



DELIBERATION N° 2021-242

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 22 juillet 2021 relative au bilan d'exécution du programme d'investissements 2020 et portant approbation du programme d'investissements 2021 révisé de RTE

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX 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 19 décembre 2019¹, la CRE a approuvé le programme d'investissements de RTE pour l'année 2020 pour un montant de 1808,4M€. Lors du bilan intermédiaire à mi-année RTE a demandé une modification de ce programme pour qu'il s'établisse finalement à 1 636,7 M€, du fait des impacts de la crise sanitaire sur l'avancement des projets².

Par délibération du 4 février 2021³, la CRE a approuvé le programme d'investissements de RTE pour l'année 2021 pour un montant de 1716,6 M€, et a demandé à RTE de présenter, à la mi-2021, un bilan d'exécution intermédiaire du programme d'investissements pour l'année 2021.

La CRE a été saisie par RTE le 7 juillet 2021 du bilan d'exécution définitif du bilan d'exécution 2020 et du point d'exécution intermédiaire du programme d'investissements 2021.

Par ailleurs, RTE demande à l'occasion de cet exercice l'approbation de deux projets immobiliers de construction de sièges régionaux à Lille et Marseille.

L'objet de la présente délibération traite :

- du bilan d'exécution du programme d'investissements au titre de 2020 ;
- de l'approbation du programme d'investissements 2021 révisé pour prendre en compte les ajustements intervenus depuis son approbation en février 2021 ;
- de l'approbation des projets immobiliers de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille.

¹ Délibération de la CRE du 19 décembre 2019 portant approbation du programme d'investissements de RTE pour l'année 2020

² Délibération de la CRE 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

³ Délibération de la CRE du 04 février 2021 portant approbation du programme d'investissements de RTE pour l'année 2021

1. BILAN D'EXECUTION DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS 2020

1.1 Principaux éléments du Bilan d'exécution du Programme d'Investissements 2020

Les dépenses d'investissements approuvées pour 2020 par la CRE dans sa délibération du 19 décembre 2019 s'élevaient à 1 808,4 M€. Un budget ajusté de 1 636,7 M€ a ensuite été approuvé par la CRE lors de la révision intermédiaire à mi-année. Le bilan d'exécution définitif du programme d'investissements de RTE pour l'année 2020 s'élève à 1 529,3 M€, soit une baisse de 279 M€ (- 15,4%) par rapport au programme initial.

Le tableau ci-dessous présente, pour chacune des catégories, les dépenses approuvées et réalisées pour 2020.

Catégories ⁴	Approuvé 2020 en M€ ₂₀₂₀	Réalisé 2020 en M€ ₂₀₂₀	Ecart en M€ ₂₀₂₀
Grand Transport et Interconnexion - Développement	293,2	256,7	- 36,5 (- 12,45 %)
Grand Transport et Interconnexion - Renouvellement	63,3	57,4	- 5,9 (- 9,32 %)
Réseaux Régionaux - Développement	674,2	529,7	- 144,5 (- 21,43 %)
Reprises de Réseaux de Transport	1,0	3,2	+ 2,2 (+ 220%)
Réseaux Régionaux - Renouvellement	529,5	431,9	- 97,6 (- 18,43 %)
Système d'Information	160,9	161,1	+ 0,2 (+ 0,12 %)
Immobilier Logistique	86,3	89,3	+ 3,0 (+ 3,48 %)
Total des investissements	1808,4	1529,3	- 279,1 (- 15,4 %)

Ces variations résultent principalement des évolutions ci-dessous :

- La baisse de 144,5 M€ des dépenses de développement des « Réseaux Régionaux » s'explique notamment par le retard du projet Ringo (- 14 M€), de projets de réseaux amont (- 63,1 M€) tels qu'Haute Durance et Sud Aveyron ainsi que des projets de raccordements de producteurs, essentiellement éoliens en mer (- 64,4 M€).
- La baisse des dépenses de renouvellement des « Réseaux Régionaux » (- 97,6 M€) résulte notamment du décalage de plusieurs projets de liaison du fait de la crise sanitaire ou de mises à jour contractuelles (- 34,5 M€), comme cela a été le cas sur le projet MESIL⁵ Seine (- 12 M€). Les autres causes de la baisse sont le report de la mise en œuvre d'une partie de la politique « zéro phyto » (- 12 M€) et le report de projets de contrôle-commande (-35M€) tels que R#SPACE (- 6 M€).
- La baisse de 36,5 M€ des dépenses liées au développement du réseau « Grand Transport et Interconnexion » s'explique principalement par des retards sur le projet d'interconnexion Savoie-Piémont (- 17 M€) liés à des difficultés industrielles sur les stations de conversion du projet et à des difficultés sur le chantier de la liaison, ainsi que par le des travaux sur Avelin Gavrelle (- 13 M€).

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

⁵ Mise en souterrain d'initiative locale

- Les dépenses à la catégorie « Immobilier et actif mobile » sont en légère hausse du fait principalement de surcoûts générés par la mise en œuvre d'aménagements et de mesures dans le cadre de la crise sanitaire.
- La baisse des dépenses au sein de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Renouvellement » est notamment liée au report des projets de déploiement de systèmes d'information vidéo (- 10 M€) et d'aménagements « zéro phyto » (- 5 M€).

Les dépenses d'investissements de système d'information sont stables, des hausses sur certains projets étant compensées par des décalages sur d'autres projets, le décalage le plus significatif concernant le projet de télécommunications INUIT (- 9 M€).

1.2 Impact de la crise sanitaire Covid-19 sur l'exécution des investissements en 2020

Concernant 2020, après une période de restriction des travaux aux seuls chantiers prioritaires au début de la crise, l'activité de RTE a retrouvé son niveau habituel à l'automne.

Au global, on constate de moindres dépenses sur l'année 2020, liées à des décalages des projets sur les années ultérieures, mais également des surcoûts directement imputables à la crise sanitaire évalués à 24 M€, liés aux mesures prises du fait de la crise sanitaire et à la perte d'efficacité en découlant.

La CRE observe toutefois que cet écart est élevé (- 15,4 %) et n'avait été que partiellement identifié lors de la mise à jour de juillet 2020 (- 9,5 %). Même si l'année 2020 a été exceptionnelle, RTE doit veiller à fournir des prévisions de dépenses 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 2021

2.1 Evolutions des dépenses d'investissements 2021 depuis l'approbation de la CRE

Les dépenses d'investissements approuvées pour l'année 2021 par la CRE, dans sa délibération du 4 février 2021, s'élèvent à 1716,6 M€. RTE a présenté à la CRE une proposition de révision à mi-année de ce programme, qui fait apparaître une baisse de 87,3 M€ par rapport au programme pour l'année 2021 telle qu'initialement approuvée (- 5,1 %). Cet écart provient en partie du retard de certains projets et d'un mouvement social sur le site de Toulouse, ayant eu des répercussions régionales (- 17 M€ estimés à date). Si la crise sanitaire a affecté de nombreux projets sur l'année 2020, RTE estime que les chantiers n'ont pas été affectés en 2021 grâce à son Plan de continuité d'activité⁶.

Catégories ⁷	Autorisation 2021 en M€ ₂₀₂₁	Vision à mi-année 2021 en M€ ₂₀₂₁	Ecart à mi-année 2021 en M€ ₂₀₂₁
Grand Transport et Interconnexion - Développement	194,9	181,2	- 13,6 (- 7 %)
Grand Transport et Interconnexion - Renouvellement	56,4	53,2	- 3,1 (- 5,6 %)
Réseaux Régionaux - Développement	638,4	643,7	+ 5,3 (+ 0,8 %)

⁶ RTE a déclenché le 16 mars son Plan de Continuité d'Activité (PCA). Ce plan actualisé en permanence vise à assurer la réalisation des investissements prévus dans les meilleures conditions pour RTE, ses fournisseurs et la collectivité. Après une phase de priorisation, la réalisation de l'ensemble des investissements de RTE a pu reprendre.

⁷ Les chiffres inscrits dans cette délibération sont arrondis au dixième.

Reprises de Réseaux de Transport	0,7	0,8	+ 0,1 (+ 17,1 %)
Réseaux Régionaux - Renouvellement	586,4	521,5	- 64,9 (- 11,1 %)
Système d'Information	162,0	162,0	0,0 (0,0%)
Immobilier Logistique	78,9	67,9	+ 10,9 (- 13,8 %)
Total des investissements	1 717,6	1 630,3	- 87,3 (- 5,1 %)

Cette baisse résulte principalement des variations suivantes :

- Le budget de la catégorie « Réseaux Régionaux - Renouvellement » est à la baisse (- 64,9 M€) en raison principalement de décalages de projets de liaisons (- 30,7 M€), en partie compensés par des révisions de budget à la hausse sur certains projets, et de reports de - 9,6 M€ sur les projets « zéro phyto » et de - 21,6 M€ sur le renouvellement du contrôle commande.
- Au sein de la catégorie « Immobilier Logistique », les dépenses relatives à l'immobilier sont en baisse de - 10,9 M€ par rapport au budget approuvé. Cela s'explique notamment par des retards sur l'identification des Groupes Maintenance Réseaux (GMR) et Groupements de Postes prioritaires et sur le choix du site GMR Est (- 9,7 M€), partiellement compensés par des acquisitions de sites sur le GMR Sologne.
- La hausse du montant dédié au développement des « Réseaux Régionaux » (+ 5,3 M€) contient de fortes disparités avec notamment des décalages sur certains raccordements de parcs éoliens en mer (- 59 M€), mais également des hausses sur d'autres projets (+ 54,4 M€) ainsi que pour des projets régionaux (+ 13,6 M€).
- Au sein de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Développement », les dépenses sont en baisse (- 13,6 M€), du fait de forts décalages sur Savoie Piémont (- 10,8 M€) et l'interconnexion France Belgique (- 8,8 M€) compensées en partie par des hausses, notamment sur IFA2 (+ 9 M€).
- Les dépenses de la catégorie « Grand Transport et Interconnexion – Renouvellement » présentent une baisse (- 3,1 M€) notamment due aux reports des projets de transformateur de réserve de la liaison IFA 2000 (- 3,2 M€) et au report du remplacement des conducteurs sur la liaison 400 kV Baixas Vich (- 2,8M€).

Globalement, la baisse du budget 2021 ne résulte pas d'un effort de maîtrise ou de baisse des coûts des projets, mais de décalages des projets vers les années suivantes. Au contraire, de nombreux projets voient leur coût d'achèvement augmenter, la baisse du budget du budget 2021 étant due au report des projets vers les années suivantes.

Concernant les systèmes d'information, les dépenses devraient être au niveau de l'autorisation de la CRE.

Plan « zéro-phyto »

Le plan « zéro-phyto » inclus dans le SDDR prévoit que l'entretien des sites par des solutions sans recours aux produits phytosanitaires coûte environ 7 fois plus cher que l'entretien en désherbage actuel pour les sites en couvert végétal et jusqu'à près de 20 fois plus cher pour les aménagements en paillage minéral. Dans ce contexte, la CRE s'est déclarée favorable au programme « zéro-phyto », sous réserve que RTE réalise de façon anticipée uniquement les aménagements sur les postes pouvant faire l'objet d'un couvert végétal, soit 80 % des postes de RTE⁸.

⁸ Délibération de la CRE du 23 juillet 2020 portant examen du Schéma Décennal de Développement de Réseau de transport de RTE élaboré en 2019

Dans le cadre du programme d'investissement de RTE pour l'année 2021⁹, à la suite de la réalisation d'études, RTE a présenté un budget intégrant une hausse moyenne des coûts de la solution végétale de plus de 60 % par rapport aux coûts unitaires annoncés par RTE dans le cadre du SDDR. Une telle hausse étant susceptible de remettre en question l'efficacité des dépenses de RTE, la CRE avait alors demandé à RTE de lui présenter, lors du bilan intermédiaire du programme d'investissements 2021, un programme « zéro-phyto » mis à jour incluant des leviers de maîtrise des coûts ainsi qu'une analyse des pratiques de ses homologues européens s'agissant de l'usage de produits phytosanitaires. Dans l'attente de cette mise à jour, la CRE avait fixé des plafonds¹⁰ de dépense en €/m².

Dans le cadre du présent bilan intermédiaire, RTE ne propose pas de mise à jour du plan « zéro-phyto » et précise avoir tout de même engagé des projets dépassant les plafonds fixés par la CRE. La CRE prend acte de cette décision de RTE et est défavorable à l'inclusion dans les tarifs de réseaux les dépenses de RTE au-delà des plafonds.

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

Précédentes demandes de RTE

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

Ces deux projets immobiliers visent à regrouper sur un site unique dans chaque région des salariés actuellement répartis sur plusieurs implantations. Ces projets s'inscrivent dans une stratégie industrielle incluant le regroupement d'activités et la création de salles « H24 » en plus de celles de Saint-Denis pour un suivi multisites de l'équilibre du système électrique.

Ces projets avaient déjà fait l'objet d'une demande de RTE lors du précédent Bilan Intermédiaire en 2020. Dans sa délibération du 17 septembre 2020, la CRE avait approuvé ces projets tout en envisageant de mettre en œuvre en parallèle un cadre de régulation spécifique à ces projets permettant de maîtriser le coût pour le TURPE. Les coûts liés sont en effet inscrits dans le compte de régularisation des charges et des produits (CRCP), mais également soumis à la régulation incitative pour les projets supérieurs à 30 M€ en application de la délibération du 21 janvier 2021 portant décision sur le TURPE 6 HTB.

Toutefois, au vu des incertitudes pesant sur la réalisation de ces projets, et notamment au changement du site d'implantation projeté sur Marseille, la CRE les avait finalement retirés des trajectoires tarifaires TURPE 6 et avait demandé à RTE de les lui resoumettre pour approbation une fois mures.

Demande de RTE dans le cadre du Bilan Intermédiaire 2021

Les dépenses d'investissements des projets de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille présentées par RTE s'élèvent à 149,3 M€ auxquelles s'ajoutent notamment des charges d'exploitation liées à des contrats de prestations de services à l'immeuble et aux occupants. Ce chiffre est en hausse par rapport à la précédente saisine de RTE (+ 6,3 M€). Les travaux de construction de ces projets sont prévus pour la période 2022-2024 et RTE envisage un déménagement en 2025.

Pour justifier ces investissements, RTE a transmis à la CRE une analyse des coûts et des risques induits par trois scénarios distincts basés sur des coûts actualisés : un scénario sans action spécifique, une rénovation lourde au standard Haute Performance Énergétique et le réaménagement des sites existants, ou la construction de nouveaux sites et la vente des 2 sites que RTE possède, les autres sites étant en location. RTE considère que le scénario correspondant à « ne rien faire », le moins coûteux, n'est pas soutenable au vu des risques opérationnels associés en termes de gestion de l'équilibre offre-demande, aujourd'hui concentrée sur le seul site de Saint-Denis. Le scénario envisageant une modification en profondeur des sites existants présente des coûts actualisés comparables avec la construction de nouveaux sites, sans toutefois en apporter les bénéfices organisationnels.

Le choix du site pour le siège régional de Lille est arrêté, tandis que celui de Marseille est encore ouvert même si un site, Îlot Phare, a été présélectionné.

⁹ Délibération de la CRE du 04 février 2021 portant approbation du programme d'investissements de RTE pour l'année 2021

¹⁰ 7,6 €/m² en cas d'obligation de passage en zéro-phyto, 5,9 €/m² sans obligation

Analyse de la CRE

Les nouveaux bâtiments étant plus modernes et fonctionnels, la surface utile brute des nouveaux bâtiments est en baisse par rapport au total des sites existants, et ce même à Marseille où une augmentation d'effectifs est prévue par RTE. Toutefois, la CRE note que la surface utile brute prévue pour ces projets est similaire à celle de la précédente saisine de RTE, malgré les évolutions potentielles induites par un recours accru au télétravail, RTE ne prévoyant pas de réduction de la surface nécessaire à ses activités.

RTE indique que ses estimations pourraient être sujettes à évolution. C'est notamment le cas concernant le site de Marseille pour lequel le choix du futur site n'est pas encore arrêté, et dont les conditions d'acquisition pourraient donc différer de la prévision initiale.

Par ailleurs, les estimations des coûts liés aux aménagements et aux systèmes informatiques de RTE ont augmenté depuis la précédente saisine et sont maintenant pour partie fondées sur des dires d'experts, tandis que la précédente saisine se basait sur le retour d'expérience de sites comparables, tels que Villarte à Lyon. Ces coûts ont également augmenté pour l'ensemble des scénarios contrefactuels. Une forte incertitude y est donc associée, alors même que la bonne prévision de ces coûts est essentielle pour assurer la valeur de la construction de nouveaux sites par rapport au réaménagement des sites existants.

Dans la mesure où (i) les coûts associés aux nouveaux sièges régionaux sont comparables aux coûts associés à une remise en état des sièges existants et (ii) les enjeux industriels présentés par RTE sont réels, la CRE est favorable à la construction des nouveaux sites. La maîtrise des coûts de ces projets est toutefois un enjeu important. A ce titre, comme prévu par la délibération TURPE 6 HTB, la CRE fixe un budget cible pour chacun de ces projets.

En conséquence, la CRE approuve le lancement des projets de construction des sièges régionaux de Lille et de Marseille, qui seront soumis à la régulation incitative précitée. Les budgets cibles sont fixés à 60,5M€ pour Marseille et de 81,6M€ pour Lille par la délibération 2021-241 du 22 juillet 2021, pour prendre en compte les retours d'expérience sur l'aménagement d'autres sites de RTE ainsi que le fait que les négociations de RTE avec les promoteurs immobiliers ne sont pas finalisées pour le site 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 de réseau de transport d'électricité transmet son programme annuel d'investissements à la CRE pour approbation.

La CRE a été saisie par RTE le 7 juillet 2021 du bilan d'exécution définitif du programme d'investissements 2020 et du point d'exécution intermédiaire du programme d'investissements 2021.

Concernant le bilan d'exécution, la CRE constate une forte baisse des dépenses par rapport au budget autorisé, le réalisé s'élevant à 1529,3 M€ contre 1808,4 M€ approuvés dans le programme initial et 1626,7 M€ approuvés au moment du Bilan Intermédiaire. La CRE observe que cet écart est élevé (15,4 %) et n'avait été que partiellement identifié lors de la mise à jour de juillet 2020 (9,5 %). La CRE considère que les aléas présentés par RTE dans la conduite de son programme d'investissements sont dans l'ensemble correctement justifiés et conformes au programme approuvé. La CRE demande toutefois à RTE de veiller à lui fournir des prévisions de dépenses fiables lors de la présentation des programmes d'investissements et des bilans intermédiaires.

S'agissant du programme d'investissements 2021, les variations des budgets des différentes catégories de dépenses donnent lieu à une modification du budget proposé par RTE, fixé à 1630,3 M€, au lieu du montant de 1716,6 M€ approuvé dans la délibération du 4 février 2021. Cette baisse pour 2021 est liée au retard de plusieurs projets et non pas à des baisses de coûts, les coûts à terminaison de plusieurs grands projets étant au contraire en hausse par rapport aux budgets initiaux. La CRE demande à RTE de lui présenter lors du programme d'investissement 2022 un bilan des retards des projets et leurs conséquences sur leurs coûts de terminaisons, ainsi qu'un plan d'action afin de parvenir à la bonne réalisation des investissements dans les conditions établies lors de leur approbation.

Concernant le plan « zéro-phyto », RTE n'a pas fourni la révision de ce plan comme demandé dans la délibération du 4 février 2021 sur le programme d'investissement 2021 et n'a pas respecté les plafonds de dépense en €/m² fixé par la CRE. La CRE est défavorable à inclure ces dépassements dans les charges couvertes par le tarif de réseaux.

S'agissant des projets immobiliers, la CRE approuve le lancement du projet de construction des sièges régionaux de Lille et Marseille. Ces projets feront l'objet de la régulation incitative prévue par le TURPE 6 pour un montant de respectivement 81,6 M€ et 60,5 M€.

Par conséquent, la CRE approuve un montant révisé de 1629,4 M€ pour les investissements de RTE en 2021.

La CRE demande à RTE de lui présenter un bilan d'exécution du programme d'investissements 2021 au deuxième trimestre 2022.

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 22 juillet 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO