



DÉLIBÉRATION N° 2021-105

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 mars 2021 portant communication sur les effets pour l'année 2020 de la crise COVID-19 pour les opérateurs de réseaux

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

Face à la pandémie de la COVID-19 et au risque sanitaire majeur qu'elle représente, les activités de tous ont été perturbées, nécessitant une adaptation importante afin de pouvoir fonctionner dans un contexte de confinement et de mesures sanitaires drastiques.

Pour les opérateurs de réseaux d'infrastructures énergétiques régulés par la CRE, en charge d'assurer l'exploitation et le développement des réseaux d'électricité et de gaz naturel, l'enjeu principal pendant cette période a été de continuer à assurer dans la durée et la sécurité les missions de transport, distribution ou stockage d'électricité ou de gaz, essentielles pour l'ensemble des citoyens et, dans le même temps, tout en appliquant les mesures sans précédent déployées afin de freiner le plus possible la propagation du virus.

Un nombre important d'activités des gestionnaires de réseaux nécessite des déplacements sur le terrain tels que la relève des compteurs, les raccordements mais aussi le développement ou la maintenance des infrastructures. La réalisation de ces activités a été fortement complexifiée par les mesures de lutte contre l'épidémie.

Un an après le début de la crise sanitaire, la CRE communique son analyse des répercussions, à ce stade, de la crise sur l'activité des opérateurs régulés, qu'il s'agisse des surcoûts ou des économies sur les charges d'exploitation, mais aussi de l'impact sur les programmes d'investissements, sur le financement et l'atteinte des objectifs de qualité de service ou encore sur le niveau des recettes tarifaires.

En effet, la crise sanitaire n'est pas terminée et l'ensemble des impacts sur les gestionnaires de réseaux ne pourront être analysés que dans la durée. Néanmoins, ce premier état des lieux permet de s'assurer de la robustesse du cadre tarifaire et des éventuelles mesures nécessaires en vue des mises à jour tarifaires de 2021.

Pour ce faire, la CRE a demandé à l'ensemble des opérateurs d'infrastructures régulées de lui adresser un dossier présentant les conséquences économiques, organisationnelles et financières de la crise sanitaire sur leur activité ainsi que les mesures prises pour en limiter l'impact.

Pour la réalisation de cet exercice, la CRE a reçu les dossiers de la majorité des acteurs concernés :

- gestionnaires de réseaux électriques : RTE, Enedis, EDF SEI, Geredis, EDM ;
- gestionnaires d'infrastructures de gaz : GRTgaz, Teréga, Storengy, Elengy, Géométhane, GRDF, Regaz-Bordeaux, R-GDS, GreenAlp, Sorégies, Gedia, Caleo, Veolia Eau, Vialis.

L'objectif de la présente délibération est de présenter les effets de la crise COVID sur les opérateurs et de préciser les ajustements que la CRE prévoit de mettre en œuvre pour prendre en compte cette situation.

1. LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES ACTIVITES DES OPERATEURS

La crise sanitaire a entraîné la mise en place soudaine de mesures sans précédent en France, obligeant les opérateurs à modifier et adapter de manière importante, et dans un laps de temps limité, leur fonctionnement.

Chaque opérateur a instauré lors du premier confinement un plan de continuité des activités (PCA), pour permettre le maintien des activités essentielles : conduite des réseaux, interventions d'urgences et de dépannage. Hors urgences, les déplacements sur le terrain pour la réalisation des missions telles que la relève de compteurs, les raccordements et opérations de développement de réseaux ont pour la plupart été arrêtés durant le premier confinement.

Les opérateurs ont également réalisé une priorisation des projets d'investissement selon leurs impacts sur la disponibilité et la sécurité des ouvrages et, le cas échéant, un report a été prévu sur les années suivantes.

Par ailleurs, à la demande des pouvoirs publics, les coupures et réductions de puissance pour impayés ont été suspendues sur toute la durée du premier confinement et la trêve hivernale a été prolongée.

Le télétravail a également été généralisé lors du premier confinement à l'ensemble des salariés pour lesquels cela était possible. Cette mesure, qui a dû être très rapidement mise en œuvre, a nécessité un certain nombre d'adaptations matérielles, fonctionnelles et opérationnelles. De nouveaux outils ainsi que du matériel informatique ont dû être déployés afin de réaliser le travail et les opérations à distance, entraînant de fait une modification rapide des procédures et protocoles pour ce nouveau mode de travail. Cette transformation a été particulièrement importante pour les petits opérateurs, comme certaines ELD, qui ne disposaient alors pas tous d'accord sur le télétravail ou encore du matériel nécessaire aux employés pour télétravailler.

Pour autant, malgré ces difficultés, aucun des opérateurs régulés par la CRE n'a eu recours à la disposition de chômage partiel mise en place par l'État.

La reprise de l'activité s'est faite progressivement dès la fin du premier confinement. Pour la majorité des gestionnaires de réseaux et d'infrastructures, l'activité a retrouvé un niveau nominal autour du mois de juillet, cette activité devant parfois être complétée par un rattrapage du retard accumulé lors des mois de confinement. Le deuxième confinement a, quant à lui, eu très peu d'impact sur les activités des opérateurs et n'a cette fois pas arrêté les opérations nécessitant des déplacements sur le terrain.

La CRE souligne la capacité des opérateurs à adapter et transformer leurs activités face à la crise et constate que la sécurité et la qualité d'alimentation ont toujours été assurées. Ces adaptations ont notamment permis aux opérateurs de reprendre leur activité de manière rapide et organisée, maîtrisant ainsi au maximum les conséquences de la crise sur leurs missions de transport, distribution ou stockage d'électricité ou de gaz, mais aussi de continuer d'assurer le développement et l'entretien nécessaires des réseaux.

2. IMPACTS SUR LES RECETTES

La plupart des opérateurs ont été confrontés à des baisses de recettes tarifaires, en lien majoritairement avec une baisse de la consommation globale d'énergie sur l'année 2020. Cette baisse a été accentuée par des températures douces au cours de l'année au point qu'il peut être difficile de distinguer les effets de la crise sanitaire des autres effets.

La baisse de consommation est plus marquée en gaz : elle est comprise, pour les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz, entre 7,5 % et 9 % par rapport à aux prévisions intégrées aux trajectoires tarifaires, mais semble majoritairement liée à l'effet climatique. En électricité, les baisses de consommations estimées par les opérateurs sont comprises entre 2 % et 3,5 %, ce qui est très comparable aux variations de consommations qui peuvent être générées par les aléas climatiques.

Le cadre tarifaire a protégé les opérateurs contre ces baisses de recettes :

- ainsi, pour tous les opérateurs de réseaux d'électricité, l'impact de la crise sur les recettes est entièrement compensé au CRCP ;
- c'est également le cas pour la majorité des recettes des gestionnaires de réseaux de transport de gaz : les recettes perçues au titre de l'acheminement "aval" sont ainsi couvertes à 100% au CRCP et les GRT ne sont que partiellement incités (à hauteur de 20%) sur leurs autres recettes (il s'agit principalement des souscriptions aux PIR et PITTM, ainsi que des recettes d'équilibrage). Pour ces dernières, les GRT n'identifient pas d'effet directement lié à la crise sanitaire ;

- enfin, concernant les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz, les seules recettes incitées sont les recettes liées à la part abonnement du tarif, qui sont dépendantes du nombre de clients et sur lesquelles la crise n'a donc pas eu d'effets.

3. IMPACTS SUR LES TRAJECTOIRES D'INVESTISSEMENT

Certains projets d'investissement des gestionnaires de réseaux ont dû être reportés principalement en raison du premier confinement. A la suite de cette première période de confinement, la reprise des investissements a été progressive, nécessitant une mobilisation et une coordination approfondies, avec des conditions de reprise ou de maintien des chantiers complexifiées. De nouvelles procédures hygiène, sécurité, environnement (HSE) ont dû être mises en place, les contrats avec les sous-traitants ont également parfois dû être révisés pour prendre en compte l'impact des nouvelles mesures sanitaires, et une replanification des activités a été nécessaire du fait de l'arrêt ou du ralentissement des opérations préalables à leur réalisation.

La crise sanitaire a ainsi entraîné un retard du programme prévisionnel d'investissement représentant selon les opérateurs entre 5 et 20% des montants des programmes d'investissement pour l'année 2020. S'agissant des gestionnaires de distribution d'électricité et de gaz, le premier confinement a notamment contraint les acteurs à stopper la pose des compteurs évolués et à ralentir fortement les raccordements.

Ce décalage des programmes d'investissements induit notamment :

- une baisse des charges de capital et de la production immobilisée pour 2020 et un report vers les années ultérieures :

Le cadre tarifaire permet une couverture de l'impact de la crise sur les dépenses d'investissements des opérateurs. En effet les écarts de charges de capital sont couverts à 100% par le CRCP, à l'exception toutefois des charges de capital « hors infrastructure/réseau », notamment associées à l'immobilier ou aux véhicules pour lesquelles la majorité des opérateurs n'a pas signalé d'effets liés à la crise de la COVID-19 ou alors n'a pas été en mesure de les identifier.

S'agissant de la baisse de la main-d'œuvre immobilisée qui implique une hausse des charges nettes d'exploitation pour 2020, non prise en compte au CRCP, la CRE considère qu'elle sera probablement compensée pour les opérateurs dès 2021 dans le cadre du rattrapage des programmes d'investissements. Si certains opérateurs partagent cette analyse, d'autres la contestent. La CRE vérifiera, à l'issue de l'année 2021, la réalité de ce rattrapage les concernant.

- des surcoûts associés principalement à (i) la démobilisation/remobilisation des équipes et (ii) à la mise en place de règles HSE renforcées : RTE estime par exemple ces surcoûts à 2% des montants d'investissement.

Certains opérateurs sont incités à la maîtrise de leurs coûts d'investissement au travers de deux mécanismes de régulation incitative (budget cible pour les GRT et coûts unitaires d'investissement pour les GRD). La plupart d'entre eux demandent une adaptation de cette régulation pour neutraliser les conséquences de la crise COVID.

En ce qui concerne les budgets-cibles, la CRE considère que le mécanisme de régulation incitative prévoit des modalités de prises en compte de l'incertitude (inclusion de provisions pour aléas dans les budgets-cibles, application d'une bande de neutralité autour du budget-cible dans laquelle l'opérateur ne supporte ni bonus ni malus), ce qui permet de limiter l'exposition des opérateurs aux différents aléas, y compris ceux liés à des situations exceptionnelles telles que la crise sanitaire.

S'agissant de la régulation sur les coûts unitaires, le calcul définitif du mécanisme pour l'année 2020 aura lieu lors de la mise à jour tarifaire en 2023, il est donc trop tôt à ce stade pour établir un bilan consolidé réunissant l'ensemble des impacts de la crise sanitaire.

4. IMPACTS SUR LES CHARGES NETTES D'EXPLOITATIONS (CNE)

Les opérateurs n'ont pas fourni de détails exhaustifs de l'impact de la crise sur leurs charges d'exploitation. Néanmoins, certains effets ont été signalés par la majorité d'entre eux.

La mise en place des nouvelles règles HSE nécessitant de la main-d'œuvre supplémentaire pour la réalisation du ménage des locaux ou encore l'achat de fournitures supplémentaires pour mettre en place les mesures barrières, ont généré des surcoûts pour les opérateurs. Cela a été également le cas pour l'adaptation du système d'information et l'achat de matériel pour mettre en œuvre ou étendre le télétravail des employés. Par ailleurs, de nombreux opérateurs ont indiqué avoir pris des mesures sociales pour leurs employés (primes COVID).

Ces surcoûts sont à mettre en regard des économies qui ont été réalisées. En effet, l'arrêt d'une partie importante de l'activité durant le premier confinement a entraîné une baisse des achats et matériels de manière générale. La limitation des déplacements et des employés présents sur site a aussi permis des économies sur les frais de déplacement, de restauration ou encore de représentation. Enfin, des formations ont dû être repoussées à une date ultérieure.

Par ailleurs, certains opérateurs ont indiqué que la crise pourrait avoir des impacts sur les charges d'exploitation du système électrique telles que les pertes, les coûts liés aux congestions, ou encore les coûts de contractualisation des réserves d'équilibrage du réseau. Ces impacts sont liés en partie aux variations de consommation et aux décalages des maintenances des sites de production dues à la crise et restent limités voire peuvent se compenser. Les opérateurs indiquent également qu'une augmentation des impayés pourrait survenir dans les années à venir.

Au final, de nombreux opérateurs considèrent que la crise sanitaire a eu des effets sur leurs charges d'exploitation se compensant sur l'année 2020. Les surcoûts nécessaires pour répondre aux nouvelles mesures sanitaires ont généralement été neutralisés par des moindres charges. Pour les opérateurs indiquant un surcoût global, celui-ci ne dépasse pas 1,7% du montant total des charges nettes d'exploitation.

La majeure partie des charges d'exploitation est incitée et non couverte au CRCP. Les opérateurs peuvent donc être exposés à des effets exceptionnels. Le CRCP semble toutefois avoir permis de capter les écarts les plus importants tels que les charges nécessaires au fonctionnement du système électrique. Par rapport aux différents impacts identifiés, seuls Enedis et Gérédis ont émis une demande portant sur la création d'un nouveau poste au CRCP pour prendre en compte les charges d'exploitation exceptionnelles générées par la crise.

La CRE considère que le périmètre du CRCP s'est avéré adapté pour capter les principaux impacts de cette crise sur l'année 2020 et n'envisage donc pas à ce stade de modification des modalités de couverture des charges nettes d'exploitation.

5. IMPACTS SUR LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Au contraire des trajectoires tarifaires qui n'ont fait que marginalement l'objet de demandes d'ajustement et pour lesquelles la CRE considère que le cadre tarifaire a protégé les opérateurs des effets de la crise, les opérateurs soulignent que certaines régulations incitatives et indicateurs ont été directement touchés par la crise sanitaire. En particulier, l'arrêt d'un grand nombre d'activités (déplacements sur le terrain, travaux, etc..) durant le premier confinement et lors de la reprise progressive a pu entraîner des biais dans le calcul des indicateurs et des régulations, ayant pour conséquences directes des pénalités pour les opérateurs.

Les demandes des opérateurs ont porté principalement sur les régulations incitatives ou indicateurs suivants :

- la régulation incitative des pertes et indicateurs de performance associés : RTE et EDF SEI ont signalé un impact de la crise sur la régulation des volumes de pertes sur laquelle ils sont incités respectivement à hauteur de 10% et 16%. GRDF fait également une demande sur les indicateurs concernant les Comptes Ecarts Distributeurs (CED) pour lesquels les performances ont été dégradées par l'arrêt de la relève durant le confinement ;
- le respect du calendrier de déploiement des compteurs évolués : les opérateurs en phase de déploiement ont tous indiqué un retard du fait de la période de confinement mais précisent toutefois qu'un rattrapage est en cours ou prévu dans les deux ans à venir ;
- les indicateurs liés à la relève, pour laquelle tous les gestionnaires de réseaux ont indiqué une baisse de la performance liée aux contraintes de déplacement et d'accès aux locaux ou logements durant le premier confinement ;
- la tenue des délais de raccordements, l'activité de raccordement ayant été fortement perturbée pendant le premier confinement et dans les mois qui ont suivi. La performance des opérateurs incités (EDF SEI, Gérédis, GRDF et Enedis) sur la tenue des délais de raccordement est toutefois assez disparate.

Après analyse de l'ensemble de ces éléments, la CRE considère que la plupart des écarts identifiés, qui ont des conséquences limitées en termes de pénalités encourues, entrent dans les risques normaux supportés par les opérateurs ou par toute autre entreprise et qu'ils ne nécessitent pas d'adaptation du cadre de régulation. Le risque est en effet notamment pris en compte dans le niveau de leur rémunération. Toutefois, la crise sanitaire a eu des conséquences significatives sur les interventions chez les clients notamment durant le premier confinement qui ne peuvent être ignorées. En conséquence, la CRE envisage d'ajuster, dans le cadre des prochaines mises à jour tarifaires, le calcul des incitations pour les seuls indicateurs impactés par l'activité de relève ou à la pose des compteurs. Cela comprend notamment :

- la neutralisation du jalon 2021 pour le déploiement des compteurs évolués afin de permettre aux GRD de rattraper le retard accumulé ;
- la neutralisation du 2^{ème} trimestre 2020 pour les indicateurs de relève pour l'ensemble des GRD ;
- la neutralisation des flux financiers pour le calcul de la régulation incitative des pertes pour EDF SEI par un calcul simultané lors de la mise à jour tarifaire 2021 des indicateurs portant sur 2020 et 2021 ainsi que la neutralisation des indicateurs de CED pour GRDF pour l'année 2020, ces deux indicateurs étant directement impactés par l'impossibilité d'effectuer des relèves.

6. SYNTHÈSE

Les opérateurs de réseaux et d'infrastructures régulés par la CRE ont montré une bonne capacité d'adaptation à la crise COVID, permettant malgré la perturbation de leurs activités, de maintenir un haut niveau de qualité de service et d'alimentation et de retrouver un niveau normal d'activité dès l'été pour la majorité d'entre eux.

Les effets de la crise signalés par les opérateurs consistent principalement en (i) une baisse des consommations et des souscriptions, (ii) un décalage de certains investissements ayant des impacts financiers mais également en termes de qualité de service (par exemple délais de raccordement) et (iii) des impacts limités concernant les charges d'exploitation.

Le cadre de régulation tarifaire, et notamment la garantie de revenu totale (électricité) ou quasi-totale (gaz) a protégé les opérateurs des conséquences financières de la crise. Le périmètre du CRCP et son dimensionnement se sont avérés bien adaptés pour capter les autres impacts de cette crise. Dès lors, il n'est pas nécessaire de réviser les trajectoires tarifaires ou de modifier le cadre de régulation.

Toutefois, la crise sanitaire n'est pas terminée et il n'est pas exclu qu'elle ait des conséquences sur le long terme. La CRE s'assurera donc que le cadre tarifaire reste adapté dans la durée.

A court terme, la CRE estime en revanche qu'il convient d'ajuster le calcul de certains indicateurs de qualité de service relatifs à des interventions chez les clients (relève et pose de compteurs notamment), activités qui ont été suspendues totalement durant le premier confinement. La CRE procédera à ces ajustements dès les prochaines mises à jour tarifaires.

La délibération sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 25 mars 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO