

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 00-A-29 du 30 novembre 2000 relatif à la séparation comptable entre les activités de production, transport et distribution d'électricité

Le Conseil de la concurrence (formation plénière),

Vu la lettre enregistrée le 24 octobre 2000 sous le numéro A 318, par laquelle la Commission de régulation de l'électricité a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement des articles 25 et 39 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, des propositions des opérateurs du secteur électrique relatives aux principes de séparation comptable entre activités de production, transport, distribution d'électricité et autres activités ;

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour l'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

Les rapporteurs, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus, les représentants de la Commission de régulation de l'électricité, d'Electricité de France (EDF), du gestionnaire de Réseau de transport d'électricité (RTE), de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation (ANROC), et de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) entendus, conformément aux dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce, lors de la séance du 30 novembre 2000 ;

Après en avoir délibéré en présence du rapporteur et du rapporteur général ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

La Commission de régulation de l'électricité a saisi le Conseil de la concurrence des propositions des opérateurs relatives à la séparation comptable entre les activités de production, transport et distribution d'électricité, effectuées en application de l'article 25 de la loi susvisée du 10 février 2000.

Ce texte dispose : "*La Commission de régulation de l'électricité approuve, après avis de Conseil de la concurrence, les règles d'imputation (des postes d'actif et de passif et des charges et produits de chaque activité), les périmètres comptables (de chaque activité) et les principes (déterminant les relations financières entre ces activités) (...) qui sont proposés par les opérateurs concernés pour mettre en œuvre la séparation comptable (...) ainsi que toute modification ultérieure de ces règles, de ces périmètres ou de ces principes. La Commission veille à ce que ces règles, ces périmètres et ces principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence*".

I. - Le contexte

A. - La séparation comptable des activités dans le cadre juridique

1. Les dispositions de la directive

La directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a ouvert partiellement le marché de la production de l'électricité à la concurrence pour les gros consommateurs, les activités de transport et de distribution d'électricité demeurant sous le régime du monopole. La coexistence, au sein des opérateurs historiques intégrés verticalement dont la directive n'a pas exigé le démantèlement, d'activités sous monopole et d'activités ouvertes à la concurrence, rend nécessaire *a minima* la séparation comptable entre les activités de production, de transport, de distribution et les autres activités ainsi que l'indépendance, "*sur le plan de la gestion*", du gestionnaire du réseau de transport.

Les 3 et 4 de l'article 14 de la directive disposent que " *les entreprises d'électricité intégrées tiennent, dans leur comptabilité interne, des comptes séparés pour leurs activités de production, de transport et de distribution et, le cas échéant, des comptes consolidés pour d'autres activités en dehors du secteur de l'électricité, comme elles devraient le faire si les activités en question étaient exercées par des entreprises distinctes, en vue d'éviter les discriminations, les subventions croisées et les distorsions de concurrence. Elles font figurer dans l'annexe de leurs comptes un bilan et un compte de résultats pour chaque activité.*

Les entreprises précisent en annexe de leurs comptes annuels les règles d'imputation des postes d'actif et de passif et des charges et recettes qu'elles appliquent pour établir les comptes séparés "

Est, en outre, prévue la publication des informations portant sur les opérations réalisées avec des entreprises liées ou associées (opérations intergroupes).

2. Les dispositions de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, transposant la directive 96/92/CE dans le droit national, a partiellement ouvert, en France, le marché de la production d'électricité à la concurrence, en autorisant les gros consommateurs d'électricité, consommant par site plus de seize gigawattheures (en vertu du décret n° 2000-456 du 29 mai 2000, ce seuil va descendre prochainement à neuf gigawattheures), à choisir leur fournisseur d'électricité. La majeure partie des consommateurs d'électricité demeure donc régie par le monopole de fourniture d'électricité d'EDF. L'acheminement de l'électricité comprenant le transport et la distribution demeure une activité monopolistique ou quasi-monopolistique.

Le gestionnaire du réseau public de transport est un service autonome interne à l'établissement public EDF, appelé " EDF-RTE ", indépendant sur le plan de la gestion des autres activités d'EDF. Il exploite, entretient et développe le réseau public de transport (lignes de haute tension et très haute tension), afin de permettre le raccordement des producteurs d'électricité concurrents d'EDF, des réseaux publics de distribution et des consommateurs finals, ainsi que l'interconnexion avec les autres réseaux, en vertu de l'article 14 de la loi. Il est aussi opérateur du système électrique, chargé d'équilibrer à tout moment l'offre et la demande d'électricité sur les réseaux.

Les gestionnaires des réseaux publics de distribution sont, d'une part, EDF, qui exploite les concessions de distribution de l'électricité aux clients finals sous le contrôle des autorités concédantes dans 95 % des communes dans ses centres de distribution intégrés, d'autre part, les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946. Ils exploitent, entretiennent et développent les réseaux publics de distribution (lignes de moyenne et basse tension) dans chacune de leurs zones de distribution exclusive, afin de permettre le raccordement des producteurs d'électricité concurrents d'EDF, des consommateurs finals ainsi que l'interconnexion avec les autres réseaux, en vertu de l'article 18 de la loi. Ils sont aussi opérateurs du système électrique.

L'opérateur historique EDF, comme les DNN, exercent donc des activités sous monopole (production d'électricité pour les clients non éligibles, transport et distribution d'électricité, fourniture d'électricité pour les non éligibles) et des activités concurrentielles (production d'électricité pour les clients éligibles, fourniture d'électricité pour les éligibles).

La Compagnie nationale du Rhône, devenue un producteur indépendant d'électricité et conservant ses attributions de monopole en matière de voies fluviales, cumule également des activités concurrentielles et des activités de service public.

L'article 25 de la loi impose à Electricité de France, aux distributeurs non nationalisés et à la Compagnie nationale du Rhône, d'effectuer la dissociation comptable de leurs activités de production, de transport et de distribution d'électricité ainsi que, le cas échéant, des autres activités. Ces opérateurs " *font figurer, dans l'annexe de leurs comptes annuels, un bilan et un compte de résultat pour chaque activité dans le secteur de l'électricité pouvant faire l'objet d'une séparation comptable, (...), ainsi que, le cas échéant, pour l'ensemble de leurs autres activités. (...). Ils précisent, dans l'annexe de leurs comptes annuels, les règles d'imputation des postes d'actif et de passif et des charges et produits qu'ils appliquent pour établir les comptes séparés (...) ainsi que le périmètre de chacune des activités comptablement séparées et les principes déterminant les relations financières entre ces activités. (...) Ils précisent également, dans les mêmes documents, les opérations éventuellement réalisées avec des sociétés appartenant au même groupe lorsque ces opérations sont supérieures à un seuil fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie "*

La loi ne prévoit pas de séparation comptable entre les activités de production d'électricité sous monopole et les activités de production sous régime concurrentiel, ni de distinction, au sein du transport et de la distribution, entre les activités de réseau et les activités de commercialisation.

En vertu de l'article 12 de la loi, le RTE est doté d'un budget propre et ses comptes, qui sont communiqués à la Commission de régulation de l'électricité (article 36 VII 2°), sont distincts du compte dissocié de l'activité transport. Par ailleurs, en application de l'article 14, le RTE propose son programme d'investissement qui est approuvé par la Commission de régulation de l'électricité.

Les articles 15 et 23 de la loi prévoient que les mouvements entre les activités dissociées au sein de l'entreprise intégrée (prestations internes) sont régis par des protocoles :

0. pour l'achat des pertes par le RTE à EDF Production : " lorsque le fournisseur est EDF, des protocoles règlent leur relation dans le domaine technique et financier " (article 15 III) ;
1. pour l'accès d'EDF Production aux réseaux de transport et de distribution : " des protocoles règlent leur relation, notamment les conditions d'accès aux réseaux (...) et les conditions d'application de la tarification de l'utilisation des réseaux " (article 23).

Tous ces protocoles sont transmis à la Commission de régulation de l'électricité.

B. - La justification théorique de la séparation entre activités

La séparation de l'activité sous monopole des réseaux de transport et de distribution et des activités des secteurs ouverts à la concurrence est fondamentale pour garantir l'ouverture du marché ; ce principe, appliqué avec plus ou moins de rigueur dans tous les pays affectés par la libéralisation, constitue l'un des deux moyens nécessaires pour s'assurer que le régime d'accès des tiers aux infrastructures régulées peut s'effectuer dans de bonnes conditions, l'autre moyen étant la tarification du transport. Cette séparation vise à résoudre le problème posé par la coexistence, au sein d'un même opérateur historique intégré, d'activités de production et d'acheminement de l'électricité. Elle doit garantir que l'opérateur du réseau n'utilise pas son monopole de transport pour avantager les installations de production de son entreprise au détriment des concurrents. Elle doit aussi permettre de veiller à ce que les conditions d'accès aux réseaux soient identiques pour toutes les installations de production, en vérifiant l'orientation vers les coûts de la tarification adoptée, son caractère non discriminatoire et l'absence de subventions croisées entre activités. La tentation existe, en effet, pour les opérateurs intégrés, de placer le maximum de charges sur les activités de monopole au bénéfice des activités en concurrence.

La forme la plus évidente de séparation entre activités est la séparation juridique complète des activités et notamment du réseau (propriété et exploitation du système) ou la séparation limitée à l'exploitation du système. La seconde forme est la séparation fonctionnelle (functional unbundling) où chaque activité est gérée par une structure indépendante de l'autre sur le plan de la gestion mais interne à la même compagnie ; c'est la solution adoptée par la France pour l'activité de transport. La troisième et dernière forme de séparation, la plus faible, est la séparation des comptes. Elle nécessite un contrôle accru de la part des autorités de régulation et une transparence complète de la part de l'opérateur historique. C'est la voie choisie par la France pour les activités de production et de distribution d'électricité.

C. - La procédure suivie

La loi a confié d'importantes responsabilités à la Commission de régulation de l'électricité, s'agissant des comptes des opérateurs et des comptes du RTE. L'article 25 soumet à son approbation, après avis du Conseil de la concurrence, les propositions de séparation comptable des opérateurs. Elle a aussi reçu de la loi la possibilité d'imposer de grands choix comptables aux opérateurs. En effet, l'article 37 §6 lui permet de prendre des décisions unilatérales concernant les périmètres des activités dissociées, les règles d'imputation comptable et les principes déterminant les relations financières entre activités. L'article 40 lui donne enfin le pouvoir de sanctionner tout manquement des opérateurs à une décision prise sur le fondement de l'article 37 ou à " une règle d'imputation, à un périmètre ou à un principe approuvés par elle en application des articles 25 et 26 ".

Pour la première application de l'article 25, la Commission de régulation de l'électricité a choisi de procéder en deux temps, pour faciliter les travaux des opérateurs : afin d'orienter leurs travaux préparatoires, elle a formulé, le 12 juillet 2000, des recommandations sur la base desquelles, dans une première étape, les opérateurs étaient invités à présenter leurs projets et les principes retenus par eux ; dans une seconde étape, les opérateurs publieront tous les documents comptables prévus par l'article 25 en annexe de leurs comptes annuels. Dans la seconde phase, le Conseil sera saisi des comptes publiés pour l'exercice 2000, qui contiendront en annexe les comptes séparés.

La recommandation de la Commission de régulation de l'électricité du 12 juillet 2000 préconisait aux opérateurs la présentation des documents et l'application des principes suivants :

2. un bilan d'ouverture pour chaque activité ;
3. comprenant une dissociation complète des éléments d'actif mais aussi de passif ;
4. avec recours à l'utilisation de plusieurs méthodes, notamment proportionnelle (avec, dans ce cas, soustraction des postes du bilan relatifs aux immobilisations des biens en concession) ;
5. un compte de résultat pour chaque activité dissociée avec une distinction entre clients éligibles et clients non éligibles pour les activités de production et distribution ;
6. des périmètres comptables :
 7. pour le transport, garantissant son indépendance de gestion ;
 8. pour la production, incluant les fonctions de commercialisation ;
 9. pour la distribution, comprenant uniquement l'activité de gestionnaire de réseau ;
10. avec l'identification, pour les DNN, d'un poste de fourniture, distinct de celui de gestionnaire de réseau ;
11. avec le rattachement des immobilisations financières dans un compte " *autres activités* " ;
12. des protocoles financiers retraçant l'intégralité des flux entre activités dissociées, par référence à des prix de marché.

D. - La jurisprudence du Conseil de la concurrence

Consulté par le ministre de l'économie sur la transposition de la directive 96/92/CE en droit français, le Conseil de la concurrence a estimé, dans son avis n° 98-A-05 du 28 avril 1998, que " *la coexistence au sein d'EDF d'activités sous monopole (approvisionnement de la clientèle captive, transport, distribution) et d'activités concurrencées (marché des éligibles) peut générer des pratiques de subventions croisées entre activités, de nature à faciliter des pratiques de prix prédateurs à destination des clients éligibles, compensés par des surcoûts pesant sur les clients captifs et à interdire l'accès au marché de compétiteurs potentiels* ". Après avoir souligné que " *de telles pratiques, qui seraient sans doute contraires à la mission de service public, constitueraient des infractions à la concurrence* ", il a rappelé le principe sans cesse réaffirmé par lui, dans les secteurs en cours de libéralisation (avis n° 95-A-18 du 17 octobre 1995 concernant le Sernam ; avis n° 96-A-10 du 25 juin 1996 concernant La Poste ; avis n° 97-A-07 du 27 mai 1997 concernant France Télécom), selon lequel " *lorsqu'une entreprise détenant une position dominante sur un marché exerce à la fois des activités d'intérêt général et des activités ouvertes à la concurrence, le contrôle du respect des règles de la concurrence nécessite que soit opérée une séparation claire entre ces deux types d'activités (avis n° 96-A-10 du 25 juin 1996), de manière à empêcher que les activités en concurrence ne puissent bénéficier pour leur développement des conditions propres à l'exercice des missions d'intérêt général, au détriment des entreprises opérant sur les mêmes marchés* ". La séparation des comptes constitue la condition minimale nécessaire au bon fonctionnement de la concurrence, le Conseil préconisant en général une séparation juridique complète. Le Conseil a aussi, dans cet avis, conseillé la séparation juridique du RTE par la constitution d'un établissement public industriel et commercial et la séparation comptable de la production à destination des éligibles de celle à destination des non éligibles : " *Au cas d'espèce, il est essentiel qu'EDF dispose d'une comptabilité appropriée permettant de vérifier l'absence de subventions croisées et de prix de prédation pour la vente d'électricité aux clients éligibles* ".

Le Conseil a précisé que la séparation comptable doit s'appliquer non seulement aux entreprises intégrées verticalement, mais également aux entreprises ayant une activité diversifiée sur le plan horizontal. La coexistence, au sein d'EDF-GDF Service, d'activités communes de distribution électrique et gazière était mentionnée à titre d'exemple.

Dans une décision n° 00-D-47 du 22 novembre 2000, relative aux pratiques mises en œuvre par EDF et par sa filiale Citelum sur le marché de l'éclairage public, le Conseil de la concurrence a estimé " *qu'est susceptible de constituer un abus le fait, pour une entreprises disposant d'un monopole légal, c'est-à-dire un monopole dont l'acquisition n'a supposé aucune dépense et est insusceptible d'être contesté, d'utiliser tout ou partie de l'excédent des ressources que lui procure son activité sous monopole pour subventionner une offre présentée sur un marché concurrentiel lorsque la subvention est utilisée pour pratiquer des prix prédateurs ou lorsqu'elle a conditionné une pratique commerciale qui, sans être prédatrice, entraîne une perturbation durable du marché qui n'aurait pas eu lieu sans elle* ". Le Conseil a ajouté qu'une " *subvention croisée peut à elle seule, par sa durée, sa pérennité et son importance, avoir un effet potentiel sur le marché* ", la mise à disposition de moyens tirés de l'activité de monopole pour le développement d'activités relevant du champ concurrentiel sans contreparties financières étant équivalente à l'octroi de subventions.

Dans ces conditions, le Conseil examinera les propositions qui lui sont soumises en veillant, d'une part, à ce que les principes de séparation comptable permettent de retracer avec clarté et précision les éléments de gestion garantissant l'indépendance du RTE

et, d'autre part, à ce que ces principes permettent d'identifier les flux financiers susceptibles de receler des subventions croisées.

E. - La situation à l'étranger

Dans la plupart des pays d'Europe, l'activité de transport est gérée par une entité juridique distincte des autres entités (production et distribution) ; c'est le cas en Grande-Bretagne, en Belgique, aux Pays-Bas et en Italie, de même qu'en Suisse et dans certains Etats américains. Aux Etats-Unis, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), dans le règlement 888 de 1996, a imposé aux opérateurs historiques la séparation de la fonction de transport et de production de l'électricité ; selon les Etats, cette séparation d'activité revêt la forme d'une séparation juridique totale du gestionnaire de réseau, ou la création d'un gestionnaire du système indépendant ("*Independant System Operator*" ou ISO), la propriété du réseau de transport et sa maintenance restant intégrées, ou bien encore, une simple séparation comptable. Le gestionnaire de réseau de transport reste intégré dans l'opérateur historique en France, en Allemagne, en Ecosse et au Québec.

II. - Les propositions des opérateurs soumises au Conseil de la concurrence

Le Conseil doit examiner les propositions d'Electricité de France, du RTE, de la Compagnie nationale du Rhône et de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales (ANROC), transmises par la Commission de régulation de l'électricité.

Le Conseil constate liminairement qu'il examine des propositions trop lacunaires pour pouvoir se prononcer dans des conditions parfaitement satisfaisantes : les périmètres comptables, à l'exception des propositions de l'ANROC et de la CNR, sont imprécis et de nombreuses questions ne sont pas encore résolues. Les décrets relatifs, d'une part, à la tarification de l'utilisation des réseaux et, d'autre part, à la tarification de l'électricité aux clients éligibles ne sont pas encore intervenus. Les difficultés de délimitation des périmètres ne pourront véritablement être tranchées que lorsqu'auront été élaborés les protocoles régissant les relations financières entre les entités dissociées. Or, ces protocoles ne sont mentionnés que pour mémoire, une simple liste étant fournie en annexe du document présenté par EDF. Les bilans dissociés ne sont accompagnés d'aucun commentaire littéraire d'explication sur les principaux postes. Seule l'activité de distribution fait l'objet d'un compte de résultat dissocié.

C'est donc sous les réserves ainsi exprimées que le Conseil formule les observations suivantes.

A. - Comptabilité d'EDF

1. Les périmètres des entités dissociées

a) Le périmètre de l'entité transport

Etant donné les multiples questions soulevées par la définition du périmètre de l'entité transport, le Conseil abordera successivement le périmètre physique du réseau de transport, le périmètre des activités de transport, le périmètre comptable de l'entité et l'indépendance de gestion du RTE. Il est regrettable qu'EDF se contente à ce sujet d'une description sommaire du périmètre de cette entité, ce qui rend difficile l'appréhension correcte des différents problèmes susceptibles de se poser.

Le Conseil est d'avis que le périmètre du réseau de transport devra être tel qu'il permette au RTE d'assurer pleinement les missions qui lui sont confiées par la loi (titre III) dans le respect des droits d'accès au réseau tels que définis au titre IV de la même loi. Il devra également lui permettre de disposer des moyens matériels et humains nécessaires, afin d'assurer sa pleine indépendance de gestion (article 12 de la loi).

Le périmètre physique

Le Conseil constate que la question du périmètre du Réseau d'alimentation général (RAG) qui est constitué par les lignes et installations relevant de l'activité de transport d'électricité, et de ses frontières avec les réseaux de distribution n'est pas abordée par EDF. Une expertise sur le périmètre du RAG attribué au RTE serait actuellement en cours chez EDF. Un certain nombre de constatations pouvant être faites en l'état semblent montrer que la séparation entre les deux types de réseaux répond à des critères parfois arbitraires :

13. Pour la comptabilisation des postes-sources : la répartition est différente entre le réseau de transport et de distribution selon les

DNN et les centres de distribution EDF-GDF ;

14. Pour la comptabilisation des lignes de moyenne tension : à niveau de tension équivalent, certaines portions de réseaux relèvent indifféremment du transport ou de la distribution, et répondent donc à des cahiers des charges différents.

S'il s'avère impossible de séparer clairement, selon un unique critère simple, le réseau de transport et les réseaux de distribution publique, qui sont actuellement inextricablement enchevêtrés, il conviendra de bien prendre en compte cet état de fait dans la tarification de l'utilisation des deux types de réseau.

Le Conseil estime que la question soulevée par l'UNIDEN (Union des industries utilisatrices d'énergie), relative aux limites de propriété entre le réseau de transport et les entreprises éligibles, est importante. En effet, l'actuel cahier des charges du Réseau d'alimentation générale (RAG) prescrit qu'un nouveau client doit payer une large fraction des frais de raccordement. La question de la propriété de la ligne de raccordement est loin d'être sans conséquence dans la mesure où elle peut faire varier fortement la part fixe du tarif d'utilisation du réseau selon le niveau de tension auquel l'utilisateur est réputé être raccordé.

Le périmètre de l'activité de transport

Le Conseil constate que la délimitation du périmètre de l'activité de transport présentée par EDF est encore plus allusive que celle dont il disposait dans son avis n°00-A-21 du 6 septembre 2000 portant sur le projet de décret concernant les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité : "*Le périmètre de cette entité correspond au Réseau de Transport d'Electricité (RTE) : exploitation du système électrique, construction, conduite et maintenance des ouvrages, ainsi que les fonctions centrales nécessaires à son indépendance en matière de gestion*".

D'une façon générale, il est regrettable, au stade actuel du processus de dissociation des entités d'EDF, de ne pas disposer d'une description synthétique des activités de chaque entité dissociée décomposée en postes et sous-postes d'activité. Cette description pourrait, par exemple, prendre la forme d'un organigramme des tâches, accompagné d'une explication brève et claire de chacune des tâches concernées.

Le périmètre comptable de l'entité transport

En l'absence de précision dans les documents transmis, il convient de reprendre les observations du Conseil sur l'énumération des différents postes à prendre en compte dans le coût du transport figurant à l'article 2 du projet de décret susvisé, en soulignant ses insuffisances :

15. Les coûts d'infrastructure (" coût de maintenance, de développement et de renforcement des réseaux publics, y compris lorsque ces renforcements sont liés au raccordement de nouveaux utilisateurs ") ;
16. les coûts d'exploitation (coûts des pertes d'énergie, coûts de congestion) ;
17. les coûts des services système ;
18. les coûts de comptage, d'enregistrement et de facturation ;
19. les coûts de raccordement directs ;
20. les coûts de recherche et de développement ;
21. les charges pour la répartition des coûts liés aux transits d'électricité entre les Etats membres.

Le Conseil souligne l'importance de l'activité d'achat d'électricité du RTE au titre des pertes sur le réseau et de sa fonction d'opérateur du système électrique et constate que ce point est à peine évoqué dans la contribution d'EDF. De façon générale, le RTE doit pouvoir librement contracter avec des prestataires extérieurs ou avec les services d'EDF à des prix de marché.

L'indépendance de gestion du RTE

Le Conseil est d'avis que la répartition des moyens matériels et humains nécessaires au fonctionnement du RTE doit lui garantir son indépendance de gestion pleine et entière par rapport à l'entreprise EDF. Selon la loi, le RTE a un budget propre et un programme d'investissement propre. Cette indépendance de gestion est un élément essentiel pour l'effectivité de l'ouverture du marché. Le Conseil avait souligné, dans son avis n° 98-A-05 du 28 avril 1998, que "*la simple séparation comptable qui se limiterait à un jeu d'écritures, n'est pas de nature à régler une question aussi importante que celle de la nécessaire autonomie de gestion du transporteur*". Il avait estimé que, si le RTE n'était pas constitué en établissement public distinct, solution qui serait "*la meilleure garantie d'indépendance souhaitable dans un système concurrentiel respectant totalement l'esprit de la*

directive ", et s'il restait intégré à l'opérateur historique, il convenait, à tout le moins, qu'il soit constitué sous la forme d'une direction autonome et séparée des autres directions, avec des garanties statutaires pour son directeur, une pleine autonomie comptable ainsi que des garanties de confidentialité. La loi a consacré cette exigence en octroyant à son directeur, par rapport à la présidence d'EDF, des prérogatives d'indépendance supérieures à celles du président d'une filiale par rapport à la société de son groupe.

Le Conseil estime que la plus grande attention doit donc être apportée à la ventilation de certaines fonctions transversales au sein d'EDF, "*stratégiques*" pour l'indépendance de gestion du RTE, comme la gestion financière, les études économiques, les questions juridiques, les systèmes d'information et les ressources humaines, la recherche et le développement. Il souligne qu'aucune précision ne figure sur ces points dans les documents qui lui sont transmis et qu'il ne peut donc se prononcer, en l'état.

b) Le périmètre de l'entité distribution

Le périmètre de l'activité de distribution

EDF rappelle que "*l'entité distribution regroupe les activités liées aux réseaux de distribution (exploitation, construction, conduite et maintenance des ouvrages, relève des compteurs et interventions sur les appareils de comptage) et assure les relations avec les utilisateurs du réseau et les autorités concédantes*".

L'activité de distribution est ainsi réduite à l'acheminement de l'électricité, conformément au souhait de la Commission de régulation de l'électricité. L'entité distribution n'exerce plus l'activité de fourniture d'électricité, qui est rattachée à l'entité production (voir les propositions d'EDF §4 concernant les protocoles et relations entre entité comptables). Cela a pour conséquence qu'une partie importante des fonctions commercialisation et clientèle est transférée à l'entité production. Or, le partage de ces fonctions entre les deux entités de distribution et de production n'est pas explicité, pas plus que les responsabilités et les rôles respectifs des deux entités.

L'énumération des activités fournie par EDF à propos de l'entité distribution, quoique plus détaillée que celle dont le Conseil dispose pour l'entité transport, comporte de nombreuses zones d'imprécision. Les points importants ne sont mentionnés que pour mémoire ; ainsi en est-il pour les "*problématiques EDF/GDF, la répartition des coûts de clientèle, la frontière entre les entités comptables transport et distribution*".

Par ailleurs, il serait souhaitable que l'énumération des postes de coûts concernant l'entité distribution soit cohérente avec celle concernant le transport, dans la mesure où la majeure partie de ces deux activités concerne l'activité d'acheminement de l'électricité.

Le périmètre comptable de l'entité distribution

Conséquence du caractère partiel de la délimitation du périmètre de l'activité de distribution, le périmètre comptable de cette entité comporte de nombreuses imprécisions. Notamment, les clés de répartition comptables des charges clientèle entre les entités distribution et transport ne sont pas définies.

Outre les coûts d'exploitation, construction, conduite et maintenance des ouvrages, relève des compteurs et interventions sur les appareils de comptage, il faut tenir compte des coûts ci-après cités, qui ne font l'objet d'aucune précision dans les documents fournis par EDF, en dépit de leur importance :

22. Coût des pertes d'énergie sur les réseaux de distribution ;
23. quote-part éventuelle des coûts supportés au titre des obligations d'achat ;
24. dotations aux amortissements et provisions.

c) Le périmètre de l'entité production

Le périmètre de l'activité de production

Le périmètre de cette entité comprend les installations de production (en métropole et en DOM/Corse), l'activité de production proprement dite (construction, exploitation, maintenance, gestion prévisionnelle, conduite des ouvrages) ainsi que les activités liées au parc de production qui n'est plus en service.

L'entité production regroupe également l'activité de fourniture d'électricité d'EDF qui ne fait plus partie de l'entité distribution et qui constitue la mission de service public principale dévolue à EDF (et aux DNN) par l'article 2 de la loi. Or, les données transmises par EDF sont très allusives sur l'activité de fourniture d'électricité et la question de la frontière avec l'entité distribution, en ce qui concerne l'activité de commercialisation et de gestion de la clientèle (accueil, facturation, suivi des comptes clients, contentieux, aides commerciales).

Le périmètre comptable de l'entité production

Outre les coûts des activités ci-dessus, les charges comprennent les postes suivants non explicités par EDF malgré leur importance, notamment :

25. les achats d'énergie et les obligations d'achat d'EDF ;
26. les coûts liés aux échanges d'énergie avec l'étranger ;
27. les provisions pour risques et charges.

Sur ce dernier point, cependant, les comptes sociaux d'EDF pour l'exercice 1999 fournissent quelques informations sur la nature de ces provisions (provisions de fin de cycle des combustibles nucléaires, provisions pour déconstruction des centrales, provisions pour réparations).

d) Autres activités

Seront regroupés sous cette entité trois types d'activité :

28. les activités couplées à la production hydroélectrique ;
29. certains postes liés au financement du groupe EDF ;
30. certains travaux, fournitures et prestations à des tiers, notamment les filiales.

En ce qui concerne le premier point, EDF propose d'affecter à la ligne "*autres activités*" les activités liées à la production hydraulique, comme l'exploitation des voies navigables, l'irrigation, les lâchers d'eau pour soutien d'étiage, les loisirs d'eau et la vente d'eau, génératrices de coûts pour la production d'électricité hydraulique. Ces coûts figureront désormais au compte "*autres activités*" et seront indemnisés par l'entité comptable production, à chaque fois qu'ils ne sont pas déjà indemnisés par une autre voie. Il convient de veiller à ce que ces indemnités en provenance de l'activité production soient mises en œuvre pour permettre effectivement de couvrir les charges relatives à des ouvrages qui ont été construits en raison des installations de production (ouvrages de navigation). Dans les autres cas, des modes d'indemnisation appropriées devraient être trouvés pour couvrir les coûts des activités relevant de sujétions de service public.

En ce qui concerne le deuxième point, le regroupement de certains postes de financement dans une entité indépendante des entités transport, distribution et production, traduit la volonté d'EDF de conserver au plan central un certain nombre de fonctions financières. EDF a, notamment, eu recours à un compte de financement dans les comptes sociaux 1999. Ainsi, EDF propose que soient rattachées à l'entité "*autres activités*" la gestion de la dette financière, du prêt au transport et la gestion de la trésorerie (voir §2-a sur l'étendue de la dissociation comptable).

Par ailleurs, la Commission de régulation de l'électricité recommande que les immobilisations financières soient rattachées à l'entité "*autres activités*". A la lecture du bilan proposé par EDF, il semble que celles-ci soient intégrées dans l'entité production.

En ce qui concerne le troisième point, aucune précision n'est fournie par EDF sur la nature des prestations en cause. Leur

appartenance à l'entité "*autres activités*" doit cependant être clairement définie afin de prévenir toute subvention croisée.

2. Les bilans d'ouverture

Le Conseil estime que les bilans d'ouverture constituent l'une des principales sources possibles de subventions croisées. En effet, si la dissociation comptable est correctement mise en oeuvre, il ne sera possible ni de transférer d'une entité à une autre les rentes de monopole accumulées dans le passé, ni de transférer de façon cachée à l'entité production des ressources que le RTE tirerait dans l'avenir de son activité sous monopole. En revanche, des distorsions frappant les bilans d'ouverture pourraient, de façon structurelle, conduire à augmenter les coûts (et, donc, les prix) du réseau de transport et à rendre possible une diminution des prix de l'entité production. Pour limiter ce risque, il convient, en principe, que les bilans d'ouverture reflètent l'activité et la situation patrimoniale des différentes activités, tout en prenant en compte les particularités de leur gestion. Mais il importe aussi de veiller à ce que la structure de bilan de l'entité transport garantisse à l'avenir son indépendance de gestion, notamment en ce qui concerne son financement.

a) Etendue de la dissociation comptable

Dans les pays qui ont maintenu l'intégration juridique du gestionnaire de réseau de transport au sein de l'opérateur historique (Allemagne, Ecosse, Québec), la dissociation comptable est exercée de différentes façons. C'est ainsi qu'en Allemagne les bilans par activité sont présentés sans dissociation complète du passif (capitaux propres non dissociés). La solution proposée par EDF dissocie tous les postes, à l'exception des dettes financières, pour lesquelles a été retenue la solution d'un compte de financement, dans la perspective d'une gestion globale de la dette. EDF propose d'affecter "*l'ensemble de la dette extérieure et la trésorerie à l'entité comptable "autres activités"*", avec mise en place d'un financement par compte courant des entités comptables production et distribution et d'un protocole de prêt de l'entité "*autres activités*" à l'entité transport". La gestion de la dette externe d'EDF et des comptes courants et de trésorerie des activités de production et distribution d'électricité, ainsi que les activités diverses, non rattachables aux activités de production, transport et distribution et les mouvements avec les filiales, tels les prestations aux filiales, les titres de participation et les prêts aux filiales, figurent donc au bilan "*autres activités*". Seules les dettes financières du RTE sont individualisées au sein de ce compte. Les arguments présentés par l'établissement public pour écarter la dissociation comptable complète des bilans de chaque activité dissociée sont de deux ordres :

31. l'impossibilité de reconstituer *a posteriori* chaque ligne de dettes et d'imputer à chaque activité un certain nombre d'emprunts et positions sur produits dérivés constituant un tout indissociable ;
32. les économies de gestion dues à une gestion centralisée de la dette.

Il est exact que le dispositif retenu est fréquemment pratiqué par les entreprises du secteur privé (système dit de "*comptes reflète*") et constitue une source d'économies de gestion. La centralisation des écritures comptables relatives à la dette financière d'EDF au sein d'un compte "*autres activités*" doit, cependant, être compatible avec l'indépendance de gestion du RTE voulue par la loi (article 12 alinéas 2 et 7) et permettre le contrôle des subventions croisées :

33. chaque dette contractée dans le futur devrait être identifiée ligne par ligne au sein du compte "*autres activités*" et être imputée au compte de l'activité génératrice de la dette ; ces imputations devraient faire l'objet d'un audit régulier afin de vérifier l'absence de subventions croisées ;
34. des garanties devraient être données sur le plan opérationnel que les décisions de gestion de la dette du RTE (et notamment la gestion des risques financiers liés à cette dette) seront bien prises en toute indépendance par le RTE et que les caractères différents des activités dissociées seront pris en compte, justifiant éventuellement l'application de politiques financières différentes ("*rating*" différents).
35. Le RTE note à juste titre dans ses observations que le coût de ses financements par dette devrait refléter son rating propre, indépendamment du rating d'EDF.

Il faut, enfin, noter que les garanties organisationnelles qui seront adoptées ne suffiront pas à écarter tout soupçon concernant la réelle indépendance de gestion du RTE ; seule une dissociation juridique complète du RTE aurait pu apaiser toutes les craintes.

b) Méthode d'affectation des postes entre activités dissociées

Si l'actif est généralement aisé à répartir, une fois les périmètres des entités définis, il est plus difficile de répartir les éléments du passif.

EDF propose une affectation proportionnelle des capitaux propres entre les entités dissociées, " *de telle sorte que la situation bilantielle de ces entités soit homogène à la date du bilan* " Le ratio capitaux propres sur passif financier net est calculé au niveau de l'entreprise dans son ensemble, puis ce ratio est appliqué à chacune des activités, une fois le montant total de l'actif (et donc du passif) connu. EDF inclut dans le calcul du passif financier net le poste provision et le poste contrevalueur des biens en concession, postes non représentés dans le bilan de l'activité de transport. Le bilan de l'activité production comporte un poste " *provisions* " d'un montant très élevé de 197 milliards de francs, représentant en grande partie les charges liées à la déconstruction future des centrales nucléaires et les dépenses de fin de cycle du combustible nucléaire. Selon les comptes sociaux du groupe EDF pour 1999, les provisions pour retraitement, évacuation et stockage des déchets nucléaires s'élèvent à 115 milliards de francs et les provisions pour déconstruction des centrales à 49 milliards de francs. Le bilan de l'entité distribution contient un poste " *contrevalueur des biens en concession* " de 119 milliards de francs, qui représente le coût de remise en état des réseaux de distribution à l'expiration des concessions consenties par les collectivités concédantes. Le bilan de l'activité de transport ne contient pas de poste " *contrevalueur des biens en concession* ", puisque, depuis 1997, le réseau d'alimentation général (RAG) est la propriété d'EDF et n'est plus concédé par l'Etat à l'établissement public. Au regard des ces éléments, l'application de la méthode proportionnelle présente les inconvénients suivants :

36. elle repose sur l'hypothèse que les trois activités ont les mêmes caractéristiques et les mêmes besoins en fonds propres, par rapport à leurs dettes ; or, les activités de transport et de distribution sous monopole comportent moins de risques que l'activité de production, ouverte à la concurrence : les besoins relatifs en fonds propres de ces activités sont donc vraisemblablement moins importants ;
37. cette méthode part, en outre, du présupposé que les provisions constituées pour le nucléaire et pour le renouvellement des concessions de distribution constituent en totalité des dettes, ce qui est contestable ; dans la comptabilité des sociétés, les provisions sont généralement prises en compte dans le calcul de la capacité d'autofinancement ;
38. au regard de l'hétérogénéité des structures de passifs, la méthode retenue aboutit à affecter au RTE un montant de dettes financières compris entre 64 et 72 milliards de francs (sur un endettement global d'EDF de 119 milliards de francs), ce qui paraît induire, pour cette activité, des charges financières hors de proportion avec son chiffre d'affaires attendu. Ces charges pourraient être de nature à provoquer des hausses des tarifs d'utilisation du réseau de transport et, dès lors, à faire supporter indûment aux consommateurs éligibles les charges afférentes à la production d'EDF.

Le Conseil souligne donc l'insuffisance des méthodes purement proportionnelles de répartition des postes du passif telles que proposées par EDF, leur emploi conduisant à minimiser l'affectation de capitaux propres au transport et à maximiser le montant de la dette affectée à cette activité. Il n'est pas exclu qu'une telle méthode aboutisse à instituer, par le biais des bilans d'ouverture, une subvention allant de l'activité transport à l'activité production ou encore que le fort endettement de départ du réseau de transport ne limite, par la suite, son indépendance de gestion en le contraignant à financer ses investissements par un recours à une augmentation de fonds propres dépendant de décisions discrétionnaires des organes dirigeants d'EDF. La méthode envisagée par EDF doit donc être corrigée.

La méthode de séparation des passifs proposée par le RTE tente de mesurer les contributions passées des différentes activités à la constitution du passif d'EDF. Toutefois, elle repose sur une simulation itérative à partir d'hypothèses non consolidées sur la rentabilité passée de chacune des activités. En effet, s'il est possible, à partir des programmes d'investissement d'EDF, de reconstituer l'activité génératrice de chaque emprunt, il est fort malaisé de déterminer quelle est la proportion prise par chaque activité dans leur remboursement ultérieur.

Selon des chiffres fournis par le RTE, le ratio dette financière sur capitaux propres résultant des prévisions d'EDF pour l'activité de transport, de l'ordre de 300 % (dans l'hypothèse où le passif financier net n'inclut pas la contrevalueur des biens immobilisés), est très supérieur au ratio des sociétés de transport étrangères, telles que National Grid Group (39,4 %), Red Electrica (51,8 %), Statnett Group (127,1 %), Svenska Kraftnett Group (36,6 %). Les chiffres obtenus pour le réseau de transport ne semblent donc pas lui assurer un bilan d'ouverture en cohérence avec les bilans des autres gestionnaires de réseau de transport, et notamment ceux qui interviennent déjà sur le marché.

Le Conseil constate finalement que les méthodes de séparation des passifs présentent toutes un caractère relativement arbitraire, mais que le choix entre elles n'est pas indifférent. En tout état de cause, la répartition bilantielle des passifs retenue devrait permettre :

39. au réseau de pratiquer des tarifs d'acheminement de l'électricité non dissuasifs pour les nouveaux entrants et de fonctionner dans des conditions " *normales* ", qualificatif forcément ambigu, mais qui peut être précisé notamment grâce à des comparaisons

- internationales, compte tenu de son programme d'investissement (non communiqué). Des ratios significatifs devraient pouvoir être dégagés de ces expériences étrangères (ratios d'indépendance financière, de solvabilité...);
40. d'éviter des prix artificiellement bas pratiqués par EDF (entité production) du fait d'un coût artificiellement bas de ses ressources financières; cette fois encore, la notion de prix artificiellement bas n'est pas dépourvue d'ambiguïté; c'est la possibilité réelle que des concurrents sérieux d'EDF (production) puissent entrer sur le marché qui constitue le critère pertinent.

Le Conseil considère donc que le choix entre les différentes méthodes doit répondre à ces objectifs et que la démarche retenue dans les propositions d'EDF, qui se borne à faire application d'une répartition fixée *a priori*, n'est pas de nature à permettre d'atteindre ces objectifs.

3. Les comptes de résultat

Ils doivent donner une image fidèle des résultats de chaque activité. Seul le compte de résultat de l'activité distribution a été communiqué au Conseil; encore est-il très succinct; il ne comporte pas les recettes d'utilisation du réseau de distribution.

a) Le compte de la production

La distinction, au sein des comptes de l'activité de production d'EDF, entre les charges et produits afférents aux clients éligibles et ceux propres aux clients non éligibles, préconisée par la Commission de régulation de l'électricité dans ses recommandations de juillet 2000 et par le Conseil de la concurrence dans son avis susvisé de 1998, est explicitement rejetée par EDF, qui se retranche derrière l'article 25 de la loi, laquelle ne mentionne pas cette dissociation comptable, et derrière les débats parlementaires desquels il ressort que cette mention a été explicitement refusée dans la loi. EDF expose que la tarification adoptée pour la fourniture de l'électricité aux clients non éligibles doit suffire à garantir l'absence de subventions croisées entre activités sous monopole et activités sous régime concurrentiel, la séparation comptable demandée étant impraticable.

Or, le Conseil rappelle que l'évaluation du coût des missions de service public rendra nécessaire une telle dissociation comptable. Les services d'intérêt économique général sont relatifs à l'approvisionnement en électricité (coûts de production dans les zones non interconnectées), au développement et à l'exploitation des réseaux publics d'acheminement de l'électricité (transport et distribution) et, enfin, à la fourniture d'électricité (vente aux clients non éligibles), et s'opèrent au moyen, notamment, de la péréquation géographique nationale des tarifs. Ils pèsent respectivement sur les producteurs (EDF production), les gestionnaires de réseaux et les collectivités concédantes et, enfin, les centres EDF distribution et les DNN.

Les activités supports de ces trois missions sont les activités de production, d'acheminement et de fourniture de l'électricité; elles sont financées par les droits exclusifs de ces opérateurs qui ont respectivement le monopole de la production pour desservir les clients non éligibles, pour acheminer l'électricité et pour la vendre aux clients non éligibles. Les surcoûts de ces charges par rapport aux recettes provenant de la part relative à l'utilisation de ces réseaux et de la part relative à la production dans les tarifs de vente aux clients non éligibles sont compensés par le fonds de péréquation de l'électricité et par le fonds du service public de la production d'électricité. L'évaluation de ces coûts pour permettre le contrôle au titre de l'article 86 du traité de Rome nécessite donc une identification comptable claire du coût de ces missions pour chacune des activités supports.

En droit de la concurrence, les voies recommandées pour prévenir les subventions croisées sont principalement d'ordre structurel (séparation juridique entre activités) ou, secondairement, d'ordre comportemental (régime d'autorisation, droit d'accès, tarifs réglementés). Seules les premières sont pleinement dissuasives, car elles permettent un contrôle aisé des flux financiers et des soutiens en nature éventuels. La réglementation des tarifs applicables aux clients non éligibles, d'ordre comportemental, ne suffit pas, à elle seule, à donner toute garantie cette absence; seule une dissociation comptable permet de vérifier que cette tarification est bien orientée vers les coûts et d'éloigner les suspicions de subventions croisées. Cette réglementation des tarifs nécessitera en toutes hypothèses des expertises longues, afin de vérifier l'absence de subventions croisées entre classes tarifaires (ménages, PME...). En outre, la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour imposer aux entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs la tenue de comptes séparés faisant apparaître la distinction entre les activités sous monopole et les activités sous concurrence. Même si le secteur électrique semble échapper au champ d'application de cette directive, on voit mal comment le dispositif retenu pour le secteur électrique pourrait être porteur de moins de garantie que le système général.

Si l'identification des recettes afférentes aux clients non éligibles ne semble pas poser de problèmes, puisqu'elles seront de toute façon comptabilisées séparément, l'identification des coûts sera plus difficile, ainsi que l'a souligné le rapport Champsaur, car elle suppose l'instauration d'une dichotomie sur le marché d'un bien indifférencié, le kWh électrique. Il devrait, cependant, être possible de déterminer *ex post* en grandes masses les charges fixes entre les différentes périodes de l'année, selon les profils de courbe de charge des deux catégories de clients qui sont très différents : les clients captifs consomment plus en pointe que les clients éligibles et contribuent proportionnellement plus au paiement des charges fixes de production. Les approches modélisées des tarifs devraient ainsi pouvoir se recouper avec une approche comptable restant à définir ou, *a minima*, une comptabilité analytique permettant d'identifier aisément ces postes.

Il convient de rappeler, enfin, que dans son avis n° 00-A-03 du 22 février 2000 relatif à l'acquisition de la société Clemessy par les groupes EDF, Cogema et Siemens, le Conseil a prescrit à EDF, lorsqu'il propose des offres globales aux clients éligibles, de s'abstenir de mettre en œuvre des pratiques susceptibles de constituer des abus de domination tels, notamment, que des ventes à prix prédateur, en particulier par l'usage de procédés de compensation entre les prix de l'énergie et les prix des services associés. Une telle prescription implique également que les charges et produits afférents aux clients éligibles soient connus.

b) Les comptes du RTE et de la distribution

Toute importation indue de charges au RTE le conduirait soit à une augmentation des tarifs de transport, ce qui pourrait être dommageable aux producteurs concurrents d'EDF, soit à une détérioration de la qualité du réseau, dommageable aux utilisateurs.

Le compte du RTE est présumé équilibré par le système de tarification retenu dans le projet de décret cité plus haut. Par construction, ce tarif, payé par les utilisateurs du réseau, est censé couvrir l'intégralité des coûts y compris les coûts de développement du réseau et assurer une rentabilité minimale du capital. Sur ce point, le Conseil ne dispose pas d'autres éléments que ceux qui lui ont été soumis lors de l'examen du projet de décret.

Il conviendra, cependant, d'apporter une attention particulière à la mise en place du système permettant au RTE d'assurer sa responsabilité d'opérateur de système électrique dans le cadre de sa coopération en gestion prévisionnelle et en temps réel avec les utilisateurs de réseau, dans la mesure où ce système conditionnera, pour une grande part, les relations entre le RTE et les différents utilisateurs du réseau. Le Conseil rappelle, à ce sujet, que la loi dispose, dans l'article 37 alinéa 4, que la Commission de régulation de l'électricité précise, en tant que de besoin, "*la mise en œuvre et l'ajustement des programmes d'appel, d'approvisionnement et de consommation, et la compensation financière des écarts, en application des articles 15 et 19*".

La tarification d'utilisation des réseaux doit aussi couvrir la tarification des coûts de distribution. L'article 1^{er} du projet de décret, relatif aux tarifs de vente de l'électricité aux clients non éligibles, prévoit que la facture des distributeurs à leurs clients non éligibles fera apparaître de manière distincte la fraction correspondant aux coûts d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution et détaillera la part relative à l'acheminement de l'électricité et la part relative à la fourniture de l'électricité.

Concernant les clients non éligibles, et conformément au dispositif réglementaire non encore définitif examiné par le Conseil dans son avis n° 00-A-21, l'intégralité des coûts d'acheminement et de fourniture de l'électricité est comprise dans les tarifs réglementés de vente de l'électricité aux clients non éligibles, lesquels sont basés sur les coûts marginaux de long terme d'EDF. Le chiffre d'affaires de la distribution, en ce qui concerne les clients captifs, est donc constitué par la part représentative de la distribution comprise dans ces tarifs. Par contre, concernant les clients éligibles, le chiffre d'affaires de la distribution est constitué par les tarifs d'utilisation des réseaux, basés sur les coûts comptables moyens. L'application de deux méthodes de calcul différentes pour les prestations de distribution de l'électricité peut poser des problèmes de concurrence, si elle aboutit à discriminer une catégorie d'utilisateurs au détriment des autres. Le Conseil estime que les barèmes d'EDF devront être expertisés, en tenant compte de cette préoccupation.

41. D'une façon générale, les données comptables élaborées par EDF dans les comptes séparés ou bien mises à disposition du régulateur dans des documents comptables accessibles directement (données relevant de la comptabilité analytique par exemple) devront présenter un niveau de détail suffisant pour permettre de vérifier l'absence de discriminations, subventions croisées et distorsions de concurrence. Il devra être possible de distinguer un certain nombre de postes de charges et de recettes, notamment ceux résultant des flux financiers entre les entités (voir §4 sur les protocoles et les relations entre entités comptables) et ceux définis dans les paragraphes décrivant les périmètres comptables des entités (voir §3 A-1 périmètres des entités dissociées).

Le Conseil estime aussi nécessaire que les données comptables soient auditées chaque année périodiquement aux frais d'EDF par

un organisme indépendant désigné par la Commission de régulation de l'électricité et indépendant des commissaires aux comptes de l'opérateur.

4. Les protocoles et les relations entre entités comptables

Les principes de relation entre entités sont retracés dans les annexes 3 et 4 du document fourni par EDF. Il convient de distinguer les clients éligibles et les clients non éligibles.

Le principe est celui d'une tarification unique (un seul contrat) pour la fourniture d'électricité aux consommateurs non éligibles. L'entité production d'EDF vend l'électricité aux clients sur la base des barèmes tarifaires, ces tarifs comprenant les parts relatives au transport et à la distribution. C'est l'entité production qui encaisse les recettes, à charge pour elle, de rétrocéder les recettes de transport et de distribution à l'entité la plus proche du client final (principe d'un interlocuteur de l'acheminement de l'électricité unique pour le client), qui sera :

42. si le client est connecté au réseau de distribution ou sur une entreprise locale d'électricité (DNN), EDF Production rétrocède les recettes correspondant à la prestation d'acheminement globale, y compris le transport et la distribution, à EDF distribution ou à l'entreprise locale de distribution (ELD), à charge pour ces dernières de rétrocéder dans un second temps, la part transport au réseau de transport ;
43. si le client est directement connecté au réseau de transport, EDF Production rétrocède directement les recettes du transport au RTE.

Les ventes d'électricité aux clients éligibles nécessitent la conclusion de deux contrats séparés :

44. un contrat de fourniture d'électricité entre le producteur (EDF ou un producteur indépendant) et le client ;
45. un contrat d'acheminement de l'électricité Cette prestation d'acheminement est vendue au client par l'entité la plus proche du client (principe d'un interlocuteur de l'acheminement de l'électricité unique pour le client) ;
46. EDF distribution ou l'entreprise locale de distribution si le client est connecté à leur réseau de distribution, à charge pour ces entités de reverser à RTE et les recettes du transport ;
47. RTE si le client est connecté directement au réseau de transport.

Outre les principes régissant les reversements entre entités correspondant aux prestations de transit sur le réseau, les protocoles devront également définir les modalités de tarification interne à EDF des prestations inter-services. Ces modalités n'étant pas définies et en l'absence de précisions, le Conseil émet les plus grandes réserves sur ces points, notamment pour ce qui concerne les relations entre le RTE et les autres services d'EDF. En particulier, l'achat de l'électricité par le RTE à EDF Production au titre des pertes sur le réseau fera l'objet d'une facturation interne, de même que l'achat d'électricité pour équilibrer le réseau (services systèmes). Aucun protocole détaillé n'a été fourni sur ces deux points.

B. - Les comptes de la CNR

La Compagnie nationale du Rhône (CNR) exploite 19 barrages et fournit 15 milliards de kWh par an, soit 20 % de la production hydroélectrique française. Société anonyme d'intérêt général, elle compte dans ses actionnaires de nombreuses collectivités locales. La loi de 1921 lui a assigné des missions d'hydraulique, de navigation et d'irrigation. Jusqu'à présent, le courant produit par ses barrages est mis à la disposition d'EDF qui, en échange, fournit le personnel et rembourse les emprunts qui ont servi à construire les barrages. La CNR, dans le cadre de l'article 50 de la loi, entend réviser les protocoles qui la lient à EDF, afin d'acquiescer la pleine responsabilité de la production d'électricité.

Les principes de dissociation comptable exposés par la CNR et évoqués ci-après présupposent l'acquisition de cette pleine responsabilité de la production, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Pour cette raison, la CNR propose de repousser la mise en œuvre de la dissociation comptable en 2001.

L'application des recommandations de la Commission de régulation de l'électricité conduit la CNR à dissocier ses activités en deux entités :

48. une entité production ;
49. une entité " *autres activités* " (voies navigables, ingénierie pour compte de tiers (15 MF par an), sites d'activité, liaison Rhin Rhône, immobilisations financières).

La séparation de ces activités soulève des difficultés semblables à celles concernant la répartition des activités d'EDF couplées à la production hydraulique et exposées au § A-1-d du présent avis. En effet, la répartition des activités d'exploitation des voies navigables pose des difficultés d'application pratique, étant donné leur usage à but multiple (production et navigation). Pour les séparer entre les activités de production hydroélectrique et les activités d'aménagement et de voies navigables, deux voies sont possibles : la voie suivie ci-dessus par EDF pour les ouvrages sur le Rhin et la Rance, consiste à imputer à la production les coûts de ces ouvrages de navigation, en considérant qu'il s'agit de sujétions de service public ; l'autre consiste à répartir les actifs en " *affectant à l'activité production tout ce qui aurait été nécessaire si les ouvrages n'avaient été construits que pour cette activité, seul le surplus étant affecté à l'activité de navigation* " (méthode incrémentale). De toute façon, le problème de l'indemnisation des activités de sujétion de service public, génératrices de coûts non couverts par les recettes, se pose. Le Conseil note qu'en tout état de cause, la dissociation comptable devrait néanmoins permettre d'identifier de façon plus objective ces charges.

La question de la dissociation comptable des activités de la CNR ne revêt pas le même caractère impératif que pour EDF au regard de la jurisprudence du Conseil (voir I D). En effet, si, dans le cas d'EDF, la séparation comptable a été fortement préconisée par le Conseil, afin de vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités sous monopole et les activités concurrencées, la situation de la CNR, au regard de ces activités, présente des caractéristiques différentes : la CNR ne possède aucune des activités sous monopole ou quasi-monopole d'EDF (approvisionnement de la clientèle captive, transport, distribution). De plus, les activités de service public de la CNR (navigation, sites industriels) sont déficitaires et ne constituent donc pas, *a priori*, une source de financement potentielle des activités concurrencées.

Le risque de subventions croisées pourrait éventuellement venir de surcoûts des activités d'ingénierie pour compte de tiers ou d'utilisation à des fins non licites de l'indemnisation des activités de service public ou bien d'activités futures que la CNR développerait. L'opportunité de la dissociation comptable demandée par la loi sera à mesurer au regard de ces risques et des difficultés et surcoûts éventuels engendrés par cette dissociation.

En tout état de cause, le Conseil considère que le fait de différer d'un an, pour la CNR, la pleine application de l'exercice comptable demandé, compte tenu de l'absence totale d'expérience de la société en matière de production hydroélectrique, n'est pas de nature à entraîner de distorsion sensible de concurrence.

C. - Les comptes présentés par l'ANROC

En 1946, EDF est devenue le concessionnaire unique de la distribution d'électricité dans 95 % des communes françaises, tandis que 177 distributeurs, dits distributeurs non nationalisés (DNN), ont continué d'assurer, de manière indépendante, la distribution de l'électricité dans les 5 % restants des communes, achetant l'électricité en gros à EDF, sur la base d'un prix de cession. A l'origine exploitées sous forme de régies, ces entreprises locales de distribution (ELD) ont fréquemment été transformées en société d'économie mixte (SEM), dans lesquelles, comme celle de Grenoble ou de Strasbourg, EDF et d'autres producteurs prennent des participations.

L'ANROC regroupe 177 ELD (ou DNN), exploitées pour la plupart sous la forme de régies ou de société d'économie mixte, qui, dans leur zone de distribution exclusive, distribuent l'électricité, de la même façon que les 102 centres EDF-GDF Services de la direction commune à EDF et GDF, EDF-GDF Services (DEGS). De leur côté, la FNCCR et la FNSICAE regroupent une centaine d'ELD.

Les ELD sont productrices d'électricité, gestionnaires de réseau de distribution et fournisseurs d'électricité aux clients non éligibles et éligibles.

Un tiers environ des DNN produit une part de l'électricité qu'il distribue. Certains exploitent des centrales hydrauliques ou des installations de cogénération et bénéficient de l'obligation d'achat d'EDF, dans la limite de certains plafonds de production. L'article 11 II de la loi leur octroie la faculté d'exploiter des installations de production d'électricité pour satisfaire les besoins des clients situés dans leur zone de desserte exclusive, y compris les clients éligibles. La plupart complètent leur offre d'électricité avec l'électricité achetée en gros à EDF. Les DNN sont, par ailleurs, parts éligibles pour desservir les clients éligibles qui se trouvent dans leur zone de desserte.

En tant que gestionnaires d'un réseau de distribution, ils assument la fonction d'acheminement de l'électricité sur leur réseau et sont rétribués sur la base du tarif réglementé. Pour assurer l'exécution de leurs missions d'acheminement, ils doivent acheter auprès d'EDF l'électricité nécessaire à la compensation des pertes sur leur réseau, la loi ne leur ayant pas donné l'éligibilité pour ces achats. Ils perçoivent auprès de leurs clients l'intégralité des recettes d'acheminement de l'électricité, rétrocédant ensuite aux différents réseaux de transport ou de distribution d'EDF la part qui leur échoit.

Enfin, en tant que chargés, comme EDF, de la mission de service public de fourniture d'électricité aux clients non éligibles, les DNN vendent l'électricité sur la base des plafonds de tarifs représentés par le barème d'EDF, tarifs péréqués au niveau national. L'article 1^{er} du projet de décret relatif aux tarifs de vente de l'électricité aux clients non éligibles prévoit que la facture des DNN à leurs clients non éligibles fera apparaître de manière distincte la fraction correspondant aux coûts d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution en détaillant la part relative à l'acheminement de l'électricité et la part relative à la fourniture de l'électricité.

Les périmètres comptables fournis par l'ANROC reflètent bien ces différentes activités, prenant soin de distinguer la fourniture d'électricité ou achat pour revente d'électricité de leur mission d'acheminement de l'électricité. L'ANROC propose d'inclure les charges de la fonction accueil et gestion de la clientèle au sein de l'activité acheminement de l'électricité et non à l'activité fourniture d'électricité.

Au niveau de la présentation des bilans, l'ANROC expose que la petite taille des DNN ne leur permet pas de présenter des bilans séparés par activité. Une solution de remplacement pourrait être trouvée pour les ELD de petite taille disposant d'un budget annexe. Pour les ELD de grande taille disposant d'une comptabilité analytique, l'ANROC expose que cet outil, s'il est adapté à la tenue de comptes d'exploitation par activité, ne permet pas, en revanche, de procéder à la tenue d'une comptabilité générale séparée. L'ANROC propose alors de retracer des tableaux de financement par activité.

La tenue de comptes de résultat ne pose pas de problèmes particuliers pour les ELD disposant d'une comptabilité analytique. Pour celles ne disposant pas de comptabilité analytique, l'ANROC propose des seuils d'exonération en dessous desquels la séparation comptable ne s'appliquerait pas.

Le Conseil note qu'indépendamment des exigences légales qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause, l'établissement de comptes séparés par les DNN lorsqu'ils n'ont pas de clients éligibles et qu'ils n'exercent que des activités sous monopole (distribution et fourniture aux clients non éligibles) n'est pas indispensable au regard du droit de la concurrence, en l'absence de risque de subventions croisées. Le Conseil souligne, par ailleurs, que les petits DNN doivent trouver, en liaison avec le régulateur, des solutions adaptées à leur taille afin que les obligations comptables mises à leur charge ne soient pas disproportionnées par rapport au but poursuivi.

Le Conseil rappelle que les DNN, pour les achats auprès d'EDF d'électricité destinés à compenser leurs pertes, doivent bénéficier des mêmes conditions d'achat que celles qui résultent des relations entre les centres de distribution EDF-GDF et, enfin, EDF Production, ce que les informations comptables devront permettre de garantir.

CONCLUSION

Le Conseil de la concurrence constate, en l'état, s'agissant d'EDF, l'insuffisance des propositions qui lui sont soumises, notamment en ce qui concerne les définitions des périmètres comptables et des relations financières entre entités comptables ; il ne s'estime donc pas en mesure de recommander à la Commission de régulation de l'électricité l'approbation de ces propositions.

Il renvoie au corps de l'avis où sont détaillés un certain nombre de préconisations générales, concernant les propositions qui lui sont soumises.

Il est d'avis que les recommandations suivantes doivent être faites :

50. que la dissociation comptable du RTE garantisse sa pleine indépendance de gestion et notamment que l'endettement futur imputable au RTE soit nettement distingué, ligne à ligne, de l'endettement des autres activités ;
51. que des garanties organisationnelles soient mises en place pour permettre au RTE d'exercer son autonomie de gestion ;
52. que l'affectation des postes du passif des bilans, et notamment des dettes financières d'EDF, entre activités dissociées ne se fasse pas selon des méthodes purement proportionnelles mais permette :

53. au réseau de pratiquer des tarifs d'acheminement de l'électricité non dissuasifs pour les nouveaux entrants et de fonctionner dans des conditions normales comparables à celles que l'on peut constater dans les pays voisins ;
54. de mettre en oeuvre la concurrence par les mérites entre EDF Production et les autres producteurs d'électricité ;
55. que le compte de la production identifie les recettes provenant des clients éligibles et des clients non éligibles ainsi que, par grandes masses, chaque fois que cela est possible, les charges correspondant à ces deux catégories de clients, au besoin par une comptabilité analytique appropriée ;
56. que les données comptables du RTE soient auditées chaque année, aux frais d'EDF, par un organisme désigné par la Commission de régulation de l'électricité et indépendant des commissaires aux comptes de l'opérateur.

Délibéré, sur le rapport de Mme Luc et de M. Henry, par Mme Hagelsteen, présidente, présidant la séance, Mme Pasturel et M. Cortesse, vice-présidents, Mmes Flüry-Herard et Mader-Saussaye, MM. Bague, Bidaud, Lasserre et Nasse, membres.

Le rapporteur général,
Patrick Hubert

La présidente,
Marie-Dominique Hagelsteen