



**Avis n° 03-A-16 du 5 septembre 2003  
relatif à la séparation comptable des activités  
des opérateurs de gaz naturel**

---

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre en date du 31 mars 2003 enregistrée sous le numéro 03/0029 A, par laquelle la Commission de régulation de l'énergie (CRE), a saisi le Conseil d'une demande d'avis en application de l'article 8 de la loi 2003-8 du 3 janvier 2003 sur les propositions des opérateurs gaziers pour la mise en œuvre de la séparation comptable de leurs activités ;

Vu la directive européenne 98/30 du 22 juin 1998 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;

Vu la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

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

Vu les propositions de séparation comptable de leurs activités remises par la Compagnie Française du Méthane (CFM), Gaz de France et Gaz du Sud-Ouest ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, les représentants de Gaz du Sud-Ouest, de la Compagnie Française du Méthane, de Gaz de France entendus lors de la séance du 8 juillet 2003 ;

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

1. La loi du 3 janvier 2003 a transposé en droit interne les dispositions de la directive européenne n° 98-30 du 22 juin 1998 portant règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Une nouvelle directive européenne devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004 prévoit, à cette date, l'ouverture à la concurrence pour l'ensemble de la clientèle professionnelle, suivie d'une libéralisation totale du marché du gaz au 1<sup>er</sup> juillet 2007.
2. Dans sa première étape, l'ouverture à la concurrence repose sur 3 dispositions principales : une liberté d'approvisionnement pour les entreprises les plus grosses consommatrices de gaz (clients éligibles) ; l'accès au réseau de transport existant pour tout fournisseur de gaz (articles 2 et 7 de la loi de 2003) ; la mise en place d'une séparation comptable des activités approuvée par la CRE après avis du Conseil de la concurrence, afin de disposer des informations nécessaires au calcul et au contrôle des tarifs d'accès au réseau (article 8/I).
3. La nouvelle directive européenne renforce les obligations des opérateurs, en créant des périmètres comptables distincts pour la fourniture de gaz aux clients, en distinguant entre éligibles et non-éligibles, et pour l'activité "*gaz naturel liquéfié*", ainsi qu'en demandant la filialisation des réseaux de transport (au 1/07/2004) et de distribution (au 1/07/2007).

4. L'article 8/I de la loi du 3 janvier 2003 dispose que : *"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 du transport, de la distribution et du stockage du gaz naturel ainsi qu'au titre de l'exploitation des installations de gaz naturel liquéfié et de l'ensemble de ses autres activités en dehors du secteur du gaz naturel"*. Trois entreprises sont concernées par l'obligation de séparation comptable : Gaz de France, Gaz du Sud-Ouest/GSO (détenue à 70 % par Total et 30 % par GDF) et Compagnie Française du Méthane/CFM (55 % GDF et 45 % Total).
5. Ces trois entreprises, de statut et de taille très différents (GDF présente un total de bilan de 28 536 M€ CFM de 890 M€ GSO de 738 M€ pour 2002) ont en commun une situation de monopole local pour le réseau de transport du gaz, sachant que la duplication des réseaux existants est peu probable au moins à moyen terme eu égard aux caractéristiques d'un gazoduc (durée de vie de 50 ans, coût moyen de construction de 0,5 M€ au km, régime très lourd d'autorisations administratives).

#### **A. - LA MISE EN PLACE DE LA SÉPARATION COMPTABLE DES ACTIVITÉS DES OPÉRATEURS GAZIERS**

6. La directive européenne de 1998 et la loi de 2003 ont prévu quatre périmètres comptables distincts (transport / distribution / stockage / autres activités non liées au gaz naturel) et défini leur contenu respectif.
7. La séparation comptable est de prescription usuelle en droit de la concurrence, dès lors qu'une entreprise en position dominante est à la fois un concurrent et un fournisseur de service pour les autres opérateurs. En l'espèce, il s'agit respectivement de la vente de gaz aux clients éligibles et de l'exploitation d'un réseau de transport, pour lequel les nouveaux opérateurs entrant sur le marché ne disposent aujourd'hui d'aucune alternative pour livrer leurs clients. Le Conseil l'a rappelé dans son avis n° 98-05 portant sur l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité : *"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"*.
8. La délimitation des différents périmètres comptables par les entreprises concernées doit répondre à l'objectif d'information sur les coûts de fonctionnement des activités réglementées (transport et distribution dès aujourd'hui, et stockage à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004) et permettre de doter d'une personnalité juridique autonome le réseau de transport et le réseau de distribution, modalité prévue par la nouvelle directive respectivement au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

#### **Gaz de France**

9. GDF a réparti son activité entre 5 périmètres : transport, stockage, distribution, autres activités, et activités non liées au gaz naturel (commercialisation de propane en Corse).
10. Le périmètre "*Transport*" correspond aux 30 800 km de gazoducs desservant la moitié nord de la France et le Sud-Ouest ainsi que les installations techniques annexes, conformément à l'article 2 de l'actuelle directive définissant ce périmètre comme étant : *"le transport de gaz naturel via un réseau de gazoducs à haute pression (autre qu'un réseau de gazoducs en amont) aux fins de fournitures à des clients"*, le réseau comprenant *"les installations*

*fournissant des services auxiliaires et celles des entreprises liées nécessaires pour donner accès au transport". GDF reconnaît que l'affectation des équipements techniques accessoires situés sur les sites de stockage mais utilisés pour le transport n'est aujourd'hui pas réglée. Ce point devra être résolu avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004 afin que l'entreprise se conforme aux dispositions de la nouvelle directive européenne qui précise dorénavant à l'article 2 modifié : "Installation de stockage : (...) mais à l'exclusion de la partie utilisée pour des activités de production, ainsi que des installations exclusivement réservées aux gestionnaires de réseau de transport dans l'accomplissement de leurs tâches".*

11. Par ailleurs, le réseau de 30 800 km inclut 7 000 km loués jusqu'en 2011 à CFM, qui devraient figurer dans le périmètre "Autres activités" car ils ne sont pas exploités par GDF. Afin de prévenir tout risque de transfert financier injustifié entre GDF et CFM, l'affectation comptable de ces 7 000 km de réseau devra être régularisée, même si le choix actuel est sans incidence sur les comptes du périmètre "Transports", les charges d'entretien supportées par GDF étant normalement équilibrées par le loyer payé par CFM.
12. Le périmètre "Stockage" pose le problème du traitement à réserver au site de Chémery loué à long terme par GDF à CFM. La réponse apportée à la situation juridique de CFM sur ce site déterminera l'affectation comptable de Chémery : au périmètre "Autres activités" si CFM est considéré comme l'exploitant du site, au périmètre "Stockage" dans l'hypothèse inverse.
13. Le périmètre "Autres activités" regroupe la commercialisation du gaz (achat du gaz et vente aux clients) et les fonctions de l'entreprise non affectables à un périmètre précis (direction générale, gestion financière du haut de bilan).

#### **Gaz du Sud-Ouest**

14. GSO a partagé ses activités entre 2 périmètres : transport et négoce ; n'ayant pas de sites de stockage, l'entreprise n'a pas établi de périmètre séparé pour cette activité.
15. Le périmètre "Transport" comprend le réseau de 4 300 km avec ses installations annexes, couvrant les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées ainsi que les départements de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, et les moyens généraux de l'entreprise. L'essentiel des moyens techniques, humains et financiers de l'entreprise étant mis en œuvre par l'activité transport, l'intégralité des fonctions dites supports de l'entreprise (ressources humaines, administration et finances, direction générale) lui est affectée, avec une refacturation au périmètre "Négoce" des services généraux qu'il utilise.
16. Le périmètre "Négoce" est constitué par l'achat, la commercialisation et le stockage du gaz. Ce second périmètre se définit de manière résiduelle pour les raisons mentionnées ci-dessus.

#### **CFM**

17. CFM a également retenu 2 périmètres d'activité, transport et autres activités. La particularité de l'entreprise est de ne pas avoir d'actifs industriels propres et de louer à long terme (échéance fixée à 2011) un réseau de gazoducs et des capacités de stockage sur le site de Chémery auprès de GDF.
18. Le périmètre "Transport" correspond à l'utilisation du réseau de 7 000 km affermé par GDF, implanté dans les régions Centre, Pays de Loire, Poitou-Charentes, une partie de l'Auvergne et l'agglomération lyonnaise. Même si elle n'est pas propriétaire de son réseau, CFM exerce une activité de transporteur indépendant attestée par le chiffre d'affaires réalisé à ce titre avec GDF ou d'autres opérateurs. La nouvelle directive (article 2 modifié) prend en compte ce type de situation en redéfinissant le transporteur comme : "*toute personne physique ou morale qui effectue le transport et est responsable de l'exploitation, de l'entretien et si nécessaire du développement du réseau de transport dans une zone donnée et le cas échéant de ses*

*interconnexions avec d'autres réseaux ainsi que de garantir la capacité à long terme du réseau à satisfaire une demande raisonnable de transport de gaz".*

19. Le périmètre "*Autres activités*" regroupe l'achat, le stockage du gaz et sa commercialisation à la clientèle éligible et non éligible.
20. CFM n'a pas établi de périmètre séparé pour son activité stockage à Chémery, considérant, en accord avec sa maison mère GDF, propriétaire du site, qu'elle n'est que locataire de capacités de stockage et non exploitant des installations, analyse que la CRE conteste dans sa saisine du Conseil. Les textes font en effet référence à la notion d'exploitant, l'article 2 de la directive définissant l'activité comme "*une installation utilisée pour le stockage de gaz naturel, détenue et/ou exploitée par une entreprise de gaz naturel, à l'exclusion de la partie utilisée pour des activités de production*" et son opérateur comme "*toute personne physique ou morale qui effectue le stockage*", rédaction que la nouvelle directive complète par : "*et est responsable de l'exploitation d'une installation de stockage*".
21. L'enjeu pour l'ouverture du marché à la concurrence est réel, puisque la nouvelle directive crée un droit d'accès aux installations de stockage pour les opérateurs tiers, avec la possibilité pour les autorités nationales de réglementer, au besoin, cette activité, et que, le site en cause constitue la plus importante installation française avec une capacité équivalente à 8,6 % des ventes annuelles de gaz.
22. Le contrat relatif à Chémery entre CFM et GDF est qualifié d'"*affermage et de prestations de service*". En droit public, un contrat d'affermage suppose l'existence d'un service public dont l'ouvrage est le support. Ceci ne pose pas de difficultés en l'espèce, l'article 25/V de la loi de 2003 ayant validé les contrats d'affermage existants, ainsi qu'une exploitation de l'ouvrage aux risques et périls du fermier.
23. Le transfert de l'exploitation à CFM apparaît limité quant à son étendue et aux responsabilités de CFM par plusieurs clauses du contrat portant sur son objet, les droits et obligations des parties et les conditions d'utilisation du stockage.
24. CFM se voit ainsi reconnaître le droit d'utiliser l'ouvrage, mais ce droit est limité par la responsabilité de GDF pour les travaux d'entretien et l'exploitation technique de l'ouvrage, ainsi que par l'obligation faite à CFM de mettre à disposition de GDF les capacités non utilisées. Les dispositions sur les droits et obligations des parties renforcent encore l'ambiguïté : GDF délègue à CFM l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage, mais parallèlement CFM confie à GDF l'exécution de ses obligations d'entretien et d'exploitation technique des ouvrages, GDF étant désigné comme l'exploitant de l'ouvrage au regard de la législation sur les installations classées. Enfin, les conditions d'utilisation du site donnent à CFM la responsabilité entière des mouvements de stock avec la priorité pour ses besoins, ce qui suppose l'existence d'un tiers gérant l'activité du site, en l'occurrence GDF, conclusion confortée par l'obligation faite à CFM de souscrire, chaque année, des capacités de stockage.
25. Au vu de l'ensemble de ces éléments, une expertise juridique et technique approfondie serait nécessaire pour déterminer la situation exacte de CFM par rapport au site de Chémery, que le Conseil n'est pas en mesure d'effectuer. En toute hypothèse, l'instauration par la nouvelle directive en 2004 d'un droit d'accès au stockage pour les tiers n'apparaît pas réalisable dans les conditions actuelles avec suffisamment de transparence et de sécurité juridique.
26. Le Conseil préconise, en conséquence, d'accepter en l'état la délimitation des périmètres comptables proposée par CFM pour la période intérimaire ouverte jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle directive européenne le 1<sup>er</sup> juillet 2004. A charge dans l'intervalle, pour CFM et de GDF, de déterminer sans ambiguïté laquelle des 2 sociétés est l'exploitante du site de Chémery, avec, pour CFM, l'obligation d'établir un compte séparé stockage si elle est

désignée comme exploitant ou, pour GDF, celle de réintroduire les activités de Chémery dans son périmètre "stockage" dans le cas contraire.

## **B. - L'AFFECTATION DES POSTES COMPTABLES ET LES RELATIONS ENTRE LES PÉRIMÈTRES**

27. La présente demande d'avis n'ayant pas pour objet la réalisation d'un audit des bilans et comptes de résultats par périmètre, le Conseil privilégie, à ce stade de la mise en œuvre de la séparation comptable par les entreprises, l'examen des principes et méthodes appliqués par les entreprises.

### **La portée des obligations comptables des entreprises**

28. L'article 8 de la loi de 2003 définit le contenu de la séparation comptable comme : "*les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes déterminant les relations financières entre les différentes activités, qui sont proposés par les opérateurs concernés pour mettre en oeuvre la séparation comptable prévue au premier alinéa*". Il s'agit donc de doter chaque activité de ses propres bilan et compte de résultat annuels, en indiquant les règles utilisées pour dissocier la comptabilité générale de l'entreprise entre les différents périmètres.

29. La rédaction de la loi de 2003 apparaît en retrait, à cet égard, par rapport à la directive de 1998. L'obligation minimale des entreprises est de restituer une comptabilité distincte par activité à la clôture de l'exercice aux fins de contrôle par le régulateur, sans donc avoir à tenir également cette comptabilité en gestion tout au long de l'exercice, alors que la directive faisait référence aux obligations comptables qui seraient celles d'une véritable entreprise. Cette séparation comptable *a minima* ne sera plus possible avec la nouvelle directive puisque au moins 2 périmètres devront être dotés de la personnalité morale : le transport dès 2004 et la distribution en 2007.

30. GDF et GSO ayant choisi de tenir une comptabilité pour chaque périmètre tout au long de l'exercice, les données nouvelles sont reprises dans les comptes et bilans par activité dès leur enregistrement en comptabilité générale. En revanche, CFM établit les bilans et comptes de résultat pour ses 2 périmètres d'activité en retraitant ses comptes sociaux après la clôture de son exercice. Cette solution n'est acceptable que pour l'exercice 2003 et le schéma comptable présenté par CFM n'a donc qu'une valeur transitoire.

### **Les règles pour l'affectation des postes comptables aux différents périmètres**

31. L'objectif doit être d'obtenir une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de chaque périmètre. Les méthodes appliquées aux différents périmètres doivent être homogènes, sauf dans les cas où elles nécessiteraient des retraitements disproportionnés pour des éléments ayant une incidence négligeable sur la situation comptable d'un périmètre. Les règles d'imputation aux différents périmètres sont déterminantes et conduisent à toujours privilégier l'imputation directe ; à défaut, les clés de répartition doivent être précisément définies et mises en œuvre de manière homogène pour les différents périmètres.

32. Les 3 opérateurs privilégient effectivement l'affectation directe des charges et produits, ainsi que des actifs et passifs à chacun des périmètres. Pour GDF et GSO, la tenue des comptes par périmètre leur permet une inscription des mouvements comptables dès leur constatation dans la comptabilité générale de l'entreprise. CFM peut utiliser la même solution, en l'absence d'actifs industriels et de dette longue qui rendent plus aisée la mise en œuvre des obligations comptables.

33. Lorsque l'affectation directe à un périmètre s'avère impossible, les clés de répartition employées répondent à des critères historiques propres à l'entreprise (cas de GSO) ou à des méthodes classiques de la comptabilité analytique de répartition au prorata des charges

directes de chacun des périmètres (cas de GDF et CFM), ou de refacturation interne du service fourni par un périmètre à un autre (cas de GSO et GDF).

### **Les relations entre les périmètres**

34. La loi de 2003 demande que les relations financières entre périmètres soient régies par des principes préétablis fixés dans des protocoles. Les documents des opérateurs définissent les principes demandés, en rappelant les exigences de non discrimination et de transparence figurant dans la loi pour la valorisation de ces cessions internes. A ce stade, leur analyse apporte peu d'informations, le véritable contrôle sera exercé lorsque les opérateurs transcriront ces déclarations de principe en propositions de tarifs, spécialement pour le réseau de transport.
35. Au regard de l'objectif d'ouverture à la concurrence du secteur du gaz naturel, deux points sont plus particulièrement importants : les conditions financières pour les échanges de gaz entre les périmètres, et les tarifs d'utilisation du réseau de transport, appliqués par l'opérateur pour satisfaire ses propres besoins commerciaux.
36. Les périmètres transport et stockage doivent acheter du gaz pour le fonctionnement de leurs installations et à cette fin, l'article 21 de la loi de 2003 a instauré une procédure de mise en concurrence pour ces achats : *"Tout transporteur de gaz naturel (...) négocie librement avec le ou les fournisseurs de son choix les contrats de fourniture de gaz naturel nécessaires pour le fonctionnement de ses installations, selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, telles que notamment des consultations publiques ou le recours à des marchés organisés"*.
37. Concernant les 3 opérateurs, la question ne se pose pas pour les comptes 2003 pour CFM, puisque le choix d'une restitution des comptes par périmètres une fois les comptes annuels de l'entreprise clos et arrêtés, fait qu'il n'y a pas de flux en cours d'année entre les périmètres.
38. GSO reprend la règle posée par l'article 21, sans préciser comment l'entreprise la mettra en œuvre. GDF reconnaît que ce point reste encore à régler. L'article 21 ne prendra toutefois sa pleine pertinence qu'avec la filialisation du réseau en 2004.
39. La fixation des tarifs pour l'utilisation des réseaux de transport relève des pouvoirs publics (décision des ministres de l'économie et de l'énergie sur proposition de la CRE, article 7/I de la loi de 2003), les entreprises communiquant les éléments financiers et techniques pour leur calcul. Le niveau de ces tarifs représente un enjeu déterminant pour une réussite de l'ouverture à la concurrence du marché du gaz, qui se caractérise aujourd'hui par la coexistence d'opérateurs historiques négociants en gaz et détenteur de réseaux locaux en situation de monopole, et de nouveaux entrants obligés d'utiliser les réseaux existants pour accéder aux clients.
40. Dans ce contexte, l'article 7/III de la loi de 2003 reprend le principe usuel en droit de la concurrence d'une orientation du tarif vers les coûts de production de la prestation, ce qui permet de présumer de son caractère objectif, assurant un libre jeu de la concurrence, et transparent, autorisant un contrôle effectif des autorités de régulation : *"Les tarifs et conditions commerciales d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel (...) sont établis en fonction de critères publics, objectifs et non discriminatoires en tenant compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service. Figurent notamment parmi ces coûts les dépenses d'exploitation, de recherche et de développement nécessaires à la sécurité du réseau et à la maîtrise de la qualité du gaz naturel injecté ou soutiré ainsi que la partie du coût des extensions de réseaux restant à la charge des distributeurs"*.

41. Sur ce sujet essentiel, le Conseil tient à rappeler sa jurisprudence : L'ensemble des opérateurs doit être placé dans une situation d'égalité vis à vis des tarifs, une même prestation devant être facturée au même prix quelle que soit l'entreprise : "[La séparation comptable] doit 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" (avis n° 2000-29 sur la séparation comptable dans le secteur de l'électricité).
42. Mais cette première condition d'un tarif identique pour tous les utilisateurs n'est pas suffisante, une entreprise intégrée pouvant réaliser l'essentiel de sa marge sur l'activité transport et proposer une offre de fourniture de gaz d'autant plus compétitive, aux dépens des autres opérateurs devant utiliser son réseau pour acheminer leurs ventes de gaz aux clients éligibles. Le tarif doit donc également être d'un montant économiquement raisonnable pour autoriser une concurrence équitable : "*Si le respect de l'égalité de traitement et de la non-discrimination est nécessaire à l'exercice de la concurrence, il n'en reste pas moins que, dans certains cas, il y aura lieu de s'interroger sur le niveau même de ces prix de cession pour s'assurer qu'ils ne sont pas disproportionnés par rapport aux services rendus, dès lors que, si ces prix engendrent des profits pour l'opérateur intégré, ils constituent des coûts pour les opérateurs non intégrés*" (avis n° 97-07 relatif à l'activité mobiles de France Télécom). Enfin, le Conseil souligne qu'il sera important, pour la mise en œuvre de la loi, de préciser la nature des coûts pris en compte : coûts incrémentaux ou de développement.

### **C. - LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN ATTENTIF DES BILANS D'OUVERTURE PAR ACTIVITÉ**

43. L'enjeu concurrentiel réside dans la prévention de possibles subventions croisées et l'obtention des informations nécessaires pour déterminer les tarifs d'accès aux infrastructures, comme l'a déjà indiqué le Conseil à propos du transport de l'électricité : "*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*" (avis n° 2000-29 sur la séparation comptable dans le secteur de l'électricité).
44. Les points essentiels pour appréhender la situation patrimoniale de chaque périmètre d'activité et disposer des bases de calcul des tarifs d'accès sont les postes du haut de bilan, à savoir les immobilisations, les dettes à long terme et les fonds propres. Les charges générées par ces postes, respectivement les dotations aux amortissements et provisions, les frais financiers et la rémunération du capital, auxquelles s'ajoutent les dépenses de personnel, constitueront, en effet, les principaux coûts repris dans les tarifs.
45. L'affectation des immobilisations aux différents périmètres d'activité ne pose pas de difficultés, hormis les cas de quelques actifs utilisés par plusieurs périmètres.

46. En revanche, la répartition des capitaux permanents (somme des fonds propres et ressources assimilées et des dettes financières à moyen-long terme) est beaucoup plus délicate, en raison des problèmes techniques rencontrés et de leurs conséquences sur la situation économique et financière de chacun des périmètres. Par définition, la totalité du passif du bilan couvre la totalité de l'actif, il n'y a donc pas d'affectation d'une ressource financière à long terme au financement d'un actif donné. Il en résulte l'impossibilité d'imputer directement à un périmètre donné les capitaux permanents et la nécessité de fixer une règle applicable. L'absence d'endettement (cas de CFM) ou son faible montant (GDF et GSO) chez les 3 opérateurs en 2002 renforce l'acuité de cette difficulté théorique.
47. Techniquement, il en découle une certaine latitude pour répartir la dette entre les périmètres, les montants en cause permettant de choisir les périmètres se voyant imputer la dette existante sans provoquer de déséquilibre financier, et d'exonérer d'autres périmètres de toute dette.
48. Face à ce constat, la CRE n'a pas fixé de règle commune aux 3 entreprises pour l'affectation des capitaux permanents et agréera au cas par cas les propositions de chaque opérateur.
49. En prolongement de la jurisprudence citée ci-dessus, le Conseil préconise une méthode d'affectation des capitaux permanents aux différents périmètres d'activité la plus objective et la plus neutre possible. Le problème est le cumul par les 3 opérateurs d'activités où ils sont en situation de monopole local (transport, distribution, stockage) avec d'autres ouvertes à la concurrence (vente du gaz aux clients éligibles), leur permettant de transférer des charges entre les périmètres. L'imputation d'un montant de charges artificiellement majoré aux activités de transport, de distribution, et/ou de stockage se retrouverait dans le niveau des tarifs d'accès à ces infrastructures. Cela serait sans incidence pour les entreprises présentes sur l'ensemble des activités, mais très pénalisant pour les nouveaux entrants sur le marché qui ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour servir leurs clients.
50. Il paraît, dès lors, souhaitable, d'une part, de respecter les règles prudentielles d'équilibre financier minimum (le financement des immobilisations par les capitaux permanents, une répartition équilibrée entre fonds propres et dettes, et l'existence d'un fonds de roulement positif) et, d'autre part, de reconduire au niveau de chaque périmètre comptable le ratio fonds propres/dettes à long terme de l'ensemble de l'entreprise.
51. S'écarter de ces principes usuels peut néanmoins se justifier lorsque l'entreprise fait état de circonstances particulières, tenant à son historique (par exemple, une fusion ou un apport d'activité) ou à la spécificité de certains de ses métiers (cas des activités exercées dans le cadre de concessions). A défaut de telles spécificités, une solution différente pour l'affectation des capitaux permanents entre les périmètres doit au préalable démontrer que les activités concernées supportent des risques variés, exigeant, en conséquence, un besoin en fonds propres plus différencié, comme cela avait été relevé pour l'électricité : "*L'application de la méthode proportionnelle 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*" (avis n° 2000-29 précité). Enfin, le Conseil note que la neutralité théorique entre les financements par fonds propres ou par dette suppose des conditions de marché qui ne sont pas remplies en l'espèce.

### **Gaz de France**

52. Les bilans d'ouverture de GDF traduisent la double caractéristique d'une multiplicité des métiers exercés (au contraire de GSO et CFM) et du faible endettement de l'entreprise en 2002.



53. L'affectation des immobilisations ne pose pas de difficultés hormis quelques problèmes de frontière entre périmètres, sans conséquence significative sur la pertinence des bilans séparés.
54. Concernant l'affectation des capitaux permanents, la situation financière de GDF en 2002 a conduit l'entreprise, en accord avec la CRE, à retenir le postulat d'une dotation à parts égales en fonds propres et en dettes pour les activités réglementées de transport et de distribution. Le montant des capitaux permanents nécessaires à ces 2 activités est déterminé à partir de leur besoin de financement (immobilisations nettes totales + besoin en fonds de roulement – provisions pour risques et charges) et doit donc être couvert à hauteur d'au moins 50 % par la dette. Ce choix est étayé par l'observation des ratios dette financière /capitaux permanents des réseaux européens (58 % pour Enagas, 45 % pour ReteGas et Italgas, 53 % pour Gas Natural).
55. Le potentiel de dette du périmètre transport, équivalant à [...] % de son besoin de financement, est ainsi égal à [...] M€ et celui de la distribution à [...] M€ donnant un potentiel total de [...] M€. Celui-ci s'avère supérieur à la dette totale existante de GDF ([...] M€ en incluant les titres participatifs au vu de leur mode rémunération).
56. [...]
57. L'explication apportée est la recherche d'une neutralité du mode et du coût de financement (autant de fonds propres que de dettes à terme) pour les activités réglementées, et appelle trois remarques.
58. Les conditions historiques de financement du réseau existant par l'entreprise (autofinancement, fonds propres, et/ou dettes) ne sont pas prises en compte ni le principe de saine gestion conduisant toute entreprise à arbitrer régulièrement entre financement par fonds propres ou par dette en fonction de l'évolution de leur coût respectif.
59. Pour les périmètres réglementés, les immobilisations n'apparaissent pas couvertes par des ressources de même nature, c'est-à-dire ayant un caractère pérenne dans l'entreprise, et leur fonds de roulement est largement négatif. La distribution reçoit ainsi [...] % des immobilisations et [...] % de la dette totale, le transport [...] % des immobilisations et [...] % de la dette, tandis que les autres activités ont [...] % des immobilisations et le stockage [...] % des immobilisations pour aucune dette. A l'inverse, les activités concurrentielles bénéficient de fonds propres abondants et vont en pratique financer les activités réglementées ; une situation tout à fait admissible au sein d'un groupe mais qui appelle des réserves au regard de l'objectif de la directive de 1998, de considérer ces dernières activités comme des entreprises autonomes.
60. Par ailleurs, la méthode d'affectation des capitaux permanents retenue et ses motivations justifieraient que l'activité stockage, qui sera réglementée au 1<sup>er</sup> juillet 2004, reçoive également une partie de la dette. Il en résulterait un transfert de charges financières entre périmètres significatif : la dette affectée au transport deviendrait de [...] M€, celle de la distribution de [...] M€ et celle du stockage serait de [...] M€, procurant au périmètre transport un endettement réduit de [...] M€ soit une économie de frais financiers annuels de l'ordre de [...] M€ (avec un taux moyen apparent de la dette de [...] % pour les comptes de 2002).
61. Quelle soit la méthode retenue en définitive, le Conseil tient à rappeler l'importance de l'objectif à la base de la séparation comptable, qui est de disposer d'informations de coûts non contestables pour le calcul des tarifs d'accès aux réseaux, afin d'avoir des tarifs transparents et non discriminatoires : *"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 :*

- *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 (...),*
- *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" (avis n° 2000-29 précité).*

## **GSO**

62. L'affectation aux 2 périmètres repose sur le critère historique de la profonde évolution connue par l'entreprise au 1<sup>er</sup> janvier 1998 : à cette date, GSO, qui n'était qu'exploitant d'un réseau de transport financé par emprunt, a reçu de ses 2 actionnaires (ELF et GDF) l'activité de négoce avec le stock de gaz nécessaire à son exercice en contrepartie d'une augmentation de capital réservée.
63. L'application de ce critère historique permet de justifier l'imputation des postes du bilan ligne par ligne, en tout ou en partie, aux 2 périmètres.
64. Le périmètre transport reçoit ainsi le capital historique de l'entreprise (c'est-à-dire antérieur au 1/01/98), la provision réglementée pour la plus-value dégagée lors de la fin de la concession du réseau en 2002, la totalité des dettes financières, les dettes sociales, et les immobilisations corporelles et incorporelles. Le périmètre négoce se voit imputer l'augmentation de capital de 1998 (avec sa prime d'émission), la provision réglementée pour hausse des prix relative au stock de gaz, les avances reçues des clients, et le stock de gaz. Les postes créances clients, dettes fournisseurs et dettes sociales sont distribués entre les 2 périmètres, leur origine étant individualisable.
65. Les 2 hauts de bilan obtenus s'avèrent cohérents avec le critère historique propre à l'entreprise qui a été choisi. Appliquer la méthode de répartition des capitaux permanents entre les périmètres employée pour GDF ne serait pas pertinent, puisque, en l'occurrence, le potentiel de dette longue affectable à l'activité transport ([...] M€) est largement supérieur à la dette totale de GSO au 31/12/2002 ([...] M€).
66. Faute de disposer d'une règle générale appliquée à tous les opérateurs, la solution utilisée est pragmatique par rapport à la situation de GSO avec une mise en œuvre peu contestable.

## **CFM**

67. La méthode suivie est également pragmatique et résulte du choix de la restitution des périmètres comptables séparés après la clôture de l'exercice. La majeure partie des valeurs inscrites au bilan est directement affectée à l'un des 2 périmètres : à l'actif seul [...] M€ (essentiellement des matériels de bureau) et au passif les fonds propres ([...] M€) sont exclus ; montants à rapprocher d'un total de bilan 2002 égal à [...] M€
68. Le traitement donné aux principaux postes en valeur est adapté au cas par cas. Les créances clients sont affectées au périmètre autres activités, ainsi que le stock de gaz pour les quantités du site de stockage de Chémery, et alors que la part en conduites est affectée au périmètre transport. Les provisions réglementées pour hausse des prix concernent le stock de Chémery et donc le périmètre autres activités. Les dettes fournisseurs peuvent être, pour la majeure partie, identifiées par activité bénéficiaire.

69. Le reliquat à répartir ne porte que sur les fonds propres ([...] M€), les [...] M€ d'immobilisations communes aux 2 périmètres, et une partie résiduelle des dettes fournisseurs (factures pour charges de fonctionnement du siège). Il est affecté à l'aide d'une clé unique dite "*activités*", correspondant à la part des charges directes d'une activité par rapport aux total des charges directes.
70. L'absence de véritables hauts de bilan conjuguée avec la situation de filiale commune à GDF, l'opérateur historique, et à Total son principal concurrent potentiel sur le marché français du gaz naturel, amènent à s'interroger sur le caractère d'opérateur économique réellement autonome de CFM.
71. Cette situation d'entreprise commune conduit le Conseil à souligner les risques éventuels pouvant en découler à l'égard de l'objectif de prévention des distorsions de concurrence figurant dans la loi de 2003. L'analyse développée par le Conseil à propos du secteur de la distribution de l'eau (décision n° 02-D-44) mérite ainsi d'être rappelée : "*En renonçant très largement à répondre aux appels d'offres en cas de soumission de leurs entreprises communes, les entreprises en cause ont sensiblement limité l'intensité de la concurrence ; que cette abstention a eu pour effet, d'une manière générale, d'exclure du jeu de la concurrence, dans les zones d'influence de chacune des entreprises communes en cause, les deux sociétés mères, c'est-à-dire les principaux acteurs des marchés pertinents ; que celles-ci n'établissent pas la nécessité d'une concentration de leurs capacités techniques et qu'au contraire, il est constant que chacune des deux sociétés en cause était en mesure, compte tenu de ses capacités financières et techniques propres, de répondre seule à la demande des collectivités concernées ; que, compte tenu du degré de concentration des opérateurs sur les marchés, les entreprises en cause ne pouvaient ignorer qu'un tel comportement était susceptible d'y affecter sensiblement la concurrence ; que ce comportement a donc un objet anticoncurrentiel ; que dès lors que les entreprises en cause ont ainsi limité le nombre d'offreurs actifs dans la zone d'influence des entreprises communes, leur comportement a eu un effet anticoncurrentiel*".
72. L'autonomie de gestion et commerciale d'une entreprise s'apprécie en vérifiant sa capacité pérenne à exercer l'ensemble des fonctions d'une entité économiquement autonome. CFM dispose des moyens nécessaires à son activité (actifs industriels loués jusqu'en 2011, équipe commerciale propre, dirigeants habilités à engager l'entreprise). Les relations commerciales avec GDF sont, en revanche, très étroites, mais s'expliquent par le cadre juridique aujourd'hui en vigueur (contrat d'approvisionnement en gaz à long terme avec GDF, monopole d'EDF-GDF Services pour la vente aux clients non éligibles).
73. Cette situation va profondément évoluer avec la libéralisation totale du marché entre 2004 et 2007 et soulève des interrogations sur la capacité de CFM à dégager un avantage concurrentiel vis-à-vis des autres opérateurs, notamment du fait d'un approvisionnement pour l'essentiel auprès de GDF à des conditions préfixées à long terme. En reprenant les termes de la décision n° 02-D-44, CFM devra être "*en mesure, compte tenu de ses capacités financières et techniques propres, de répondre seule à la demande (...)*" et de maintenir une offre indépendante de celle de ses maisons mères GDF et Total.

**A partir de ces éléments, le Conseil formule l'avis suivant :**

74. Dans le contexte juridique transitoire compris entre l'ouverture à la concurrence du marché français du gaz naturel effectuée par la loi de 2003 et sa libéralisation complète par la future directive européenne, le Conseil recommande l'approbation par la CRE des projets présentés

par GDF, GSO et CFM pour la définition et le fonctionnement des périmètres comptables par activité, compte-tenu des commentaires suivants :

- Concernant CFM, le mode d'établissement retenu et les périmètres présentés apparaissent conformes aux textes en vigueur, mais cette validité est limitée aux comptes 2003.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle directive européenne, l'entreprise devra tenir les comptes de résultat et les bilans des périmètres tout au long de l'exercice comme s'il s'agissait d'entreprises indépendantes du fait de l'obligation nouvelle de filialiser l'activité transport.

- La libéralisation complète du marché européen du gaz prévoit un droit d'accès des opérateurs tiers aux capacités de stockage existantes au 1<sup>er</sup> juillet 2004. Avant cette date, il apparaît indispensable de déterminer sans ambiguïté l'exploitant du site de Chémery, ce que le contrat actuel entre CFM et GDF ne permet pas sans risque de contentieux.

A charge pour l'entreprise qui sera retenue comme exploitant de respecter les obligations de séparation comptable et d'assurer l'accès des tiers au stockage de Chémery.

- Concernant GDF, la question du mode et du prix d'achat du gaz consommé pour le fonctionnement du réseau et de ses installations reste à régler, en particulier pour respecter les dispositions fixées par l'article 21 de la loi de 2003.
- La possibilité de fixer une méthode d'affectation des fonds propres et des dettes financières à moyen-long terme entre les périmètres comptables, qui serait commune à toutes les entreprises concernées, mérite d'être envisagée.

A défaut, l'affectation des fonds propres et des dettes devrait être justifiée par les considérations historiques propres à une entreprise, ou les immobilisations imputées à chacun des périmètres, sauf à démontrer que les risques spécifiques à une activité demandent une dotation en fonds propres accrue.

- Les tarifs d'utilisation des réseaux de transport ne devant pas *a priori* être calculés par référence aux kilomètres parcourus, l'application de méthodes différentes selon les entreprises pour affecter les capitaux permanents entre les périmètres n'apparaît pas préjudiciable à la concurrence, sous 2 réserves.

D'une part, l'existence de coûts fixes importants pour le réseau de transport (tenant en particulier aux conditions de financement) ne devra pas justifier des remises tarifaires en fonction des quantités transportées car les opérateurs historiques cumulant exploitation du réseau et ventes de gaz seraient alors privilégiés aux dépens des entrants sur le marché.

D'autre part, la méthode d'affectation des capitaux permanents redeviendrait déterminante, s'il existe une concurrence significative entre les réseaux pour le transport d'une même quantité de gaz entre deux points. Le Conseil ne dispose pas de l'expertise technique pour se prononcer sur ce point, mais prend en compte les informations données par les personnes auditionnées, selon lesquelles les impératifs techniques d'exploitation des gazoducs font que l'itinéraire le plus court pour transporter une quantité de gaz entre 2 points n'est pas toujours celui retenu.

- Les règles appliquées pour réaliser la séparation comptable doivent privilégier la simplicité et la transparence, afin de faciliter l'élaboration ultérieure des tarifs d'accès aux réseaux, et à terme au stockage et à la distribution, ainsi que le contrôle de ces tarifs par les autorités de la concurrence et leur compréhension par les utilisateurs.

L'objectif imposé par l'article 7/III de la loi de 2003 d'avoir des tarifs d'utilisation des réseaux de transport "*établis en fonction de critères publics, objectifs et non discriminatoires en tenant compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à*

*ce service*" amène à recommander la publication des comptes séparés des réseaux de transport sous l'égide de la CRE.

Délibéré sur le rapport oral de M. Debrock, par M. Nasse, vice-président, présidant la séance, Mmes Mader-Saussaye, Perrot et MM. Bidaud, Piot, membres.

Le rapporteur général,  
Thierry Dahan

Le vice-président présidant la séance,  
Philippe Nasse

---

© Conseil de la concurrence