pendulaire. Ils utilisent la bande droite dérasée pour circuler, jouxtant le trafic automobiliste dont la vitesse est limitée à 90 km/h sur l'axe, hormis les portions en virages et celle de La Grande Chaloupe dans la direction de La Possession sur lesquelles elle est limitée à 70 km/h.

Graphique n° 1 : Évolution du trafic de 1976 à 2019 sur la route du littoral (nombre de véhicules)



Source : CRC, à partir des données de la région

Un ramassage scolaire est effectué sur le site de La Grande Chaloupe. Concernant le réseau régional Car Jaune, sous sa responsabilité depuis le 1^{er} janvier 2017, la région dénombre 174 passages (aller/retour (A/R)) de cars par la route du littoral, avec un nombre de voyageurs quotidiens estimé à 7 000 A/R.

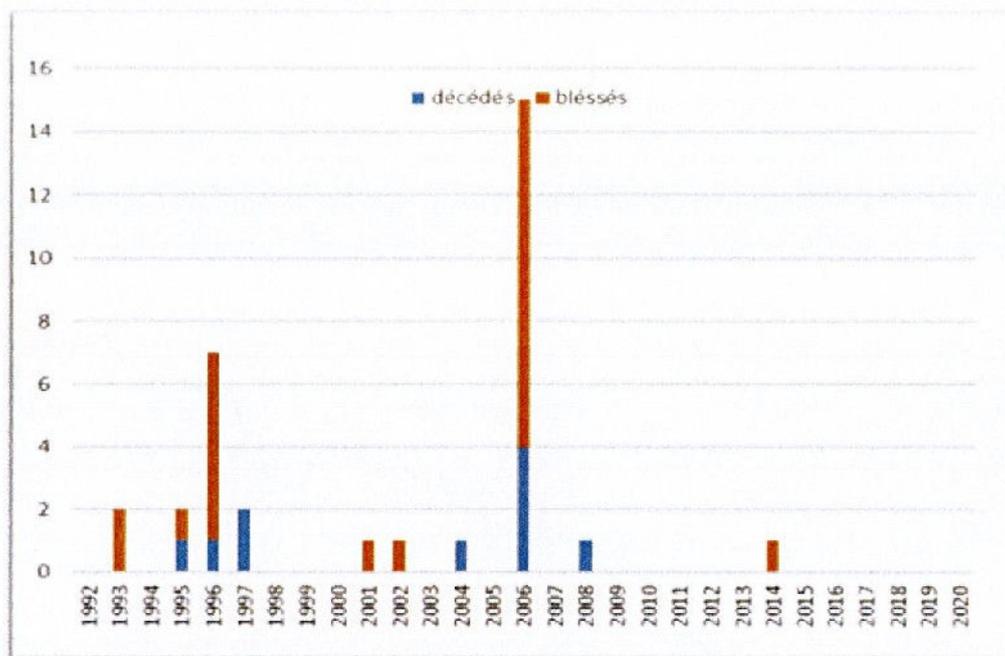
La route du littoral a été construite, sur 11,3 km de son tracé, en contrebas d'une falaise qui la surplombe d'une hauteur située entre 100 à 180 m. Elle jouxte également l'océan indien sur la quasi-totalité de son tracé, étant exposée ainsi aux fortes houles (cycloniques, australes ou d'alizés).

Côté océanique, des franchissements par la houle de la carapace sont constatés chaque année, entraînant des perturbations de circulation et des dégâts sur les véhicules qui peuvent conduire, à la fermeture de la moitié de la chaussée.

Côté montagne, l'axe est soumis à des chutes de pierres, de blocs, à des éboulements parfois de masse (comme en 1980, 1998 ou 2006) et des coulées de boue. Ces risques sont

généralement associés à des précipitations pluvieuses de forte intensité, fréquentes sur l'île. Cependant, le nombre moyen de chutes atteignant la chaussée est passé de 110 par an à moins de 50 depuis 2007. Depuis 1976, selon les données de la région, elles ont causé la mort de 22 personnes, l'hospitalisation de 23 blessés, 40 blessés étant non hospitalisés.

Graphique n° 2 : Accidents liés aux chutes de pierre



Source : CRC, à partir des données de la région

En termes de sécurité routière, hors chute de pierres, aucun accident mortel de la circulation sur cet axe n'est à déplorer depuis quatre ans.

1.1.2 Une infrastructure vieillissante et sous contraintes d'exploitation particulières

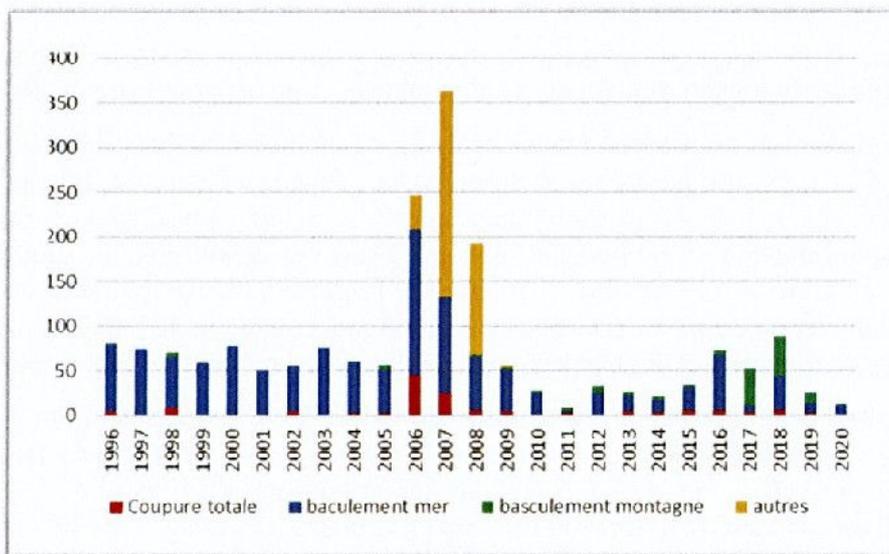
Conçue pour une durée de vie de 50 ans, la route du littoral est un ouvrage qui arrive en fin de vie. La route d'origine a été ouverte en 1963, à la suite de travaux commencés en 1959, élargie en 1976 à 2x2 voies, après 39 mois de travaux et pour un coût à l'époque de 230 millions de francs. Elle comprend 27 ponts dont 20 ouvrages hydrauliques (section 2,5 x 4 m), 7 viaducs indépendants à poutre précontrainte (VIPP) et un tunnel (à l'entrée ouest de Saint-Denis), auxquels s'ajoutent les murs intermédiaires et la carapace de protection de l'axe contre les assauts de la houle formée de tétrapodes.

Selon la région, cette carapace présente un défaut de réalisation. En effet, conçue en 1976, elle n'a pas été dimensionnée pour des houles cycloniques de fréquence centennale et ne prend pas en compte une remontée du niveau de l'océan liée au réchauffement climatique. De plus, l'ouvrage ne possède pas de dispositifs permettant de caler la carapace (butée de pied) qui bouge à chaque épisode cyclonique. Il est alors nécessaire de colmater les dégâts *a posteriori*, ce qui implique des coupures de circulation.

Pour répondre à l'état de corrosion des armatures du mur en terre armée, un clouage a été réalisé sur toute sa longueur côté maritime entre 1996 et 1999. Après les opérations de sécurisation menées de 2006 à 2008, diverses opérations de clouage et bétonnage ont été réalisées entre 2008 et 2010. Malgré les opérations de réparation réalisées, la digue n'offre plus son niveau de protection initial et pourrait être même partiellement détruite lors d'un épisode cyclonique.

La route subit les fermetures imposées par des événements pouvant porter atteinte à la sécurité des usagers ainsi que par des travaux de prévention ou de remise en état qui en résultent. Les basculements constituent une alternative à sa fermeture totale : la circulation est alors interdite sur un des côtés de la chaussée et reportée sur l'autre avec une circulation à double sens (1x2 voies). Ils s'opèrent essentiellement du côté montagne vers celui de la mer.

Graphique n° 3 : Coupure et basculements sur la route du littoral depuis 1996 (en jour)



Source : CRC, à partir des données de la région

Les règles de basculement ont évolué à la suite des études menées et des travaux de sécurisation réalisés par l'État, en particulier entre 2006 et 2008. Le changement des seuils a permis depuis 2009 de diviser le nombre de jours basculés par 2,5. En mode basculé, les cyclistes et piétons sont interdits sur la route.

Les opérations les plus coûteuses ont été celles de sécurisation menées de 2006 à 2008 qui ont représenté 83 M€ de travaux, hors déblaiement et remises en état consécutifs aux grands éboulements. Ponctuellement, des interventions plus lourdes ont pu s'avérer nécessaires, en fonction de l'état de dégradation (souvent avancée selon la région) de la route : réparations du VIPP de La Grande Ravine qui menaçait ruine, confortement du mur en terre armée.

La région évalue depuis 2008 les coûts d'investissement liés à la modernisation de la route à 18,9 M€ et ceux liés à l'exploitation à 31,4 M€. 45 % des coûts d'entretien depuis 2008 concernent les frais de fabrication et de rechargement des tétrapodes de la carapace de protection de la digue, au rythme de 700 unités par an, soit près de 1,2 % de la totalité des tétrapodes. La région note, qu'avec un coût de l'ordre de 6,1 M€/an, l'exploitation spécifique et l'entretien particulier de cette route restent onéreux.

1.2 Les protocoles d'accord État-région

La région devient en 2008 à la fois responsable de la gestion de la route du littoral et porteuse du projet préparé par l'État avec, en théorie, les moyens afférents pour financer le projet dans les conditions définies dans le protocole d'accord signé le 19 janvier 2007 entre l'État et la région.

Ce premier protocole concernait « *la réalisation et le financement de la nouvelle route du littoral entre Saint-Denis et La Possession et du tram-train entre Saint-Paul et La Mare (commune de Sainte-Marie) dans le cadre du transfert des routes nationales à la région* ». Il n'a toutefois pas pu être mis en œuvre.

1.2.1 Le protocole d'accord d'octobre 2010

En avril 2010, en raison des priorités du nouvel exécutif, la maîtrise d'ouvrage régionale retient un scénario de liaison mutualisée afin de réaliser des économies d'échelle.

La modification du programme est actée en assemblée plénière du conseil régional du 24 juin 2010. Elle prévoit l'ajout d'un site propre et aménagé en faveur des transports collectifs en site propre (TCSP), un système routier dans un premier temps puis ferroviaire dans un second temps, ainsi que l'abandon d'un péage d'ouvrage. Dans ces conditions, un nouveau protocole État-région était conclu le 14 octobre 2010 entre le Premier ministre et le président du conseil régional. Il concerne, outre la réalisation et le financement de la NRL, plusieurs autres infrastructures de transport et de déplacement sur l'île pour un montant total évalué à 2,2 Md€².

Au regard des objectifs de sécurisation de la liaison routière, sous la responsabilité de la collectivité régionale et de développement des TCSP sur cet axe très fréquenté, cette mutualisation permettait, en principe et dans les conditions de l'époque, de minimiser la dépense publique globale. L'estimation du projet mutualisé s'élevait à 1,6 Md€, alors que dans le premier accord de 2007, 900 M€ étaient consacrés à une première phase de construction du tram-train et 1 300 M€ pour une NRL (selon la réévaluation de l'avant-projet sommaire (APS)), soit 2,2 Md€ au global.

² Les symboles monétaires M€ et Md€ dans ce document sont utilisés respectivement pour million d'euros et milliard d'euros.

Tableau n° 1 : Répartition des participations financières

<i>En M€ « courants »</i>	Nouvelle route du Littoral	%	Trans Eco Express	Aéroports	Total
<i>Région</i>	669	41,80	101	10	780
<i>Subventions ÉTAT</i>	532	33,30	30	20	582
<i>FCTVA</i>	248	16	39		287
<i>FEDER</i>	151	9	80	100	331
<i>Société Aéroportuaire</i>				220	220
Total	1 600	100	250	350	2 200

Source : protocole d'accord État-région du 14 octobre 2010

Les subventions de l'État ne sont plus exprimées dans cet accord en pourcentage des dépenses ou des contributions publiques mais en montant monétaire TTC (532 M€). Ainsi, la région, maître d'ouvrage et pilote de ce projet, devait prendre à sa charge tous les dépassements constatés par rapport au plan de financement, ce qui compte tenu de la complexité du projet et de sa durée de mise en œuvre était inévitable. Le protocole de 2010 désavantage la région sur ce point par rapport à celui de 2007.

1.2.2 La trajectoire financière de départ

Compte tenu du coût et de la durée prévisionnelle des travaux, la région avait élaboré une analyse financière prospective permettant une trajectoire d'équilibre compatible avec les ratios cibles de désendettement et d'épargne. Elle avait conditionné la soutenabilité du plan pluriannuel d'investissement à trois indicateurs : une capacité de désendettement qui ne dépasse pas les dix années, une épargne brute à hauteur de 15 % des recettes réelles de fonctionnement en moyenne et le maintien d'une épargne nette positive.

Cette trajectoire élaborée en 2012 avec son assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) estimait une NRL à 1,632 Md€ (valeur 2012), comptée pour 1,836 Md€ dans cette prospective « à l'horizon 2021 », une dette prévisionnelle de 1,030 Md€ en 2021, année prévue alors pour le portage financier intégral de la NRL, après avoir culminé à 1,098 Md€ en 2019.

Après quelques abondements ponctuels jusqu'en 2012 pour le financement des études, les autorisations de programme budgétaires (AP) votées ont atteint, dès 2013, la somme totale de 1,734 Md€ pour permettre l'engagement des grands travaux de construction.

1.2.3 L'accord État-région de mars 2022

Constatant « la nécessité et l'urgence d'achever la réalisation de la NRL », le Premier ministre et la présidente de région ont signé, le 16 mars 2022, un nouvel accord État-région. L'État a pris acte du choix de l'exécutif régional en faveur de la construction d'un viaduc afin de terminer le dernier tronçon entre La Grande Chaloupe et la commune de La Possession, compte tenu des difficultés à se procurer les ressources en matériaux pour le réaliser sous forme de digue.

Le coût prévisionnel de 1,6 Md€ étant déjà atteint, un financement supplémentaire de 846 M€ TTC de travaux est décidé, partagé entre la région (426 M€) et l'État (420 M€).

Schéma n° 1 : Les différentes étapes du projet



Source : CRC

1.3 Une zone exceptionnelle à aménager

1.3.1 Des milieux naturels terrestres et maritimes exposés

Comme présenté dans l'étude d'impact du projet de NRL, l'aire étudiée pour la réalisation des travaux nouveaux comprend dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), toutes situées dans le massif de La Montagne, y compris la falaise du littoral. Cette falaise constitue un écosystème de transition exceptionnel, unique dans tout le sud-ouest de l'océan indien et même à l'échelle mondiale, en raison d'espèces endémiques rarissimes.

Cette zone inclut également des espaces naturels sensibles, comme La Grande Chaloupe et le Chemin des Anglais, des sites du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Enfin, une partie de cette zone est incluse dans le périmètre du Parc national de La Réunion et du site classé au Patrimoine mondial de l'humanité, en particulier celui de La Grande Chaloupe.

Concernant le milieu maritime, des habitats de coraux denses littoraux, dont le banc corallien des Lataniers et les enrochements naturels à coraux denses de la Pointe du Gouffre s'y trouvent. Le secteur accueille des populations de grands cétacés, notamment la baleine à bosse et le grand dauphin de l'indopacifique ainsi que des habitats de tortues marines.

De fait, l'emprise des travaux étant principalement située en mer, ce sont essentiellement les espaces remarquables du littoral qui sont affectés. Le calendrier des travaux doit également tenir notamment compte des périodes cycloniques.

1.3.2 Un cadre réglementaire protecteur à respecter

Le droit de l'environnement fonctionne sur le principe que toute atteinte à l'environnement doit, par ordre de priorité, être évitée ; si l'évitement est impossible, réduite ; à défaut, si les mesures de réduction sont insuffisantes, compensée.

Le principe « éviter, réduire, compenser » (ou ERC) est posé par les articles 3 et 4 de la charte constitutionnelle de l'environnement, qui dispose que toute personne doit prévenir ou à défaut limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement et contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause. Il emporte plusieurs conséquences.

En premier lieu, les procédures de décisions doivent privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, c'est-à-dire notamment qu'un maître d'ouvrage doit prouver qu'aucune alternative plus favorable à l'environnement n'est possible à un coût raisonnable³.

Ensuite, l'autorité autorisant le maître d'ouvrage à réaliser un projet doit fixer les mesures destinées à éviter, réduire, et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine⁴.

Enfin, c'est également sur ces fondements que la destruction ou l'altération d'espèces, animales ou végétales, et de leurs habitats, est par principe interdite⁵. Des dérogations peuvent toutefois être accordées lorsqu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que les dérogations ne nuisent pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

1.3.3 Le choix initial d'un grand viaduc et d'une grande digue

Ce choix résulte de la délibération de la commission permanente du conseil régional du 7 février 2012. L'arrêté déclarant d'utilité publique le projet a été pris par le préfet le 7 mars 2012.

1.3.3.1 Les différentes options

Le maître d'ouvrage est tenu d'élaborer une étude d'impact, c'est à dire un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement préalablement à la réalisation de certains projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine⁶.

Différents critères que sont la complexité technique, la sécurité et le niveau de service, la multimodalité, les impacts sur l'environnement, l'exploitation de la route pendant les travaux, les coûts, ainsi que les délais et les risques, doivent être pris en compte.

Il ressort de cette étude que la variante dite « tout viaduc », solution en réalité comprenant deux grands viaducs et une portion moindre de digues pour assurer la jonction avec la terre, est celle semblant présenter le plus d'avantages sur chacun des items examinés.

³ Article 1^{er} de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁴ Article L. 122-1 du code de l'environnement.

⁵ Article L. 411-1 du code de l'environnement.

⁶ Articles L. 122-1 et suivants alors en vigueur du code de l'environnement.

Tableau n° 2 : Comparaison des variantes en section courante

CRITERES	VARIANTES			
	V1 « mixte terrestre et maritime »	V2.1 « tout digue »	V2.2 « tout viaduc »	V2.3 « mixte digue et viaduc »
Complexité technique				
Sécurité et niveau de service				
Multimodalité				
Impacts sur l'environnement*				
Exploitation de la route actuelle pendant les travaux				
Coûts				
Délais et risques				

Source : région, étude d'impact (E3 page 11).

L'étude d'impact précise clairement que la variante la plus avantageuse, tous critères confondus hormis le coût, est la variante « tout viaduc » : « La première de ces deux dernières variantes (V.2.2) est celle qui présente le bilan le plus favorable, sauf au niveau du critère du coût qui reste plus favorable à la V.2.3. La comparaison et l'analyse des variantes au regard de l'environnement confirment l'analyse ainsi qu'il va être mis en évidence ».

De manière plus détaillée, l'analyse de l'impact sur l'environnement des variantes maritimes étudiées par la région est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Incidences des variantes maritimes sur l'environnement

	Impacts des variantes V2 (maritimes)		
	V2.1 (digue)	V2.2 (viaduc)	V2.3 (mixte)
Milieu physique			
Milieu naturel			
Milieu humain			
Paysage			

Source : région, étude d'impact (E3 page 16).

La région a justifié son choix de recourir à la variante mixte « viaduc et digues », solution comprenant notamment un grand viaduc de 5,4 km et une grande digue, par un bilan socio-économique et un coût budgétaire plus favorable. Cette solution mixte était alors estimée à 1,62 Md€ contre 1,79 Md€ pour la version dite « tout viaduc », soit 10 % moins chère.

Schéma n° 2 : Solution mixte retenue



Source : CRC

1.3.3.2 L'avis de l'autorité environnementale et des instances scientifiques

L'autorité environnementale a été saisie de l'étude d'impact par la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et a rendu un avis le 12 octobre 2011.

Dans son avis, elle recommande à la région de valoriser davantage la place accordée au TCSP pour justifier le projet, d'inclure dans l'étude d'impact l'analyse de l'extraction et du transport des matériaux afin de permettre une meilleure comparaison des deux variantes discutées, d'approfondir les impacts du projet sur le trait de côte, et de compléter les mesures de suppression, réduction et compensation des impacts du projet.

Cet avis de l'autorité environnementale n'a pas donné lieu à modification de l'étude d'impact par la région, qui a choisi d'y apporter une réponse par un mémoire distinct.

La NRL a fait par ailleurs l'objet de trois avis rendus par le conseil national de la protection de la nature (CNPN) depuis 2012 jusqu'en 2018, et de deux avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel de La Réunion (CSRPN) rendus en 2011 et 2013. Tous ont été négatifs à l'unanimité des membres composant les deux comités.

Ces deux instances n'ont été consultées que dans un strict cadre réglementaire, à l'occasion des demandes de dérogations concernant les espèces protégées. Leurs avis ne sont donc intervenus qu'après le dépôt du dossier de déclaration d'utilité publique (DUP) et n'ont pu avoir aucun impact sur la conception du projet.

L'avis du CNPN de 2018 relève d'une auto-saisine et consiste en une première évaluation de l'impact du chantier fondé sur les éléments transmis par la région.

Il ressort principalement de ces avis que les incertitudes liées aux risques environnementaux n'ont pas été suffisamment prises en compte. Surtout, ces avis négatifs portent sur la variante retenue alors que les atteintes à l'environnement et à la biodiversité de la variante dite « tout viaduc » auraient été moindres et davantage acceptables, pour un surcoût alors estimé à moins de 10 % du montant global du projet.

Le CNPN déplore également que les deux dossiers NRL et carrières n'aient pas été liés, en raison de l'impact de l'extraction et du transport de matériaux sur l'environnement et sur les espèces protégées.

La réglementation en matière d'environnement ne donne aux instances environnementales qu'un rôle consultatif et *a posteriori* à la réalisation des études préliminaires et notamment de l'étude d'impact. Ces avis étant destinés à l'État au cours de la procédure de délivrance des autorisations, la région a donc pu choisir de ne pas les suivre.

CONCLUSION CHAPITRE PREMIER

La NRL s'inscrit dans un objectif de mise en sécurité des 85 000 usagers qui empruntent quotidiennement l'itinéraire entre les communes de La Possession et de Saint-Denis. À la suite du transfert des routes d'intérêt national au 1^{er} janvier 2008, la collectivité régionale hérite d'un projet mené jusqu'alors par l'État, dont elle a été informée, la solution alors retenue étant celle pour laquelle elle avait déjà exprimé sa préférence.

L'impossibilité de poursuivre le projet de tram-train prévu par le premier protocole État-région signé en 2007 conduit à un nouvel accord en 2010 engageant l'État et la région sur la voie d'une infrastructure maritime intermodale, dans un environnement naturel terrestre et maritime sensible.

L'option retenue en 2011-2012 est celle d'une NRL constituée de digues et de viaducs sans péage ni tunnel. La collectivité a souhaité privilégier le choix de la solution la plus favorable aux plans socioéconomique et budgétaire plutôt qu'environnementale.

2 LE BILAN PROVISOIRE

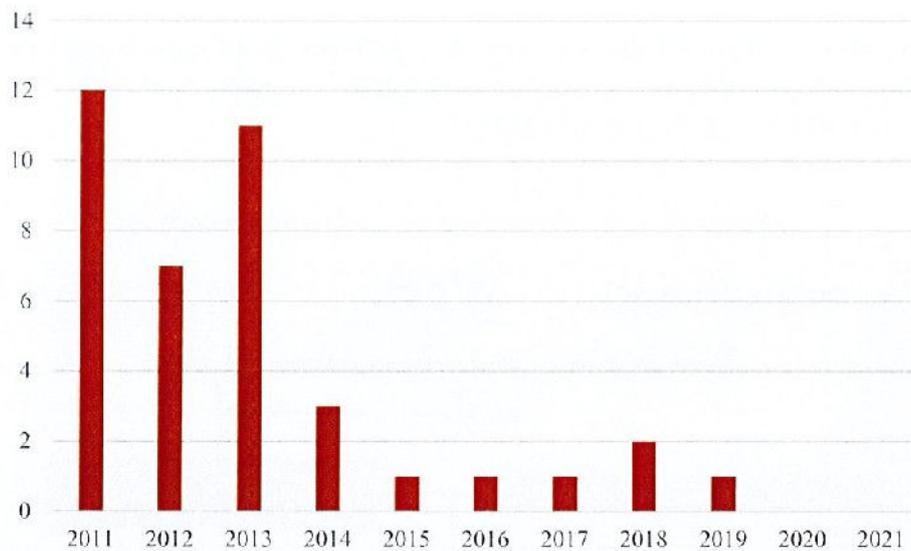
2.1 Un pilotage du projet insuffisant au regard des enjeux

2.1.1 Le pilotage stratégique : le comité de suivi État-région

Le protocole d'accord État-région de 2010 prévoyait un « comité de suivi » associant les services centraux et déconcentrés de l'État ainsi que des représentants de la région « *aux fins de s'assurer la bonne exécution du protocole* », à réunir chaque année et autant de fois que nécessaire

Ces dispositions sont plus précises que celles du premier accord signé en 2007. On retient de la délibération régionale du 24 juin 2010 qu'il existait un comité de pilotage plus large et présidé, depuis le 1^{er} janvier 2008, par la région (après le préfet jusqu'en 2007), associant l'État, le conseil général et les communes de La Possession et de Saint-Denis.

Ces comités, appelés aussi COPIL, ne traitaient que ponctuellement du programme trans éco express et des investissements aéroportuaires et ont été à partir de mai 2013 consacrés au seul projet de NRL. Ils ont permis, dès 2011 pour la NRL, d'impulser une forte dynamique à l'opération à un stade où l'État avait un rôle important à jouer dans la préparation de la phase réglementaire (DUP, autorisations environnementales...) afin de permettre le démarrage des travaux. Les arrêtés et décisions réglementaires pris, modifiés et renouvelés se chiffrent à une trentaine jusqu'au 30 décembre 2020, dont dix en 2012 et 2013.

Graphique n° 4 : Nombre de comités de suivi depuis 2011

Source : CRC, à partir des comptes rendus des comités

La fréquence de ces réunions s'est estompée, dès 2014, à la suite du lancement effectif des premiers travaux de la NRL et fortement réduite à partir de 2015. Il n'y a plus eu de réunion de ce comité depuis 2020, mais des réunions de travail avec l'État, notamment des rencontres entre le président de région et le préfet et des réunions de préparation ou d'échanges entre services, voire des réunions plus générales dans lesquelles la NRL faisait partie des points évoqués.

En tout état de cause, la fréquence de ces réunions est devenue inférieure à ce qui était prévu initialement, au moins une fois par an aux termes du protocole d'accord État-région.

Les difficultés d'approvisionnement en matériaux du chantier, pourtant dirimants pour la poursuite de la construction de la NRL, les difficultés dans la mise en œuvre des mesures environnementales, les retards de versement des subventions, ou les risques potentiels pesant sur les financements, auraient pu être traités à un niveau adéquat au sein de ce comité qui ne s'est plus réuni à partir de 2020. La chambre formule la recommandation suivante :

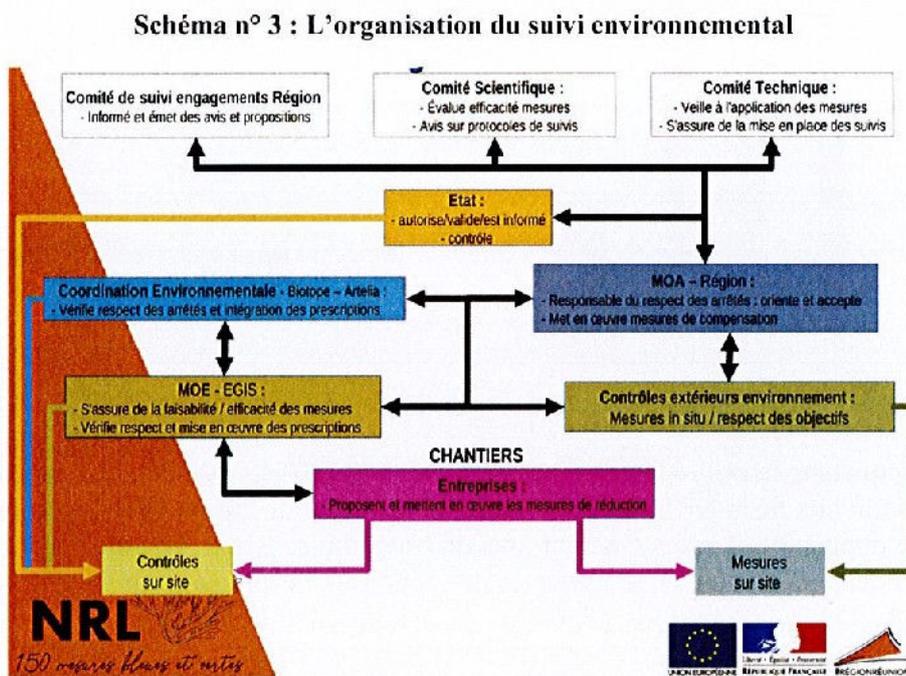
Recommandation n° 1 : réactiver le comité de suivi prévu par les accords État-région, dès que possible.

Cette réactivation pourrait, selon la chambre, utilement s'accompagner d'un élargissement aux autres collectivités locales et à leurs établissements publics concernés.

La présidente de la région et le préfet, qui partagent l'analyse de la chambre, se sont engagés à réactiver ce comité. Ils font valoir que l'article 5 de l'accord État-région de mars 2022 prévoit la réunion en tant que de besoin et au moins une fois par an d'un comité de pilotage présidé conjointement.

2.1.2 Les instances de suivi et de contrôle en matière d'environnement

Un important dispositif de suivi des engagements de la région a été mis en place. Commencées avant le début des travaux, certaines mesures continueront pendant les 20 premières années de la phase d'exploitation.



La région a recruté un assistant à maîtrise d'ouvrage dédié aux questions environnementales (AMOE) ; elle a également conclu une dizaine de marchés de contrôles extérieurs et de suivi (CES), dont la moitié concerne le suivi des mesures environnementales.

L'AMOE remet au maître d'ouvrage des bilans semestriels complets. Ils sont contestés par le CNPN dans son avis du 21 décembre 2018. Ces bilans font état d'une prise en compte globalement satisfaisante de l'environnement dans le cadre du chantier. Le dernier bilan transmis, au titre du second semestre 2019, précise que 70 % des mesures mises en œuvre l'ont été de manière satisfaisante et se sont avérées efficaces. Les rapports environnementaux postérieurs au démarrage des travaux de construction de la digue entre La Grande Chaloupe et La Possession n'ont pas été communiqués à la chambre.

2.1.2.1 Le comité de suivi des engagements de la région (COSER)

La création d'un COSER, recommandée par l'autorité environnementale, a été actée par la commission permanente de la région en février 2012. Ce comité est chargé de suivre le projet dans ses composantes environnementales, économiques et sociales, notamment sur les volets aménagement, sécurité, emploi. Ses réunions doivent avoir une fréquence minimale annuelle.

Si le COSER s'est réuni à cinq reprises depuis 2012, il consiste plutôt en une présentation de l'avancée des travaux de la région à un très large public diversifié : transporteurs, représentants des communes ou administrations, associations environnementales,

presse, etc. Son rôle est donc à portée informative et il ne s'est plus réuni depuis 2017. La région fait valoir que le COSER était devenu « *une instance d'expression de certains groupes de pression* ». Elle précise que si un nouveau comité devait être institué à l'issue des prochaines autorisations environnementales, il serait à repenser pour être plus utile et efficace. La chambre invite à la région à réinstaurer ce comité dans ce cadre.

2.1.2.2 Le comité scientifique (COSCI)

La création d'un COSCI pour le projet NRL a été décidée par les arrêtés préfectoraux d'autorisation au titre du code de l'environnement et de dérogations portant sur les espèces protégées. Son rôle est d'émettre des avis sur les protocoles avant le début des travaux ainsi que d'évaluer la pertinence et l'efficacité des mesures mises en œuvre.

La fréquence de la tenue des réunions du comité scientifique est bien inférieure à la fréquence semestrielle prévue par l'arrêté d'autorisation des travaux : seules six réunions se sont tenues entre 2014 et 2021. Le COSCI ne s'est réuni pour la première fois que le 19 novembre 2014, soit plus d'un an après le démarrage des travaux préparatoires.

Selon la région, ce comité peine à recruter et fidéliser des experts. Les comptes rendus révèlent un déséquilibre des participants à ce comité au profit de la représentation des administrations (région et État), tandis que la désaffection des scientifiques pour cette instance est grandissante.

Tableau n° 4 : Participation au comité scientifique

	Région (y compris prestataires)	État	Experts	Total
14/11/2014	13	3	6	22
04/11/2016	10	4	8	22
11/05/2017	6	6	4	16
11/12/2017	8	4	4	16
14/06/2018	6	6	3	15
28/11/2019	7	6	2	15

Source : CRC, d'après les comptes rendus du COSCI

La faible participation des experts ne permet donc pas au comité, lorsqu'il se réunit, de se prononcer de manière éclairée sur l'ensemble des sujets inscrits à l'ordre du jour et encore moins sur l'ensemble des sujets pour lesquels il a été créé.

Dès ses premières réunions, ce comité a été de fait privé des moyens nécessaires pour remplir son rôle du fait du déficit d'informations transmises par la région. C'est seulement en décembre 2017 qu'il est acté que les bilans environnementaux ainsi que les rapports des contrôles extérieurs mandatés par la région seront transmis aux experts malgré leurs demandes répétées lors des séances précédentes. D'autres données qui leur sont transmises sont incomplètes. Par exemple, en novembre 2016, quatre des six points inscrits à l'ordre du jour font l'objet de demande de documents ou données supplémentaires ou à jour. Il ressort également des différents comptes rendus que les experts n'ont pu obtenir les données brutes des

hydrophones, leur permettant d'analyser le comportement des cétacés face aux bruits du chantier.

La région indique qu'une plate-forme de mise à disposition des documents a été mise en place par la région en 2018 et que le déficit d'information n'était pas avéré. Le défaut de transmission des documents ou des données dont dispose la région a contrevenu à l'arrêté autorisant les travaux et à l'arrêté accordant les dérogations relatives aux espèces protégées.

Dans le cadre de la reprise des travaux à venir, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 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 office dans de bonnes conditions.

2.1.2.3 Le comité technique de suivi

Les réunions du comité technique composé de représentants de la région, de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), et des deux communes de Saint-Denis et de La Possession sont plus régulières et conformes à la fréquence définie dans les arrêtés d'autorisation. Le rôle principal du comité technique est de veiller à la bonne mise en place et à l'application des mesures de réduction, d'accompagnement et de compensation. Les comptes rendus transmis montrent que cette instance fonctionne.

2.1.3 Le pilotage opérationnel

Une organisation *ad hoc* a été mise en place pour suivre ce « grand chantier » avec une direction spécifique, un pilotage au niveau du directeur général des services (DGS) de la région, complétée d'assistants à la maîtrise d'ouvrage.

La direction opérationnelle de la route du littoral (DORL) est une direction dédiée au projet NRL, créée en 2007 au sein de la direction départementale de l'équipement (DDE) avant sa mise à disposition par l'État auprès de la région en 2008 puis le transfert de ses agents en 2009. Elle ne comptait que trois personnes et un prestataire jusqu'en 2010. Après le transfert de compétence et des services, elle s'est progressivement étoffée par l'affectation de deux agents administratifs issus de la direction d'opération de la route des Tamarins (DORT), puis le recrutement d'un technicien de l'environnement. Un poste d'ingénieur supplémentaire avait ensuite été créé en 2011 pour la préparation et le lancement du marché de MOE.

La mission de conduite de cette opération comprend le pilotage global du projet et de son environnement que ce soit au plan technique, administratif, juridique et financier et des différents prestataires intervenant pour le compte du maître d'ouvrage. Elle s'assure du bon déroulement du projet dans l'ensemble des domaines : coût, délai, qualité, environnement, pérennité du programme, sécurité et autorisations administratives.

L'organisation du projet est décrite dans une « charte d'organisation de la maîtrise d'ouvrage » signée fin 2011 entre les services, portant sur l'organisation interne à la région (DORL avec les autres directions de l'administration régionale) et sur les relations avec les

prestataires externes. C'est un outil de présentation du « qui fait quoi » et d'organisation conçu au moment du lancement de l'opération, qui mériterait, compte tenu de sa date d'élaboration et de son intérêt, d'être actualisé.

La DORL ne dispose pas de délégations particulières, toutes décisions et signatures relatives à l'opération remontant au niveau des élus et du DGS. Elle s'appuie, au-delà de ses effectifs, sur des ressources d'autres directions dont un pôle administratif pour ses opérations comptables. Son directeur rend compte à la direction générale, dont le DGS préside le COPIL interne à l'administration.

La composition de ce COPIL a pu être variable en fonction des sujets à aborder, et comprenait la direction générale, le directeur de l'opération et le directeur juridique et des marchés. Selon le cas, l'élu référent a pu être associé à ces réunions, dont la fréquence a été variable dans le temps. Le DGS rend compte à son niveau à l'autorité, qui peut aussi organiser des réunions ponctuelles dans une configuration comparable au COPIL.

En plus des COPIL, en configuration très opérationnelle, un point semestriel était organisé avec l'AMO en charge du suivi du projet, avec une revue complète de l'opération devant le DGS et l'élu référent. Un point régulier est également fait sur le projet aux instances consultatives ou délibératives du conseil régional.

Au départ partant d'une taille réduite, la DORL s'est progressivement étoffée et atteint en moyenne un effectif de sept agents payés au 31 décembre entre 2018 et 2020. Elle en a compté jusqu'à neuf en 2014 mais a pu descendre à six en 2016. L'absentéisme mesuré à 12 % en 2020 et 20 % sur les premiers mois de 2021, n'est pas significatif selon le directeur des ressources humaines vu la dimension de l'équipe.

La chambre constate le sous dimensionnement de l'équipe mise en place et que son turnover et son taux d'absentéisme ne pouvaient que compliquer l'exercice de ses missions et reporter une charge conséquente de travail sur les agents présents, dégradant leurs conditions de travail, comme lors de l'intérim du directeur pendant neuf mois en 2016, l'absence de l'adjoint technique ou les postes de chargé d'opération ou d'assistants non pourvus.

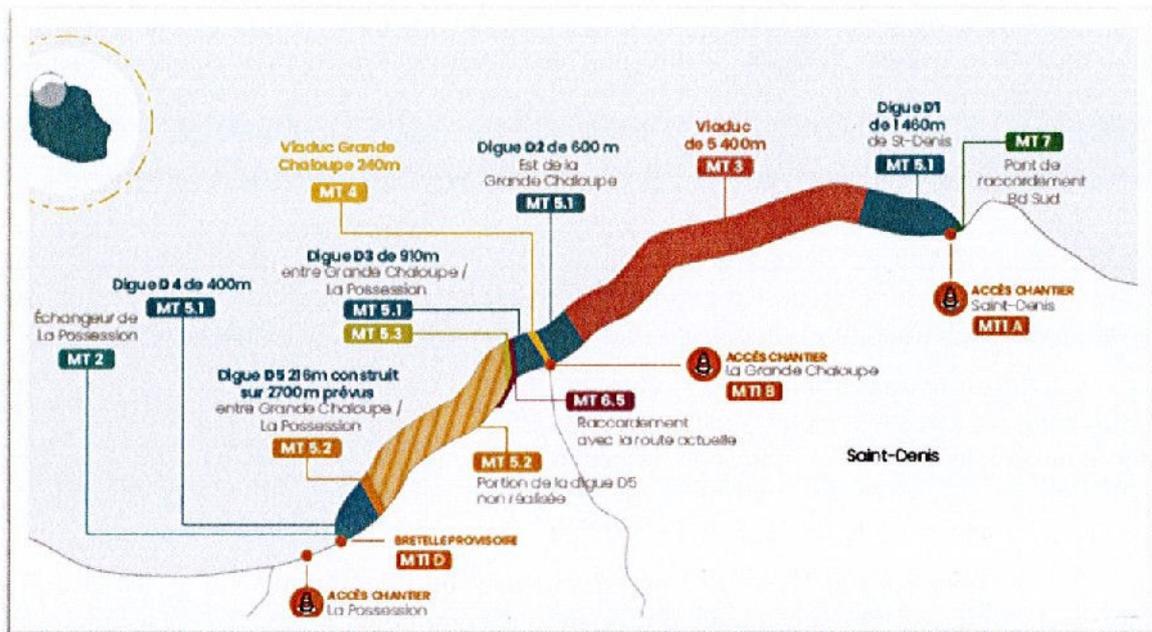
En plus du maître d'œuvre et du coordonnateur en matière de sécurité et de protection de la santé (CSPS), la région recourt à des assistants en matière d'environnement, technique et financier qui ont pu rassembler au début du projet jusqu'à 34 personnes, pour diminuer à 26 en 2020. S'ajoutent de plus un assistant dédié au suivi du projet (planning / risques / coût), et ponctuellement le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour les sujets géologiques et géotechniques. Enfin, quatre conseils accompagnent la région sur les sujets juridiques (contentieux, médiation, conciliation, conseils juridiques et négociations). En dehors des équipes locales du maître d'œuvre, de l'AMO et du CSPS, tous les autres AMO de la région sont localisés en métropole.

Alors que le projet doit disposer d'un système d'archivage, le contrôle a révélé des difficultés, notamment en raison d'une procédure judiciaire en cours ayant conduit à la saisie d'ordinateurs, à accéder à certains documents au sein de la région laquelle devrait être à même d'avoir accès aux documents de toutes natures liés au projet. La région précise qu'une nouvelle gestion électronique des documents (GED) interne mise en place et partagée entre la DORL et la direction des affaires juridiques et des marchés (DAJM) sera de nature à parfaire le travail d'archivage lié à cette opération.

2.2 Un chantier toujours inachevé

Schématiquement, sur les 12,3 km de route à construire, un peu moins de 80 % l'ont été à ce jour. Huit ans après le début des grands travaux, le chantier NRL se présente dans la situation suivante :

Schéma n° 4 : Carte de la NRL marché travaux achevés et non achevés (hachurés)

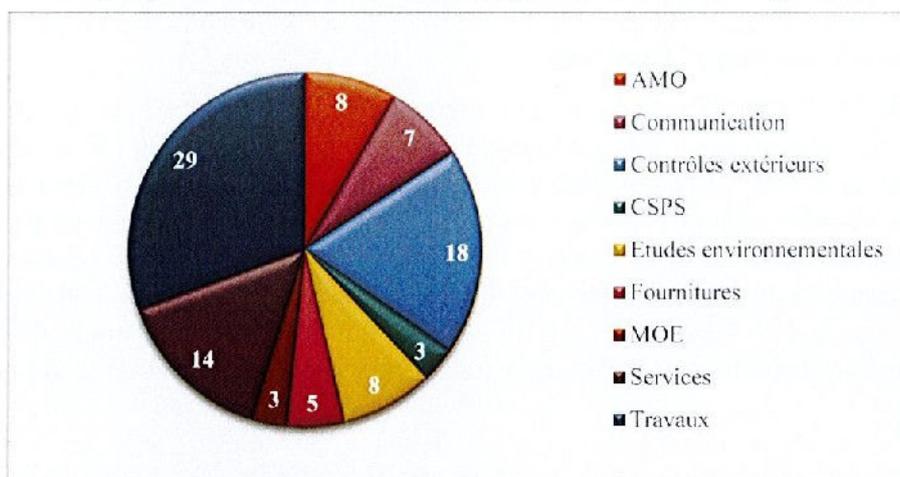


Source : région

Les travaux non achevés présentés en hachuré sur le schéma de la région correspondent à 2 500 m de digue manquants entre La Grande Chaloupe et la commune de La Possession, sur les 2 700 m prévus dans le cadre du marché MT5-2 conclu avec le groupement GTOI / Vinci Construction Terrassement / Société Bourbonnaise de Travaux Publics (SBTPC).

2.2.1 La nécessité d'une centaine de marchés publics

Une centaine de marchés publics sont nécessaires à la réalisation de l'opération de construction de la NRL, dont 87 ont été conclus à la date du 4 juin 2021.

Graphique n° 5 : Nombre de marchés publics concernant l'opération

Source : CRC, à partir des données de la région

Seuls 29 d'entre eux sont des marchés de travaux, représentant 95 % du montant total de l'opération, dont à peine une dizaine concernent les travaux « principaux » de construction des digues et viaducs ainsi que les travaux préparatoires.

Les principaux marchés de travaux reprenant l'ouvrage construit ainsi que son linéaire peuvent être retracés dans le schéma reproduit ci-dessous. La région a fait le choix d'un allotissement selon la nature des ouvrages à réaliser.

Schéma n° 5 : Synoptique des travaux

La Possession		Grande Chaloupe					Saint-Denis	
MT2	MT5.1	MT5.2	MT5.1	MT4	MT5.1	MT3	MT5.1	
Echangeur La Possession	Digue 1ère phase	Digue 2ème phase	Digue 1ère phase	Viaduc la Grande Chaloupe	Digue 1ère phase	Viaduc en mer	Digue Saint-Denis	
	4 610m	2 700m	910m	240 m	600m	5 400m	1 460 m	
	D4	D5	D3	D2			D1	
12,31 km								

Source : région

En juin 2021, tous les marchés n'avaient pas été encore conclus : la région a transmis une estimation de marchés restant à passer pour un montant prévisionnel de plus de 75 M€, sans inclure la relance du marché de travaux pour achever la portion de NRL entre La Grande Chaloupe et La Possession, ni la plupart des mesures compensatoires encore non réalisées, pour un montant de plus de 30 M€.

À la fin du premier semestre 2021, outre les marchés initiaux, 27 avenants ont été conclus, ainsi que 2 protocoles transactionnels et 2 décisions de poursuivre ayant une incidence financière.

La passation des marchés publics n'a fait l'objet que de peu de recours : deux référés précontractuels ainsi que deux recours en annulation, aucun n'ayant prospéré, s'agissant des marchés MT3 et MT5.1. En revanche, l'exécution des marchés de travaux fait l'objet de nombreux contentieux pendants devant le tribunal administratif de La Réunion. Ainsi, depuis

2019, le groupement a déposé 30 requêtes ayant pour objet des demandes indemnitaires relatives à la construction du Grand viaduc en mer (MT3). Une seule a été jugée et fait l'objet d'un appel devant la CAA de Bordeaux.

Les demandes de rémunérations complémentaires (DRC) formulées par les entreprises représentent des prétentions d'une somme globale d'un peu plus de 900 M€ à l'encontre de la région donneuse d'ordre. Elles portent principalement sur des travaux réalisés et non prévus aux marchés ou des surcoûts liés aux procédés techniques, aux approvisionnements ou au recalage des calendriers. Elles concernent essentiellement le grand viaduc, pour 689 M€, soit 104,4 % du montant initial du marché, les digues pour 259 M€, soit 59,1 % du marché initial, le viaduc de La Grande Chaloupe, pour 20 M€ HT, soit 58 % du total initial du marché. Ces DRC sont en discussion avec la région ou pendantes devant la justice administrative.

2.2.2 Les causes des retards dans la réalisation des travaux

2.2.2.1 Le décalage du calendrier de l'opération

Un planning postérieur à la DUP et datant de septembre 2012 prévoyait un démarrage des travaux au deuxième semestre 2013, pour une mise en service de l'intégralité de l'ouvrage mi-2019.

Les travaux préparatoires ont débuté dès la fin de l'année 2013 et le planning général des travaux a fait l'objet de recalages réguliers. Si la mise en service dans les deux sens du grand viaduc en mer peut intervenir d'ici début 2023, la région n'envisage pas une mise en service complète de la NRL avant 2028.

Le décalage du planning général est dû partiellement à des retards d'exécution contractuels que la région impute au moins pour partie à ses co-contractants. Par exemple, les travaux du viaduc de La Grande Chaloupe ont duré deux fois plus longtemps que prévu (18 mois de retard sur une durée initiale de 17 mois), tandis que les travaux du grand viaduc en mer ont pris deux ans et demi de retard. Les travaux de la première portion de digues ont accusé également plusieurs mois de retard.

La plupart des décomptes généraux n'étant pas encore signés ni approuvés, et considérant les contentieux indemnitaires en cours ainsi que les médiations et conciliations, la chambre n'a pas examiné les motifs des différents retards accumulés.

Cependant, une partie du retard accumulé est due à la problématique de l'insuffisance de l'approvisionnement en matériaux.

2.2.2.2 La problématique de l'approvisionnement en matériaux

Le chantier de la NRL nécessitait des quantités considérables de matériaux (notamment en roches massives, sable, granulats, matériaux issus du réemploi), particulièrement pour la réalisation des digues qui requièrent outre la quantité une certaine qualité des matériaux utilisés. Faute d'un approvisionnement suffisant, le chantier a dû être quasiment arrêté depuis 2019.

- Les besoins en matériaux

L'étude d'impact estimait le besoin en matériaux à 7,4 millions de m³ pour la variante « tout viaduc », et à 11,8 millions de m³ pour la variante mixte « viaduc et digues ». Elle

indiquait que la ressource locale était suffisante pour les deux variantes au vu du schéma départemental des carrières (SDC)⁷ alors en vigueur, tout en précisant que l'appréciation des impacts cumulés des exploitations de carrières sera faite au stade des études d'exécution du projet (c'est-à-dire, après l'attribution des marchés de travaux).

L'approvisionnement en matériaux est cependant un enjeu majeur du chantier de construction de la NRL dans un contexte où la ressource est limitée et doit principalement être locale. L'interdiction de l'importation de terre à La Réunion en raison du risque associé d'importation d'espèces exotiques envahissantes entraîne de fait une quasi impossibilité de l'importation massive de matériaux, d'importants surcoûts étant générés. L'import de plus de 50 000 tonnes (sur plus de 200 000 tonnes demandées par le groupement) de roches de Madagascar en 2015 s'explique par la nécessité de sécuriser la digue D2 à l'approche de la saison cyclonique 2015/2016

Pour réaliser les ouvrages de la NRL, l'approvisionnement des prestataires de la région devait donc essentiellement provenir des carrières autorisées ainsi que des ressources issues des protocoles andains et épierrage agricole (4,2 millions de tonnes (Mt) sur les 4,87 Mt d'enrochements mobilisés jusqu'ici pour la NRL). Or l'île de La Réunion ne dispose ni de carrière dédiée à la NRL, ni, en tout état de cause, de carrière en roches massives.

En septembre 2021, plus de 11,1 Mt de matériaux avaient déjà été mis en œuvre pour réaliser 4,2 km de digues. Au total, près de 60 % de ces matériaux sont issus de la valorisation ou du recyclage. Ces 11 Mt représentent un volume d'environ 6 millions de m³, soit un peu plus de la moitié des matériaux prévus pour la totalité de la NRL par l'étude d'impact, alors que seulement 40 % de la longueur totale des digues prévues a été construite.

- Le schéma départemental des carrières

Le schéma départemental des carrières (SDC) est un document de planification approuvé par le préfet qui identifie les zones dans lesquelles l'activité de carrières est rendue possible. Celui de La Réunion, approuvé le 9 juillet 2001, a été révisé par arrêté du 22 novembre 2010, sans que n'aient totalement été pris en compte les besoins en matériaux nécessaires à la réalisation de la NRL. En 2013, la région a donc sollicité de l'État une modification du SDC intégrant quatre nouveaux sites. Cette mise à jour est intervenue par arrêté du 26 août 2014.

Considérant qu'ajouter de nouveaux sites pour une superficie de 172 ha, sur une superficie totale de 3 288 ha, ne constituait qu'une modification mineure au schéma préexistant, l'autorité environnementale, le préfet en l'occurrence à l'époque, s'est dispensée, par arrêté préfectoral du 18 avril 2014 portant décision d'examen au cas par cas, de l'évaluation environnementale prescrite par le code de l'environnement⁸. Suite aux contentieux introduits devant la juridiction administrative, la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a annulé le SDC modifié au motif que bien que l'augmentation de la superficie exploitable ne soit que de 5 %, les modifications ne pouvaient être considérées comme mineures en raison de la valeur particulière des sites d'un point de vue de la protection de l'environnement. En effet, les potentielles carrières de la Ravine du Trou (ou Bois Blanc) et de l'Ermitage étaient incluses

⁷ Sur la base de l'étude réalisée dans le cadre des projets de service public par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

⁸ Articles L. 122-4 et R. 122-17.

dans des espaces où les carrières, avant la modification du schéma, étaient interdites en raison d'un milieu incompatible avec l'activité, la carrière de la Ravine du Trou étant notamment située à proximité de zones habitées et d'espaces sensibles comme la réserve marine et l'espace classé de la Pointe au Sel, les deux autres sites de Bellevue et Dioré présentant également une sensibilité environnementale particulière.

Selon la présidente de la région, les besoins en matériaux de la NRL avaient été partiellement pris en compte dans la révision du SDC en 2010. Elle réitère que la ressource locale en matériaux, notamment en roches massives, était potentiellement disponible mais que l'accès à cette ressource a été rendu « administrativement » complexe. En tout état de cause, selon elle, le groupement d'entreprises devait faire son affaire des démarches nécessaires pour obtenir les autorisations d'exploiter les sites, aux termes des marchés publics signés.

Selon l'ancien président de région, la présence des matériaux nécessaires à la construction de la NRL était suffisante d'après la cartographie du BRGM établie en 2009 et dont le rapport final de mai 2010 avait servi à la révision du SDC en 2010. L'échec de la mise à jour du SDC de 2014 résulte, selon lui, du seul fait de l'État, qui a privé la région et ses partenaires de la sécurité juridique attendue pour ce type de projet, en ne procédant pas à l'évaluation environnementale préalable à cette mise à jour et en maintenant jusqu'en 2017 une autorité environnementale sous la dépendance et la tutelle du préfet. D'après lui, son comportement fautif aurait dû conduire l'État à indemniser la région au-delà de la nouvelle participation financière consentie à la collectivité pour terminer le chantier.

Pour le préfet, l'évolution du projet NRL en 2010 n'a été portée à la connaissance de l'État qu'après l'approbation du SDC de 2010 piloté par la CDNPS, laquelle s'est mobilisée dès 2013 pour le mettre à jour. Il rappelle que la décision prise à l'époque par l'autorité environnementale a été de considérer que la mise à jour du SDC ne nécessitait pas d'évaluation environnementale et que son approbation en août 2014 respectait les délais du calendrier de démarrage et d'approvisionnement du chantier. Aussi, face aux retards pris par les acteurs privés dans leurs demandes d'autorisation d'ouverture des carrières, il précise que l'État n'a pas ménagé ses efforts pour accompagner la région afin de proposer, dans des délais contraints, des solutions, notamment via les protocoles andains et épierrage, au sujet complexe de l'approvisionnement de ce chantier.

Depuis 2014, les décisions juridiques en référés⁹ ou au fond¹⁰ ont validé la mise à jour du SDC jusqu'à l'annulation par la CAA de Bordeaux en mai 2018 de l'arrêté préfectoral d'août 2014¹¹. La chambre ne préjuge pas de l'issue des contentieux en cours ni de la clef de répartition des responsabilités entre la région, maître de l'ouvrage, l'État et les entreprises. Elle constate que la conclusion des marchés sur les digues fin 2013 et 2014 a été faite sans que l'accès administratif à la ressource en matériaux, et notamment issues de carrières en roches massives qui n'avaient jamais été exploitées auparavant sur l'île, n'ait été mieux anticipé et préparé.

⁹ TA de Saint-Denis, ordonnances n° 1400554 du 13 août 2014 (sur la décision d'examen au cas par cas) et 1400912 du 21 novembre 2014 (sur la mise à jour du SDC) ; CE, décisions n° 384082 et 386291 du 19 juin 2015.

¹⁰ TA de Saint-Denis, jugements n° 1400553 (sur la décision d'examen au cas par cas), 1400911, 1401020, 1401028 (sur la mise à jour du SDC) du 16 juin 2016.

¹¹ CAA Bordeaux, arrêts n° 16BX02693, 16BX02923, 16BX03177 du 29 mai 2018.

2.2.2.3 Les conséquences sur les marchés de construction de digues

Dès le début du chantier, ces carences dans l'organisation de l'approvisionnement ont eu des conséquences sur les deux principaux marchés de construction des digues, MT5.1 et MT5.2. Le marché MT5.1 a été conclu en novembre 2013 pour un montant de 438 M€ et le marché MT5.2, un an plus tard, pour un montant de 298 M€, avec un groupement d'entreprises GTOI / Vinci Construction Terrassement / Société Bourbonnaise de Travaux Publics.

Un premier protocole d'accord a ainsi dû être conclu en juin 2015 entre le groupement et la région afin de diversifier les sources d'approvisionnement, les carrières prévues dans le marché par le titulaire n'ayant pas été ouvertes, entraînant en conséquence une prolongation du délai d'exécution.

Les difficultés d'exécution se sont poursuivies notamment car les carrières n'ont pas été autorisées aux dates prévues dans le premier protocole. Les parties n'ayant pas réussi à s'accorder sur l'origine des responsabilités, un médiateur a été nommé par le tribunal administratif en octobre 2018. L'approvisionnement en matériaux avait en effet été mis contractuellement à la charge des entreprises alors qu'elles ne maîtrisent pas des difficultés juridiques liées à l'ouverture et à l'exploitation des carrières. Cette médiation n'a pas abouti et la région a prononcé la résiliation pour faute du marché MT5.2 en octobre 2019.

À la suite de cette résiliation, contestée par le groupement, l'État a mené la reprise des discussions entre la région et le groupement, en préfecture et au ministère des transports, afin que les travaux puissent reprendre, au double motif de la sécurité des usagers de la route et de l'impératif de relancer sans délai l'activité du BTP dans un contexte de crise économique majeure.

L'accord conclu le 31 juillet 2020 a abouti à l'engagement par la région de retirer sa décision de résiliation et à celui du groupement de poursuivre les travaux de construction de la digue entre La Grande Chaloupe et La Possession sur un linéaire de 216 mètres pour un coût maximal de 42,342 M€ HT. Il a été également convenu la résiliation du marché MT5.2 au plus tard le 1^{er} octobre 2021 à l'issue des travaux de poursuite. La mise au point de ce protocole sous l'égide de l'État, coûteux pour la région, contient en outre une indemnité transactionnelle de 12,16 M€ au bénéfice du groupement.

Enfin, étant donné que le calendrier ne permettait pas de faire homologuer le protocole par le tribunal administratif pour en asseoir la légalité, le préfet n'a pas, alors que la région avance qu'il s'y était engagé dans le cadre des négociations, répondu par la demande de rescrit formulée par elle-même et qui portait sur le respect des principes généraux de la commande publique et celui du principe de l'équilibre des concessions réciproques consenties par les parties. Il l'a toutefois implicitement validé en ne saisissant pas le tribunal administratif au titre du contrôle de légalité.

À compter de cette date, la région ne dispose plus de marché public pour achever la portion La Grande Chaloupe – La Possession.

En tout état de cause, le dépassement prévisible, déjà plus de plus de 50 %, du budget initial de cette opération d'ampleur, couplé à l'insuffisance des matériaux pousse à relativiser la pertinence du choix économique réalisé en 2011 par la région de la solution mixte d'un grand viaduc et d'une grande digue. Sans modification technique, le coût prévisionnel dépasse celui envisagé pour la solution dite « tout viaduc », laquelle aurait mobilisé un volume de matériaux équivalent mais avait été écartée pour un surcoût initial de 170 M€ en 2011, le maître d'ouvrage

ayant privilégié les avantages budgétaires et socioéconomiques de son parti d'aménagement sur l'environnement.

2.2.3 Des mesures compensatoires prévues en matière environnementale faiblement mises en œuvre

Le service eau et biodiversité de la DEAL a effectué 35 visites de terrain depuis 2014 (elles ne concernent parfois qu'une partie du chantier) afin de s'assurer que les mesures mises en place permettaient de limiter l'impact principalement sur le milieu marin. Les contrôles menés ont conduit jusqu'à mi 2021, à la production de deux rappels à la réglementation (en 2015 et en 2017), neuf rapports de manquement administratif (deux en 2014, trois en 2015, deux en 2017, un en 2019 et en 2020) et un arrêté de mise en demeure (2017).

Les mesures compensatoires représentent plus du tiers des mesures environnementales : leur montant global s'élève à 36,63 M€. Ce sont les mesures les plus aisées à chiffrer, à la différence des mesures d'évitement qui sont nécessairement et intrinsèquement liées à la conception du projet.

En 2020, près de sept ans après l'adoption des arrêtés d'autorisation prescrivant ces mesures, seules 9 % des dépenses y afférent ont été payées, soit un total de 3,31 M€ depuis 2014. La région l'explique par le fait que les trois mesures les plus coûteuses, qui représentent 80 % de l'enveloppe des mesures compensatoires, à savoir la remaritimisation de la falaise (20 M€), la création d'une trame bleu marine écologique (5,9 M€) et la définition et gestion d'une zone de protection d'habitats marins remarquables (3,03 M€), ne seront mises en œuvre qu'après l'achèvement des travaux. Pourtant, si cette explication est justifiée s'agissant de la remaritimisation de la falaise, qui est en effet la principale mesure en termes de masse financière, elle ne peut suffire à expliquer les nombreux retards enregistrés dans le démarrage et la mise en œuvre des mesures dont les délais ont été prescrits par arrêté préfectoral.

Sur 15 mesures compensatoires, une est achevée, 4 mesures de suivi sont en cours, mais les 10 autres n'ont pas débuté, ou à peine, accusant des retards, à la date du 30 janvier 2020, compris entre 1,5 an et 4,5 ans et courant toujours. Globalement, les différents plans de conservation pour la baleine à bosse, les dauphins, les espèces végétales et animales remarquables ont été rédigés, mais les mesures à mettre en œuvre n'ont pas encore été définies.

2.3 Un impact majeur sur la situation financière de la collectivité

L'analyse financière réalisée sur les comptes de la région vise à mesurer l'impact et la soutenabilité du projet de construction de la NRL. Cet impact est analysé de 2015 à 2021. Pour certaines analyses, il a été possible de disposer des chiffres remontant jusqu'à 2009.

Sur la période 2006 à 2011, la région avait financé la construction de la route des Tamarins, longue de 39 kilomètres et qui comprenait 123 ouvrages d'art, dont 4 de catégorie exceptionnelle. Le financement de cet ouvrage d'un milliard d'euros avait été assuré sans mettre en péril l'équilibre de ses comptes grâce à l'épargne dégagée chaque année par la section de fonctionnement et aux excédents antérieurs du budget régional, soit 260 M€.

La construction de la NRL est, sans conteste, le plus grand chantier jamais entrepris par la région dont le coût était estimé à l'origine en 2007 à moins de 1 Md€, revalorisé à 1,6 Md€ dans le cadre de l'accord entre l'État et la région en octobre 2010 auquel s'ajoutent 846 M€ prévus par le dernier accord signé entre eux en mars 2022.

Depuis 2017, l'analyse des comptes des régions est rendue difficile en raison de la suppression de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), remplacée par une fraction de TVA, le transfert de compétences du département en matière de transports, financé par le transfert d'une partie de la cotisation sur la valeur ajoutée départementale (CVAE), la gestion des fonds européens et des spécificités propres à la région (compétence sur les routes nationales, politique de continuité territoriale, octroi de mer et l'expérimentation de la certification de ses comptes qui vient modifier son cadre budgétaire et comptable).

2.3.1 Un nouveau cadre budgétaire national plus contraignant

La loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018 - 2022 a introduit une novation à savoir la mise en œuvre de contraintes normatives sur les collectivités locales, assorties de possibilités de sanctions. Le dispositif était applicable aux régions quelle que soit leur taille. Trois objectifs ont été assignés aux régions sur cette période, dans le cadre d'un contrat avec l'État dit « de Cahors » :

- une norme de progression des dépenses de fonctionnement pour la région de 1,25 % par an par rapport à une base 2017 (soit 473,8 M€ en 2018, 479,7 M€ en 2019 et 485,7 M€ en 2020 pour la région) ;
- un objectif d'amélioration de son besoin de financement (soit 155 M€ en 2018, 177 M€ en 2019 et 43 M€ en 2020 pour la région) ;
- une surveillance du principal ratio de solvabilité, la capacité de désendettement¹², à un seuil qui ne devait pas dépasser neuf ans pour les régions.

Compte tenu de la charge croissante des intérêts de la dette générée par les emprunts liés à la construction de la NRL, l'évolution des autres dépenses de fonctionnement était encore plus limitée : 0,6 % en 2019 et 0,4 % en 2020. La région avait indiqué dans le contrat signé avec l'État en juin 2018 qu'elle n'était pas concernée par l'objectif prévu à neuf années pour le ratio de désendettement car son ratio y était inférieur. Le dispositif a été suspendu pendant la crise sanitaire.

L'objectif stratégique de conserver durablement une capacité de désendettement maximale de neuf années devait être atteint au moyen de trois leviers : la maîtrise des dépenses de fonctionnement dont l'évolution annuelle était plafonnée en moyenne à 1,2 %, la dynamisation des recettes de fonctionnement grâce à l'augmentation de la taxe sur les carburants et un cadrage des volumes d'investissements hors NRL à 220 M€ en 2018 et 200 M€ les années suivantes.

¹² La capacité de désendettement est un indicateur d'analyse financière d'une collectivité territoriale. Elle correspond au ratio entre son épargne brute annuelle et son stock de dette financière. La capacité de désendettement permet donc de répondre à la question : en combien d'années la collectivité peut-elle rembourser toute sa dette, si elle décide d'y consacrer toute son épargne brute ? Plus le chiffre obtenu est faible, meilleure est la situation de la collectivité.

À la suite du mouvement des gilets jaunes de novembre 2018, la hausse prévue sur la taxe sur les carburants n'a pas été mise en œuvre. Ce choix a généré une perte de ressources supplémentaires évaluée à 48,5 M€ sur le budget 2020.

Le débat d'orientation budgétaire 2021 avait actualisé les ratios permettant une trajectoire pour sécuriser les équilibres budgétaires et financiers. La capacité de désendettement ne devra pas dépasser douze années (au lieu de neuf années) et le niveau d'épargne brute passe de 15 % à 20 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Dans sa réponse à la chambre, la région s'engage en 2022 à stabiliser voire réduire l'encours de la dette et de ramener la capacité de désendettement à moins de neuf années sans préciser l'échéance pour y parvenir.

2.3.2 La majorité des moyens d'investissements de la région concentrée sur la NRL

Les dépenses des régions sont consacrées au développement de l'activité économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle et l'apprentissage, la gestion des lycées, des transports.

Les transferts successifs de compétences résultant de la décentralisation ont eu pour effet de modifier en partie la structure des budgets des collectivités régionales, les charges de fonctionnement devenant supérieures aux emplois d'investissement. Pour les régions métropolitaines, plus des deux tiers des dépenses sont consacrées au fonctionnement alors que seulement moins d'un tiers est consacré aux dépenses d'investissement.

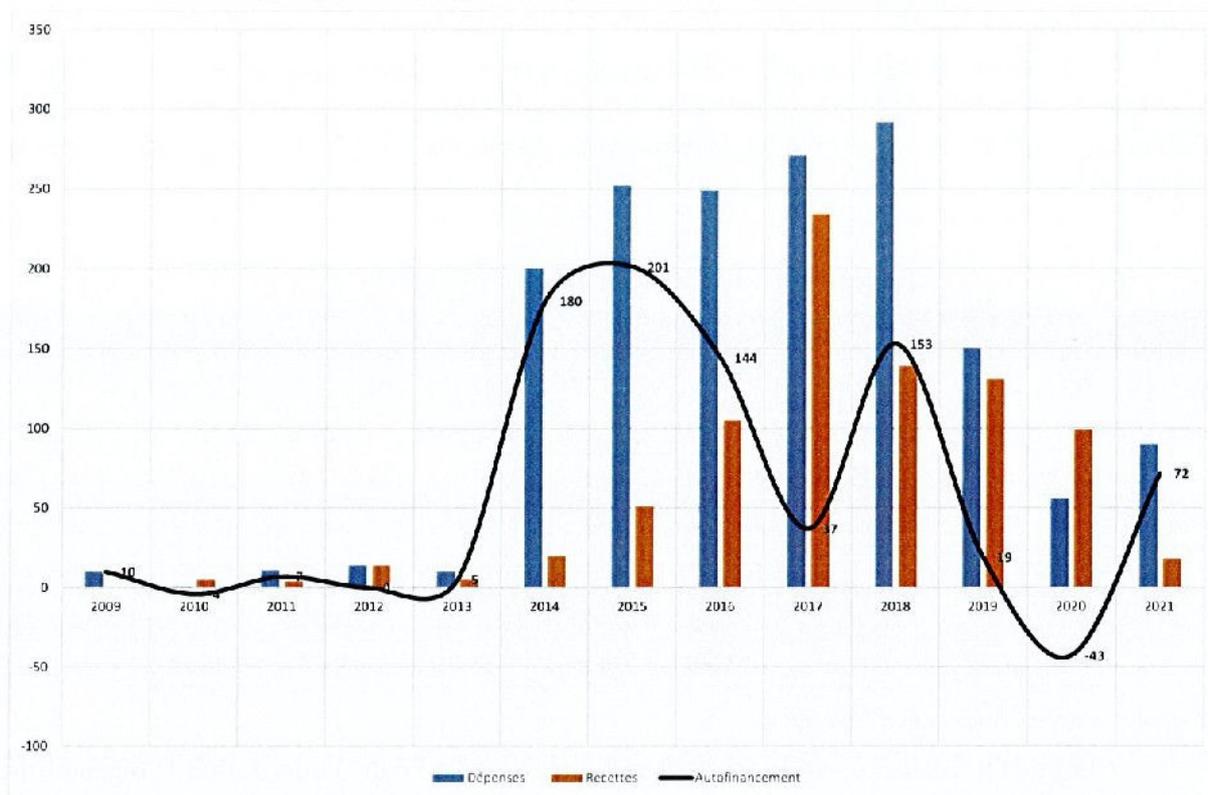
Cependant, alors que les budgets des régions métropolitaines présentent traditionnellement des charges de fonctionnement plus élevées que les dépenses d'équipement, la région Réunion maintenait une structure inverse en raison notamment de la réalisation d'équipements structurants comme la route des Tamarins ou la NRL.

Le plan pluriannuel 2015 et 2021 de la région prévoyait 2,8 Md€ de dépenses d'investissement, dont 1,7 Md€ pour la NRL (59 %), 863,4 M€ pour les autres dépenses d'équipement et 270 M€ pour les subventions d'équipement. Les dépenses constatées aux comptes administratifs ont été de 3,2 Md€ dont, seulement, 1,36 Md€ pour la NRL (44 %), 958 M€ pour les autres dépenses d'équipement, 695 M€ pour les subventions d'équipement et 156 M€ pour les participations financières, non prévues à l'origine. Les dépenses prévues pour la nouvelle route n'ont pas été totalement réalisées compte tenu de l'arrêt du chantier et les autres investissements ont été dépassés.

Ces dépenses d'équipement ont fait au total ressortir un besoin de financement de 1,3 Md€ couvert par un recours aux emprunts, dont 800 M€ pour la seule NRL. La capacité de désendettement qui avait atteint 11,8 années en 2020, juste en deçà de la borne prudentielle retenue par la collectivité, mais au-delà de la norme prévue par les contrats « Cahors » concernant les régions (neuf ans). En 2021, la capacité de désendettement revient à 9,7 années. Seule la région Guadeloupe présente une capacité de désendettement plus élevée supérieure à 15 années alors que la moyenne des régions est de 5,8 années en 2020. La dette représente plus de 2 années de recettes réelles de produits de fonctionnement de la collectivité, soit le ratio le plus élevé des régions. Leur moyenne n'est que d'une seule année.

Les flux en investissement liés à la NRL sont retracés de manière synthétique depuis 2009 dans le graphique suivant :

Graphique n° 6 : Dépenses et recettes d'investissement NRL en M€



Source : CRC, à partir des données de la région

La ligne noire correspond au besoin de financement annuel dicté par la NRL. Son cumul sur la période 2009-2021, qui atteint 781 M€, a dû être couvert par la mobilisation des emprunts. En fin de période, le rattrapage des subventions devient supérieur au volume de dépenses d'équipement consacré à la NRL, le chantier étant pratiquement à l'arrêt depuis 2019.

Jusqu'en 2013, les dépenses réalisées au titre de la NRL atteignent un cumul de 46 M€ pour les études et les travaux d'amorce, elles bondissent à 200 M€ en 2014, puis 250 M€ en moyenne en 2016 et 2017 pour culminer à 291,8 M€ en 2018. De 2018 à 2021, les dépenses diminuent (passant à 149,5 M€ en 2019, puis à 56,4 M€ en 2020 et 90 M€ en 2021). Au total, depuis 2009 jusqu'à 2021, 1,606 Md€ a été dépensé sur cette opération.

D'autres dépenses d'équipement de la direction des routes de la région peuvent être reliées à l'opération pour un montant total payé de 10,81 M€.

Les recettes d'investissement pour la NRL n'ont pas suivi le même rythme que celui des dépenses. Il y a eu un décalage dans la perception des subventions de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) liées à l'ordonnancement initial des phases et le retard d'une année dans l'attribution du FCTVA. Au total, les subventions d'État atteignent sur la même période 442,9 M€, le FCTVA versé jusqu'en 2020 estimé à 188 M€ et les subventions FEDER 194,1 M€, soit 825 M€ au total.

Concernant le FCTVA, son attribution s'est faite jusqu'en 2017 sur une base déclarative et les subventions d'État, versées TTC, n'ont pas été soustraites de l'assiette éligible. Or lorsque le montant des subventions versées par l'État à une collectivité bénéficiaire devait être calculé

sur une base TTC, il était à déclarer et à déduire des dépenses d'investissement éligibles au FCTVA jusqu'en 2020¹³.

Cette erreur figure dans le plan de financement prévu au protocole de 2010 qui prévoyait le calcul du FCTVA sans déduction des subventions versées sur une base TTC par l'État de l'assiette de calcul. Le trop-versé est évalué par la chambre à 8,7 M€ ainsi qu'il figure dans le tableau suivant.

Tableau n° 5 : Estimation du trop-perçu sur FCTVA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses NRL</i>	975 081	11 343 198	14 061 101	9 845 618	199 927 066	251 284 404	248 705 179
<i>Subventions État à déduire</i>	<u>3 558 106</u>	<u>4 000 000</u>	<u>3 170 000</u>	<u>3 000 000</u>	<u>2 985 23</u>	<u>11 025 016</u>	<u>28 710 721</u>
<i>Assiette du FCTVA</i>	- 2 583 24	7 343 198	10 891 101	6 845 618	196 941 834	241 259 388	219 994 458
<i>Taux du FCTVA</i>	15,482 %	15,482 %	15,482 %	15,482 %	15,761 %	16,404 %	16,404 %
<i>FCTVA à percevoir</i>	0	1 136 874	1 686 160	1 059 839	31 040 002	39 576 190	36 087 891
<i>FCTVA perçu</i>	<u>150 962</u>	<u>1 756 154</u>	<u>2 176 940</u>	<u>1 524 299</u>	<u>31 510 505</u>	<u>41 384 734</u>	<u>40 797 598</u>
<i>Trop perçu</i>	150 962	619 280	490 779	464 460	470 503	1 808 544	4 709 707

Source : comptes et réponses de la région

Compte tenu de la prescription quadriennale prévue la loi du 31 décembre 1968 au profit de l'État et des collectivités territoriales, le trop-perçu ne peut plus être réclamé à la région.

À l'inverse, le montant du FCTVA prévu par le protocole de 2010, soit 248 M€, a été minoré compte tenu de la déduction réalisée sur l'assiette éligible pour un montant évalué à 60 M€ puisque la région a touché 188 M€ de FCTVA sur les dépenses réalisées jusqu'en 2020. Elle précise, dans sa réponse à la chambre, compter solliciter un versement rétroactif du FCTVA du fait de l'écrêtement des subventions AFITF versées de 2017 à 2020 de l'assiette éligible, afin de se conformer au plan de financement initial de la NRL fixé dans l'accord État-région d'octobre 2010.

2.3.3 Une consolidation des coûts rattachés plus délicate en section de fonctionnement

Pour l'ensemble des routes, les budgets annuels de fonctionnement de la direction de l'exploitation et de l'entretien de la route s'élèvent à 19 M€.

S'agissant de la route du littoral, le coût moyen annuel de son entretien et de son exploitation est estimé à 6,1 M€.

L'impact sur la section de fonctionnement des opérations liées à la construction de la NRL n'est pas très élevé dans les charges de gestion. Il est évalué entre 5 à 10 M€ de 2015 à 2020, dont 3,2 M€ pour les charges de personnel, 1,4 M€ pour les honoraires et frais contentieux et 1,2 M€ pour les intérêts moratoires déjà versés.

¹³ Cf. article R. 1615-3 du code général des collectivités territoriales.

En revanche, le poids des charges d'intérêts liées au financement de la NRL par l'emprunt n'est pas négligeable. Au 1^{er} janvier 2021, la région affiche un coût moyen de la dette de 1,61 %. En dépit de ce taux réduit et compte tenu du montant qu'atteint la dette (1,3 Md€), ces charges financières représentent 4,9 % des charges courantes, soit 20,5 M€ en 2021. Sur les 119 M€ d'intérêts d'emprunt payés de 2015 à 2021, 72 M€ résultent des seuls emprunts mobilisés pour la NRL.

Au-delà des charges d'intérêts liés aux emprunts mobilisés pour la NRL, concernant les autres politiques publiques régionales en lien avec ce projet, la collectivité indique ne pas être en mesure d'en donner un coût direct ou indirect complet depuis l'origine. Des éléments parcellaires ont toutefois pu être transmis détaillés dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Autres coûts liés à la NRL en dehors du programme de sa construction (jusqu'en 2020 sauf mention contraire)

<i>Objet</i>	<i>Montant en €</i>
<i>Charge d'intérêts des emprunts</i>	60 974 650
<i>Frais de clôture du budget annexe tram-train</i>	20 566 364
<i>Aides économiques versées (dont FEDER)</i>	11 367 771
<i>Dépenses de formation professionnelle engagées</i>	8 554 958
<i>Masse salariale de la DORL</i>	5 273 051
<i>Suivi des emplois par la cellule OEGP</i>	1 078 132
<i>Dépenses de fonctionnement de la DORL</i>	146 568
<i>Frais de contentieux et honoraires (y compris 2021)</i>	3 694 767
<i>Frais de communication</i>	1 759 066
<i>Dont espace grand chantier</i>	875 489
<i>Intérêts moratoires</i>	998 547
Total :	114 413 874

Source : CRC, d'après les données de la région

La somme de 20,5 M€ pour clôturer en 2011 le budget annexe dédié au projet de tram-train a été également ajoutée puisque le projet NRL mutualise à la fois une route et un TCSP.

En matière d'aides économiques, la région a versé, de 2014 à 2018, la somme de 11,1 M€ à six entreprises sous-traitantes du projet, dont 10,7 M€ dans le cadre des fonds européens (FEDER) selon les résultats de ses recherches.

Un programme de formations spécifiques a été mis en place dans le cadre du projet NRL en concertation avec les entreprises et les acteurs institutionnels impliqués. Il s'est agi, par exemple, des formations de mécanicien réparateur d'engins et de matériels travaux publics, maintenance d'engin et du transport ou de celles de conducteur de travaux publics route, canalisation, terrassement, géomètre topographe, scaphandrier, etc. De 2012 à 2014, ces formations ont concerné en moyenne 712 stagiaires pour des volumes totaux de 451 742 heures de formation en centres de formation et 130 740 heures en entreprises. Les rémunérations totales des stagiaires se sont établies à 2 M€ et les coûts pédagogiques à 6,5 M€.

Dans le cadre du suivi des emplois du chantier, une cellule Objectif Emploi Grand Projet (OEGP) a été mise en place par convention signée entre l'État, Pôle emploi et la région en novembre 2011. Cette cellule était chargée d'évaluer les besoins prévisionnels du chantier, anticiper les ressources humaines mobilisables de l'île de La Réunion, identifier les formations nécessaires, les actions de reconversions et d'insertions spécifiques et accompagner les démobilisations en fin de chantier. Elle a géré 1 236 recrutements entre 2014 et 2018. Le portage financier de la cellule OEGP a été effectué par une association, le CARIF OREF, puis par le FONGECIF dans le cadre d'une cellule de suite pour le suivi et l'accompagnement des fins de contrats. Pour l'ensemble de ces actions, la région a mobilisé 1 M€.

Le montant global des autres coûts de fonctionnement accumulés jusqu'en 2020 peut donc être estimé au moins à 114,4 M€ s'ajoutant au coût de construction de la NRL déjà très important.

La région a indiqué qu'elle procédera « dans les 3 à 5 ans suivant la mise en service » à l'évaluation économique et sociale de la NRL. Cette obligation, qui résulte du code des transports¹⁴, s'effectue au moins après trois ans et au plus tard cinq ans après la mise en service de l'ouvrage. Elle donnera lieu à un bilan qui sera rendu public.

La soutenabilité du projet de NRL a été conditionnée au maintien d'une épargne brute à 15 % des recettes réelles de fonctionnement et d'une épargne nette positive selon sa trajectoire financière.

Tableau n° 7 : Évolution de la capacité d'autofinancement de la Région

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
= CAF brute	167 782 819	98 160 392	138 573 005	121 278 626	143 185 329	112 432 468	136 000 508	917 413 148
Recettes réelles de fonctionnement	560 089 282	509 388 217	607 899 099	590 100 701	615 912 168	536 344 115	558 947 555	3 978 681 136
CAF brute / Recettes réelles de fonctionnement	30%	19%	23%	21%	23%	21%	24%	23%
- Annuité en capital de la dette	84 270 05	71 462 030	35 896 171	37 352 694	40 044 168	59 005 574	64 313 148	392 343 842
= CAF nette ou disponible (C)	85 512 761	26 698 362	102 676 835	83 925 932	103 141 161	53 426 894	71 687 360	525 069 305

Source : CRC

Ces deux objectifs ont été atteints : la capacité d'autofinancement brute a représenté en moyenne 23 % des recettes réelles de fonctionnement sur la période 2015 à 2021 et la capacité d'autofinancement nette est restée largement positive, soit plus de 525 M€ sur la période.

2.3.4 Des intérêts moratoires partiellement maîtrisés

Pour répondre à ses besoins de financement à court terme, la région a eu recours aux émissions de billets de trésorerie dont le plafond est de 150 M€ à compter de 2019. Le niveau

¹⁴ Articles L. 1511-6 et R. 1511-8.

de trésorerie de la région fluctue fortement. Elle serait négative sans l'apport des lignes et billets de trésorerie, notamment en 2016 et 2019.

Le délai global de paiement de la région s'est nettement amélioré : il est passé de 46 jours en 2015 à 27 jours en 2020, c'est-à-dire sous le plafond du délai légal qui est de 30 jours. Toutefois, la « pré-liquidation » des intérêts moratoires révèle un montant de 353 929 € à devoir à ce titre pour 2020 (dont 90 440 € de forfaits). Elle s'expose ainsi à devoir payer plus de 0,3 M€ d'intérêts moratoires chaque année.

Sur la période 2015 à 2020, la région n'a effectivement réglé que 1 M€ d'intérêts moratoires, essentiellement en 2017 et 2018, au titre des paiements tardifs se rapportant aux marchés de la NRL. La collectivité explique que ces retards résultaient d'un changement de logiciel de gestion intervenu sur ces exercices. Il est anormal qu'un changement de logiciel, qui n'apparaît pas avoir été bien anticipé, entraîne ce niveau de versement d'intérêts moratoires. Sur les exercices 2019 et 2020, elle n'a plus payé d'intérêts à ce titre, ce qui ne signifie pas qu'elle a respecté le délai réglementaire de 30 jours pour tous ses fournisseurs mais que ces derniers n'ont pas demandé le paiement des intérêts moratoires.

CONCLUSION CHAPITRE DEUXIÈME

En 2021, le coût de construction de la NRL atteint 1,61 Md€. S'ajoutent au moins 114 M€ de coûts supplémentaires, notamment des charges des emprunts mobilisés, les coups partis initiaux sur le tram-train, des politiques publiques régionales menées en lien avec le projet (aides économiques, formation professionnelle) ou internes. Elle a canalisé 59 % des dépenses d'équipement de la collectivité de 2015 à 2021.

Les ressources financières ont été perçues en décalage avec les dépenses auxquelles la collectivité a fait face en mobilisant la dette et sa trésorerie. La situation financière se dégrade par rapport aux trajectoires fixées en 2012 et 2018 compte tenu du renoncement à certaines recettes (dont la hausse de la taxe sur les carburants) et malgré la réduction des dépenses NRL dont les surcoûts sont reportés, des impacts de la crise COVID. La part du FCTVA relative à la NRL a donné lieu au versement d'un trop-perçu au bénéfice de la région estimé à 8,7 M€ jusqu'en 2017.

Malgré la mobilisation de moyens financiers et humains importants et un pilotage serré avec les services de l'État pour assurer le démarrage des travaux en 2013-2014, neuf ans après, la nouvelle route n'est pas achevée en raison des retards importants liés à l'impossibilité d'extraire les roches nécessaires à l'édification de la dernière digue sur 2,5 km. Parallèlement, les mesures compensatoires des dommages faits à l'environnement dans le cadre de cette construction pâtissent également de retards liés aux difficultés à les mettre en œuvre et à l'avancement du chantier.

3 LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES

3.1 Faire aboutir le projet

3.1.1 Renforcer le pilotage opérationnel

Le changement d'exécutif régional, en juillet 2021, n'a pas été sans conséquence sur la conduite du projet. Le nouvel exécutif a décidé de faire un état des lieux de la situation non seulement du chantier NRL mais de l'organisation de la région et ses marges de manœuvre financières au regard de ses compétences.

Ainsi, deux audits ont été lancés sur les plans organisationnel et financier. Il faudra que le nouvel exécutif s'approprie leurs résultats, consulte les organes paritaires internes pour adapter l'organisation régionale, refonde un pacte budgétaire et fiscal avec la majorité régionale en fonction des marges de manœuvre disponibles ou à dégager pour le financement de ses compétences et de ses investissements puis prennent les décisions pour qu'elles puissent être appliquées par l'administration régionale dans un calendrier resserré. Quant à la NRL, elle a fait l'objet d'un rapport de la nouvelle présidente au conseil régional, le 27 octobre 2021, lors d'une assemblée plénière dédiée à ce sujet pour constater la situation et les différentes options possibles, sans toutefois rien arrêter.

Cette phase, classique en cas de changement d'exécutif, est particulièrement délicate. Pendant cette période, les délais continuent de courir sur la NRL, ses différents assistants à devoir être mobilisés et la région devra décider du changement éventuel de son maître d'œuvre qui suit depuis plus de dix ans ce projet.

Du point de vue du pilotage opérationnel, la DORL qui était une équipe de sept personnes a dû intégrer de nouveaux effectifs pour doubler sa taille, depuis son renforcement décidé au premier semestre de l'année 2021 : un ingénieur expérimenté en relation avec la MOE, un ingénieur chargé de suivre et piloter les travaux, un cadre en appui à la gestion des différends, deux chargés de conduite des opérations et deux assistants en conduite d'opérations.

Ce renforcement d'effectif, en particulier sur des postes de la filière technique, apparaît tardif au regard des missions portées par cette direction dédiée depuis 2014. La DORL doit être totalement opérationnelle pour préparer les opérations de la mise en service partielle de la NRL avec son raccordement provisoire au niveau de La Grande Chaloupe puis de la finalisation de la solution d'achèvement des travaux de la NRL et sa mise en œuvre d'ici 2028 au plus tôt.

3.1.2 Réussir la mise en service partielle de 2022-2023

Une mise en service phasée avait été prévue en interne dès septembre 2016 compte tenu de la difficulté d'approvisionner en enrochement le chantier de digues. Les coûts de ce raccordement avaient été initialement prévus à 35 M€ HT.

La convention de juin 2021 entre l'État, l'AFITF et la région énonce que « *À ce stade, les retards pour réaliser le tronçon de 2 500 m restant et les travaux de finition conduisent à*

un décalage de plusieurs années entre l'achèvement des travaux des premières digues et viaduc et de dernier tronçon. Au regard des risques pour les usagers et les responsabilités y afférant, il est inenvisageable de ne pas mettre en service le tronçon sur le point d'être livré à la région. La Réunion a décidé de réaliser un raccordement provisoire de la NRL entre La Possession et La Grande Chaloupe et d'allotir les travaux de « finitions », afin de mettre en service au cours du 1er trimestre 2022 une section d'environ 9 km sur les 12,3 km du projet, apportant ainsi un indéniable gain de sécurité aux usagers.

Ce raccordement provisoire qui permet une mise en service partielle, constitue une nouvelle phase fonctionnelle et autonome de l'opération distincte de l'opération générale. C'est ce raccordement anticipé et ses conséquences en tant que telle, qui fait l'objet d'un cofinancement au titre du Plan de Relance. ».

Dans ce cadre, l'État prend à sa charge la moitié du surcoût afférent, estimé à 34 M€ TTC, au titre du plan de relance, soit 17 M€ pour ce raccordement provisoire.

La mise en service partielle est dorénavant annoncée par la région au plus tard début 2023. Il est nécessaire avant de lancer l'exploitation de la portion NRL déjà construite de procéder à des derniers travaux : réparation de la carapace de protections des digues, en particulier des 775 défauts repérés et à la suite d'une démarche de vice construction engagée par le maître d'œuvre, signalisations verticale et horizontale, protections et finitions. Ces travaux de réparation sont également dépendants d'aléas météorologiques.

Photo n° 1 : Travaux de raccordement provisoire après le site de La Grande Chaloupe



Source : région

Pour permettre de terminer les derniers travaux avant la mise en service partielle de la NRL, le grand viaduc n'est ouvert depuis la fin août 2022 que dans le sens Saint-Denis - La Possession dans un premier temps. Les usagers remontant vers la commune de Saint-Denis continuent d'utiliser l'actuelle route du littoral jusqu'à l'ouverture du grand viaduc dans les deux sens de circulation d'ici le début de l'année 2023.

3.1.3 Finir la NRL à l'horizon 2028

Le rapport sur la NRL présenté au conseil régional le 27 octobre 2021 recense plusieurs options, la région indiquant qu'aucune ne s'imposait à l'évidence :

- ne pas finir la NRL et garder la portion construite et son raccordement en l'état. La route entre La Grande Chaloupe et La Possession aurait dû être alors sécurisée, réaménagée et élargie pour recevoir un TCSP à partir du point de raccordement. Cette option était certes la moins onéreuse mais aurait laissé l'impression d'une NRL inachevée et des risques persistants sur la portion conservée. La solution de la remplacer par un tunnel aurait posé des difficultés de raccordement et des contraintes futures d'exploitation importantes, au-delà de ses coûts de construction et d'exploitation ;
- maintenir la digue à talus avec les enrochements telle que prévue dans la DUP de mars 2012. Elle aurait impliqué un besoin en matériaux à peu près équivalent à ceux consommés jusqu'ici, ce qui semble difficile eu égard à l'accès à la ressource. Quant à l'importation de roches, son autorisation était apparue loin d'être acquise ;
- choisir des solutions maritimes moins dépendantes des enrochements : digues à caisson ou verticales et l'option d'un second grand viaduc de 2 500 m.

Ont également été présentés à l'occasion de cette séance dédiée à la NRL :

- le coût des solutions pour terminer la NRL (en HT valeur 2020) : toutes les solutions étaient plus onéreuses que celle de base (375 M€) ;
- les coûts déjà partis : la souille de la digue entre La Grande Chaloupe et La Possession a déjà été posée ; les départs de digues de part et d'autre du tronçon de 2 500 m de cette section ont déjà été construits ;
- le calendrier : à partir de la décision à prendre, de nouvelles consultations de marché seront à lancer, avec le changement possible de maître d'œuvre, d'éventuelles autorisations environnementales à obtenir, des délais des travaux depuis leur préparation jusqu'à leurs réceptions ;
- le coût du temps de la décision : ce temps nécessaire compte tenu de l'impossibilité d'achever la construction de la route selon le schéma initial implique de maintenir les digues nouvellement construites, l'entretien et l'exploitation de la route du littoral actuelle (6 M€ par an) et le paiement des honoraires des différents AMO de la région (3 M€ par an) ;
- et enfin, l'acceptation environnementale de la nouvelle solution à retenir ce qui nécessitera le temps d'une concertation avec l'ensemble des partenaires et la population.

La problématique de l'approvisionnement en matériaux a pesé sur le choix que doit effectuer la région pour terminer la NRL à l'heure où elle n'est plus engagée contractuellement avec une entreprise pour achever la route et où les choix techniques peuvent être rediscutés.

À ce jour, le conseil régional n'a pas délibéré sur le changement du parti d'aménagement mais sur la poursuite des travaux permettant une mise en service partielle de la NRL et l'habilitation de sa présidente à négocier avec l'État une contribution financière complémentaire. Dans sa réponse à la chambre, la présidente de la région indique qu'après ce point complet en séance plénière en octobre 2021 et que des discussions avec l'État aient été engagées, le choix a été de terminer la NRL par un viaduc entre La Grande Chaloupe et La Possession. Elle précise aussi que l'achèvement de ce projet passera nécessairement par une nouvelle évaluation socioéconomique dans le cadre des procédures réglementaires (nouvelle DUP) que l'État aura sans doute, au vu des nouveaux textes en vigueur, obligation de contre expertiser.

3.2 Assurer une meilleure information comptable et financière

3.2.1 Une information insuffisamment fiable

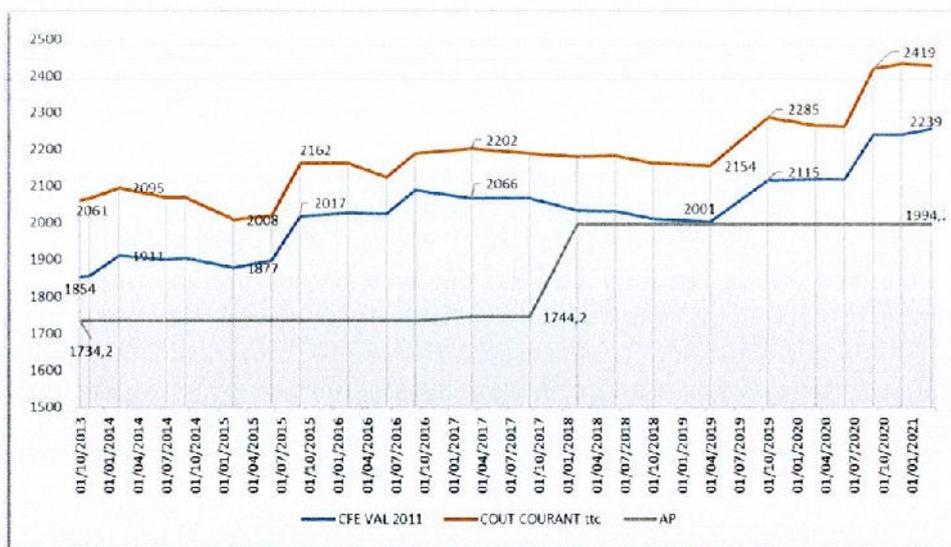
La première source d'information financière du coût total de la NRL figure dans la décision de modification du projet de juin 2010 à hauteur de 1 600 M€ hors mesures compensatoires, puis dans le protocole État-région signé en octobre 2010 à 1 660 M€, montant repris dans le cadre de la délibération autorisant la DUP à 1 660 M€ « valeur décembre 2010 » début 2012. Le deuxième vecteur d'information est celui de l'autorisation de programme budgétaire (AP), limite supérieure des dépenses qu'il est possible d'engager pour l'exécution des dépenses d'investissements dans un cadre pluriannuel. Le dernier devrait figurer dans des orientations budgétaires (OB) débattues chaque année par la collectivité, assises sur une trajectoire financière, lesquelles doivent comporter une dimension pluriannuelle.

Le coût total de la NRL a fait l'objet de réévaluation interne régulière sans que des conséquences en soient tirées, ou alors tardivement et partiellement, sur le plan budgétaire et dans les documents présentés.

3.2.1.1 Le décalage entre les prévisions internes et les autorisations de programme votées

Deux coûts de la construction de la NRL étaient suivis dans le cadre du COPIL interne à la région qui précise que les tableaux de bord étaient transmis par la DORL à la hiérarchie pour l'information de l'exécutif régional. Il s'agissait du coût final estimé en TTC « valeur 2011 » ou « en euros courants ». Le graphique suivant illustre la variation de l'évaluation de ces deux coûts suivis en COPIL interne et son décalage avec les autorisations de programme votées pour l'opération NRL.

Graphique n° 7 : Evolution des CFE depuis 2013 et niveau des autorisations de programme (en M€)



Source : CRC, à partir des données de la région COPIL interne

La chambre constate que, dès le premier compte rendu qui lui a été transmis (COPIL d'octobre 2013), le coût final estimé de la NRL s'établissait à plus 2 Md€ TTC. Il a évolué entre septembre 2015 et avril 2019 entre 2,1 et 2,2 Md€, puis augmenté en octobre 2019 à 2,28 Md€ pour finir au-dessus de 2,4 Md€ à partir de septembre 2020, en dépassement de 300 M€ par rapport à la dernière trajectoire d'équilibre de 2018.

Le montant des autorisations de programme votées s'établissait en 2013 à 1,734 Md€ et à quasiment 2 Md€ depuis novembre 2017. L'écart entre l'autorisation de programme votée et le coût final estimé progressait de 326 M€ fin 2013 à 431 M€ en mars 2021.

Or le compte rendu du COPIL interne du 7 septembre 2016 fixait la limite maximale du coût de la NRL à 2,2 Md€ : « *rappel que le montant en € courants de 2 200 M€ est le montant maximal alloué à la nouvelle route compte tenu des contraintes financières et de la programmation pluriannuelle.* ». Avec le nouvel accord État-région de mars 2022, ce plafond maximal étant largement dépassé, la région indique que les autorisations de programme nécessaires pour achever le chantier seront proposées dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement 2023-2028.

3.2.1.2 Les trajectoires d'équilibre et documents budgétaires présentés en assemblée

L'objectif de la trajectoire d'équilibre est d'éclairer la collectivité sur sa capacité budgétaire et financière sur plusieurs années et sécuriser le financement de ses interventions. Comme l'indique la région, ces trajectoires sont conçues en fonction de la construction de la NRL afin qu'elle s'achève dans les meilleures conditions et que la solvabilité de la collectivité soit préservée. Deux trajectoires ont ainsi été présentées aux assemblées plénières du conseil régional.

Après une première trajectoire élaborée en 2012 qui estimait une NRL à 1,836 Md€ et une dette prévisionnelle de 1 Md€ dans cette prospective « à l'horizon 2021 », une seconde élaborée en octobre 2017 présentait 1,005 Md€ de dépenses NRL exécutées jusqu'en 2017 et 1,095 Md€ sur la période 2018-2023, soit 2,1 Md€ au total. La projection de dette était de

1,323 Md€ fin 2021 (soit plus de deux années de recettes réelles de fonctionnement) et 1,215 Md€ fin 2023.

La chambre constate que ces trajectoires et les documents budgétaires présentés, notamment les orientations budgétaires qui s'appuient sur ces trajectoires et comportent une dimension pluriannuelle, ne renseignent pas sur la dérive des coûts de la NRL au-delà de 2,06 Md€ dès 2013 et 2,4 Md€ dès septembre 2020.

3.2.1.3 Les réponses publiques de l'exécutif et la communication institutionnelle minimisant les coûts

La dérive probable du coût de la NRL avait fait l'objet d'une observation de la chambre dans son rapport sur la gestion de la région publié en avril 2014. Si un renchérissement des coûts du chantier avait été pris en compte à hauteur de 200 M€ en 2013 (soit 12,5 % du montant initial), la chambre avait estimé dans son rapport du 31 janvier 2014 sur la région que la marge de manœuvre qu'elle s'était donnée était réduite au regard de l'expérience de la route des Tamarins.

Dans ses réponses aux rapports de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques locales publiés en octobre 2016 et 2018, l'ancien président évoque pour le premier un coût de la NRL de 1,632 Md€ « valeur 2012 » qui correspond à celui de la première trajectoire d'équilibre et de 1,882 Md€ pour le second, lui permettant d'affirmer la soutenabilité de la trajectoire d'équilibre.

Une communication institutionnelle de la région publiée en août 2020 présentait un coût de 1,6 Md€, pourtant largement dépassé, ainsi que 250 M€ supplémentaires pour les aléas de chantier.

Eu égard au volume budgétaire de l'opération NRL, à sa durée de mise en œuvre et à la dérive de ses coûts, un tel écart entre les chiffres initiaux et ceux estimés au plus fin en interne ne pouvait perdurer. L'acceptation du projet passe également par une transparence accrue dans la manière avec laquelle la collectivité régionale communique sur le coût de l'opération vis-à-vis de ses élus, de la population et de ses partenaires.

La chambre constate la sous-estimation du montant du projet et le manque de fiabilité et d'actualisation de l'information à destination des élus régionaux et au-delà, du citoyen. La région a répondu que, dans le cadre de l'actualisation annuelle de sa trajectoire financière, les travaux internes ont toujours intégré les évaluations des dépassements des coûts de la NRL. La chambre considère que les élus régionaux et, au travers d'eux la population réunionnaise, doivent recevoir une information transparente de ces dépassements et de leurs effets sur l'ensemble des nouvelles dépenses de la mandature. La chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 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.

3.2.2 L'absence de provisions comptables réglementaires

La constitution d'une provision pour risques et charges dès qu'il y a l'apparition du risque et la constatation d'une dépréciation en cas de perte de valeur d'une immobilisation sont obligatoires¹⁵.

Les provisions pour litiges et contentieux doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, pour un montant égal à la charge financière estimée (dommages et intérêts, indemnités, frais de justice)¹⁶. Leur montant doit être revu annuellement en fonction des résultats des instances et procédures en cours et elles ne peuvent être soldées que lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours).

Le règlement budgétaire et financier de la région adopté en janvier 2016 définit les « provisions pour risques et charges » comme des dépenses de fonctionnement nettement précisées mais dont la réalisation est incertaine, dans lesquelles se rangent les contentieux et prévoit que dès lorsqu'un risque est détecté et dont le montant pourrait compromettre le résultat d'un exercice futur, il sera proposé au conseil régional de constituer une provision.

Fin 2020, la région n'avait constitué que 2,9 M€ de provisions dont aucune ne se rapportait à la construction de la NRL.

3.2.2.1 Le suivi des risques mis en place par la région pour la NRL

Depuis 2017, la région assure un suivi des risques spécifique pour traiter les nombreuses demandes de rémunération complémentaire (DRC) des entreprises de travaux de la NRL. Elle a adopté une méthodologie d'analyse des risques fondée sur une approche juridique et déterminé des « provisions pour risques ». Cet inventaire est actualisé tous les trimestres et apparait pour la première fois au COPIL interne de septembre 2017.

L'appréciation du bien-fondé d'une DRC se fait sur la base des grands principes jurisprudentiels en matière de responsabilité des maîtres d'ouvrage publics vis-à-vis de leurs cocontractants : responsabilité avec ou sans faute, préjudice direct et certain indemnisable, un lien de causalité avec le préjudice mis en avant. À l'issue d'une étude, l'AMO juridique détermine un taux de criticité associé au traitement administratif qu'il convient de lui réserver.

Bien que la région ait identifié et reconnu des risques certains et avérés donnant lieu à contentieux, voire à des transactions, se rapportant aux marchés de travaux, elle n'a constitué aucune provision pour litiges.

Une partie de ces DRC relève effectivement de l'investissement et non d'une provision comptable lorsqu'elle accroît le coût d'acquisition de l'immobilisation. La région s'appuie sur une note de son expert l'ayant accompagnée dans la préparation à la certification de ses comptes 2017 à 2019 s'agissant des surcoûts qui valorisent la NRL « *sauf exception* », lesquelles recouvriraient les condamnations, indemnités ou autres frais qui concernent des dépenses de fonctionnement comme rappelé dans le règlement budgétaire et financier de la collectivité.

En 2017, la région a abondé l'AP de la construction de la NRL de 250 M€ pour couvrir des « provisions pour risques » et les aléas lors de la réalisation des digues et du viaduc

¹⁵ Article D. 4321-2 du CGCT,

¹⁶ Article R. 2321-2 du CGCT.

(200 M€) ainsi que l'augmentation du budget des mesures environnementales d'un montant complémentaire de 50 M€ (dont 20 M€ pour la seule déconstruction de l'actuelle route sur 1,5 km). Elle a indiqué que cette provision a été consommée par le surcoût des digues (64 M€) et pour les quantités d'acier supplémentaires utilisées pour la construction du viaduc en mer (34 M€), ce qui correspond aux décisions de poursuite de ces travaux et effectivement immobilisables.

L'instauration d'un dispositif visant à maîtriser les risques s'avère pertinent au regard de la taille du projet d'investissement, même si la chambre relève qu'il n'a été mis en place qu'à compter de 2017.

3.2.2.2 La non-comptabilisation de provisions des risques pesant sur la NRL

La chambre critique le recours à la technique de l'AP budgétaire pour couvrir, au-delà des surcoûts qui valorisent la NRL, des « provisions pour risques et charges », sans donner lieu à un provisionnement comptable réglementaire. Il s'agit de deux dispositifs distincts qui, ne répondant pas aux mêmes fins, ne peuvent pas se substituer l'un à l'autre.

Ainsi, lorsque la collectivité omet de constater des provisions réglementaires, le budget peut être considéré comme « non sincère » au regard de la règle d'équilibre. Une provision pour risques et charges doit être comptabilisée en section de fonctionnement dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies : l'obligation de l'entité vis-à-vis d'un tiers résultant d'un événement passé (rattachable à l'exercice clos ou antérieur) ; la probabilité ou la certitude qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre cette obligation vis-à-vis du tiers ; et enfin son montant peut être estimé de manière fiable.

A cet égard, l'absence ou l'insuffisance de provisions comptables est susceptible d'entacher la sincérité de ses états financiers au moment où la région s'est volontairement engagée dans une démarche expérimentale de certification de ses comptes. Leur certificateur pourrait ainsi émettre une réserve, voire être dans l'impossibilité ou refuser de certifier les comptes considérant que ces lacunes laissent planer un doute sérieux sur la capacité de la collectivité à faire face à ses obligations dans le futur.

Les provisions à constituer devraient selon la chambre couvrir les risques actuels qui auront un effet sur la section de fonctionnement de son budget, en particulier les condamnations, indemnités et autres frais liés aux contentieux qu'il convient d'évaluer avec fiabilité comme la région le rappelle dans sa réponse. La chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 4 : évaluer de manière sincère les risques financiers liés à la NRL et inscrire les provisions comptables nécessaires à leur couverture, conformément aux dispositions de l'article D. 4321-2 du CGCT.

Enfin, la région a indiqué que les coûts d'entretien et d'exploitation annuels de la route du littoral étaient de 6,1 M€ alors que ceux prévus pour la NRL étaient estimés à 2,7 M€ par an. Ce montant pourrait représenter une diminution annuelle de charges d'environ 3 à 4 M€.

Cependant, le coût d'entretien des acropodes, qui devait être limité en raison du recours à une nouvelle technologie, pourrait être réévalué compte tenu des premiers incidents constatés alors que la NRL n'est pas encore en service et n'a pas subi de houle cyclonique importante. Certes les casses constatées ne concernent que 1 % des éléments posés, mais sont susceptibles

de nécessiter le déplacement d'une quantité de blocs plus importante que ceux cassés et pourraient diminuer l'économie ainsi escomptée.

Enfin, si l'amortissement des voiries reste optionnel selon l'instruction budgétaire et comptable qu'applique la région, la dépréciation des actifs, y compris de voirie, ne l'est pas. La chambre invite la région à définir une méthode de dépréciation de ses actifs routiers dont la NRL et sa carapace de protection font partie.

3.2.3 L'arrivée à échéance d'emprunts non mobilisés prévus pour la NRL

3.2.3.1 L'évolution des plans de financement initiaux

En 2010, le financement de la NRL prévu par l'accord État-région englobait également celui du Trans Eco Express et des aéroports. L'article 4 du protocole précise que les trois projets auront accès au bénéfice de prêts à taux dédié sur fonds d'épargne auprès des organismes prêteurs habilités, à hauteur de 50 % de leurs besoins de financement, et dans la limite de 500 M€. La réalisation de la nouvelle route intègre la prise en compte du Grenelle de l'environnement par le déploiement d'une voie dédiée au transport en site propre (TCSP).

Par lettre en date du 1^{er} décembre 2011, la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a autorisé la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à mettre en place cette enveloppe de prêt de 500 M€ destinée à accompagner ces projets. Cette autorisation a donné lieu à la signature le 6 décembre 2011 d'un protocole entre la CDC et la région. Lors du vote du budget primitif 2013, ce financement a été confirmé pour la NRL, la part de la région étant répartie entre l'emprunt CDC (400 M€), le solde des emprunts 2004 (200 M€) et les fonds propres (101 M€).

Le 18 décembre 2013, la région et la CDC concluaient un contrat de prêt de 450 M€ exclusivement destiné au financement de la NRL pour une durée de 40 ans. Un second contrat de 172,6 M€ était signé le même jour et destiné au financement de la participation de la région au projet d'intégration d'un transport en commun en site propre (TCSP) circulant sur la NRL. Ce contrat allait ainsi au-delà des 500 M€ initiaux prévus par les accords de 2010 et 2011.

Le 23 décembre 2014, la banque européenne d'investissement (BEI) accordait un prêt de 500 M€ sur 30 années pour la sécurisation et la multimodalité de la NRL. Le recours à l'emprunt pour l'opération passant de 600 M€ à 1,1 Md€ paraît disproportionné.

3.2.3.2 Les difficultés d'application des contrats

- La mobilisation partielle des emprunts et leur non consolidation comptable

La région n'a recouru qu'une seule fois aux possibilités de tirage pendant la phase de mobilisation prévue par les contrats d'emprunts CDC, bénéficiant parallèlement d'un recours plus avantageux au marché financier au travers de son programme de billets de trésorerie.

Les différents contrats d'emprunt souscrits prévoient la mobilisation des fonds dans les cinq années suivant leur signature. Les mobilisations ont été repoussées jusqu'en 2020 pour le contrat de 450 M€ et 2022 pour les autres.

Tableau n° 8 : Détail des tirages sur les emprunts

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
- Dépenses d'équipement	332 714 904	377 010 940	419 220 541	450 769 881	442 559 934	271 336 143	160 237 364	193 286 482	2 852 136 208
Dont :									
- Nouvelle route du littoral	199 927 066	252 284 404	248 705 179	271 392 519	291 768 808	149 536 186	56 455 446	90 342 199	1 560 411 806
% NRL / Dépenses équipement	60%	67%	59%	60%	66%	55%	35%	46%	
- Autres dépenses d'équipement	132 787 838	124 726 536	170 515 362	179 377 362	150 791 127	121 799 957	103 781 938	107 944 283	1 091 724 402
- Subventions d'équipement versées	97 656 420	158 138 387	81 102 370	90 633 180	87 954 124	109 225 080	87 173 415	107 944 283	820 027 258
Nouveaux emprunts de l'année	90 588 234	299 000 000	331 117 646	239 000 000	198 531 000	80 000 000	70 000 000	140 000 000	1 448 236 880
Emprunts NRL BEI	0	120 000 000	130 000 000	0	100 000 000	0	0	0	350 000 000
Emprunt NRL CDC	0	103 000 000	127 000 000	189 000 000	31 000 000	0	0	0	450 000 000
Autres emprunts	90 588 234	76 000 000	74 117 646	50 000 000	67 531 000	80 000 000	70 000 000	140 000 000	648 236 880

Source : comptes de la région

Par avenant du 3 mai 2019, la mobilisation du contrat CDC de 172,6 M€ a été décalée à décembre 2020. Son objet a été par ailleurs élargi au financement des opérations de « voirie régionale » et les pénalités de dédit sont revues à la baisse. Un deuxième avenant de février 2021 a repoussé la mobilisation à décembre 2022. Il restait ainsi 322 M€ de prêts à mobiliser : 150 M€ sur l'emprunt BEI avant le 22 avril 2022 et 172,6 M€ sur l'emprunt CDC avant le 18 décembre 2022. La région indique qu'elle sollicitera un avenant auprès des établissements bancaires pour conserver ces possibilités de financement.

Enfin, concernant les tirages sur l'emprunt CDC de 450 M€ réalisés de 2015 à 2018, leur consolidation n'a été constatée dans les comptes qu'à hauteur de 300 M€. La région indique que la régularisation comptable devrait intervenir avant la fin de l'année 2022.

Bien que les dates de mobilisation aient été repoussées et l'objet d'un contrat modifié, les emprunts n'ont pas été complètement mobilisés. La chambre constate que la région s'est ainsi constituée une réserve de capacité de tirage d'emprunt pour d'autres voiries. Le dépassement du calendrier de travaux prévu impliquera de nouvelles renégociations d'avenants avec les bailleurs de fonds.

- Des incertitudes liées aux contrats souscrits

Les emprunts contractés par la région pour la construction de la route des Tamarins comprennent une clause de maintien d'une capacité de désendettement inférieure à huit années pendant toute la durée de son remboursement. Cette clause n'est plus respectée et risquerait d'entraîner le remboursement anticipé des emprunts. La région précise avoir sollicité un avenant auprès de l'établissement bancaire pour sécuriser ces anciens financements.

Deux clauses des contrats souscrits auprès de la BEI pour la nouvelle route pourraient contraindre le projet.

Une première clause prévoit l'engagement de la région sur les seuils suivants pendant toute la durée des prêts, soit 30 années :

Tableau n° 9 : Ratios prévus par le contrat BEI

	2018	2019	2020	2021	Seuil
Capacité de désendettement	9,7	8,6	11,7	9,7	12 ans
Épargne de gestion	2,1	2,7	1,6	1,9	1,4
Encours de la dette BEI	38%	36%	34%	31%	50%

Source : comptes et réponses de la région

Si le dernier indicateur ne pose pas de difficultés, les deux autres sont à surveiller. En 2020, la capacité de désendettement de la région était de 11,7 années pour un plafond de 12 années et l'épargne de gestion était de 1,6 pour un plancher prévu à 1,4. Son non-respect pourrait entraîner le remboursement anticipé du prêt si aucune solution n'était trouvée dans le cadre du dialogue entre la banque et l'emprunteur afin de remédier au manquement.

Une seconde clause prévoit que « si le coût total du projet dépasse l'estimation mentionnée au considérant n°2 du préambule [i.e. 2 089 M€], l'emprunteur devra obtenir le financement de ce surcoût sans faire appel à la banque de manière à permettre la réalisation du projet conformément à la description technique. ». Limitativement engagée à hauteur de 500 M€, la BEI n'est pas tenue, comme elle l'a précisé dans sa réponse à la chambre, d'octroyer un financement complémentaire en cas de dépassement du coût.

Enfin, les deux contrats CDC passés pour la NRL prévoient le paiement d'une indemnité en cas de renonciation à tout ou partie du prêt. Pour les 322 M€ non mobilisés, une partie de cette pénalité peut être évaluée à 1 M€. Certaines indemnités actuarielles de sortie des enveloppes d'emprunts n'ont pas pu être chiffrées par la région ou la CDC.

En 2020, la région avait emprunté 70 M€ pour des investissements hors NRL et le recours à l'emprunt a été de 140 M€ en 2021 toujours sans recourir aux emprunts spécifiques prévus pour la NRL, la collectivité expliquant cette progression par l'impact de la crise sanitaire 2020, les pertes de subventions, la baisse du FCTVA et les résultats budgétaires 2020. Il ne paraît pas non plus possible que la région puisse mobiliser les 322 M€ restants en 2022 pour financer les travaux de la nouvelle route qui sont suspendus.

L'encours de la dette est à hauteur de 59 % à taux fixe, 40 % est exposé à un taux variable et 1 % à taux structuré. L'exposition au taux variable résulte essentiellement des emprunts CDC tirés pour financer la NRL dont les intérêts sont indexés sur le taux du livret A ; ils représentent dorénavant le tiers de l'encours.

Le taux du livret A était baissier depuis 2015 de 0,9 à 0,5 % jusqu'en 2021. Compte tenu de l'inflation constatée, le taux du livret A a été relevé à 1 % à compter de février 2022 puis à 2 % à compter du 1^{er} août 2022. Ce renchérissement représente environ 6 M€ de charges d'intérêts supplémentaires sur la base des emprunts tirés auprès de la CDC.

Compte tenu du niveau atteint par sa dette, soit 1,3 Md€, la souscription de nouveaux emprunts, sans amélioration de son épargne brute, ne permettrait plus à la collectivité de respecter les ratios qu'elle s'est fixée ou qui résultent des contrats souscrits.

3.3 Assurer le besoin de financement complémentaire au parfait achèvement des travaux

3.3.1 La comptabilisation des frais de production et du coût des emprunts

Les instructions budgétaires et comptables précisent que les biens produits par le service sont comptabilisés à leur coût de production, et que ce coût est égal au coût d'acquisition des matières consommées, augmenté des autres coûts engagés, au cours des opérations de production, c'est-à-dire des charges directes et des charges indirectes qui peuvent être

raisonnablement rattachées à la production du bien ou du service hors frais d'administration générale. Les charges directes de production comprennent, notamment, les frais de personnel.

Lorsque la collectivité dispose des compétences techniques, juridiques, notamment dans les domaines du montage d'opérations et de la gestion de projet, elle peut réaliser ces opérations en interne. Pour la construction de la NRL, la région a repris une direction d'opération spécifique en dehors de la direction régionale des routes, la DORL. Ses charges de personnel ont été de 5,3 M€ sur la période 2010 à 2020.

Ces dépenses s'analysent en des charges qui pouvaient être rattachées à la production de l'immobilisation concernée. Aussi, la région aurait pu les réimputer en dépenses d'investissement par le biais de la procédure des travaux en régie. Cela lui aurait permis de l'intégrer dans l'assiette des financements du projet.

De même les charges d'emprunt et leurs accessoires pourraient être comptabilisés dans le coût de la NRL. La nomenclature M57 qu'applique la région dans le cadre de l'expérimentation à la certification de ses comptes prévoit une option comptable pour le traitement des coûts d'emprunt directement attribuables dans le coût d'un actif dit « éligible ». Ces coûts peuvent être inclus uniquement lorsqu'ils concernent la période de production de cet actif, jusqu'à la date d'acquisition ou de réception définitive.

3.3.2 La prospective financière

L'analyse prospective réalisée par la région constatait une dégradation de la capacité de désendettement soit 11,7 années sur ses comptes 2020. Compte tenu du niveau élevé de recours à l'emprunt, l'annuité de la dette réduisait d'autant l'épargne nette dégagée. En 2021, le recours à l'emprunt a été de 140 M€ portant l'encours de dette à plus de 1,3 Md€. Cependant, l'amélioration de la capacité d'autofinancement sur cet exercice a permis de réduire la capacité de désendettement à 9,7 années.

La région n'a pas été en mesure d'actualiser l'analyse prospective réalisée fin 2020. Elle avance la fragilité de cet exercice dans un contexte de relance nationale et territoriale. Un travail prospectif a commencé depuis la rentrée 2021 avec son AMO pour préciser ses besoins de financement à venir et garantir sa capacité budgétaire et sa solvabilité vis-à-vis de ses partenaires financiers.

Le rapport de présentation du budget primitif 2022 indique poursuivre deux objectifs : « amorcer le redressement financier de la région et mettre en œuvre les projets de la nouvelle mandature ». La capacité de financement brute est prévue en progression à hauteur de 140,7 M€, abondée par les subventions du fonds social européen (FSE), du fonds européen de développement régional (FEDER) et le versement de la participation de l'État dans le cadre du plan pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) 2019-2023. En section d'investissement, une inscription de 55 M€ de subventions d'État pour la nouvelle route, qui n'a pas été justifiée, permet de limiter le recours à l'emprunt à 52,6 M€, soit une amorce de désendettement prévue à hauteur de 12,9 M€.

La région indique que sa trajectoire financière sera actualisée en 2022, en intégrant les données sur la NRL mais aussi celles du programme de la mandature et que sa stratégie financière sera de stabiliser, voire de réduire, l'encours de sa dette et de ramener son ratio de

capacité de désendettement à moins de neuf ans, conformément au cadre national fixé pour les régions.

Le nouvel accord de financement entre l'État et la région n'évoque pas de calendrier pour la terminaison du chantier NRL. La région prévoit sa mise en service totale à l'horizon 2028. Ce report lui permet de ne pas avoir à mobiliser dans l'immédiat de nouveaux emprunts dont le montant a été plafonné à 213 M€ pour l'achèvement de la route.

L'analyse réalisée par la chambre porte sur les années 2022 à 2025. Il a paru à la chambre plus adéquat d'arrêter la capacité d'autofinancement à la moyenne constatée sur les exercices 2015 à 2021, soit 130 M€. Compte tenu de l'augmentation des taux d'intérêts (notamment celle liée à la progression du taux du livret A), cette capacité d'autofinancement pourrait être moindre.

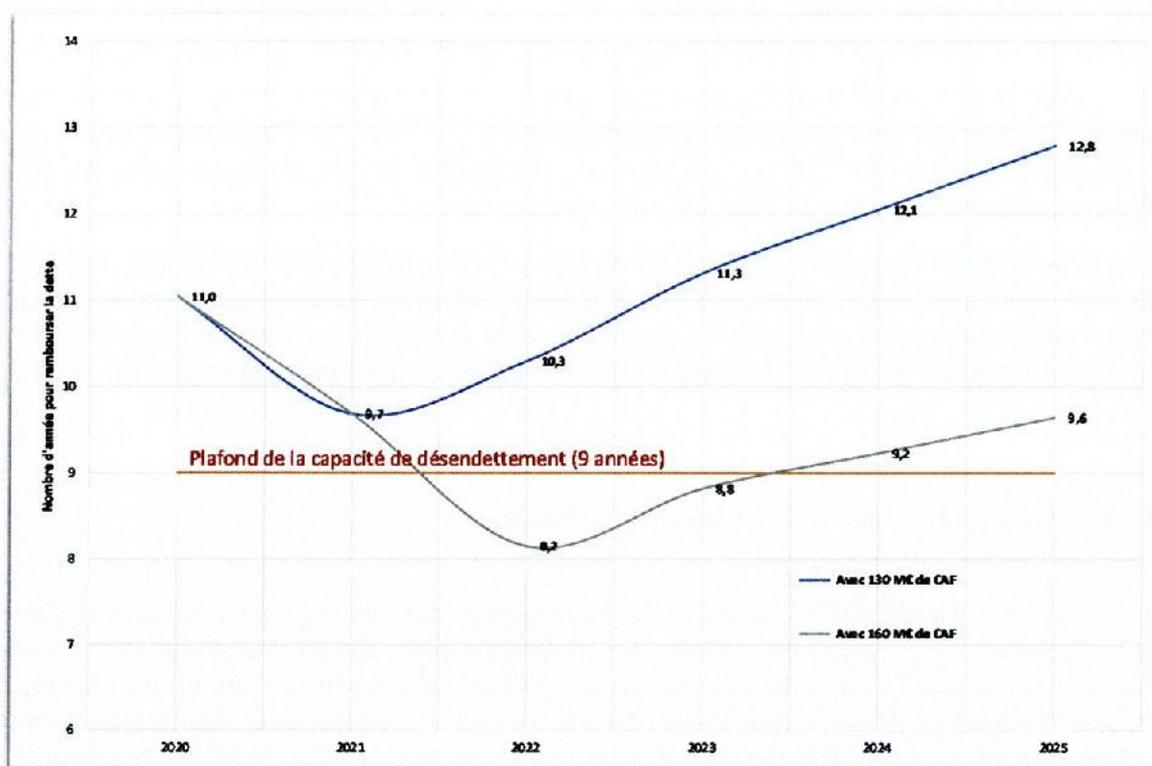
Les dépenses d'achèvement de la NRL, évaluées par ce nouvel accord à 846 M€, sont étalées sur six années (2022 à 2027)¹⁷, les autres dépenses d'équipement (137 M€) et les subventions d'équipement (99,4 M€) s'appuient sur les moyennes constatées entre 2015 et 2021.

Avec 130 M€ de capacité d'autofinancement, la région ne serait pas en mesure de tenir dans la durée le ratio de désendettement de neuf années. Une diminution des charges courantes de 20 à 30 M€ serait en mesure de permettre le respect de ce ratio. Cela impliquerait notamment une réduction des aides à la continuité territoriale ou des charges de personnel, par exemple¹⁸. Ce n'est qu'en dégageant ce niveau d'épargne, qui n'a été atteint qu'en 2015, que la région peut maintenir le ratio de désendettement au niveau prudentiel fixé.

¹⁷ 50 M€ en 2022 puis 159,2 M€ à compter de 2023 et jusqu'en 2028.

¹⁸ Cf. sur ces deux sujets les rapports d'observations définitives de la chambre « Dispositif d'aide à la continuité territoriale » et « La gestion des ressources humaines » de la région publiés respectivement les 3 décembre 2019 et 2 août 2021

Graphique n° 8 : Prospective 2021-2025 CAF à 130 M€ et à 160 M€



Source : CRC

3.3.3 Un nouveau soutien financier de l'État

Les dernières évaluations du coût final donné au COPIL de mars 2021 faisaient apparaître un coût final de 2,4 Md€ correspondant à 150 % de l'estimation initiale en 2010. L'État, via l'AFITF, avait pris un engagement financier limitatif, qui se traduisait par un montant maximal de contribution financière et n'avait donc pas à connaître d'éventuelles augmentations du montant à supporter par le maître d'ouvrage.

De fait, la nouvelle majorité du conseil régional, élue en 2021, a fait de la renégociation de ce plafond auprès de l'État une de ses priorités. Ainsi, la délibération de l'assemblée plénière du 27 octobre 2021, acte l'engagement de « *negocier auprès de l'État une contribution financière complémentaire, fondée sur une répartition conforme à celle ressortant des précédents accords de Matignon et garantissant la prise en compte partagée des évolutions du coût du projet* ».

Par l'accord du 16 mars 2022, signé par le Premier ministre et la présidente de la région, l'État s'engage à financer la construction d'un second viaduc, en lieu d'une place d'une digue, à hauteur de près de 50 % (le FCTVA étant pris en compte), sous un plafond de dépense de subvention de 281 M€.

Le FCTVA s'ajustera, quant à lui, automatiquement en fonction du volume de dépenses nouvelles constatées au compte administratif. Sur la base d'un nouveau volume de dépenses pour travaux évalué à 846 M€ TTC (soit, pour les 2,5 km restants, plus de 338,4 M€ par kilomètre). La dotation supplémentaire de FCTVA atteindrait environ 139 M€, la déduction

faite des subventions supplémentaires perçues en TTC étant supprimée depuis 2021, dans le cadre d'une réforme du FCTVA. Le soutien de l'État sur cette opération pourrait ainsi dépasser le milliard d'euros (sans atteindre cependant 50 % du montant estimé de la dépense totale).

Avec ce nouveau financement, la région supportera quant à elle un peu plus de la moitié des nouveaux travaux prévus pour le deuxième grand viaduc, soit un financement prévu de sa part à hauteur de 426 M€ TTC, et une nouvelle possibilité de recourir à des prêts sur fonds d'épargne à hauteur de 50 % de cette somme, soit 213 M€.

Avec cette nouvelle participation, compte tenu des financements de l'État et européens, mais hors aléas, qui pèsent encore jusqu'à l'achèvement de la NRL, sa participation totale à 46 % du coût total évalué à 2,5 Md€, pourrait atteindre 1,15 Md€, soit 70 % de plus de ce qui avait été initialement inscrit dans les accords signés en 2010, pour mémoire 669 M€.

3.4 Préserver les enjeux environnementaux

Dans sa communication institutionnelle, la région présente la création de cet axe routier moderne comme un véritable projet de développement durable respectueux de son environnement grâce à un assainissement protégeant le milieu marin des pollutions, à un projet ambitieux de récifs artificiels, à la facilitation des transports collectifs et des modes doux de déplacement ainsi qu'à l'arrêt des opérations de sécurisation de la falaise qui en dégradent l'écosystème.

La construction de la NRL fait l'objet d'enjeux environnementaux majeurs en raison des impacts subis par les milieux marins et terrestres en phase de chantier ainsi qu'en raison des effets perdurant à long terme.

3.4.1 Les impacts du projet sur l'environnement

3.4.1.1 Des impacts bien identifiés ?

Les impacts et les risques liés à l'opération sont nombreux et listés de manière exhaustive dans l'étude d'impact ainsi que dans les différents avis des instances environnementales. L'état actuel des connaissances est parfois insuffisant, notamment au niveau de la dynamique hydro-sédimentaire. Les incertitudes demeurent quant à son évolution à moyen et long terme, ne permettant pas d'en évaluer correctement les effets.

De manière synthétique, les principaux impacts attendus concernent les écosystèmes terrestres et marins.

S'agissant des écosystèmes terrestres, la construction de la digue entraîne une modification du trait de côte, dont l'éloignement perturbe l'action de la houle et la diffusion des embruns marins sur la falaise maritime. La diminution des embruns salés pourrait ne plus permettre de limiter le développement des espèces exotiques envahissantes. La digue, qui constitue également un frein aux circulations hydrologiques en pied de falaise, pourrait en déstabiliser les flancs au droit de l'ouvrage. Des perturbations sont également prévisibles au niveau des zones d'exploitation des carrières dont sont extraits les matériaux nécessaires à la construction de la route.

Le chantier présente par ailleurs de forts impacts sur les écosystèmes marins. Si le viaduc n'a d'effets que sur les zones d'appui de ses piles, la construction des digues entraîne la destruction d'organismes aquatiques et de colonies coralliennes, notamment du banc des Lataniers, par recouvrement direct ou progressif en raison de la dispersion de matière en suspension (MES). Les biocénoses littorales risquent une déstructuration du fait de la modification de la dynamique sédimentaire et de l'hydrodynamisme littoral.

Enfin, des perturbations importantes de la faune marine sont prévisibles du fait de la destruction ou de la réduction de l'habitat ainsi que de la destruction de la base de la chaîne alimentaire des cétacés, particulièrement du grand dauphin de l'Indopacifique qui est une espèce classée « en danger d'extinction » par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) depuis 2010. L'ensemble de la mégafaune marine devrait également être affectée par le bruit causé par le chantier, surtout lors des travaux en mer. Sont également possibles des collisions avec l'avifaune ou la mégafaune marine en phase chantier, ainsi que l'échouage d'oiseaux notamment lors de chantiers nocturnes.

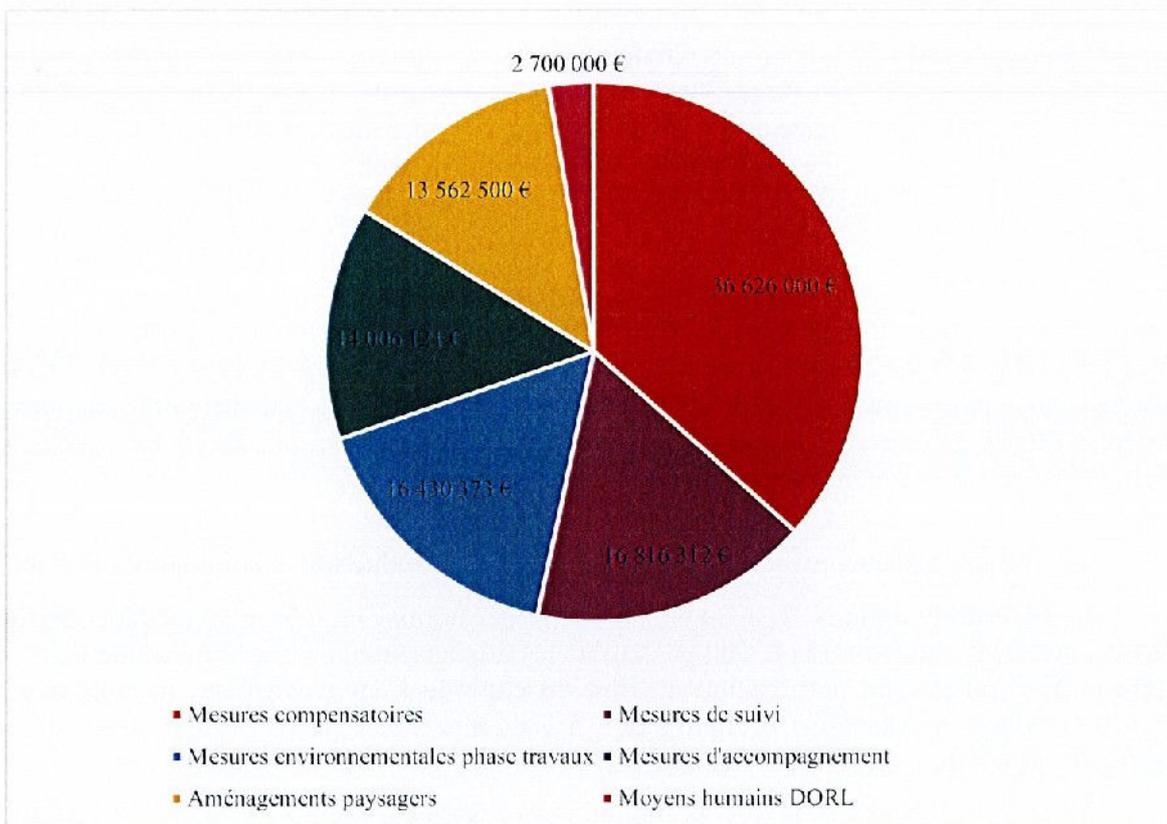
3.4.1.2 La mise en œuvre des mesures d'évitement, réduction et compensation (ERC)

La réalisation de la NRL a été conditionnée par la mise en œuvre de mesures définies par trois arrêtés d'autorisation prenant en compte les impacts attendus sur l'environnement : un arrêté préfectoral portant autorisation au titre du code de l'environnement, modifié à trois reprises, et deux autorisations de dérogation à l'atteinte aux espèces protégées au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

En application de ces textes, la région s'est engagée à mettre en œuvre 147 mesures d'ERC, pour un montant de l'ordre de 100 M€, soit 4 % du montant global de l'opération. Ces montants pourraient être amenés à évoluer du fait de la prolongation de la durée des travaux (les prestations de contrôles extérieurs et de suivi, par exemple, devraient être poursuivies sur toute la durée des chantiers). Mi 2021, la région estimait le surcoût à 13,7 M€.

La pertinence du nombre et du montant des mesures compensatoires aurait pu toutefois être questionnée, dans le cadre de la construction d'une digue que la région qualifiait elle-même de « *très impactante pour l'écosystème, et ce, de façon irréversible* » (d'un point de vue écologique terrestre). Comptent ainsi parmi les mesures compensatoires l'élaboration de plans de conservation pour la balcine à bossa et les dauphins ; le financement d'études d'une thèse sur les oiseaux marins et les infrastructures, l'approfondissement des connaissances sur les moyens de lutte contre la liane papillon.

Graphique n° 9 : Mesures environnementales, en masse financière



Source : région, d'après le DEMO

L'ensemble des engagements de la région est synthétisé dans un dossier des engagements du maître d'ouvrage (DEMO) réalisé en décembre 2013. Celui-ci devait permettre d'informer le public et de servir de référence pour le contrôle de la mise en œuvre effective des dispositions environnementales lors de la réalisation du projet et de l'élaboration du bilan lors de la mise en service de l'infrastructure.

Alors qu'une nouvelle version de ce document aurait dû être établie, une fois les autorisations administratives obtenues, ce travail de mise à jour n'a pas été réalisé. Un nouveau document devrait également être réalisé une fois les travaux achevés.

Le nouvel accord entre l'État et la région du 16 mars 2022 prévoit que ces mesures pourront, le cas échéant, être adaptées pour tenir compte de l'évolution de la nature du projet entre La Grande Chaloupe et La Possession, sans pour autant en réduire le niveau d'ambition.

Un parti d'aménagement plus favorable à l'environnement pourrait permettre, selon la chambre, d'ajuster les mesures d'accompagnement et de compensation à mettre en œuvre par la région. À ce propos, la région précise dans sa réponse à la chambre, d'une part, que la réduction prévue des digues ne nécessiterait plus la remaritimation de la falaise compte tenu d'une plus grande diffusion d'embruns et, d'autre part, que les mesures environnementales devraient s'adapter à la réalité des impacts mesurés, notamment sur les biocénoses marines dont le banc des Lataniers en baie de La Possession.

La chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 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.

3.4.2 Une réponse en matière de transport public retardée et partielle

3.4.2.1 Des indicateurs de développement durable en matière de transport qui ne progressent pas

Une étude de l'INSEE publiée en 2014 soulignait que la part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail était faible (5 %) et stable depuis 1999. Des Réunionnais qui travaillent hors de leur commune de résidence, une grande majorité optaient pour la voiture (91 %), alors que seulement 4 % utilisaient les transports en commun. Les actifs occupés se déplaçant pour leur trajet domicile-travail en voiture, transports en commun ou deux-roues parcouraient en moyenne 25,3 km chaque jour. Cette étude analysait que les déplacements domicile-travail, concentrés sur des plages horaires limitées, contribuaient à l'engorgement du réseau routier et constatait un retard par rapport à la France métropolitaine où la part croissante des transports en commun représentait 15 % des trajets en 2011, soit près de trois fois plus qu'à La Réunion.

Les indicateurs de développement durable depuis 20 ans montrent que la voiture reste le mode de déplacement privilégié sur l'île de La Réunion (66 % des déplacements) devant les déplacements à pied (25 %) et en transport en commun (7 %) en 2017. La distance des navettes domicile-travail progresse de 10,5 à 11,3 km entre 2007 et 2018. La part des déplacements domicile-travail en voiture progresse aussi de 77 à 80 % entre 2007 et 2020. La chambre note que les progrès en matière de transport en commun sont faibles depuis l'étude de l'INSEE alors que l'objectif de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est ambitieux en visant une part des déplacements en transport en commun à 14 % en 2028.

La construction de la NRL s'insère dans cette problématique puisqu'elle mutualise à la fois une infrastructure routière et un projet de TCSP. Ce projet a justifié des financements européens et nationaux sous forme de subventions ou de prêts accordés à la région. Une emprise supplémentaire a été prévue pour accueillir, en plus de la route, un TCSP guidé et les ouvrages ont été dimensionnés pour être compatibles avec un mode ferroviaire léger (de type tramway) et une voie sécurisée pour les cyclistes. Toutefois, les retards dans la construction de la NRL retardent la mise en œuvre modeste de 18 km de TCSP initialement prévus.

3.4.2.2 Quel partage entre différents modes de déplacement à terme ?

Une fois la NRL totalement livrée, la sécurité de l'axe et le confort de conduite seront nettement améliorés. La nouvelle infrastructure restera limitée à 90km/h et son tracé effacera les deux virages serrés au niveau des pointes du Gouffre et de la Ravine à Malheur (avec une vitesse réduite à 70km/h et l'absence de visibilité). Les temps perdus dans la congestion du trafic seront réduits pour les futurs usagers des bus circulant sur voies réservées sur la totalité du parcours dans les deux sens.

Les voies sur digues, d'une largeur de 34 m, permettent d'accueillir une route 2x2 voies avec bande d'arrêt d'urgence (BAU), un TCSP pour bus (ou tramway en mode léger) sur chaque voie ainsi qu'une piste cyclable séparée. En revanche, le grand viaduc, d'une largeur de 28,9 m, ne permet pas d'accueillir sur les deux sens de circulation à la fois un TCSP ainsi qu'une piste cyclable séparée. La chambre note que, dans sa réponse, la région entend mettre en service des couloirs de bus dans les deux sens de circulation sur le viaduc et différer la mise en service de la voie cyclable.

Conçue pour être livrée avec des voies réservées facilitant la circulation d'un TCSP, la nouvelle route offrira à terme la possibilité d'un passage pour un TCSP ferré guidé dans les deux sens. Il s'agit ici d'une préfiguration d'un potentiel préservant l'avenir à l'instar d'autres axes (RN7, boulevard sud à Saint-Denis).

Cependant, la mise en service de ce TCSP ferré nécessitera pour le grand viaduc la réduction de la BAU à deux mètres en largeur et la circulation des cyclistes sur la BAU comme sur la route du littoral actuelle, sans plus de sécurisation, à défaut d'une mise en encorbellement de la voie pour cyclistes, solution à ce jour ni actée, ni réévaluée comme le précise la région dans sa réponse à la chambre.

Ainsi, après la mise en service partielle de la NRL comprenant deux voies de bus sur le grand viaduc au lieu d'une, les voies réservées aux bus atteindraient 15 km, selon la réponse de la région à la chambre. Cette longueur correspond à 83 % de l'indicateur initial du linéaire de 18 km à livrer et figurant dans ses engagements au titre du programme opérationnel FEDER 2014-2020. Sur l'axe Saint-Denis - La Possession, les voies réservées au TCSP s'étendraient ainsi sur 60 % du parcours total.

CONCLUSION CHAPITRE TROISIÈME

Si 80 % de la NRL est déjà construite, le raccordement anticipé permettra la mise en service une portion de l'ordre de 70 % de cette nouvelle route, au plus tard début 2023 selon la région. La route ne mettra pas totalement en sécurité la circulation vis-à-vis de la falaise ni fin aux basculements sur 30 % du parcours. Il faudra attendre l'achèvement de la portion entre La Grande Chaloupe et la commune de La Possession par la construction d'un nouveau viaduc d'ici 2028, selon la région.

Une quinzaine de kilomètres de TCSP par voies de bus serait mise en service, soit plus de 80 % de l'indicateur initial prévu. Cette longueur de voies de bus correspond à 60 % du parcours entre les communes de Saint-Denis et de La Possession. Quant à la mise en service d'une voie séparée et dédiée aux cyclistes, elle a été différée.

Aussi, la région étudie des solutions moins consommatrices en matériaux pour pouvoir terminer la route d'ici 2028, après un nouveau cycle d'études et de travaux.

En tout état de cause, la collectivité régionale devrait être amenée à revoir ses niveaux prévisionnels de dépenses, principalement en fonctionnement, pour pouvoir respecter les ratios de solvabilité qu'elle s'est fixée, eu égard à sa dette atteignant 1,3 Md€ fin 2021, à moins de rechercher des recettes supplémentaires. Le coût global qui devrait dépasser 2,5 Md€ pour 12,3 km de route, représente plus de 200 M€ par kilomètre.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des sigles utilisés.....	56
Annexe n° 2. Historique du projet NRL.....	57
Annexe n° 3. Liste des mesures compensatoires	63
Annexe n° 4. Analyses financières prospectives.....	64

Annexe n° 1. Liste des sigles utilisés

AE : Autorité environnementale

AMO : Assistant à la maîtrise d'ouvrage

AMOE : Assistant à la maîtrise d'ouvrage dédié aux questions environnementales

APS : Avant-projet sommaire

AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France

BEI : Banque européenne d'investissement

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

BTP : secteur du bâtiment et des travaux publics

CAA : Cour administrative d'appel

CDNPS : Commission départementale de la nature, des paysages et des sites

CE : Conseil d'État

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CNPN : Conseil national de protection de la nature

CSPS : Coordonnateur en matière de sécurité et de protection de la santé

CSRPN : Comité scientifique régional de protection de la nature

COSER : Comité de suivi des engagements de la région

COSCI : Comité scientifique ; groupe d'expert scientifique sur les mesures environnementales

COTECH : Comité technique de suivi des mesures environnementales du chantier

COPIL : Comité de pilotage

DDE : Direction départementale de l'Équipement

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DORL : Direction de l'opération route du littoral (Région)

DRC : Demande de rémunération complémentaire

DUP : Déclaration d'utilité publique

FCTVA : Fonds de compensation de la Taxe sur la valeur ajoutée

NRL : Nouvelle route du littoral

PO : Programme opérationnel

SDC : Schéma départemental des carrières

TA : Tribunal administratif

TCSP : Transport en commun en site propre

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Annexe n° 2. Historique du projet NRL

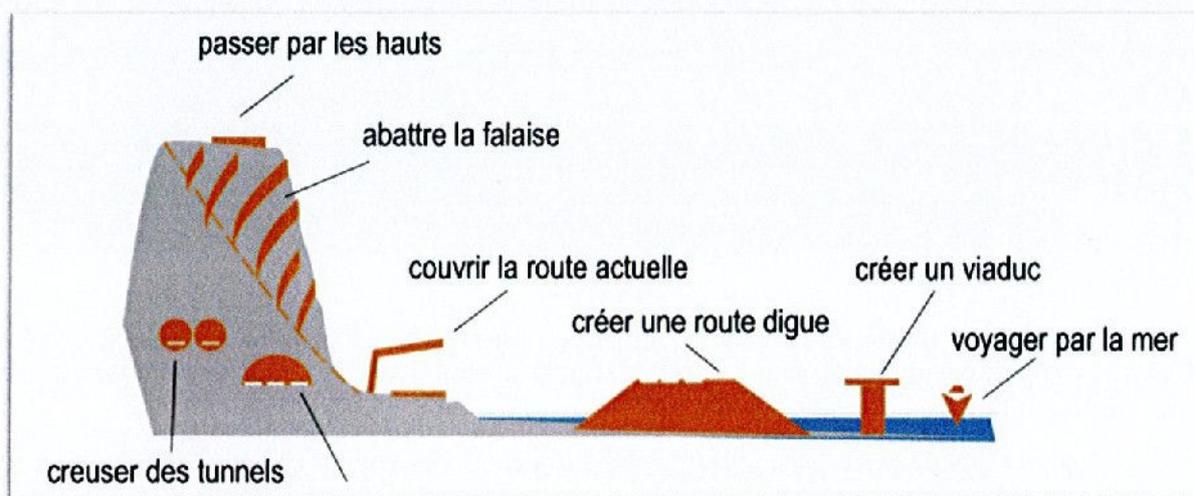
Les études jusqu'en 2008, année du transfert du projet à la région

Dès 1994, une série d'études de variantes larges pilotée par la direction départementale de l'équipement (DDE) avait abouti à un premier débat public en 1995. À la suite de ce débat, les premières études ont été lancées pour une solution littorale soumise à un premier comité d'experts mis en place. Une des conclusions du comité a été que la route du littoral ne pourrait jamais être parfaitement sécurisée et qu'il conviendrait de la remplacer par une nouvelle infrastructure.

Les études d'une solution littorale se sont poursuivies, toujours sous le pilotage de la DDE. De 1998 à 2005, l'État donne la priorité à la Route des Tamarins. En parallèle, la région avançait sur un projet de tram-train. Les études sur la nouvelle liaison entre Saint-Denis et l'Ouest (NLSDO, ancien nom de la NRL) étaient toujours en cours en 2005.

Concernant les différents partis d'aménagement des études préliminaires de 2005-2006, le schéma suivant synthétise les sept options stratégiques de base qui peuvent se combiner entre elles et comporter plusieurs tracés.

Schéma n° 6 : Options stratégiques de base

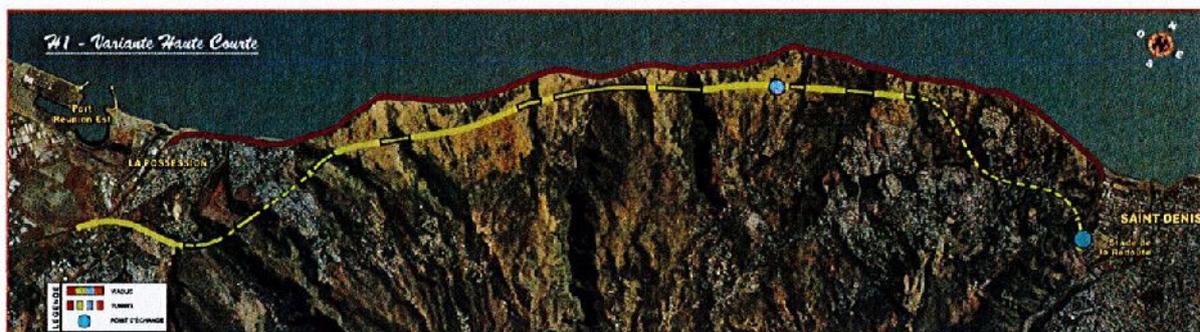


Source : région

Au vu de l'importance du trafic et des conditions de mer, l'option de « voyage par la mer » a été écartée. La coupure de la route pour les travaux de sa couverture ou son élargissement, associée aux contraintes d'exploitation et risques persistants d'éboulement ont écarté ces solutions. Il en est de même pour la variante « abattage de la falaise » au regard de son impact environnemental et de son inefficacité contre les risques maritimes. Les solutions en secteur montagneux, avec ou sans tunnel, ont été écartées en raison des contraintes techniques et environnementales. Ce sont les options littorales, avec ou sans tunnel, et comportant des digues et/ou des viaducs qui ont été alors privilégiées.

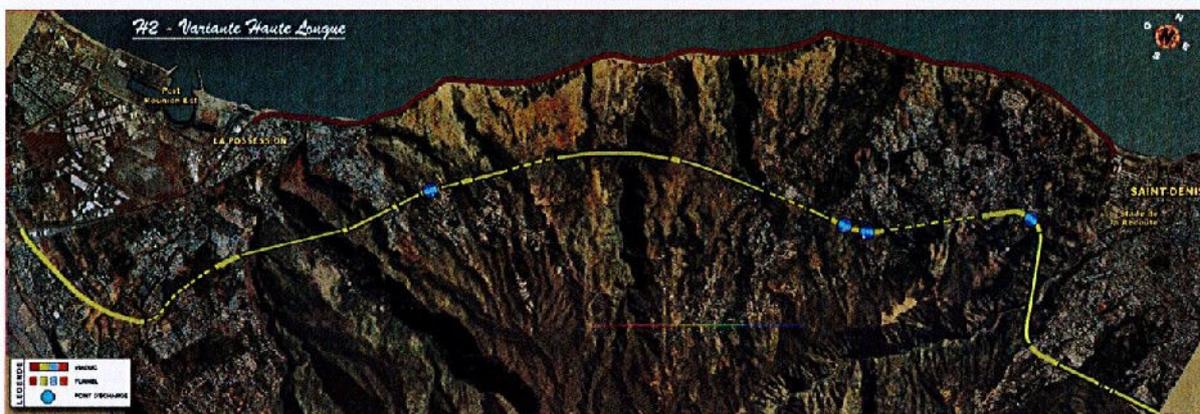
Concernant les aménagements par les Hauts (massif de la Montagne), trois tracés par les Hauts ont été envisagés :

Carte n° 2 : Tracé à 200 m de hauteur, 15 km de longueur, comprenant 3 750 m de tunnel (dont un de 3 100 m à l'est) « H1 »



Source : région

Carte n° 3 : Tracé à 400 m de hauteur, 22 km de longueur, se raccordant du - boulevard sud de Saint-Denis à la RN 1 en rive droite de la rivière des Galets « H2 »



Source : région

Une option mixte passait par le golf : ce fuscau se raccorde au niveau du golf du Colorado et part ensuite vers Sainte-Clotilde. Entre la Montagne et La Possession, il se situe à une altitude intermédiaire (environ 300 m).

Les options de tracé par les Hauts se heurtaient à des enjeux environnementaux et des contraintes réglementaires rédhibitoires (espaces remarquables du Littoral, espèces protégées). Elles ne répondaient pas non plus de manière optimale aux objectifs poursuivis en termes de faisabilité technique du projet, de contraintes et de gestion en exploitation. Dans ces conditions, l'aménagement par les hauts n'a pas été retenu ni fait l'objet de poursuite d'études.

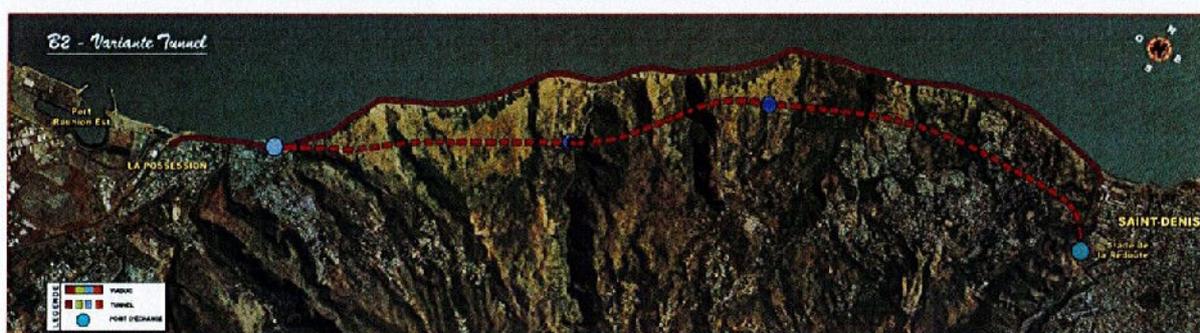
S'agissant des aménagements par le littoral, les familles étudiées comportent des sections terrestres (tunnels) ou maritimes (viaduc ou digue).

Carte n° 4 : Tracé dit « B1 » digue – viaduc et tunnel



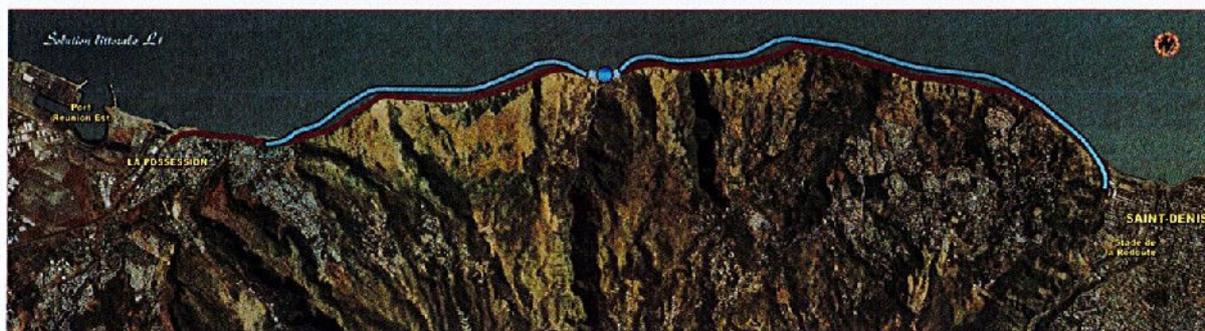
Source : région

Carte n° 5 : Solution entièrement en tunnel « B2 »



Source : région

Carte n° 6 : Options entièrement en mer (digue et /ou viaduc).



Source : région

Les tunnels routiers sont des ouvrages complexes qui nécessitent d'importantes précautions en matière de sécurité. Les normes en la matière ont été fortement renforcées depuis le drame du tunnel du Mont-Blanc. Elles conduisent à en faire des ouvrages très onéreux en investissement comme en exploitation (le coût d'exploitation annuel d'un tunnel est évalué à près de 10 % du montant de l'investissement).

En investissement, les ratios suivants ont été utilisés dans le cadre des études de faisabilité (valeur avril 2006, montant IIT) :

- tunnels : 108 858 €/m ;

- viaducs : entre 69 213 €/m (viaduc long) et 76 066 €/m (viaduc court) ;
- digues : ratio estimé entre 45 000 €/m et 60 000 €/m.

Il fallait prendre en considération la sécurité aux têtes de tunnel sous la falaise, le risque de congestion, en particulier à l'entrée de Saint-Denis, les gabarits des convois exceptionnels et le transport des matières dangereuses (ex : carburants des avions pour l'aéroport).

Les tunnels ne permettaient pas d'offrir des options satisfaisantes pour les cyclistes (interdiction formelle en tunnel). Ils offraient cependant l'avantage de minimiser les impacts paysagers et les emprises sur le milieu terrestre ou maritime mais pouvaient par contre impacter des masses d'eau souterraines.

À l'issue de ce processus d'études, les options avec tunnel ont été écartées en raison de leur coût, des impacts lors des traversées à l'air libre dans des milieux sensibles (notamment La Grande Chaloupe), des risques subsistant aux têtes de tunnel ou liés à l'exploitation de ces ouvrages (incendie, etc.) et, enfin, des caractéristiques géométriques réduites (difficulté d'insérer des voies pour les transports en commun et modes doux).

À la suite de l'effondrement de mars 2006, une concertation conduite sur la base des études disponibles en 2005 et menées en 2006 aboutissait au choix de la variante littorale dite « B1 » (carte n° 4), par décision de l'État de décembre 2006.

De fait, en août 2006, la région, appelée à émettre un avis sur la proposition émise par l'État, tout en rappelant que la route du littoral et sa sécurisation relevaient de la compétence de ce dernier, avait exprimé à l'unanimité une préférence pour le tracé « B1 » sous réserve de la consolidation des éléments techniques par la DDE, d'un financement régional complémentaire à celui, principal, de l'État dont, par ailleurs, l'effort ne devait pas porter atteinte au financement d'autres opérations routières ou de transport sur l'île.

Un comité d'experts (présidé par M. Jean Berthier) est mis en place par décision du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pour définir les conditions d'une sécurisation définitive de la RL avec des préconisations pour la variante « B1 ». Ce comité rend son rapport sur la « détermination de la position de la nouvelle route du littoral entre Saint-Denis et La Possession à la Réunion » le 30 mars 2007.

« Au moment où la Région va prendre en charge la maîtrise d'ouvrage de dossier complexe », la ministre de l'écologie, et du développement durable demande l'avis du comité d'expert mis en place par l'État fin 2006 sur trois points en l'autorisant à nouveau à mobiliser le réseau scientifique et technique du ministère (CETMEF, SETRA). Il rendra le 21 février 2008 un rapport complémentaire et le 21 décembre 2008 un rapport définitif.

Le choix technique opéré pour sécuriser la route du littoral résulte d'un processus ancien de réflexion piloté par l'État jusqu'à la fin de 2007, sur lequel la région a été consultée et poursuivi après le transfert des routes à la région.

Le transfert des routes nationales à la région

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a organisé le transfert aux collectivités territoriales des routes nationales d'intérêt local (RNIL) et des services participant à l'exercice des compétences routières (les parcs départementaux de l'équipement). L'article 19 de cette loi permettait de transférer la propriété des routes nationales soit au département, soit à la région. Pour La Réunion, la région a repris l'exercice des compétences à compter de 2008 par le décret n° 2007-424 du 23 mars 2007.

L'arrêté préfectoral du 12 décembre 2007 détaille le linéaire des routes (soit 357 kilomètres dont 103 kilomètres de réseau à 2x2 voies), dépendances et accessoires

Dans ce cadre, le directeur d'opération Route du Littoral (DORL) a été mis à disposition de la région du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008, ainsi que les autres agents de la DDE (Pôle Grand Travaux Routiers (PGPR) du Pôle Régional d'Orientations stratégique et prospective pour l'Équipement du Territoire (PROSPET), qui l'assistaient en appui : un ingénieur, un technicien, un secrétaire).

La commission permanente de la région du 26 décembre 2007 a approuvé la passation des avenants permettant la continuité des contrats passés par l'État et l'engagement des nouveaux contrats dont les procédures de consultation étaient en cours. L'arrêté préfectoral n° 4399 du 31 décembre 2007 a transféré les marchés publics et les conventions ayant pour objet les routes nationales, à la région, en ce compris les contrats, marchés et conventions en cours sur le projet de la NRL. Ainsi, les études ont suivi leur cours normal telles qu'engagées par l'État, comme le marché d'étude d'avant-projet sommaire (APS) notamment de la sécurisation de la route, confié par l'État à SCETAUROUTE.

La région souligne l'état de dégradation avancé de la RL qui lui a été transférée, selon elle, avec en particulier la carapace en tétrapode fortement déstructurée ou incomplète, ne protégeant plus la route comme à son origine, ainsi que des ouvrages d'art fortement détériorés eux aussi, faute d'entretien régulier et constant par l'État, parfois proches de la rupture.

Le premier protocole État-région en janvier 2007

Dans le cadre du transfert des routes nationales à la région, ce protocole prévoyait deux projets dissociés : une NRL sécurisée à 2x2 voies d'une part et un Tram Train en tunnel pour passer le massif de la Montagne d'autre part. Il acte, s'agissant de la NRL, un phasage et une route à péage, en se fondant sur le choix du tracé de la solution « B1 » et chiffre les travaux à 930 M€ TTC en deux tranches (2007-2013 et 2013-2017).

Pour la première tranche des travaux routiers « dont l'engagement est prévu en 2009 », qui devait porter sur les digues et viaducs en mer à construire, le taux d'intervention de l'État était fixé à 59 % du montant TTC des travaux. S'agissant de la seconde tranche de travaux à réaliser dans le cadre d'une concession conformément à l'article L. 153-1 du code de la voirie routière (viaducs, digues et tunnels), la subvention de l'État, incluant le remboursement de la TVA au concessionnaire, aurait été calculée sur la base de 22 % de la contribution publique nécessaire à la concession pour la seconde tranche.

Concernant le projet de tram-train, évaluée à 1,3 Md€, la contribution de l'État est estimée à 435 M€, sous la forme de l'avantage procuré par l'article 217 undecies du CGI, non déterminable au moment de la signature du protocole, et de subventions directes des ministères chargés des transports, de l'aménagement du territoire et de l'outre-mer.

Le préfet de La Réunion a saisi la mission régionale d'expertise économique et financière (MREEF) de la trésorerie générale de l'île qui a rendu un rapport en octobre 2009 sur la soutenabilité financière pour la région du projet de tram-train, la région ayant fait le choix de recourir pour sa réalisation à un contrat de partenariat public privé (PPP).

Le projet de tram train faisait naître, selon les hypothèses de coûts actualisées dans cette étude, un besoin de financement annuel entre 100 et 110 M€ et un coût d'investissement de 1,6 Md€ (+ 25 %). La région demandait une dotation ferroviaire (de type TER) de l'ordre de 80 M€ à l'État et la révision du protocole avec une hausse de 160 M€ de l'aide de l'État. Elle

concluait sur un financement sans aide complémentaire pesant négativement sur la situation financière de la région pour de nombreuses années.

Pour la région, l'estimation de la solution « B1 » devait être réévaluée de 930 M€ à 1,3 Md€ TTC (pour une 2x2 voies simple), selon les premières évaluations du nouveau bureau d'études. La mise en place du péage pour financer les travaux de la tranche n° 2, tant en termes de tarif que de sa faisabilité juridique s'est avéré problématique. En effet, la RD41 ne peut être considérée comme un itinéraire alternatif, offrant un niveau de service largement inférieur et non empruntable par l'ensemble des usagers. Sur cette question du péage, la région indique avoir consulté le ministère qui ne lui aurait jamais répondu.

Enfin, la CAA de Bordeaux a annulé le 30 juin 2011 l'arrêté du 25 mars 2008 portant déclaration d'utilité publique (DUP) du projet de tram-train (partiellement annulé par le jugement du TA du 2 avril 2009), sanctionnant la méconnaissance des dispositions de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 relatifs aux grands projets d'infrastructures sur l'établissement d'un bilan socioéconomique réaliste, soulevant les lacunes sur les modalités de financement, les insuffisances dans l'évaluation des coûts d'investissement et d'exploitation et, enfin, l'incertitude sur l'effort financier de la collectivité.

Annexe n° 3. Liste des mesures compensatoires

Code	Montant estimé	Mesure	Délais de mise en œuvre	Déposé, en 2021	soit en % de la mesure	Respect du calendrier	Reductif/calculer 2020
MCW01	3 000 000 €	Définition, classement et gestion d'une zone de protection d'habitats marins remarquables Habitats et espèces visés : écosystèmes marins, coraux, zones littorales et récifs rochers principalement sur le territoire biologique de l'eau de conservation	Clonage de site : N2 Elaboration d'un plan de gestion : N3 Mise en œuvre du plan de gestion : N3 à N17	- €	0%	Le site de Sainte-Rose aurait été classé mais le règlement n'est pas	3 ans et demi
MCW02	615 000 €	Participation à l'élaboration de 2 plans directeurs de conservation (PDC) pour la balaine à bosse et les dauphins fréquentant les eaux côtières réunionnaises sous pilotage de la DEA1... mise en œuvre d'actions de ces PDC	Elaboration des plans de conservation : N3 Mise en place et réalisation des actions : N3 à N8	105 000 €	17%	Les PDC ont été élaborés, mais les actions ne sont pas mises en place (ou même encore en cours)	1 an et demi
MCW03	30 000 €	Mise en œuvre d'actions (du PNA) pour les tortues marines	Analyse et choix d'un site de ponte de Site : N3 Réalisation des actions de restauration : N3 Entretien et suivi : N3 à N8	299 333 €	100%	Ou pour l'essentiel, le suivi est en cours	
MCW04	640 000 €	Approfondissement des connaissances pour les remaniers marins en lien avec le projet NBL (balise à bosse et grand dauphin)	Conception de l'étude : N Lancement de l'étude et études de terrain : N1 à N3 Devenir des données : N3	- €	0%	Discussions en cours, pas encore de contractualisation avec l'université pour le financement d'une thèse	
MCW05	680 000 €	Amélioration des conditions de qualité des mammifères marins pour toute la durée du chantier	Appui pour la création et animation d'une structure porteuse du libé : observation responsable : N1 à N2 Communication, sensibilisation des usagers de la mer : N1 à N7	495 888 €	73%	Oui	
MCME	5 000 000 €	Mise en place d'une trame bleue marine par des aménagements spécifiques sur certaines infrastructures et l'insertion de récifs artificiels	Mise en place des récifs artificiels (étude, modification) : Fin des travaux sous-marins (fin 2020) Suivi de la mesure sur la colonisation en corail et en toute autre espèce : état initial N, puis suivi N05 à N10	1 172 977 €	20%	Seule l'insertion d'un module-test a été réalisée, la région a obtenu des reports de mise en œuvre de la mesure - AOT écartés	
MCT01	750 000 €	Acquisition de sites abritant les colonies de tortues vertes-sèches au sein d'un massif de la Montagne	Lancement des démarches d'acquisition foncière : N1 Acquis non progressés des terrains : N1 à N4	- €	0%	Prospection foncière toujours en cours	3 ans et demi
MCT02a	1 116 000 €	Mise en œuvre d'actions de restauration écologique d'habitats à fort valeur patrimoniale - Restauration écologique de reliques de forêts semi-sèches au sein du massif de la Montagne	Restauration sur les parcelles de restauration LIFE-COEXERUN : N1 à N8 Restauration sur les parcelles acquises lors de la mesure MCT01 : N3 à N13	520 309 €	47%	En cours	
MCT02b	1 085 000 €	Restauration d'habitats de k. à base via une dépose successive des filets sur une portion de la falaise afin de reconstituer un continuum écologique	Expense au choix de l'entreprise : N2 à N6 Dépose des filets : N8 Suivi de la recolonisation : N7 à N11	- €	0%	Sans objet, mesure postérieure à la mise en service de la NBL	
MCT02c	20 000 000 €	Restauration de la continuité de la falaise sur au moins 1 km	Evaluation faisabilité technique de déconstruction de la route linéaire : études et procédures : N1 à N3 Travaux de déconstruction de la route et de pose de filets : N7 Suivi de la recolonisation : N7 à N11	71 708 €	0%	Marché attribué, la réalisation dépend de la mise en service de la NBL	
MCT03	50 000 €	Participation à l'élaboration des plans sous pilotage DEA1... et mise en œuvre d'actions de PNA et PDC d'espèces végétales remarquables	Rédaction des PDC : N1 à N3 Mise en œuvre : N3 à N6	251 525 €	51%	PDC rédigés, pas de mise en œuvre	1 an et demi
MCT04		Lutte contre les ESB (redresse dans MCT2)		- €			
MCT05	49 000 €	Participation à l'élaboration des plans sous pilotage DEA1... et mise en œuvre d'actions de PNA et PDC d'espèces animales remarquables (avifaune)	Rédaction des PDC : N1 à N3 Mise en œuvre : N3 à N6	145 008 €	29%	PDC rédigés, une action aurait été mise en œuvre (pas de justification approuvée par la région)	1 an et demi
MCT06	39 000 €	Participation à l'effort de soin de la faune sauvage impactée	N1 à N27	38 099 €	25%	En cours	
MCT07a	10 000 €	Participation à la mise en œuvre de structures	N1 à N4	140 000 €	140%	Terminé	
MCT07b	23 000 €	Etudes expérimentales pour la définition et l'optimisation de récifs artificiels pour la recolonisation des oiseaux marins	N1 à N4 Suivi N45 à N10	19 338 €	8%	Phase 2 en cours	
MCT07c	25 000 €	Approfondissement des connaissances sur les moyens de lutte contre la larve papillon	N1 à N7	- €	0%	Etude en cours	
TOTALE	36 076 000 €			3 318 305 €	9%		

Source : CRC, d'après la décision n° 2013-07 de dérogation à une interdiction prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur les espèces protégées et le bilan environnemental semestriel n° 12 de la région (2^{ème} semestre 2020).

Annexe n° 4. Analyses financières prospectives

Tableau n° 10 : Prospective 2021-2025 CAF à 130 M€

En €	CA 2021	BP 2022	2023	2024	2025	Observation
= CAF brute	136 000 508	140 719 350	130 000 000	130 000 000	130 000 000	Moyenne 20015-2021
- Annuité en capital de la dette	64 313 148	65 500 000	72 367 863	82 510 304	81 514 803	
= CAF nette ou disponible (C)	71 687 360	75 219 350	57 632 137	47 489 696	48 485 197	
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	12 249 846	35 000 000	40 113 846	48 584 941	48 584 941	Dep. équip x 16,404%
+ Subventions d'investissement reçues	83 815 930	185 585 300	107 327 909	107 327 909	107 327 909	Dep. équip x40% NRL x33%
+ Produits de cession	1 049 463	1 500 000	0	0	0	
+ Autres immobilisations financières	0	1 470 000	0	0	0	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	97 115 239	223 555 300	147 441 755	155 912 851	155 912 851	
= Financement propre disponible (C+D)	168 802 599	298 774 650	205 073 892	203 402 547	204 398 048	
<i>Fl. propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>85,13%</i>	<i>122,18%</i>	<i>70,54%</i>	<i>117,10%</i>	<i>145,10%</i>	
- Dépenses d'équipement:	198 286 482	244 536 979	296 177 405	296 177 405	296 177 405	
Dont :						
. Nouvelle route du littoral	90 342 199	50 067 665	159 186 467	159 186 467	159 186 467	846 M€ sur 6 ans
. Autres dépenses d'équipement	107 944 283	194 469 314	136 990 938	136 990 938	136 990 938	Moyenne 2015-2021
- Subventions d'équipement versées	81 357 208	103 681 922	99 369 109	99 369 109	99 369 109	Moyenne 2015-2021
+/- Dons, subv. et prises de part	211 956	375 000	179 295	179 295	179 295	Moyenne 2015-2021
- Participations et inv. financiers nets	33 403 615	2 299 929	10 000 000	10 000 000	10 000 000	
+/- Var. autres dettes et cautionnements	-900	2 500	0	0	0	
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-144 455 762	-52 121 680	-200 651 917	-202 323 262	-201 327 761	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 614 352	-500 000	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-142 841 410	-52 621 680	-200 651 917	-202 323 262	-201 327 761	
Nouveaux emprunts de l'année	140 000 000	52 621 680	200 651 917	202 323 262	201 327 761	
En cours de la dette	1 317 120 857	1 304 242 537	1 432 526 590	1 552 339 548	1 672 152 506	
Capacité de désendettement	9,68	9,27	11,02	11,94	12,86	
Fonds de roulement	74 356 609	74 356 609	74 356 609	74 356 609	74 356 609	
Reprise ou abondement du fonds de roulement	-4 860 473	0	0	0	0	

Source : CRC

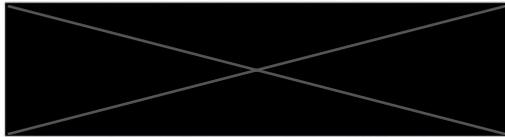
Tableau n° 11 : Prospective 2021-2025 avec CAF à 160 M€

En €	CA 2021	BP 2022	2023	2024	2025	Observation
= CAF brute	136 000 508	140 719 350	160 000 000	160 000 000	160 000 000	
- Annuité en capital de la dette	64 313 148	65 500 000	72 367 863	82 510 304	81 514 803	
= CAF nette ou disponible (C)	71 687 360	75 219 350	87 632 137	77 489 696	78 485 197	
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	12 249 846	35 000 000	40 113 846	48 584 941	48 584 941	Dep. équip x 16,404%
+ Subventions d'investissement reçues	83 815 930	185 585 300	107 327 909	107 327 909	107 327 909	Dep. équip x40% NRL x33%
+ Produits de cession	1 049 463	1 500 000	0	0	0	
+ Autres immobilisations financières	0	1 470 000	0	0	0	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	97 115 239	223 555 300	147 441 755	155 912 851	155 912 851	
= Financement propre disponible (C+D)	168 802 599	298 774 650	235 073 892	233 402 547	234 398 048	
<i>Fl. propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>85,13%</i>	<i>122,18%</i>	<i>70,54%</i>	<i>117,10%</i>	<i>145,10%</i>	
- Dépenses d'équipement:	198 286 482	244 536 979	296 177 405	296 177 405	296 177 405	
Dont :						
. Nouvelle route du littoral	90 342 199	50 067 665	159 186 467	159 186 467	159 186 467	846 M€ sur 6 ans
. Autres dépenses d'équipement	107 944 283	194 469 314	136 990 938	136 990 938	136 990 938	Moyenne 2015-2021
- Subventions d'équipement versées	81 357 208	103 681 922	99 369 109	99 369 109	99 369 109	Moyenne 2015-2021
+/- Dons, subv. et prises de part	211 956	375 000	179 295	179 295	179 295	Moyenne 2015-2021
- Participations et inv. financiers nets	33 403 615	2 299 929	10 000 000	10 000 000	10 000 000	
+/- Var. autres dettes et cautionnements	-900	2 500	0	0	0	
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-144 455 762	-52 121 680	-170 651 917	-172 323 262	-171 327 761	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 614 352	-500 000	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-142 841 410	-52 621 680	-170 651 917	-172 323 262	-171 327 761	
Nouveaux emprunts de l'année	140 000 000	52 621 680	170 651 917	172 323 262	171 327 761	
En cours de la dette	1 317 120 857	1 304 242 537	1 402 526 590	1 492 339 548	1 582 152 506	
Capacité de désendettement	9,68	9,27	8,77	9,33	9,89	
Fonds de roulement	74 356 609	74 356 609	74 356 609	74 356 609	74 356 609	
Reprise ou abondement du fonds de roulement	-4 860 473	0	0	0	0	

Source : CRC

RÉPONSES

Didier ROBERT



Saint-Juin le
2 novembre 2022

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 3 novembre 2022

N° 2022-261

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Chambre Régionale des
Comptes de La Réunion / Mayotte
44, rue Alexis de Villeneuve

Objet: rapp. d'obscuration défectueux N° 2022-261
37488 Saint-Juin Letex

Monsieur le Président,

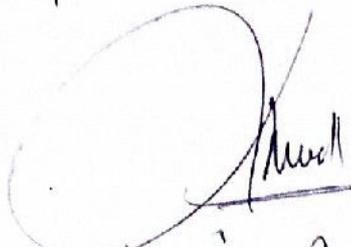
A la suite de votre rapport d'obscuration
sur les travaux de réhabilitation de la N12,
j'entend indiquer que je ne puis pas
partiellement en accepter les termes en
ce que la faute de l'état qui est
parfaitement établie n'est pas
suffisamment mise en évidence par
la chambre.

En effet, le refus de l'état de
respecter les procédures d'évaluation
environnementale qui ouvrir une nouvelle
carrière alors que les ressources en
roches sont clairement évaluées et
arrêtées sur le territoire est un
élément d'évidence aujourd'hui.

Le point doit être rappelé de la
responsabilité financière de l'Etat
dans les surcoûts auxquels la Région
doit aujourd'hui faire face en
l'absence d'ouverture de carrière.

Ainsi, j'entend tout maintenant,
à l'encontre de vos conclusions, mes
observations antérieures sur votre rapport
qui démontrent que la totalité des
surcoûts de la NKL liés à l'absence
d'ouverture de carrière en rodol doit
rester à la charge de l'Etat et non
pour moitié à celle de la Région
tel que cela a été indûment accepté
par la nouvelle majorité régionale,
et cela au préjudice de la population
Dalmatienne.

Je vous prie de croire, Monsieur le
Président, au respectueux de mes
salutations respectueuses.


Louis Robert

**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'Etat (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'Etat avant le transfert de compétence. Il associait, outre l'Etat (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'Etat 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 indemnisations 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)

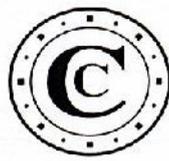
Sur la constitution de provisions pour risques et charges, la Région note que celles-ci, comptabilisées en section de fonctionnement, s'imposeraient si les 3 conditions cumulatives suivantes sont remplies (p. 43) :

- 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.



Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>