



DELIBERATION N° 2020-284

Délibération de la commission de régulation de l'énergie du 26 novembre 2020 portant décision relative à la définition du budget cible du projet Vianne de Teréga

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE

Les articles L. 452-1 à L. 452-3 du code de l'énergie encadrent les compétences tarifaires de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'article L. 452-1 du code de l'énergie prévoit notamment que ces tarifs « sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par ces gestionnaires, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau ou d'installations efficace ».

En particulier, l'article L. 452-3 du code de l'énergie dispose que les délibérations de la CRE peuvent prévoir « un encadrement pluriannuel de l'évolution des tarifs ainsi que des mesures incitatives appropriées à court ou long terme pour encourager les opérateurs à améliorer leurs performances liées, notamment, à la qualité du service rendu, à l'intégration du marché intérieur du gaz, à la sécurité d'approvisionnement et à la recherche d'efforts de productivité. »

La délibération du 23 janvier 2020¹ portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de GRTgaz et Teréga, dit « tarif ATRT7 », reconduit le mécanisme de régulation incitative applicable à l'ensemble des projets des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) dont le budget est supérieur à 20 M€ introduit par le tarif ATRT6, et l'étend aux projets dont le budget est inférieur à ce seuil, sur sélection de la CRE. Ce mécanisme a pour objectif d'inciter les GRT à la maîtrise de leurs dépenses d'investissements.

Les principes applicables sont les suivants :

- préalablement à la décision d'engagement de dépenses, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) audite le budget présenté par le GRT et fixe un budget cible ;
- quelles que soient les dépenses d'investissement réalisées par le GRT, l'actif entre dans la BAR à sa valeur réalisée à la suite de sa mise en service (diminuée des subventions d'investissement éventuelles) ;
- si les dépenses d'investissement réalisées par le GRT pour ce projet se situent entre 95 % et 105 % du budget cible, aucune prime ni pénalité n'est attribuée ;
- si les dépenses d'investissement réalisées sont inférieures à 95 % du budget cible, le GRT bénéficie d'une prime égale à 20 % de l'écart entre 95 % du budget cible et les dépenses d'investissement réalisées ;
- si les dépenses d'investissement réalisées par le GRT sont supérieures à 105 % du budget cible, le GRT supporte une pénalité égale à 20 % de l'écart entre les dépenses d'investissement réalisées et 105 % du budget cible.

Dans sa délibération du 22 juillet 2020², la CRE a approuvé le projet Vianne de Teréga, et a indiqué qu'elle procéderait à la fixation d'un budget cible en application du dispositif de régulation incitative prévu par le tarif ATRT7.

¹ Décision de la CRE sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et de Teréga (dit « ATRT7 »)

² Délibération relative au bilan d'exécution du programme d'investissements 2019 et portant approbation du programme d'investissements 2020 révisé de Teréga

L'objet de la présente délibération est de fixer le budget cible du projet Vianne de Teréga.

2. DESCRIPTION DU PROJET VIANNE ET CALENDRIER

2.1 Description du projet

Le projet Vianne vise à remplacer les canalisations situées entre Thouars-sur-Garonne et Nérac (Lot-et-Garonne), en réalisant les travaux suivants :

- mise en place d'une canalisation en DN 200 d'environ 16,1 km entre les communes de Thouars-sur-Garonne (Feugarolles) et Nérac ;
- création de nouveaux branchements en DN 80 pour assurer la livraison des clients à Feugarolles, Vianne et Nérac ;
- construction de plusieurs installations annexes.

Le remplacement de ces canalisations est motivé, selon Teréga, par l'identification de non-conformités sur ces tronçons, et en particulier des anomalies de sous-profondeur, des traversées sur ouvrages d'art et une situation en zone urbanisée. Les canalisations concernées ont par ailleurs été mises en service entre 1949 et 1960 et sont considérées comme prioritaires dans la matrice d'analyse multicritères de Teréga servant à prioriser les travaux d'obsolescence.

Par ailleurs, Teréga justifie le remplacement du tronçon entre Buzet-sur-Baïse et Nérac par des canalisations de diamètre plus important (DN 200) par deux éléments :

- un impératif de sécurité d'alimentation, avec la réduction du risque de saturation de la portion Moncrabeau Est/Vianne en période de séchage de céréales assortie d'une température inférieure de 2 °C aux moyennes saisonnières, et la facilitation de l'alimentation de la zone par deux sources de gaz plutôt qu'une ;
- un objectif de sécurisation renforcée des ouvrages, en rendant le tronçon inspectable par pistons instrumentés.

2.2 Calendrier et avancement

Le projet Vianne a été lancé par Teréga dès 2016, avec une mise en service initialement prévue en 2019. La priorisation des grands travaux liés à la mise en œuvre de la TRF ainsi qu'un retard dans la délivrance des autorisations administratives ont fait évoluer le calendrier.

Au troisième trimestre 2020, Teréga a réalisé les études conceptuelles et les études de base et s'apprête à attribuer l'appel d'offres pour les travaux, qui débiteront en 2021.

La mise en service du projet est prévue en 2023.

3. BUDGET ENVISAGE PAR TEREGA

Lors de l'audit, Teréga a apporté une mise à jour au budget du projet qui avait été présenté lors du bilan à mi-année des investissements. Il se décompose de la façon suivante :

Postes	M€
Ingénierie	[confidentiel]
Domanial	[confidentiel]
Matériel principal	[confidentiel]
Supervision et coordination	[confidentiel]
Travaux et stockage tubes	[confidentiel]
Divers	[confidentiel]
Prime assurance TRC (tous risques chantiers)	[confidentiel]
Total hors provisions pour risques et frais internes	[confidentiel]



Provision pour risques	[confidentiel]
Frais internes Teréga	[confidentiel]
Total	19,7

Une partie de ce budget ([confidentiel]) a déjà été engagée par Teréga, notamment les coûts d'ingénierie, une partie du domanial et les coûts de matériel. En outre, Teréga a déjà lancé l'appel d'offre pour la réalisation des travaux qu'il prévoit d'attribuer formellement en décembre 2020 (Teréga a reçu plusieurs offres et a retenu la moins-disante à l'issue de trois phases de négociation pour l'élaboration du budget estimé – la part fixe du contrat représente [confidentiel] M€). Une fois le contrat pour les travaux signé, plus de [confidentiel] du budget sera engagé.

La CRE note par ailleurs que le budget du projet a fortement augmenté depuis la demande d'approbation de Teréga à mi-2020 (16,4 M€). Cette augmentation est liée à l'introduction d'une nouvelle méthode d'évaluation des risques par Teréga ([confidentiel] M€), à la hausse du taux d'immobilisation par rapport à la période de travaux initialement envisagée ([confidentiel] M€), ainsi qu'au résultat plus élevé qu'attendu de l'appel d'offres travaux ([confidentiel] M€).

4. AUDIT DU BUDGET

La CRE a mandaté un cabinet externe pour mener un audit du budget prévisionnel transmis par Teréga. Celui-ci a rendu son rapport final à la CRE le 25 novembre 2020.

4.1 Conclusions de l'audit

4.1.1 Analyse globale des coûts

Le consultant a procédé à une analyse comparative du coût du projet Vianne par rapport à des projets similaires (notamment en ce qui concerne le diamètre des canalisations). Il s'agit de projets français (GRTgaz et Teréga), allemands (issus du plan de développement du réseau de transport de gaz allemand) et européens (analyse comparative des coûts d'investissement des GRT publiée par l'ACER en 2015). Cette analyse met en évidence que le coût unitaire (en €/km/pouce) du projet Vianne est élevé par rapport à la moyenne des autres projets (environ 8% de plus). L'analyse des coûts unitaires par grande rubrique (Maîtrise d'ouvrage – incluant l'ingénierie, le domanial, la supervision, les frais divers et les frais internes – Travaux et Matériel) montre que les coûts du projet Vianne semblent élevés principalement sur les dépenses de la rubrique Maîtrise d'ouvrage, et en particulier sur les dépenses domaniales et les frais internes.

4.1.2 Ajustements proposés

Le consultant a ensuite procédé à une analyse critique des différentes composantes du budget de Teréga. Compte tenu des engagements de dépenses déjà réalisés par Teréga en amont de l'audit visant à fixer le budget cible du projet, les ajustements présentés ci-après portent uniquement sur les coûts non engagés à ce stade.

- **Indemnités de dommages (poste « domanial »)**

Les indemnités de dommages, prévues dans les dépenses du poste « domanial » correspondent aux indemnités que Teréga prévoit de payer pour compenser l'impact des travaux chez les différentes parties prenantes.

Le consultant remarque que certaines indemnités sont mal justifiées, non pertinentes, ou comptées dans plusieurs sous-catégories (notamment les dommages liés aux fausses pistes pour les forages dirigés), et propose de ne pas les retenir (ajustement à la baisse de [confidentiel] k€ du montant du poste « domanial »).

- **Part variable des travaux**

Le contrat EPC qui encadre la réalisation des travaux est composé d'une part forfaitaire et d'une part variable : cette dernière comprend les coûts dont les montants sont encore difficiles à identifier et à évaluer à ce stade du projet (par exemple, le kilométrage du géotextile qui protège les canalisations ne peut être estimé précisément qu'une fois le sol creusé et sa granulométrie connue de manière certaine). Son montant est évalué sur la base de prix unitaires fournis par l'opérateur qui sera retenu par Teréga à l'issue de l'appel d'offres, et des volumes estimés par le GRT.

Le consultant met en avant le manque de justification dans la fixation de certains volumes par Teréga (fourchette pour le balisage). Il indique de plus que des éléments anticipés par Teréga (mesures complémentaires en cas de présence d'amiante et présence de chrome sur les ouvrages) font déjà l'objet de provisions pour risques.

En conséquence, le consultant recommande de supprimer les montants déjà provisionnés, et de dimensionner celui pour le balisage à hauteur du milieu de la fourchette de Teréga, ce qui représente un ajustement de [confidentiel] k€ à la baisse du montant de la part variable des coûts des travaux.

- **Prime d'assurance TRC (tous risques chantiers)**

Le contrat d'assurance de Teréga mentionne un taux de prime de [confidentiel]%, tandis que le taux retenu dans le budget est de [confidentiel]%. Teréga indique qu'un coût supplémentaire est à prendre en compte dans le cas où le coût des opérations de forage dirigé dépasserait [confidentiel] M€. Le consultant constate, d'une part, que le contrat mentionne que les garanties seront accordées automatiquement tant qu'aucune opération de forage dirigé ne dépasse ce montant, mais ne chiffre pas le surcoût dans le cas contraire, et que, d'autre part, le coût des opérations de forage dirigé pour le projet Vianne est inférieur à ce seuil.

Le consultant recommande donc de retenir le taux de prime du contrat, ce qui représente un ajustement à la baisse de [confidentiel] k€ du budget prévu par Teréga.

- **Provisions pour risques**

Afin de fixer le montant des provisions pour risques, Teréga évalue, pour chaque risque identifié, sa criticité (basée sur sa probabilité de réalisation et sa gravité), ainsi que son coût résiduel (i.e. qui ne peut pas être limité ou neutralisé par une action de mitigation). Si le niveau de criticité du risque est « fort » ou « moyen », Teréga retient la totalité du coût résiduel dans les montants de provisions pour risques, et s'il est « faible », Teréga pondère le coût résiduel par sa probabilité de réalisation.

Le consultant estime que l'approche de Teréga est cohérente, en dehors du choix de prendre en compte la totalité du coût résiduel pour les risques dont le niveau de criticité est « moyen » ou « fort », et préconise d'appliquer la même méthode que pour le niveau de criticité inférieur (pondération par la probabilité de réalisation du risque).

En ce qui concerne le risque lié au niveau de définition des études (i.e. que les études n'aient pas identifié tous les points difficiles du chantier), Teréga retient un montant correspondant à [confidentiel] % du coût des travaux, sur la base d'un retour d'expérience de projets similaires (écart entre le montant forfaitaire des travaux et le coût final de ces derniers).

Le consultant note que la part variable du contrat pour les travaux couvrira une partie de cet écart et propose par conséquent de retenir un taux de [confidentiel] % incluant à la fois les provisions pour risques et la part variable du contrat pour les travaux. Les provisions pour risques représenteraient ainsi [confidentiel] % du coût des travaux.

Le consultant propose ainsi un ajustement de [confidentiel] k€ à la baisse des provisions pour risques.

- **Frais internes**

Les frais internes retenus par Teréga représentent une part anormalement élevée du coût du projet par rapport à des projets similaires, mais aussi aux taux d'immobilisation retenus par la CRE pour fixer la trajectoire tarifaire ATRT7. Teréga indique que les dépenses de personnel liées aux travaux sur le réseau, composées en partie de coûts fixes, ne diminuent pas malgré la baisse des investissements sur la période 2020-2023 (en raison notamment de l'augmentation du nombre de projets). Teréga ne justifie cependant pas l'écart avec les taux d'immobilisation retenus pour l'ATR7.

Le consultant estime que le niveau proposé par Teréga n'est pas justifié par les besoins spécifiques du projet, et propose de retenir les taux prévus par l'ATR7, ce qui correspond à un ajustement à la baisse de [confidentiel] k€ des frais internes.

4.1.3 Budget proposé par le consultant

Le budget ajusté proposé par le consultant est le suivant :

Postes	Budget Teréga (M€)	Budget recommandé par le consultant (M€)	Montant des ajustements (M€)
Ingénierie	[confidentiel]	[confidentiel]	-
Domanial	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Matériel principal	[confidentiel]	[confidentiel]	-
Supervision et coordination	[confidentiel]	[confidentiel]	-



Travaux et stockage tubes	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Divers	[confidentiel]	[confidentiel]	-
Prime assurance TRC (tous risques chantiers)	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Total hors provisions pour risques et frais internes	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Provision pour risques	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Frais internes Teréga	[confidentiel]	[confidentiel]	[confidentiel]
Total	19,7	18,6	- 1,1

4.2 Analyse de la CRE

La CRE considère que les analyses du consultant concernant les indemnités de dommage, la part variable des travaux, la prime d'assurance, les provisions pour risques et les frais internes sont pertinentes, et retient l'ensemble des ajustements proposés (soit 1,1 M€). Elle fixe en conséquence le budget cible du projet Vianne à 18,6 M€.

La CRE constate que Teréga a engagé un volume significatif de dépenses avant le lancement de l'audit permettant de déterminer le budget cible du projet (achat de tubes et lancement de l'appel d'offres pour les travaux). En particulier, Teréga a terminé les négociations avec les entreprises ayant répondu à l'appel d'offres pour les travaux, qu'il s'apprête à attribuer en décembre, alors que la CRE avait indiqué qu'elle procéderait à la fixation d'un budget cible pour ce projet dans sa délibération du 22 juillet 2020.

La CRE considère à cet égard que l'engagement de ces dépenses de réalisation ne lui permet pas d'examiner *ex ante* le détail du budget, et diverge ainsi de l'objectif d'incitation à la maîtrise des coûts visé par la régulation incitative des dépenses des grands projets d'investissements. En conséquence, la CRE ne retient pas, dans le calcul de la bande de neutralité du budget cible, le coût du matériel déjà engagé ([confidentiel] M€) ni celui de la part forfaitaire des travaux ([confidentiel] M€). En effet, ces derniers ne présentent plus d'incertitudes quant à leur niveau. La bande de neutralité correspond donc à +/- 5 % de [confidentiel] M€ (soit +/- [confidentiel] M€).

La CRE note que le projet Vianne a été lancé en 2016 alors que le mécanisme de régulation incitative ne concernait pas encore les projets dont les montants sont inférieurs à 20 M€, et que l'évolution du calendrier a entraîné le dépôt de la demande d'approbation par Teréga sous un cadre de régulation différent. La CRE demande cependant à Teréga, dans le cadre des projets ultérieurs éligibles au dispositif de régulation incitative (projet d'un budget supérieur à 20 M€ ou pour lequel la CRE a indiqué lors de son approbation qu'elle fixerait un budget-cible), de lui soumettre le budget proposé de manière à permettre la réalisation de l'audit externe avant l'engagement de toute dépense de réalisation (seules des dépenses d'études – permettant de définir la solution technique avec le niveau de précision requis – et de concertation peuvent être engagées avant la fixation par la CRE du budget cible du projet).

En outre, elle constate que le budget prévisionnel du projet a significativement dévié depuis la demande d'approbation à mi-année 2020. Elle demande à Teréga de veiller à l'avenir à lui communiquer dans le cadre des demandes d'approbation sa meilleure prévision des coûts des projets, en tenant compte de l'ensemble des postes de charges.

Enfin, La CRE constate que le taux d'immobilisation utilisé par Teréga pour ce projet est supérieur à celui retenu pour fixer la trajectoire tarifaire ATRT7. Elle note que les montants immobilisés pour chaque projet dépendent des dépenses globales d'investissements de l'opérateur, et examinera à la fin de la période tarifaire le montant global immobilisé ainsi que sa cohérence avec les montants retenus dans la trajectoire ATRT7.

DECISION DE LA CRE

La délibération du 23 janvier 2020 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de GRTgaz et Teréga (ATRT7) prévoit un mécanisme de régulation incitative applicable à l'ensemble des projets des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) dont le budget est supérieur à 20 M€ ainsi qu'à ceux sélectionnés par la CRE. Ce mécanisme a pour objectif d'inciter les GRT à la maîtrise de leurs dépenses d'investissements par la fixation par la CRE d'un budget cible.

En application de la délibération susmentionnée, la CRE fixe le budget cible du projet Vianne de Teréga à 18,6 M€, assorti d'une bande de neutralité de +/- [confidentiel] M€. Le périmètre de calcul de la bande de neutralité n'inclut pas les dépenses de matériel déjà engagées ni la part forfaitaire du montant des travaux.

Par ailleurs, la CRE demande à Teréga de veiller à l'avenir à lui communiquer, dans le cadre des demandes d'approbation des investissements, sa meilleure prévision des coûts des projets, en tenant compte de l'ensemble des postes de charges.

Elle demande également à Teréga, dans le cadre des projets ultérieurs éligibles au dispositif de régulation incitative, de lui soumettre le budget proposé de manière à permettre la réalisation de l'audit externe avant l'engagement de toute dépense de réalisation.

Enfin, la CRE précise qu'elle examinera à la fin de la période tarifaire en cours le montant global immobilisé par Teréga dans le cadre de ses dépenses d'investissements, ainsi que sa cohérence avec les montants retenus dans la trajectoire ATRT7.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et notifiée à Teréga. Elle sera transmise à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à Paris, le 26 novembre 2020

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO