



**Avis n° 06-A-15 du 20 juillet 2006
relatif aux principes de séparation comptable
des distributeurs non nationalisés de gaz naturel**

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 24 février 2006 sous le numéro 06/0017 A par laquelle la Commission de régulation de l'énergie a demandé, en application de l'article 8 de la loi du 3 janvier 2003, l'avis du Conseil de la concurrence ;

Vu la directive européenne 03/55 du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;

Vu la loi 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, 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 20 juin 2006 ;

Les représentants de la Commission de régulation de l'énergie entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations suivantes :

1. L'article 17.3 de la directive du 26 juin 2003 relative aux règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, impose aux entreprises gazières d'établir une comptabilité séparée par activité et par catégorie de clientèle (clients éligibles et non-éligibles).
2. Cette double obligation a été transcrite en droit interne par l'article 8/I de la loi 2003-8 du 3 janvier 2003 : "*Toute entreprise exerçant, dans le secteur du gaz naturel, une ou plusieurs des activités concernées tient, dans sa comptabilité interne, des comptes séparés au titre respectivement (...) de la distribution (...). Toute entreprise exerçant dans le secteur du gaz établi, en outre, des comptes séparés pour ses activités de fourniture respectivement aux clients éligibles et aux clients non éligibles (...)*".
3. L'article 8 prévoit que le Conseil de la concurrence rende un avis sur les principes et règles mis en oeuvre par les entreprises pour établir leurs comptes séparés, avant leur approbation par la Commission de régulation de l'énergie.
4. Sur ces bases juridiques, le Conseil est saisi des principes de séparation comptable proposés par neuf distributeurs locaux : Gaz de Bordeaux, Gaz de Strasbourg, Gaz de Grenoble, VIALIS, GEDIA, Gaz de Barr, CALEO, Sivom de Huningue et SOREGIES.
5. Le Conseil a déjà examiné ce sujet en 2005 (avis 05-A-14 du 6 juillet 2005), mais n'avait pas été en mesure de se prononcer sur le fond, en l'absence de propositions formelles de séparation comptable de la part des distributeurs.
6. En outre, l'approbation des principes de séparation comptable intervient après la fixation et une première modification des tarifs publics des réseaux locaux de distribution par la Commission de régulation de l'énergie (propositions tarifaires du 19 octobre 2003 et du 26 octobre 2005).
7. En préalable, il convient de rappeler les conditions nécessaires à l'exercice du jeu de la concurrence sur le marché du gaz, avant d'apprécier les principes retenus par les distributeurs pour mettre en place la séparation comptable de leurs activités et de leur clientèle.

1 - L'ouverture du marché du gaz à la concurrence demande l'accès aux réseaux locaux de distribution et la prévention, de la part des exploitants de ces réseaux, de possibles abus de leur situation de position dominante

8. L'ensemble des distributeurs locaux de gaz faisant l'objet de la saisine partage la caractéristique commune d'exercer concomitamment deux métiers : la vente de gaz naturel, en concurrence avec les autres fournisseurs potentiels ou existants, et l'exploitation d'un réseau local de distribution permettant de livrer le gaz au client, activité pour laquelle ils sont en situation de monopole.
9. Cet état de fait pose un double problème au regard des règles de concurrence : la fixation du montant des tarifs d'accès aux réseaux et les possibilités pour un exploitant d'abuser du monopole détenu sur le réseau pour favoriser ses propres ventes de gaz.
10. La directive prévoit, en conséquence, par son article 12 complété par l'article 18, que les tiers ont un droit d'accès aux réseaux d'acheminement du gaz, selon des modalités qui doivent répondre à des conditions publiques, objectives et contrôlées par les pouvoirs publics.
11. L'article 12 a pour objectif d'interdire toute discrimination de l'exploitant envers des tiers : "*Le gestionnaire de réseau de distribution doit en tout état de cause s'abstenir de toute discrimination entre les utilisateurs ou les catégories d'utilisateurs du réseau, notamment en faveur de ses entreprises liées*". L'ensemble de ce dispositif est transposé dans le droit interne par les articles 2 et 7 de la loi du 3 janvier 2003.

12. La séparation comptable des activités, prévue par l'article 17 de la directive et mise en oeuvre par l'article 8 de la loi nationale, permet d'individualiser les coûts de fonctionnement d'un réseau et constitue ainsi un moyen, pour les autorités de concurrence, de s'assurer et de contrôler l'effectivité de ce droit d'accès.

a - La fixation du montant des tarifs appliqués par les réseaux

13. Les réseaux de distribution de gaz naturel sont en situation de monopole sur leur territoire et l'accès à ces réseaux conditionne la réalisation effective de l'ouverture du marché à la concurrence, faute pour les nouveaux fournisseurs de gaz de disposer de solution alternative pour livrer leurs clients potentiels.
14. La directive régleme donc les tarifs d'accès aux réseaux : "*Pour le bon fonctionnement de la concurrence, l'accès au réseau doit être non discriminatoire, transparent et disponible au juste prix*" (septième considérant de la directive de 2003).
15. L'établissement de comptes séparés pour l'activité réseau apporte les informations nécessaires permettant de fixer les tarifs d'accès de manière non discriminatoire, en calculant leur montant par rapport aux coûts réels supportés par l'exploitant du réseau.
16. Le non-respect de ces principes pourrait constituer une infraction aux règles posées par l'article L. 420-2 du code de commerce : "*Constituerait une pratique anticoncurrentielle le fait pour l'opérateur d'une structure essentielle de mettre en oeuvre une discrimination de prix visant à s'imputer des charges d'accès à la structure qu'il gère moindres que celles qu'il tarifie à ses concurrents*" (décision 96-D-51, société Héli-Inter, 3 septembre 1996).

b - La prévention d'éventuelles pratiques d'abus de position dominante des distributeurs

17. Les comptes séparés servent aussi à vérifier qu'un distributeur local met en oeuvre ses moyens et ses ressources sans subventionner ses activités concurrentielles connexes (vente du gaz et prestations de service dans le domaine de l'énergie) grâce aux ressources de ses activités de réseau en monopole. Cette mission de contrôle est expressément assignée aux pouvoirs publics par l'article 17.4 de la directive : "*Le contrôle des comptes [...] consiste notamment à vérifier que l'obligation d'éviter les discriminations et les subventions croisées, en vertu du paragraphe 3, est respectée*".
18. L'exercice concomitant par une entreprise d'une activité en monopole et d'activités concurrentielles est licite, sous réserve qu'elle n'abuse pas des ressources ou du pouvoir de marché procurés par ce monopole, pour fausser le jeu de la concurrence sur un autre marché.
19. L'abus peut prendre d'abord la forme de transferts financiers ou de mise à disposition de personnels et moyens de fonctionnement, réalisés dans des conditions économiques et juridiques anormales : "*Est susceptible de constituer un abus le fait, pour une entreprise, disposant d'un monopole légal, 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, a entraîné une perturbation durable du marché qui n'aurait pas eu lieu sans elle*" (décision [00-D-47](#), Citélum, 22 novembre 2000).

20. La séparation comptable doit ainsi permettre l'identification de transferts de ressources entre les activités sans contrepartie justifiable, conduisant "*au maintien sur le marché d'une offre artificiellement compétitive qui autrement disparaîtrait*" (avis 94-A-15 relatif à la diversification de EDF et GDF, 10 mai 1994, et décision [00-D-57](#), Gaz et Electricité de Grenoble, 6 décembre 2000).
21. L'abus peut aussi résider dans des pratiques commerciales sur le marché de la vente de gaz, que seul le monopole détenu sur l'acheminement local du gaz rend possible.
22. L'activité de transport s'exerçant dans le cadre d'un monopole réglementé, les pratiques s'analysant comme des remises quantitatives, quelle que soit leur forme, sont exclues car de telles remises commerciales avantageraient les opérateurs historiques aux dépens des nouveaux entrants sur le marché. Les seules modulations tarifaires admissibles se limitent aux quatre options prévues par les tarifs réglementés.
23. Les pratiques de ventes liées, associant au sein d'un même contrat le transport du gaz avec des prestations relevant du périmètre commercial, représentent l'autre source éventuelle d'abus.
24. Dans un contexte de monopole, la jurisprudence du Conseil n'interdit pas, par nature, les ventes liées, dans la mesure où la jonction des deux prestations s'effectue selon des modalités qui n'ont ni pour objet ni pour effet de restreindre la concurrence sur le marché hors monopole. Vendre conjointement plusieurs biens ou services peut, en effet, présenter des avantages pour l'acheteur et entraîner, pour le vendeur, des économies de coûts. A la lumière de la jurisprudence, il convient alors d'apprécier, pour chaque cas d'espèce, comment vendeurs et acheteurs se répartissent ces avantages et ces économies.
25. S'agissant de la distribution du gaz, la comptabilité séparée par activité devrait permettre d'isoler les charges relevant de l'activité réseau, donnant ainsi aux autorités de concurrence l'information nécessaire à l'éventuelle qualification de pratiques.

c - Le marché pertinent pour constater d'éventuelles pratiques abusives des distributeurs

26. Le champ du monopole local du réseau de distribution constitue le marché pertinent de l'espèce, car l'ensemble des fournisseurs de gaz est confronté à un offreur unique pour livrer les consommateurs installés sur le territoire desservi par le distributeur local.
27. Le caractère éventuellement très limité du chiffre d'affaires de ce marché est sans incidence.
28. La jurisprudence du Conseil est constante sur ce point, (exemples : décisions 90-D-31, marché publicitaire des pages jaunes, 18 septembre 1990, ou [00-D-57](#), Gaz et Electricité de Grenoble, 6 décembre 2000).
29. Les pratiques des distributeurs locaux susceptibles d'être qualifiées d'abus anticoncurrentiels au regard de l'article L. 420-2 du code de commerce seront donc à rechercher et à apprécier dans le cadre du marché pertinent ainsi défini.

2 - Les propositions reçues des neuf distributeurs objet de la demande d'avis

30. Les obligations des distributeurs, telles qu'elles résultent de l'article 17 de la directive et de l'article 8 de la loi de 2003, portent sur l'explicitation de la méthode appliquée pour établir les comptes séparés, la définition des périmètres, les règles d'imputation, ainsi que les principes régissant les relations financières entre les périmètres.

a - Les situations particulières de certains distributeurs

(i) La SOREGIES :

31. Pour les distributeurs acheminant moins de 250 GWh et n'ayant pas la capacité d'établir des comptes séparés, la délibération de la CRE du 23 octobre 2003, relative à la mise en oeuvre de la séparation comptable des activités, fixe un tarif d'accès au réseau, commun à toutes ces entreprises, dénommé "tarif standard" : *"La Commission propose d'appliquer à ces distributeurs, en lieu et place d'un tarif d'utilisation des réseaux de distribution déterminé à partir de leurs propres charges de distribution, un tarif standard qu'elle établira et dont elle estime qu'il permettra, en l'absence de comptes dissociés, d'atteindre les objectifs fixés par la loi"*.
32. La SOREGIES relève de ce cas de figure. Pourtant elle bénéficie d'un tarif individuel, comme chacun des huit autres distributeurs locaux concernés par la demande d'avis, alors que ces huit distributeurs acheminent un volume de gaz au moins deux fois supérieur au sien. A l'inverse, des distributeurs (les régies de St-Avold, Carmaux et Aire-sur-Adour), dont les livraisons de gaz sont plus importantes ou équivalentes à celles de la SOREGIES, sont bien astreints à appliquer le "tarif standard".
33. Par ailleurs, la SOREGIES n'a pas établi de comptes séparés. Or les distributeurs disposant d'un tarif individuel ont tous mis en place une comptabilité séparée, qui a été auditée par la CRE. Dans le cas de la SOREGIES, l'absence de comptes séparés et audités est d'autant plus contestable que l'entreprise intervient sur de multiples activités (gaz naturel, électricité, éclairage public, câble, propane).
34. Le tarif d'accès de la SOREGIES est aussi le plus élevé, que ce soit par rapport aux neuf distributeurs disposant d'un tarif propre, à l'exception de celui du Sivom de Huningue, ou par rapport au tarif standard.
35. Les textes prévoient que le libre accès des tiers aux réseaux existants est garanti par des niveaux de tarif correspondant strictement aux coûts engagés par l'exploitant, après leur validation par le régulateur.
36. De même, la jurisprudence du Conseil en matière de tarifs d'accès à une infrastructure sous monopole (avis [97-A-07](#), activité mobiles de France Télécom, 27 mai 1997), demande au tarif d'être non seulement identique pour tous les utilisateurs, mais aussi d'un montant économiquement raisonnable afin de permettre une concurrence équitable.
37. S'agissant de la SOREGIES, les coûts de fonctionnement du réseau ne sont pas connus, ce qui ne permet pas de vérifier que l'accès au réseau se fait aux meilleures conditions économiques.
38. Il résulte de ces constatations que la SOREGIES devrait relever du "tarif standard" car elle n'apporte pas les garanties en matière de séparation comptable et d'orientation des prix vers les coûts justifiant le maintien d'un tarif individuel.
39. La situation ainsi créée constitue un précédent regrettable et préjudiciable à la cohérence d'une régulation tarifaire déjà fort complexe.

(ii) Le cas de CALEO, GEDIA et VIALIS :

40. L'autre situation particulière résulte du changement de statut social de plusieurs distributeurs, qui est intervenu postérieurement à l'audit de leurs comptes séparés par activité, effectué sur la base des comptes de l'année 2004.

41. CALEO, GEDIA et VIALIS sont passés du statut de régie ou de service municipal à celui de SEM en 2005 ou 2006, et, dans le même temps, d'une comptabilité publique sous forme de budget annexe à une comptabilité commerciale privée.
42. Leur séparation comptable est donc établie à partir de comptes sociaux antérieurs, ne permettant pas de garantir qu'ils offrent une image fidèle de la situation financière et des résultats. Le changement de statut devrait en particulier avoir un impact significatif pour clarifier la répartition des charges entre la commune et l'activité gaz, ainsi que pour l'établissement du bilan de la nouvelle SEM. Effectuée avant ce changement de statut, la séparation comptable ne bénéficie pas des avantages de ce changement.

b - Les comptes séparés pour la fourniture de gaz aux clients éligibles et aux clients non éligibles

43. La séparation comptable par type de clientèle n'a qu'une vocation temporaire, étant applicable entre l'ouverture à la concurrence du marché des professionnels au 1^{er} juillet 2004 et la libéralisation complète du marché de l'énergie le 1^{er} juillet 2007.
44. Par ailleurs, les textes définissent le périmètre des comptes relatifs aux clients éligibles comme regroupant toutes les ventes aux professionnels, sans distinguer les clients ayant choisi de se fournir en gaz sur le marché libre et ceux restés au tarif réglementé. L'intérêt de cette séparation comptable pour contrôler l'absence de pratiques anticoncurrentielles de la part des distributeurs apparaît donc limité.
45. Globalement, les distributeurs apportent les éléments d'information pour répondre à cette obligation de caractère pour l'essentiel réglementaire, à l'exception de la SOREGIES.

c- Les points importants de la comptabilité par activité appelant une information détaillée de la part des distributeurs

46. Les textes instaurant l'obligation, pour les distributeurs de gaz, d'établir des comptes séparés pour leurs différentes activités fixent des règles détaillées de mise en oeuvre.
47. L'article 17.3 de la directive stipule que la séparation comptable des activités doit être réalisée comme s'il s'agissait d'entreprises indépendantes. L'énoncé de ce principe permet de déduire que le niveau de l'information comptable attendue des entreprises est équivalent à celui de comptes sociaux. L'article L. 123-14 du code de commerce prévoit ainsi l'obligation de donner des informations complémentaires et de justifier les dérogations appliquées, dans le cas où les règles du plan comptable ne suffisent pas pour donner une image fidèle de la situation financière.
48. L'article 17.5 de la directive vient préciser ce principe général, en imposant aux opérateurs d'indiquer les règles retenues pour l'imputation des postes comptables aux différents périmètres d'activité et de justifier toute modification, qui doit être exceptionnelle.
49. Au vu de ce cadre juridique, les distributeurs doivent indiquer et préciser dans leurs principes de séparation comptable : la délimitation des différents périmètres d'activité, la méthode de dissociation employée, les règles de répartition des actifs et passifs ainsi que des charges et produits, et les règles pour les relations financières entre les périmètres. Ils doivent en outre établir des comptes par activité en bilan et en compte de résultat.
50. Les propositions des distributeurs soumises à l'avis du Conseil devraient être complétées sur cinq points afin de donner une information satisfaisante.

(i) La délimitation du contenu des périmètres d'activité :

51. La démarche préalable à la séparation comptable des activités consiste à identifier les missions de l'entreprise et à les rattacher au périmètre "réseau de distribution" ou au périmètre "vente du gaz".
52. L'enjeu pour la concurrence est double puisque le niveau du tarif d'accès au réseau va découler, pour partie, des charges directement affectées à cette activité, et que les contrôles ultérieurs des autorités de concurrence seront tributaires de la délimitation donnée à chaque périmètre par le distributeur.
53. Il est donc important que les principes comptables des distributeurs détaillent et expliquent le contenu des périmètres d'activité. La répartition des investissements dans les équipements de mesure des volumes livrés ou les dépenses pour développer l'usage de l'énergie gaz peuvent par exemple soulever des difficultés.
54. Les informations transmises sur ce point par les distributeurs sont de qualité très variable, voire sont absentes dans le cas de CALEO et de SOREGIES.

(ii) Les règles d'affectation des charges d'exploitation, communes à l'ensemble des distributeurs et indépendantes du mode de fonctionnement de chaque entreprise nécessitent une harmonisation :

55. Les redevances versées à la collectivité locale, les charges exceptionnelles et les dépenses de développement commercial relèvent de cette harmonisation nécessaire.
56. Premièrement, en ce qui concerne les redevances versées à la collectivité, la CRE les exclura désormais systématiquement des charges reprises pour le calcul des tarifs à partir de 2007. Le précédent avis 05-A-14 préconisait cette solution, considérant que les redevances représentent un élément de rémunération du capital.
57. Deuxièmement, la reprise dans les tarifs des charges exceptionnelles est en revanche *a priori* maintenue. Tel est le cas pour Gaz de Bordeaux en dépit de l'avis contraire du rapport d'audit. Les charges exceptionnelles ne constituent pourtant pas des opérations normales d'exploitation et correspondent à des risques acceptés par l'actionnaire. Ces risques doivent être considérés comme la contrepartie de la rémunération du capital investi (rémunération spécifiquement prise en compte par les tarifs réglementés) reçue par les actionnaires.
58. Troisièmement, les dépenses de développement commercial sont forfaitairement affectées aux coûts repris dans les tarifs à hauteur de 10 % de leur montant total, pourcentage justifié par le coût de la communication relative à la sécurité des réseaux. Mais les solutions diverses retenues par les distributeurs, quant au choix préalable de l'activité à laquelle rattacher ces dépenses, réduisent la pertinence de cette règle. Ainsi, Gaz de Strasbourg et VIALIS affectent en totalité leurs dépenses de développement commercial au réseau, Gaz de Bordeaux les impute au périmètre vente, tandis que Gaz de Grenoble, GEDIA et le Sivom de Huingue les partagent entre leurs deux périmètres d'activité à l'aide de clés. La modestie probable des montants en jeu ne doit pas conduire à négliger le fait que ces dépenses se font au service du développement des parts de marché et donc peuvent affecter la concurrence.

(iii) Les clés pour répartir les charges communes aux deux activités :

59. Les avis précédemment rendus par le Conseil sur la séparation comptable des activités dans le secteur gazier, 05-A-14 (précité) et [03-A-16](#) (relatif aux opérateurs nationaux), ont souligné l'importance de la définition des clés de répartition et de leur domaine d'application.

60. En effet, le choix des clés a un impact déterminant sur la répartition des charges communes entre les activités, avec le risque inhérent de surévaluer les charges imputées à l'activité distribution.
61. Un montant indu de charges se répercuterait sur le niveau des tarifs d'accès, permettant, au distributeur, d'accroître de façon injustifiée les recettes obtenues du réseau exploité en situation de monopole alors que la fixation des tarifs par voie réglementaire prive les utilisateurs de toute capacité de négociation.
62. La garantie d'un accès aux réseaux dans les meilleures conditions économiques, comme l'efficacité d'un contrôle externe des comptes séparés, demandent donc que les distributeurs explicitent dans leurs principes comptables la nature des clés de répartition utilisées et les catégories de charge auxquelles chaque clé s'applique.
63. Sur ce point, seules les propositions de Gaz de Strasbourg, VIALIS et VEOLIA apportent ces informations, les autres distributeurs se contentant d'une liste plus ou moins détaillée des clés employées.

(iv) Les principes organisant les relations financières entre les périmètres d'activité :

64. Les relations financières entre les périmètres comptables en cause concernent principalement les paiements relatifs à la fourniture du gaz nécessaire au fonctionnement du réseau (l'article 21 de la loi de 2003 prévoyant une mise en concurrence pour ces approvisionnements) et la facturation des prestations internes (dépenses commerciales, services du siège, etc....).
65. Les comptes séparés par activité étant arrêtés annuellement une fois clos les comptes de l'exercice, ces règles indispensables de valorisation devraient être relativement aisées à définir et à mettre en oeuvre.
66. Pour autant et en l'espèce, les propositions des distributeurs ne font que rappeler les principes, fixés par les textes, d'absence de subventions croisées et de discriminations tarifaires, sans fournir d'information quant à la mise en œuvre de ces principes. Seule VEOLIA, concessionnaire du Sivom de Huningue, mentionne des règles de facturation interne.
67. Les règles prévues par les textes comportent pourtant des exigences précises. L'article 17.6 de la directive dispose que "*Les comptes annuels indiquent, en annexe, toute opération d'une certaine importance effectuée avec les entreprises liée*", cette obligation est appelée à se concrétiser rapidement avec la filialisation de l'activité réseau fixée par les articles 13 et 33 de la directive pour le 1^{er} juillet 2007 au plus tard.
68. Plus précisément, la délibération de la CRE du 10 juin 2004 sur le contenu des obligations comptables des distributeurs acheminant de 250 à 700 GWh demande aux entreprises de fournir des informations spécifiques : "*Les principes régissant les relations financières peuvent ne pas donner lieu à la rédaction de protocoles internes explicitant ces relations. Cependant, une liste des flux les plus significatifs intervenant entre les activités dissociées (prestations de service, cessions internes, prêts de nature financière, etc...) sera établie ainsi que la liste des clés de répartition employées pour déterminer ces flux*".
69. Il est donc souhaitable que les distributeurs complètent leurs propositions sur cet aspect de leurs comptes, notamment au regard de l'échéance de 2007.

(v) Les bilans séparés par activité :

70. Les propositions remises par les distributeurs traitent brièvement la séparation du bilan entre le réseau et l'activité de commercialisation.

71. L'affectation des postes d'actif et de passif, lorsqu'elle est indiquée, reprend les règles énoncées pour les postes du compte de résultat (imputation directe puis clés). Les fonds propres et les dettes financières sont considérés comme une variable d'ajustement pour équilibrer les bilans séparés (cas de Gaz de Bordeaux, Gaz de Barr, Sivom de Huningue), éventuellement corrigée pour intégrer le besoin spécifique en fonds propres de chaque activité (Gaz de Strasbourg).
72. Ce caractère relativement succinct de l'information s'explique par l'intérêt limité des bilans séparés, qui n'entraient d'ailleurs pas dans le champ des audits réalisés en 2004.
73. En effet, la CRE n'utilise pas directement les valeurs du bilan pour calculer les charges financières reprises dans les tarifs ; elle a, au contraire, constitué ses propres données à partir d'une "base d'actifs régulée": *"La base d'actifs régulée est la valeur attribuée par le régulateur aux actifs exploités par les gestionnaires du réseau de distribution"* (proposition tarifaire de 2005).
74. Le choix de recourir à une convention pour la valeur des actifs du réseau suscite des réserves de principe de la part du Conseil.
75. Formellement l'article 17.3 de la directive inclut bien la mise en place de bilans par activité dans les obligations de séparation comptable des distributeurs. Les bilans seront, de plus, indispensables pour effectuer la filialisation du réseau en 2007.
76. La jurisprudence du Conseil en la matière (notamment ses avis [00-A-29](#) pour l'électricité, [03-A-16](#) pour le gaz, ou 05-A-14 pour les distributeurs locaux) attache une grande importance aux bilans d'ouverture, lors de la réalisation d'une séparation comptable.
77. Une répartition erronée des actifs et des passifs entre les activités peut être la cause principale et durable de subventions croisées entre l'activité de réseau sous monopole et les activités concurrentielles de vente du gaz et des services associés : *"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 réseau de transport tirerait dans l'avenir de son activité sous monopole"* (avis [00-A-29](#)).
78. En outre, un bilan construit sur des bases principalement théoriques risque d'être éloigné de la situation économique réelle de l'entreprise, et sa pertinence diminuera au fil du temps. Il pourrait en résulter un niveau de charges de capital imputé aux tarifs ne correspondant pas aux coûts effectivement supportés par les distributeurs.
79. Dans ce contexte, les montants des charges reprises dans les tarifs devraient, au minimum, donner lieu à une transparence renforcée grâce à la publication annuelle des charges de capital retenues pour chaque distributeur doté d'un tarif propre. Aujourd'hui seul le montant total des charges, non ventilé entre exploitation et rémunération du capital, est rendu public par la CRE.

Conclusion :

80. S'il formule les recommandations qui précèdent, le Conseil est conscient du retard important pris dans la mise en place de la séparation comptable des activités des distributeurs locaux, ainsi que des risques d'instabilité commerciale que provoquerait une révision des tarifs d'accès entrés en vigueur le 1^{er} janvier dernier.
81. Toutefois, un certain nombre de recommandations propices à l'exercice de la concurrence peuvent être mises en oeuvre sans remettre en cause le dispositif tarifaire général. Elles concernent le renforcement de la transparence demandée aux entreprises pour les principales données servant au calcul des tarifs, ainsi que la pertinence, au regard de l'application du Code de commerce, des éléments servant de base au dispositif établi par le régulateur.
82. Parallèlement, la résolution d'un contentieux pourrait amener le Conseil à réfuter un dispositif de séparation comptable qui serait non conforme aux textes. Enfin la situation spécifique de la SOREGIES appelle des recommandations particulières.
83. Le Conseil de la concurrence résume ci-après ces trois points qui lui paraissent essentiels.
 - **Assurer une plus grande transparence des données essentielles au calcul des tarifs :**
84. La compréhension des tarifs et l'effectivité des contrôles éventuels des autorités de concurrence demandent que les informations comptables utilisées pour fixer les tarifs d'accès aux réseaux soient rendues publiques.
 - Les comptes séparés, le montant des charges d'exploitation et celui des charges de capital repris dans les tarifs devraient être publiés annuellement par le régulateur pour chaque distributeur.
 - Les principes de séparation comptable des distributeurs devraient comporter une description précise du contenu des périmètres comptables et renseigner sur les clés d'affectation des charges communes en donnant la nature et la valeur des clés retenues pour chaque catégorie ou type de charge.
85. Un tel degré d'information doit être considéré comme la contrepartie d'un tarif réglementé, qui apporte à l'exploitant une grande maîtrise de ses recettes.
86. Parallèlement, une incitation à réduire les coûts peut être escomptée des mesures de publicité des coûts, en introduisant une forme de contrainte extérieure, même réduite, sur l'évolution des tarifs. La politique tarifaire ne comportant pas de "price-cap", une telle publication permettrait, en pratique, aux distributeurs de se situer les uns par rapport aux autres, et aux utilisateurs nationaux d'effectuer des comparaisons.
 - **La possibilité pour le Conseil saisi au contentieux de réfuter une comptabilité séparée inadéquate :**
87. L'objectif des textes est de prévenir les discriminations, les subventions entre activités ou plus généralement les distorsions de concurrence pour l'accès des tiers aux réseaux de distribution des entreprises gazières intégrées.
88. Des restrictions matérielles ou financières mises par les distributeurs à l'accès à leur réseau pourraient constituer des abus de position dominante sanctionnables par le Conseil de la concurrence en application de l'article L. 420-2 du code de commerce.

89. Pour apprécier la réalité de telles pratiques abusives, les comptes séparés de l'activité réseau représentent un moyen privilégié. La directive formule en conséquence des exigences précises : les comptes sont tenus comme si des entreprises distinctes exerçaient chaque activité (article 17.3 de la directive), et quant au degré de détail des informations à fournir, les distributeurs doivent préciser les règles d'imputation des postes et ne les modifier qu'à titre exceptionnel et dûment motivé (article 17.5).
90. Dès lors, les comptes séparés qui ne répondraient pas aux règles ainsi posées ne permettraient pas de vérifier l'absence de discrimination, de subvention entre périmètres comptables ou de distorsion de concurrence pour l'accès à un réseau.
91. Un tel constat ne pourrait qu'amener le Conseil à rejeter cette comptabilité séparée, dans l'hypothèse où la solution du litige demanderait de s'y référer.
- **Le tarif d'accès à appliquer à la SOREGIES :**
92. La SOREGIES dispose d'un tarif propre, censé être calculé par rapport aux coûts d'exploitation du réseau, après leur individualisation à l'aide des comptes séparés et leur validation par un audit externe.
93. Or la SOREGIES n'apporte aucune des garanties destinées à s'assurer que son tarif d'accès corresponde aux coûts engagés et soit d'un montant économiquement raisonnable. D'ailleurs, son tarif est le plus élevé des 22 distributeurs existant en France, hormis celui du Sivom de Huningue qui, lui, est toutefois établi sur la base d'une comptabilité séparée.
94. Cette situation amène à conclure que la SOREGIES n'est pas qualifiée pour bénéficier d'un tarif individuel de distribution : le régulateur devrait lui appliquer le tarif standard.

Délibéré sur le rapport de M. Debrock par M. Nasse vice-président, président la séance, Mme Mader-Saussaye, MM. Bidaud, Combe, Honorat et Piot, membres.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le vice-président,
Philippe Nasse