



**Avis n° 05-A-19 du 20 octobre 2005
relatif aux principes à respecter pour l'établissement par EDF d'une
comptabilité séparée pour les clientèles éligibles et non éligibles**

Le Conseil de la concurrence (section I)

Vu la demande d'avis du 25 avril 2005 de la Commission de régulation de l'énergie en application de l'article 25 de la loi 2000-108 du 10 février 2000, enregistrée sous le numéro 05/0031 A ;

Vu la directive européenne 03/54 du 26 juin 2003 sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;

Vu la loi 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, modifiée par la loi 2004-803 du 9 août 2004 ;

Vu le Livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 02-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 27 septembre 2005, ainsi que les représentants de la Commission de régulation de l'énergie et d'Electricité de France en application de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

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

1. La Commission de régulation de l'énergie a saisi le Conseil de la concurrence pour avis, en application de l'article 25 de la loi du 10 février 2000 modifiée, des principes proposés par EDF pour établir les comptes séparés relatifs à la fourniture d'électricité aux clients éligibles et aux clients non éligibles.
2. L'obligation de séparation comptable est prévue à l'article 19.3 de la directive du 26 juin 2003 : « *Jusqu'au 1er juillet 2007, les entreprises d'électricité tiennent des comptes séparés pour les activités de fourniture aux clients éligibles et les activités de fourniture aux clients non éligibles* ». Cette disposition a été transposée en droit national à l'article 25 de la loi de 2000 modifié par la loi du 9 août 2004.
3. La distinction des deux catégories de clients est temporaire et découle de la libéralisation progressive du marché de la fourniture de l'électricité, par étapes, entre 1997 et son achèvement au 1^{er} juillet 2007.
4. Des conditions différentes de fourniture et de prix de l'électricité sont appliquées à chaque clientèle. Les clients non éligibles correspondent aux utilisateurs résidentiels achetant l'électricité pour leur consommation domestique en dehors de toute activité commerciale ou professionnelle (article 21.1 de la directive). Ils se fournissent auprès de EDF ou d'un distributeur public local à un prix réglementé (le tarif). Les clients éligibles peuvent acheter l'électricité auprès du fournisseur de leur choix mais cette faculté, une fois exercée, devient irréversible (article 49 de la loi de 2000).
5. Dans ce contexte concurrentiel, l'obligation d'établir des comptes séparés par activité constitue une mesure usuelle d'organisation, destinée à assurer le libre jeu de la concurrence et à en réaliser le contrôle extérieur : « *Le Conseil rappelle que, 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'activité, 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. Les autorités de concurrence considèrent généralement que la séparation des comptes constitue une condition nécessaire à l'exercice du contrôle du respect des règles de la concurrence* » (avis n° [98-A-05](#) du Conseil de la concurrence du 28 avril 1998, concernant le fonctionnement concurrentiel du marché de l'électricité).
6. Le contrôle effectué par les autorités de concurrence à l'aide de ces comptes séparés par catégorie de clients vise à vérifier l'absence de pratiques discriminatoires et de subventions croisées entre périmètres d'activité (article 19.4 de la directive).
7. Les textes imposent à EDF, en tant qu'opérateur intégré, de tenir des comptes séparés, tant en bilan qu'en compte de résultat, pour ses différentes activités : production, transport, distribution, et autres activités non liées à l'électricité.
8. Les comptes séparés de l'activité production constituent le point de départ de la seconde séparation comptable par type de clients. Cette seconde séparation, plus détaillée, de l'activité production fait apparaître les comptes de trois entités, purement comptables et sans existence juridique : les activités de commercialisation et de gestion des clients, en distinguant les deux catégories de clientèle, sont affectées respectivement aux entités « *éligibles* » et « *non éligibles* ». L'ensemble des autres opérations est regroupé au sein d'une entité « *autres-production* ». Déjà exclus des comptes séparés de l'activité

production, les frais de transport et de distribution n'interviennent donc pas pour établir les comptes de ces trois entités.

9. Le dispositif de séparation comptable, ainsi réalisé par EDF, est conforme à la transposition en droit national de la directive européenne 03/54. Il suscite cependant des réserves de la part du Conseil dans la mesure où ce dispositif ne paraît pas de nature à permettre la vérification de l'absence de subventions croisées entre les activités comptablement séparées, en raison de la délimitation donnée aux périmètres des entités comptables ainsi créés, des modalités de dotation initiale en fonds de roulement des deux entités commerciales, et, surtout, des règles appliquées pour fixer les prix de cession interne de l'électricité entre ces trois entités.

I. La définition des périmètres commerciaux donnée par les textes limite la pertinence du dispositif de séparation comptable créé

10. Les principes de séparation comptable élaborés par EDF mettent en œuvre une délimitation des différents périmètres des entités, conforme aux exigences des textes européens comme nationaux. L'article 19.3 de la directive, comme l'article 25 de la loi de 2000 modifiée, demande l'individualisation de l'activité réalisée avec les clients juridiquement éligibles, en la distinguant de celle réalisée avec les clients non éligibles.
11. Mais le 3^{ème} alinéa de l'article 4/I de la loi prévoit expressément que le client, éligible mais ne faisant pas jouer son éligibilité, bénéficie des mêmes conditions tarifaires que le client juridiquement non-éligible : *« Lorsqu'un client éligible n'exerce pas les droits accordés au III de l'article 22 de la présente loi, il conserve le contrat en vigueur à la date à laquelle il devient éligible. Sans préjudice des stipulations relatives au terme ou à la résiliation de ce contrat, ses clauses tarifaires se voient, le cas échéant, appliquer les mêmes évolutions que celles applicables aux tarifs de vente de l'électricité aux clients non éligibles »*.
12. Ainsi, la majorité des clients éligibles n'ayant pas fait jouer leur éligibilité, il en résulte que l'entité « éligibles » recouvre un contenu hétérogène. Selon la CRE, seuls 4 % des sites professionnels avaient exercé leur éligibilité à la mi-2005. Les volumes vendus à ce titre, par EDF et ses concurrents, représentent toutefois la moitié environ de l'électricité consommée par les éligibles. Du fait de l'augmentation du prix de l'électricité sur le marché libre, notablement supérieur au prix réglementé payé par les clients non éligibles, la proportion des clients devenant éligibles faisant jouer leur éligibilité tend à fortement se réduire.
13. Le compte de l'entité « éligibles » retrace, en conséquence, les activités de commercialisation de l'électricité en direction des entreprises soumises au jeu de la concurrence car achetant leur électricité au prix du marché, comme des entreprises approvisionnées par le service public de fourniture de l'électricité assuré par EDF à un prix tarif, fixé par décret. La situation hétérogène de cette entité conduit à priver ses comptes d'une interprétation simple, ce qui nuit gravement à leur pertinence économique et concurrentielle. Etablir des comptes retraçant les seules ventes libres, c'est-à-dire réalisées avec les entreprises éligibles ayant effectivement fait jouer leur éligibilité, aurait apporté des informations plus utiles aux autorités de concurrence pour effectuer les contrôles souhaités.

II. Les modalités d'affectation des capitaux permanents entre les trois entités appellent des aménagements

14. Pour répartir le bilan de l'activité production entre les trois bilans des entités « *éligibles* », « *non éligibles* » et « *autres-production* », le point le plus délicat porte sur les postes de haut de bilan. Les immobilisations sont imputées directement à l'entité utilisatrice ou à défaut utilisatrice à titre principal. En revanche, l'affectation des fonds propres et des dettes financières à moyen long terme entre les trois entités doit recourir à une convention : ils sont imputés au *pro rata* des actifs de chacune des trois entités.
15. L'emploi de cette méthode proportionnelle appelle des réserves de principe de la part du Conseil, car il est fondé sur le postulat que les différentes activités ont un besoin en capitaux permanents identique, nonobstant un objet et des risques économiques non comparables (avis du Conseil de la concurrence sur la séparation comptable n° [2000-A-29](#) et n° [2003-A-16](#)).
16. Cependant, la présente séparation comptable n'ayant pour but que d'isoler les activités commerciales selon le type de clients, la solution proportionnelle apparaît admissible au titre de sa simplicité et de sa bonne adaptation au montant limité d'immobilisations et donc de capitaux permanents mis en œuvre pour l'exercice des activités commerciales.
17. Mais cette solution n'est acceptable que sous réserve que, lors de la construction du bilan d'ouverture, soit affecté à chaque entité un montant de fonds de roulement adapté aux délais de règlement moyen des clients concernés.
18. Les principes de séparation comptable présentés par EDF ne paraissent pas répondre véritablement à cette condition. Dès l'établissement des bilans d'ouverture, la possibilité de recapitalisation, par l'entité « *autre-production* », des deux entités commerciales, a été, en effet, envisagée par l'opérateur, ce qui souligne que l'insuffisance de leur dotation initiale en capitaux permanents constitue un risque réel.
19. Ce choix comptable apparaît contestable, étant donné la situation concurrentielle différente des trois entités : un monopole d'EDF pour les clients non éligibles, la libre concurrence pour les clients éligibles et une position dominante pour l'entité « *autres-production* ».
20. Créer artificiellement des besoins de transfert de capitaux permanents du fait de l'établissement, dès l'ouverture, de bilans insuffisamment dotés en fonds propres spécifiques obscurcit la clarté comptable de la construction et risque de masquer d'éventuelles distorsions de concurrence, ce que la séparation comptable demandée par la loi a justement pour objectif de prévenir. La mise à disposition initiale d'un fonds de roulement approprié pour chacune des entités diminuerait la probabilité de recapitalisations ultérieures des entités commerciales par « *autre-production* ».

III. La réserve principale concerne la règle appliquée pour les prix de cession de l'énergie entre la production et les entités commerciales

21. L'équilibre des comptes d'exploitation des entités « *éligibles* » et « *non éligibles* » dépendra principalement de l'écart entre leurs dépenses, correspondant aux achats d'électricité effectués auprès de la troisième entité « *autre-production* », et les recettes que les deux entités tirent de leurs ventes à leurs clientèles. Cette séparation en trois étant purement notionnelle, les choix faits concernant les prix retenus pour valoriser ces cessions internes d'énergie entre les entités est déterminant.
22. Pour valoriser ces achats, c'est le prix spot journalier sur le marché Powernext qui a été choisi. Cette référence de prix est justifiée par un rendu, après la clôture de l'exercice, de ces comptes séparés, ainsi que par la simplicité s'agissant d'un dispositif à vocation temporaire applicable seulement jusqu'au 1^{er} juillet 2007.
23. Les autres charges sont constituées, pour l'essentiel, par les dépenses de commercialisation propres à chaque clientèle « *éligibles* » ou « *non éligibles* ». L'objectif est de vérifier que chaque type de clientèle se voit strictement imputer les charges de commercialisation qu'elle a généré.
24. Les recettes de chaque entité correspondent à la composante production des ventes, au tarif libre, pour les clients éligibles ayant opté pour exercer leur éligibilité, et au tarif réglementé pour les autres. L'écart entre les prix d'achat et de vente est la source des marges tirées de leurs activités par les deux entités commerciales, marges dont il faut vérifier qu'elles équilibrent bien les coûts de commercialisation, sans nécessiter de transferts entre les deux types de clientèles.
25. L'adoption du prix spot Powernext pour l'électricité achetée par les entités commerciales apparaît contestable, tant pour ses conséquences économiques que pour les limites découlant de l'outil de contrôle mis en place.
26. La configuration actuelle des prix en matière de fourniture d'électricité se caractérise par un prix sur le marché libre, payé par les clients ayant fait jouer leur éligibilité, notablement supérieur au prix réglementé, facturé aux clients non éligibles et aux éligibles n'ayant pas fait jouer leur éligibilité ; l'écart de prix était de l'ordre de 20 à 30 % au cours de l'année 2005. En outre, les prix spot actuels peuvent être différents du prix moyen auquel les éligibles ayant fait jouer leur éligibilité acquièrent effectivement leur électricité.
27. Dans ce contexte, le principe, retenu par le projet de séparation comptable, d'une cession de l'électricité au prix du marché par l'entité « *autre-production* », aux deux entités commerciales devrait conduire à constater des pertes élevées pour l'entité « *non éligibles* » et un résultat, sans doute moins déséquilibré mais, probablement, négatif aussi pour l'entité « *éligibles* » : pour cette entité en effet, les volumes vendus se partagent, pour moitié environ, entre les clients ayant fait jouer leur éligibilité et les clients juridiquement éligibles ayant choisi de rester au prix réglementé.
28. Ces résultats provoqueront des transferts financiers apparents de l'entité « *autre-production* » vers les entités « *éligibles* » et « *non éligibles* », sans grand rapport avec les conditions économiques réelles existant sur le marché.
29. Le dispositif de séparation comptable et l'utilisation de prix déconnectés de la réalité, induisent ainsi des distorsions entre cette réalité et sa représentation comptable, rendant

non interprétable cette représentation alors que sa finalité était précisément d'offrir un instrument d'observation aidant à déceler et donc à prévenir d'éventuelles subventions croisées entre les entités.

30. Cette inadaptation du dispositif de séparation comptable par clientèle est également regrettable au vu du lien naturel existant avec le marché connexe de la production d'électricité, car le choix de prix plus conformes à la situation économique réelle aurait pu permettre de détecter d'éventuelles atteintes à la concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité. En effet, les activités clients éligibles et non éligibles sont totalement dépendantes de la production, à défaut de pouvoir stocker leurs achats, et EDF est un groupe intégré en position dominante sur les différents métiers électriques.
31. Connaître et analyser les prix de production aurait, ainsi, pu servir de guide pour vérifier l'absence de subventions croisées entre les clientèles "au tarif" et sur le marché. Il s'en suit que la contribution à attendre du dispositif de séparation comptable pour le contrôle du respect du jeu de la concurrence par EDF apparaît très limitée. En effet, l'écart entre les prix de compte et les prix réels vide de substance l'équilibre ou le déséquilibre des comptes des entités commerciales, de sorte que la seule utilité de ces comptes sera de permettre d'apprécier si chaque catégorie de clients se voit bien imputer les charges commerciales lui revenant effectivement.
32. Cette possibilité reste, cependant, intéressante en elle-même. En effet, l'acuité de l'enjeu concurrentiel est essentiellement temporaire, portant d'abord sur la période intermédiaire d'organisation du marché courant de 2004 à 2007. Pendant cette phase de transition, il s'agit de prévenir les abus éventuels en matière d'acquisition ou de défense de ses positions commerciales de la part de EDF.
33. Pour être efficace, ce contrôle devra s'attacher aux conditions de rattachement à l'entité « *éligibles* » des charges et des recettes liées aux professionnels n'ayant pas exercé leur éligibilité. La vente d'électricité à ces clients devrait en effet faire appel, au moins en partie, au circuit de commercialisation destiné aux clients non éligibles ou utiliser des personnels et des moyens s'adressant aux deux types de clientèles.
34. En conclusion, l'efficacité du dispositif de séparation comptable par clientèle est pénalisée par le caractère hétérogène de l'entité « *éligibles* » et par l'emploi de prix notionnels dépendant du prix spot d'Euronext pour valoriser les cessions d'électricité de la production aux deux entités commerciales.
35. Ces constats ont pour conséquence pratique de restreindre l'utilisation de cet outil comptable à la seule vérification que chaque clientèle supporte effectivement la totalité des dépenses commerciales qu'elle a générées.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Debrock, par M. Nasse, vice-président présidant la séance, Mme Pinot, M. Bidaud et M. Combe, membres.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le vice-président,
Philippe Nasse