



DELIBERATION N° 2020-226

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 septembre 2020 relative au bilan d'exécution du programme d'investissements 2019 et portant approbation du programme d'investissements 2020 révisé de RTE

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

En application des dispositions des articles L. 134-3 et L. 321-6-II du code de l'énergie, le gestionnaire du réseau de transport (GRT) d'électricité transmet son programme annuel d'investissements à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour approbation. Dans ce cadre, la CRE veille à la réalisation des investissements nécessaires au bon développement des réseaux et à leur accès transparent et non-discriminatoire.

Par délibération du 20 décembre 2018¹, la CRE a approuvé le programme d'investissements de RTE pour l'année 2019 et RTE n'a pas demandé de modifications de ce programme à l'issue de l'élaboration du bilan intermédiaire à mi-année².

Par délibération du 19 décembre 2019³, la CRE a approuvé le programme d'investissements de RTE pour l'année 2020, et a demandé à RTE de présenter, à la mi-2020, un bilan d'exécution intermédiaire du programme d'investissements pour l'année 2020.

La CRE a été saisie par RTE le 28 juillet 2020 du bilan d'exécution définitif du programme d'investissements 2019 et du bilan d'exécution intermédiaire du programme d'investissements 2020.

Par ailleurs, RTE demande à l'occasion de cet exercice l'autorisation d'engager les projets immobiliers de la construction des sièges régionaux de Lille et Marseille.

L'objet de la présente délibération est :

- de dresser le bilan d'exécution du programme d'investissements au titre de 2019 ;
- d'approuver le programme d'investissements 2020 révisé pour prendre en compte les ajustements intervenus depuis son approbation en décembre 2019, ainsi que les projets immobiliers de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille ;

¹ Délibération de la CRE du 20 décembre 2018 portant approbation du programme d'investissements de RTE pour l'année 2019

² Délibération de la CRE du 24 juillet 2019 relative au bilan d'exécution du programme d'investissements 2018 et à l'état d'exécution du programme d'investissements 2019 de RTE

³ Délibération de la CRE du 19 décembre 2019 portant approbation du programme d'investissements de RTE pour l'année 2020

1. PRINCIPAUX ELEMENTS DU BILAN D'EXECUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS 2019

Les dépenses d'investissements approuvées pour 2019 par la CRE dans sa délibération du 20 décembre 2018 s'élevaient à 1 641,6 M€. Le bilan d'exécution définitif du programme d'investissements de RTE pour l'année 2019 s'élève à 1 456,3 M€, soit une baisse de 185,4 M€ (- 11,3 %) par rapport au programme approuvé.

Le tableau ci-dessous présente, pour chacune des catégories, les dépenses approuvées et réalisées.

Catégories ⁴	Approuvé 2019 en M€ ₂₀₁₉	Réalisé 2019 en M€ ₂₀₁₉	Ecart en M€ ₂₀₁₉
Grand Transport et Interconnexion - Développement	408,5	357,2	- 51,3 (- 12,6 %)
Grand Transport et Interconnexion - Renouvellement	63,7	68,5	+ 4,8 (+ 7,5 %)
Réseaux Régionaux - Développement	433,0	338,1	- 94,9 (- 21,9 %)
Reprises de Réseaux de Transport	0,8	0,8	-
Réseaux Régionaux - Renouvellement	482,8	450,2	- 32,6 (- 6,8 %)
Système d'Information	162,0	161,1	- 1,0 (- 0,6 %)
Immobilier Logistique	90,9	80,5	- 10,4 (- 11,4 %)
Total des investissements	1 641,6	1 456,3	- 185,4 (- 11,3 %)

Ces variations résultent principalement des évolutions ci-dessous :

- La baisse de 94,9 M€ des dépenses de développement des « Réseaux Régionaux » s'explique notamment par le décalage du projet Ringo (- 39,4 M€) et des projets de raccordements de producteurs, essentiellement éoliens en mer (- 56,6 M€).
- La baisse de 51,3 M€ des dépenses liées au développement du « Grand Transport et [des] Interconnexion[s] » s'explique principalement par des décalages de plannings sur les projets d'interconnexion IFA2 (- 26 M€) et Savoie-Piémont (- 17,2 M€) ainsi que la temporisation des études sur le projet GridLink (- 11,5 M€).
- La baisse des dépenses de renouvellement des « Réseaux Régionaux » (- 32,6 M€) résulte des variations diffuses à la baisse en raison, par exemple, du décalage des travaux pour la réhabilitation de la ligne Belle Epine-Rance (- 6 M€), du report de la mise en œuvre de la politique « zéro phyto » (- 12,2 M€) et du report du développement du projet de contrôle-commande numérique R#SPACE (- 4,3 M€).
- Les dépenses à la catégorie « Immobilier Logistique » présentent une baisse de 10,4 M€ par rapport au budget initialement approuvé. Cette baisse est principalement due à un report des dépenses sur les projets immobiliers dits exceptionnels (- 7,9 M€) dont le centre de formation et d'innovation Transfo.
- La hausse des dépenses au sein de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Renouvellement » (+ 4,8 M€) résulte des variations diffuses à la hausse comme, par exemple, sur le projet de l'axe 400 kV Chesnoy-Cirolliers (+ 7,1 M€) du fait d'un élargissement du périmètre du projet et à la baisse comme sur le projet de contrôle-commande Smart Electre (- 2,7 M€).

⁴ Les chiffres inscrits dans cette délibération sont arrondis au dixième.

Les dépenses d'investissements dédiées au système d'information restent stables par rapport au budget approuvé, notamment grâce à des arbitrages effectués entre les différents projets. Des décalages de dépenses sur certains projets compensent notamment des surcoûts rencontrés sur d'autres projets.

L'écart observé par rapport au programme approuvé pour l'année 2019 résulte de la gestion normale d'un programme d'investissements. La CRE observe toutefois que cet écart est élevé (11 %) et n'avait été que partiellement identifié lors de la mise à jour de juillet 2019. Elle demande à RTE de lui fournir des prévisions de dépenses plus fiables lors de la présentation des programmes d'investissements et des bilans intermédiaires.

2. PRINCIPAUX ELEMENTS SUR L'ETAT D'EXECUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS 2020

1.1 Evolutions des dépenses d'investissements 2020 depuis l'approbation de la CRE

Les dépenses d'investissements approuvées pour l'année 2020 par la CRE, dans sa délibération du 19 décembre 2019, s'élèvent à 1 808,4 M€. RTE a présenté à la CRE l'exécution à mi-année de ce programme, qui fait apparaître une baisse du budget de 171,7 M€ détaillée au sein du tableau ci-dessous. Cet écart provient de l'impact de la crise sanitaire mais également de reports de dépenses.

Catégories ⁵	Autorisation 2020 en M€ ₂₀₂₀	Vision à mi-année 2020 en M€ ₂₀₂₀	Ecarts à mi-année 2020 en M€ ₂₀₂₀
Grand Transport et Interconnexion - Développement	293,2	291,5	- 1,7 (- 0,6 %)
Grand Transport et Interconnexion - Renouvellement	63,3	64,0	+ 0,7 (+ 1,1 %)
Réseaux Régionaux - Développement	674,2	587,0	- 87,2 (- 12,9 %)
Reprises de Réseaux de Transport	1,0	2,3	+ 1,3 (+ 125,4 %)
Réseaux Régionaux - Renouvellement	529,5	434,8	- 94,7 (- 17,9 %)
Système d'Information	160,9	161,1	+ 1,0 (+ 0,6 %)
Immobilier Logistique	86,3	95,3	+ 9,0 (+ 10,4 %)
Total des investissements	1 808,4	1 636,7	- 171,7 (- 9,4 %)

Cette baisse résulte principalement des variations suivantes :

- Le budget de la catégorie « Réseaux Régionaux - Renouvellement » est à la baisse (- 94,7 M€) en raison principalement de la diminution des dépenses de renouvellement du contrôle commande pour 2020 en raison de la crise sanitaire (- 21,5 M€) et de l'adaptation de la chronique budgétaire aux échéances des travaux du MESIL Villeneuve La Garenne (- 12,6 M€).
- La baisse du montant dédié au développement des « Réseaux Régionaux » (- 87,2 M€) est notamment due aux décalages du démarrage du raccordement du parc éolien en mer de Noirmoutier (- 31,2 M€) et du projet Ringo (- 12,5 M€). Par ailleurs, les raccordements des projets éoliens flottants connaissent des décalages de leurs dépenses (- 17 M€).

⁵ Les chiffres inscrits dans cette délibération sont arrondis au dixième.

- Au sein de la catégorie « Immobilier Logistique », les dépenses relatives à l'immobilier sont en hausse de 9 M€ par rapport à l'autorisation. Cela s'explique notamment par le décalage de dépenses de 2019 sur l'année 2020 et par les surcoûts liés la crise sanitaire sur le projet de création du centre de formation et d'innovation (Transfo).
- Au sein de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Développement », les dépenses sont en hausse de près de 16 M€ par rapport à l'autorisation s'agissant des interconnexions. Cela s'explique principalement par le projet IFA2 au sein duquel des dépenses initialement prévues en 2019 ont été reportées en 2020, ce à quoi s'ajoute l'intégration de surcoûts liés à la crise sanitaire à hauteur de 7 M€. Cette hausse est compensée par des décalages de dépenses sur les projets nationaux comme notamment sur le projet de renforcement de la ligne 400 kV entre le sud de Lille et le nord-ouest d'Arras.
- Les dépenses de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Renouvellement » sont relativement stables par rapport au budget approuvé.

1.2 Première estimation de l'impact de la crise sanitaire Covid-19

Il convient de préciser que l'estimation de l'impact de la crise sanitaire sur les dates de mises en service des projets et les dépenses d'investissements de RTE est provisoire, et sera réévaluée au cours des prochains mois.

La crise sanitaire a entraîné une suspension temporaire de certains travaux. Néanmoins, RTE a réalisé une priorisation au sein des chantiers afin de poursuivre les travaux pendant le confinement sur une cinquantaine de projets jugés prioritaires, comme par exemple, les projets Haute-Durance, Eguzon-Marmagne, IFA2 et le raccordement de la centrale à cycle combiné au gaz de Landivisau. La reprise des autres chantiers est progressive et le rythme actuel des travaux devrait permettre la réalisation de plus de 75 % des chantiers initialement prévus.

S'agissant de l'impact financier imputable à la crise sanitaire, les estimations approximatives à date montrent que, sur les grands projets de réseaux, des surcoûts de l'ordre de 25 M€ sur 2020 ont été identifiés et qu'un décalage des dépenses de 2020 sur les années futures à hauteur de 55 M€ est prévu. Sur les autres projets de réseaux, l'estimation des surcoûts dus la crise sanitaire Covid-19 serait de 55 M€ sur l'année 2020 et le décalage des dépenses prévues initialement en 2020 sur les années futures devrait s'élever à 170 M€.

3. ANALYSE DE LA CRE CONCERNANT LA DEMANDE D'APPROBATION POUR LA CONSTRUCTION DES SIEGES REGIONAUX DE LILLE ET MARSEILLE

Dans le cadre du budget autorisé pour la catégorie « Immobilier Logistique », RTE demande l'autorisation d'engager les projets de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille.

Ces deux projets immobiliers sont issus du schéma directeur immobilier tertiaire de RTE afin de contribuer à remettre à niveau son parc immobilier. Ces constructions visent aussi à regrouper sur un site unique dans chaque région des salariés actuellement répartis sur plusieurs implantations.

Les dépenses d'investissements des projets de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille devraient s'élever à 143 M€ auxquelles s'ajoutent notamment des charges d'exploitation liées à des contrats de prestations de services à l'immeuble et aux occupants. Les travaux de construction de ces projets sont prévus pour la période 2021-2024 et RTE envisage la vente des sites existants qu'il occupe actuellement en 2025. RTE a transmis à la CRE une analyse des coûts induits par deux scénarios distincts : la rénovation des sites existants ou la construction de nouveaux sites et la vente des sites existants. RTE indique que ces deux scénarios présentent des coûts actualisés comparables et propose, compte tenu des bénéfices indirects associés au regroupement des équipes sur des sites uniques, d'opter pour la construction de nouveaux sites à Lille comme à Marseille.

Toutefois, la CRE constate, d'une part, que les analyses de RTE sont très dépendantes des valeurs de revente tant des sites existants que des nouveaux sites dans le cadre du scénario de leur construction et d'autre part, que le scénario favorisé par RTE conduit à une hausse à court terme des charges à couvrir par le tarif, qui ne sera compensée, à terme, que par la plus-value de revente des bâtiments concernés.

Les coûts associés aux deux scénarios étant comparables, la CRE n'est pas opposée à la demande de RTE de construire de nouveaux sites. Elle considère toutefois :

- que le risque associé aux futures plus-values de cession des différents sites immobiliers concernés n'a pas à être porté par le consommateur final ;
- que les impacts tarifaires de ces projets doivent le plus possible être lissés dans le temps.

En conséquence, la CRE approuve le lancement des projets de la construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille, tout en envisageant de mettre en œuvre en parallèle un cadre de régulation spécifique à ces projets. Ce cadre sera présenté et fera l'objet d'une consultation publique dans le cadre des travaux préparatoires au TURPE 6. Le cadre envisagé se fonde sur un lissage des charges à couvrir et des produits de cession estimés sur la base des éléments fournis par RTE dans son analyse économique, en intégrant au tarif de façon anticipée les plus-values comptables générées par les reventes à terme des deux futurs sièges régionaux de Lille et de Marseille.

DECISION DE LA CRE

En application des dispositions des articles L. 134-3 et L. 321-6 du code de l'énergie, le gestionnaire du réseau de transport (GRT) d'électricité transmet son programme annuel d'investissements à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour approbation.

La CRE a été saisie par RTE le 28 juillet 2020 du bilan d'exécution définitif du programme d'investissements 2019 et du bilan d'exécution intermédiaire du programme d'investissements 2020. S'agissant du programme d'investissements 2019, le bilan d'exécution définitif s'élève à 1 456,3 M€, soit une baisse de 185,4 M€ par rapport au programme approuvé. La CRE considère que les aléas présentés par RTE dans la conduite de son programme d'investissements sont correctement justifiés. L'exécution du programme d'investissements de RTE est conforme au programme approuvé. La CRE demande toutefois à RTE de lui fournir des prévisions de dépenses plus fiables lors de la présentation des programmes d'investissements et des bilans intermédiaires.

S'agissant du programme d'investissements 2020, les variations des budgets des différentes catégories de dépenses donnent lieu à une modification du budget proposé par RTE à hauteur de 1 636,7 M€, au lieu du montant de 1 808,4 M€ approuvé dans la délibération du 19 décembre 2019. La CRE constate néanmoins que ces écarts s'expliquent principalement par les retards dans l'avancement des projets occasionnés par la crise sanitaire. Par conséquent, la CRE approuve le montant révisé de 1 636,7 M€. S'agissant plus particulièrement des projets immobiliers, la CRE approuve le lancement du projet de construction des sièges régionaux de Lille et Marseille. Cependant, un cadre de régulation *ad hoc* est envisagé afin de lisser la charge supportée par les utilisateurs de réseau pour ces projets.

La CRE demande à RTE de lui présenter un bilan d'exécution du programme d'investissements 2020 au deuxième trimestre 2021.

Toute modification du programme d'investissements devra être soumise à la CRE pour approbation.

L'approbation du programme d'investissements ne préjuge pas du traitement tarifaire de ces dépenses.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et notifiée à RTE. Elle sera par ailleurs transmise à la ministre de la transition écologique et ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Délibéré à Paris, le 17 septembre 2020.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO