

Les sujets de séparation et dissociation comptables sont-ils encore d'actualité pour le régulateur ?

Synthèse de conférence

Séminaire du Club des Régulateurs

Université Paris-Dauphine, 29 septembre 2017

Table des matières

Introduction et présentation des enjeux

Objectifs et enjeux de la séparation comptable.....	3
Éléments de benchmark international dans les télécoms.....	5
Echanges avec les participants.....	6

Expériences et pratiques des autorités de régulation sectorielle

Pourquoi une séparation comptable dans le ferroviaire ?	9
Principes et objectifs de la séparation comptable dans les télécoms.....	11
Introduction et contexte dans le secteur de l'énergie.....	13
Débat	15

Les sujets de séparation et dissociation comptables sont-ils encore d'actualité pour le régulateur ?

Séminaire du club des Régulateurs
30 septembre 2017

Le principe de séparation comptable s'est imposé dans toute régulation sectorielle. En permettant de reconstituer les comptes de chaque activité comme s'il s'agissait d'activités autonomes, il vise d'une part à garantir les conditions d'une concurrence équitable lorsqu'un opérateur historique dominant continue à exercer plusieurs activités et, d'autre part, à justifier les tarifs et redevances des activités monopolistiques. La filialisation des activités, pour simplifier l'exercice de séparation comptable, est-elle possible dans tous les secteurs et les segments ? Quid des synergies entre activités qui reposent parfois sur des actifs communs ? Dans quelle mesure les évolutions technologiques changent-elles la donne ? Face aux difficultés de mise en œuvre d'une séparation comptable, de quels outils les régulateurs disposent-ils pour mener à bien leur mission ?

Objectifs et enjeux de la séparation comptable

Catherine Galano
Manager, Frontier Economics

Il existe différents modèles de séparation comptable, correspondant à différents enjeux économiques :

- la séparation verticale (entre différents niveaux de la chaîne de valeur, dont certains sont régulés en leur qualité de monopole naturel), qui vise surtout à servir la régulation des prix d'accès, à contrer les pratiques de discrimination et de ciseau tarifaires ;
- la séparation horizontale (au sein d'un même niveau de la chaîne de valeur, le plus souvent dans la vente de détail et lorsqu'il existe un opérateur intégré et/ou historique dont les prix sont régulés), pour servir la régulation des prix de détail et réduire le risque de subventions croisées entre activités régulées et non-régulées.

Au-delà de ces finalités spécifiques, ces deux modèles visent à fournir des données pour la surveillance ou de la régulation directe *ex-ante*, mais qui peuvent également servir de façon *ex-post*.

Les critères d'arbitrage dans la mise en œuvre de la séparation comptable sont les suivants :

- la réflectivité des coûts (allocation comptable au service de la séparation comptable, recherche de causalité opérationnelle, contrôle de cohérence économique – la somme des coûts alloués ne devant pas être supérieure aux coûts de l'activité en standalone) ;
- la faisabilité (disponibilité des données, fiabilité des données, coût de la collecte – sujet récurrent lorsqu'un opérateur souhaite « freiner les ardeurs » de son régulateur en matière de séparation comptable, mais moins important en tant que tel que celui des conditions de mise en concurrence des acteurs et de la confiance quant à son effectivité après mise en place de la séparation comptable) ;
- la finalité de l'exercice (intensité concurrentielle, granularité nécessaire – en cas de paniers de produits à réguler, comme dans le secteur des télécoms ou de la poste).

Ces incitations font écho à une asymétrie de l'information, puisque par définition, l'opérateur ne dispose pas des mêmes informations que le régulateur. Qui plus est, il semblerait que la séparation comptable soit potentiellement un domaine de la régulation dans lequel il n'y ait que des « bâtons » : en effet, la probabilité de se faire prendre et, le cas échéant, la pénalité s'avèrent plus incitatives que d'autres formes d'incitation.

Par ailleurs, la démarche ayant vocation par construction à être répétée périodiquement, elle doit pouvoir s'adapter. Les évolutions qui requièrent une telle adaptation pourraient être les suivantes :

- concernant la réflectivité des coûts, les évolutions de métier, les évolutions réglementaires ou technologiques qui affectent les relations de causalité ;
- concernant la faisabilité, avec par exemple l'opportunité de la digitalisation en termes de collectes de données ;
- concernant la finalité de l'exercice, la maturité du marché (de façon générale, il semble qu'il n'y ait pas d'incidence pour les marchés verticaux, où la séparation comptable est acquise une fois pour toutes).

Sur le plan pratique, la séparation comptable impose de produire des états financiers séparés : à tout le moins le compte de résultat et, selon les cas, le bilan (il arrive que la dissociation/allocation de l'intégralité du passif et de l'actif ne soit pas nécessaire pour remplir des objectifs de tarification). La documentation requise concerne les principes et les méthodes d'allocation (le plus souvent établis dans le cadre d'un dialogue entre l'opérateur et le régulateur), la consolidation et la réconciliation avec les comptes statutaires ou autres informations financières, ainsi que les comptes rendus d'audit.

En règle générale, les principes généraux d'allocation des coûts distinguent les coûts directs, les coûts partagés et les coûts communs. Suivant les cas, le mode d'allocation des coûts indirects se fait au prorata des coûts directs, en proportion des revenus ou en proportion d'inducteurs des coûts. Etant entendu que les coûts (qu'ils soient directs, partagés ou communs) peuvent tous être fixes et variables, et qu'au sein des coûts fixes que sont les immobilisations, l'allocation peut être influencée par la vitesse d'amortissement et d'usure dans une perspective de tarification.

Enfin, il existe différents niveaux de séparation comptable, depuis la séparation *a minima* (les incitations à la discrimination sont limitées, mais le coût de la perturbation de l'activité et la moindre intégration verticale pèsent sur l'efficacité potentielle, au détriment des consommateurs) jusqu'à la séparation structurelle (la perturbation est moindre, mais le risque de discrimination augmente). Si la séparation structurelle facilite la séparation comptable, elle doit se justifier par d'autres bénéfices (discrimination de l'ordre non-tarifaire, notamment).

Éléments de benchmark international dans les télécoms

Georges Houpis

Directeur, Frontier Economics

Le marché des télécommunications, notamment en Europe, a été l'arène d'une forte déréglementation. Celle-ci ayant été déclenchée par la Commission européenne, les Etats-Membres ont adopté une démarche commune, consistant à permettre le déploiement de la concurrence sur le marché du détail, en ouvrant l'accès au marché de gros. Cette vague de déréglementation a porté ses fruits puisque aujourd'hui, les prix du marché du détail ne font plus, pour la majorité des services offerts, l'objet de réglementation *ex ante*.

Deux éléments sont toutefois à noter :

- la nécessité pour les opérateurs de tenir des comptabilités dans certains pays pour le marché régulé et pour le marché non régulé ;
- le renforcement des exigences des régulateurs en matière d'information, alors même que celle-ci n'est pas toujours disponible. Ainsi, le Margin Squeeze Test compare la différence entre le prix facturé par l'opérateur sur le marché de détail et son prix de gros avec les coûts en aval, la marge devant être suffisamment élevée pour permettre à tous les acteurs d'entrer dans la danse. Ce modèle est particulièrement pertinent pour les pays qui n'ont pas encadré *ex ante* les coûts 'downstream' des opérateurs, comme le Royaume-Uni.

Les obligations comptables des opérateurs ayant initialement été définies au niveau européen, leurs comptes se sont d'abord structurés selon les marchés desservis : par pays puis regroupement géographique, par technologie dominante et, plus récemment, par type de service proposé. En pratique, l'activité du régulateur vise à vérifier que les prix sont bien répartis entre les différents services.

S'agissant de la publication des résultats financiers, le régulateur s'intéresse moins au bilan ou à la répartition des actifs des opérateurs qu'aux capitaux employés et au coût économique du capital. Ces données lui permettent avant tout de vérifier les coûts réels supportés par les opérateurs dans le cadre de leur activité régulée. Artificiellement gonflés, ils pourraient en effet permettre à ceux-ci d'appliquer des tarifs supérieurs. A cet égard, certains opérateurs avancent parfois que la publication de leurs chiffres pourrait constituer une entrave à un engagement de confidentialité antérieur. Mais une anonymisation des lignes concernées suffit à remédier au problème.

Enfin, l'obligation de contrôle soulève la question de la responsabilité du contrôleur : nommé tantôt par les sociétés, tantôt par le régulateur, il est en tout cas officiellement au service du régulateur et a une « obligation de diligence » envers ce dernier. L'on peut s'étonner, soit dit en passant, que l'auditeur ne soit jamais nommé par les actionnaires.

Echanges avec les participants

Eric Brousseau, Directeur scientifique du Club des régulateurs

Quels sont les avantages de la publication des comptes pour le public ? Ces comptes sont très complexes et leur analyse nécessite des compétences spécifiques.

Georges Houpis

En effet. L'obligation de publication vise avant tout à rendre ces données accessibles aux concurrents des opérateurs, désireux d'entrevoir d'éventuelles incohérences entre les bénéfices engrangés et le coût affiché du capital – et, le cas échéant, très prompts à les signaler aux régulateurs.

Anne Yvrande-Billon, présidente du Club des régulateurs (ARAFER)

Les comparaisons *ex post* et *ex ante* ont-elles permis de mettre en lumière des exemples marquants d'infractions aux règles de la concurrence, ou de conflits d'intérêts ?

Georges Houpis

Je pense notamment au cas de Telefonica en Espagne. Le régulateur européen avait appliqué le test du Margin Squeeze, s'inquiétant notamment des tarifs appliqués aux services à large bande passante, puis le régulateur national s'était lancé dans une étude exhaustive des comptes. L'opérateur a protesté au motif que la double surveillance, nationale et européenne, engendrait une incertitude handicapante.

Anne Yvrande-Billon

La logique de la Commission européenne est pourtant économique, et non comptable.

Georges Houpis

Les objectifs étant différents, les outils diffèrent aussi. En général, les autorités anti-concurrence ne cherchent pas à favoriser une plus forte concurrence, mais à prévenir les distorsions. Les régulateurs, en revanche, souhaitent faire vivre la concurrence, chacun adoptant le mode qui leur semble le plus juste. Il n'est notamment pas rare de voir un nouveau concurrent autorisé à pratiquer des prix qui vaudraient des sanctions aux opérateurs historiques, le régulateur cherchant à renouveler régulièrement le paysage.

Anne Yvrande-Billon

Les participants souhaitent-ils faire part de leur expérience ?

Clément Martin-Saint-Léon, Directeur des marchés à l'Arjel

L'Arjel publie un rapport trimestriel sur la base des données déclaratives des opérateurs, que nous collectons en temps réel – ce qui garantit une granularité et une qua-

lité inégalées. Nous disposons également de toutes les données marketing (recueillies de façon hebdomadaire) et comptables (annuellement). La séparation comptable, inscrite dans la loi, oblige les opérateurs à transmettre des comptabilités par produit. C'est très contraignant, mais ceux-ci sont malgré tout largement demandeurs car nos restitutions trimestrielles leur fournissent des outils marketing et de comparaison des marchés. Ils demandent même une publication hebdomadaire et des indicateurs supplémentaires. Aussi avons-nous enrichi nos rapports trimestriels et nous restituons certaines données (sous forme de tableau) une fois par semaine.

Cela nous apporte beaucoup également, la finalité première des données étant le contrôle des opérateurs (les prix étant encadrés par les textes) et des effets de la concurrence (les deux monopoles que sont le PMU et la Française des jeux opèrent également sur un marché ouvert à la concurrence, avec des problématiques de financements croisés). Cela incite les opérateurs à fiabiliser leurs données et à parler le même langage.

Une participante, ASI

Dans les télécoms, il existe une grande concurrence d'acteurs. Mais dans un secteur comme le transport aérien ou ferroviaire, où les infrastructures sont très monopolistiques, l'angle de la mise en compétitivité des acteurs est plus compliqué à suivre.

Georges Houpis

Tout dépend en effet de la configuration et des possibilités d'évolution, en l'occurrence du monopole vers la concurrence à terme. Dans les télécoms, il convient aussi de faire la distinction entre les zones urbaines, où la concurrence est forte, et les zones rurales.

Anne Yvrande-Billon

Dans certains monopoles naturels, un benchmark régional permet d'apprécier la pertinence des informations. C'est ce que pratique la Grande-Bretagne pour son monopole d'infrastructures ferroviaires, après avoir effectué un benchmark international pour disposer de niveaux de coûts comparables.

Georges Houpis

Certes, mais comparer des monopoles inefficaces permet uniquement de constater que les monopoles sont inefficaces... C'est pourquoi les régulateurs font des analyses bottom-up de l'efficacité des coûts, sur des segments de marché plus ou moins grands.

Un participant, Autorité de la concurrence

Pour des monopoles d'infrastructures en concurrence sur le marché de détail, le fait même d'établir une comptabilité sectorielle permet à l'ensemble de l'entreprise de

s'imprégner des risques concurrentiels afin de ne pas se faire retoquer. L'on observe d'ailleurs des mouvements plus ou moins volontaires pour aboutir à une comptabilisation séparée.

Anne Yvrande-Billon

Cela peut être un bon moyen de « vendre » une séparation structurelle.

Expériences et pratiques des autorités de régulation sectorielle

Pourquoi une séparation comptable dans le ferroviaire ?

Isabelle DECHAVANNE

Directrice des affaires financières, ARAFER

Dans le ferroviaire, l'opérateur historique exerce à la fois des activités en monopole et des activités ouvertes à la concurrence. La séparation comptable impose de créer des entités « fictives » au sein de la même entité juridique, lesquelles pourraient être considérées comme autonomes. Cela implique de faire apparaître les flux internes entre les unités, d'allouer les flux externes (directement et indirectement affectables, via l'application de clés), de déterminer le patrimoine (actif) et les obligations (passif) et, pour le régulateur, de comprendre les métiers et l'organisation de la structure.

La séparation comptable au sein de SNCF

Les obligations et les périmètres de séparation comptable dans le ferroviaire sont inscrits dans le code des transports :

- activités d'entreprise ferroviaire / activités d'entreprise gestionnaire d'infrastructures (séparation relativement simple depuis la création des Epic SNCF Mobilités et SNCF Réseau) ;
- activités d'entreprise ferroviaire / activités d'entreprise gestionnaire d'installations de service (activités régulées, avec le risque d'une vision restrictive des coûts en l'absence de séparation) ;
- fret / transport de voyageurs ;
- activités conventionnées (avec une séparation convention par convention et une obligation de publication globale).

Cette imbrication d'obligations rend la démarche de séparation comptable particulièrement longue et compliquée, en particulier pour SNCF Mobilités. Ainsi, l'ARAFER a refusé à trois reprises (en 2011, 2015 et 2016) d'approuver certaines règles de séparation comptable proposées.

Suite au dernier avis non conforme de 2016, une consultation publique des acteurs a été lancée en juin 2017 afin de clarifier les attentes et de réaffirmer les grands principes que les règles de séparation comptable doivent respecter : stabilité, transparence, homogénéité, auditabilité, priorité à l'imputation directe et traçabilité.

Les sujets de séparation et de dissociation comptables sont-ils encore d'actualité pour le régulateur ?

La fiction que représente la séparation comptable est nécessairement imparfaite complexe à mettre en œuvre, et nécessite des mises à jour régulières. La filialisation des activités est-elle la solution ? En l'occurrence, la création de SNCF Réseau a permis de regrouper toutes les activités de gestionnaire d'infrastructures dans une même entité et de clore

la question de la séparation comptable de l'infrastructure. Néanmoins, une séparation juridique ne résout pas toutes les questions du contrôle des flux entre les activités monopolistiques et en concurrence au sein d'un groupe intégré. Pour les besoins de la tarification, la référence aux coûts d'un opérateur efficace peut être l'une des solutions.

Principes et objectifs de la séparation comptable dans les télécoms

ARCEP

Le principe général de la séparation comptable est de simuler, pour une entité juridique donnée (par exemple un opérateur verticalement intégré comme Orange), les comptes qu'auraient des sous-ensembles (une entité fictive « Orange gros » et une autre « Orange détail », par exemple) qui se comporteraient comme des entités distinctes n'ayant pas de relation commerciale préférentielle entre elles par rapport aux relations avec des tiers.

Le principal objectif est d'aider à vérifier l'absence de discrimination et de subventions croisées abusives. D'une part, dans ses analyses de marché, l'ARCEP peut imposer aux opérateurs puissants des obligations de non-discrimination opérationnelle et tarifaire (la branche de détail de l'opérateur puissant ne doit alors pas être favorisée par rapport aux opérateurs alternatifs dans son approvisionnement auprès de la branche de gros de l'opérateur puissant). D'autre part, un opérateur verticalement intégré puissant ne doit pas utiliser des marges réalisées sur un marché de gros régulé pour compenser un déficit sur des activités de détail.

La séparation comptable est un outil au service de cet objectif. Elle reste par ailleurs une mesure relativement légère si on la compare à une séparation juridique ou une séparation fonctionnelle.

Un cadre réglementaire européen et national

Le cadre européen prévoit au sein de l'article 11 de la directive « accès » de 2002 (modifiée en 2009) la possibilité pour les autorités de régulation nationales d'imposer une séparation comptable. Ces dispositions ont été transposées dans le droit national. Dans ses décisions, l'ARCEP est notamment venue spécifier les obligations applicables à Orange, aux opérateurs mobiles et à TDF.

Une construction à partir du système de comptabilité réglementaire

La séparation comptable est construite sur la base des restitutions de la comptabilité réglementaire, qui divise l'ensemble de l'activité de l'opérateur régulé en un certain nombre de comptes d'exploitation produit, qui peuvent être de gros ou de détail. Cette comptabilité réglementaire est encadrée par des décisions de l'ARCEP et fait l'objet d'un audit annuel par un auditeur réglementaire désigné par l'Autorité aux frais de l'opérateur régulé qui donne lieu à une attestation de conformité annuelle publique.

La séparation comptable ajoute à cette comptabilité réglementaire une brique supplémentaire, par la simulation de flux internes entre activités de gros et de détail. Des protocoles de cession interne sont définis et contrôlés par l'ARCEP. Ils sont publiés sur le site de l'opérateur. Dans l'exemple d'Orange, sont ainsi notamment publiés les soldes annuels des marchés de gros régulés, l'Autorité disposant pour sa part d'informations plus détaillées dans la mesure où Orange lui transmet annuellement des fichiers audités de restitution (en particulier les comptes séparés et les flux de protocole quantifiés).

L'analyse s'intéresse alors à d'éventuelles différences entre les soldes de gros internes et externes ainsi qu'à l'existence d'éventuels soldes négatifs sur les marchés de détail.

Réflexions sur l'évolution de la séparation comptable

L'ARCEP a mené des réflexions sur de possibles allègements de l'outil de séparation comptable. Se pose par exemple la question de la publication. Orange s'est ainsi manifesté en faveur de la suppression de l'obligation de publication de compte séparés. Lorsqu'ils regroupent des produits orientés vers les coûts et d'autres qui ne le sont pas, les soldes de marché de gros peuvent par exemple être mal interprétés et donner lieu à des contentieux inutiles. Toutefois une telle suppression pourrait être perçue comme un recul de la transparence vis-à-vis des opérateurs alternatifs. Les pratiques semblent très hétérogènes au niveau européen. Ainsi, le régulateur anglais Ofcom publie des informations très détaillées de séparation comptable, tandis que le régulateur suédois PTS a supprimé cette obligation.

D'autres réflexions portent sur les évolutions à apporter au modèle de séparation comptable compte tenu du développement de la fibre optique dans les réseaux fixes.

Enfin, d'autres utilisations de la séparation comptable sont possibles, l'Autorité ayant cette fois plutôt un rôle de « tiers de confiance ». Dans le cas des activités postales, où l'opérateur est actif sur son marché historique régulé tout en se développant sur de nouveaux marchés, disposer de comptes séparés entre activités régulées et autres activités peut permettre de répondre à des interpellations sur l'existence d'éventuelles subventions croisées entre ces activités.

Eric Brousseau

Quelle est la philosophie de l'ARCEP au regard des pratiques de coopération voire de partage, dans la fibre optique ? Envisage-t-elle de laisser le marché s'auto-organiser, ou entend-elle analyser de façon détaillée les comptes des opérateurs qui ne sont pas audités au même titre qu'Orange ?

Un participant, ARCEP

Les opérateurs doivent pratiquer des tarifs de gros raisonnables. Dans ses décisions de régulation symétrique de la fibre, l'ARCEP a annoncé qu'elle définirait des règles de comptabilisation des coûts pour les opérateurs déployant des réseaux, ce qui lui permettra d'avoir un référentiel harmonisé pour juger le cas échéant du respect de leurs obligations par les opérateurs.

Introduction et contexte dans le secteur de l'énergie

Julien VINCEROT

Chef du département affaires financières, CRE

Si les pratiques de séparation comptable dans le secteur de l'énergie bénéficient d'une très grande antériorité, le degré d'ouverture du marché des fournitures est nettement moindre que d'autres, notamment les télécoms.

Le marché est ouvert à la concurrence depuis 1996 pour l'électricité et 1998 pour le gaz, dans le cadre de la création d'un marché européen – les réseaux de transport et de distribution d'énergie devant assurer un droit d'accès dans des conditions transparentes et non discriminatoires pour tous les utilisateurs. Ce principe d'ouverture du marché, qui sous-entendait une forte exigence d'indépendance des gestionnaires de réseau, s'est concrétisé par l'inscription dans le code de l'énergie de la séparation comptable d'abord pour la partie réseaux (transport, distribution, terminaux méthaniers) puis pour la fourniture (vente au grand public). C'est dans ce contexte que la CRE a été créée, pour veiller à ce que les conditions d'accès, d'utilisation et de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz n'entravent pas le développement de la concurrence.

Par ailleurs, la séparation des monopoles historiques s'est faite par étape, avec d'abord des travaux de séparation comptable dans l'électricité puis le gaz jusqu'en 2004, puis des travaux de séparation juridique et fonctionnelle en 2006 (filialisation des gestionnaires de réseaux de transport) et 2008 (filialisation des gestionnaires de réseaux de distribution).

Quels sujets d'attention pour la CRE ?

Concernant l'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux (gaz et électricité), les problématiques sont en grande partie derrière nous du fait des filialisations successives. A compter de 2000, les premiers travaux de dissociation menés par la CRE se sont inscrits dans un processus d'échange relativement long avec les opérateurs, et les principes de dissociation retenus étaient volontairement généraux et succincts, en favorisant un contrôle a posteriori – cette démarche est toujours d'actualité. De ce fait, l'approbation des principes a été relativement rapide, même la situation ne s'est stabilisée qu'en 2004-2005.

La filialisation a réglé un grand nombre de problèmes. Des points d'attention restent toutefois persistants.

- Entre les maisons-mères et leurs filiales régulées : lors de l'élaboration des tarifs de réseaux, l'évaluation des prestations intra-groupe, effectuées par la maison-mère et refacturées à ses filiales, a donné lieu à des retraitements décidés par la CRE.
- Lors du développement de nouvelles activités par les opérateurs régulés : dans le cadre de la création de filiales pour développer de nouvelles activités, hors du périmètre des activités régulées, la CRE est attentive à éviter toute subvention croisée (utilisation d'actifs communs, recettes non versées via le tarif au détriment du consommateur final, etc.).

Concernant l'activité de fourniture de gaz et d'électricité, en particulier la vente aux tarifs réglementés, le régulateur doit prendre en compte l'évolution rapide du contexte et réviser les principes de dissociation à intervalle régulier si nécessaire. La CRE a ainsi modifié ceux de l'activité de fourniture de gaz en mai 2016, en approuvant les principes de tenue de comptes séparés d'Engie pour ses activités de fourniture entre clients finaux aux tarifs réglementés et clients finaux en offre de marché.

Un autre point d'attention concerne le benchmark, dont la clé réside dans la fiabilité des données et la confiance accordée. A cet égard, sans doute aurait-il fallu étendre les travaux de dissociation comptable à l'ensemble des opérateurs, en électricité et en gaz. Mais ce n'est pas faisable au regard de nos moyens, ni même en recourant à des consultants externes compte tenu du nombre d'acteurs en présence.

Une autre difficulté vient du fait que l'analyse de certains postes est susceptible de poser des questions en lien avec le droit de la concurrence, en particulier dans le cas du gaz. L'une des missions du régulateur est aussi de favoriser l'ouverture à la concurrence. Or dans le gaz, par exemple, quels coûts d'approvisionnement refléter dans les tarifs réglementés ?

Enfin, dans la mesure où le régulateur dispose de moyens de contrôle limités, il a la possibilité de mandater des études externes au frais des opérateurs. En outre, la réponse la plus courante que nous obtenions lorsque nous demandions des détails sur les inducteurs de coûts était « l'information n'est pas disponible en interne ». Le régulateur répondait alors qu'en l'absence d'information, il déciderait, y compris si c'était en défaveur de l'opérateur. Cette démarche a fini par porter ses fruits, puisque certains SI ont été développés et nous avons obtenu le niveau de détail que nous attendions !

Sur quoi la notion de comptabilité réglementée repose-t-elle exactement ?

Julien Vincerot

Pour ce qui concerne la CRE, les périmètres sont définis par la loi, laquelle nous donne tout pouvoir pour définir les principes de dissociation. C'est au régulateur de définir, au moment de la définition des principes, le niveau de détail dans lequel il souhaite entrer.

La dissociation comptable conduit-elle à la filialisation dans les entreprises régulées, ou est-ce l'inverse ?

Julien Vincerot

Dans le cas de l'énergie, la séparation comptable était nécessaire avant les décisions de filialisation dans la mesure où la CRE était déjà compétente pour définir des tarifs d'accès non-discriminatoires aux réseaux (d'où l'importance d'avoir une bonne vision des coûts) et où l'opérateur était encore intégré.

Isabelle Dechavanne

Lorsque la séparation comptable a pour objectif la tarification de l'activité en monopole, la pression est très forte pour aller vers une filialisation. En effet, celle-ci permet d'améliorer plusieurs points clés de la régulation, comme la garantie d'un management indépendant. A l'inverse, les séparations entre les activités de gros et celles de détail, ou les offres de marché, appellent moins une séparation juridique. D'autant que le coût d'une filialisation est élevé. Les seuls arguments de facilitation de la séparation comptable ne sont donc pas toujours suffisants.

Anne Yvrande-Billon

Dans le ferroviaire, il peut y avoir une séparation juridique et comptable sans séparation fonctionnelle. Ainsi, le gestionnaire d'infrastructure (RFF) créé par séparation juridique d'avec l'opérateur historique (SNCF) n'avait pas les moyens fonctionnels d'assurer une gestion indépendante de l'infrastructure. En revanche, concernant la gestion des gares, il n'y a pas de séparation juridique mais une séparation par division, avec une délégation de moyens. Enfin, il peut aussi arriver qu'il y ait une séparation fonctionnelle mais pas juridique. Les apparences sont parfois trompeuses ! La séparation comptable n'est qu'un outil, qui ne suffit pas en soi : si les textes n'indiquent pas que la réglementation tarifaire doit reposer sur des hypothèses d'opérateur efficace, la séparation comptable si parfaite soit-elle, avec une tarification aux coûts avérés, certifiés et validés, ne garantira pas des coûts efficaces. Et l'objectif d'amélioration de l'incitation d'un monopole d'infrastructure ne sera pas atteint.

ARCEP

Dans le secteur des télécoms, il s'est agi, au début de l'ouverture à la concurrence, de savoir jusqu'où aller en termes de séparation, dans une logique de non-discrimination globale entre les branches de gros et de détail. Le choix relevait du régulateur dans ce secteur. En France, il a été décidé de ne pas aller jusqu'à la séparation physique d'entités, qui aurait supprimé les bénéfices de l'intégration verticale de l'opérateur historique sans que cela n'apporte suffisamment au marché en contrepartie. Cela étant, des garde-fous ont été mis en place pour éviter toute discrimination, dont la séparation comptable. Cette décision a été largement débattue à l'époque, d'autant que le régulateur anglais avait imposé une séparation structurelle.

A la CRE, comment le débat a-t-il été tranché au regard du risque de nuisance pour l'opérateur historique ?

Julien Vincerot

D'un point de vue opérationnel, la création de filiales par l'opérateur historique a posé des difficultés sur le plan managérial et de la gestion du personnel. Du point de vue de l'efficacité, les filiales ont rapidement perçu leur intérêt et, pour caricaturer, comprendre que l'efficacité serait plus grande sans la maison-mère. Il convient également de noter que deux sous-cultures d'entreprise cohabitaient déjà au sein de l'opérateur historique : celles des personnes qui travaillaient sur les activités de transport et celle des personnes qui travaillaient pour les activités de production.

Clément Martin-Saint-Léon

Dans le secteur des jeux, la Française des jeux n'a pas filialisé ses activités ouvertes à la concurrence – la problématique de la fixation des prix ne se posant pratiquement pas. Les arguments sur l'efficacité et les économies d'échelle ont eu raison des velléités de filialisation. Finalement, la partie ouverte à la concurrence n'est qu'un canal de distribution (Internet), avec un produit qui est le même que celui vendu sous monopole. Et une grande partie des équipes travaillant sur les deux canaux, il aurait fallu faire une clé de répartition sur la quasi-intégralité des ressources humaines. Cela étant, la question pourrait à nouveau se poser dans l'éventualité de la privatisation de la Française des jeux.

Anne Yvrande-Billon

Le périmètre d'intervention de la CRE est-il suffisamment large pour lui permettre d'étudier si des filiales portant des activités concurrentielles à l'international utilisent des ressources d'activités régulées ? De plus en plus de monopoles se diversifient, à l'international mais aussi en transversal. Dans le ferroviaire, les textes ne permettent pas au régulateur de contrôler le risque de développement d'un pouvoir de marché sur des activités concurrentielles en dehors du périmètre. Ce contrôle est donc renvoyé à des autorités concurrentielles. Or l'on sait que le contrôle *ex-post* d'un marché qui se crée ne présente qu'une garantie assez faible pour les nouveaux entrants.

Julien Vincerot

Dans l'énergie, nous nous raccrochons à notre compétence de définition des tarifs d'accès au réseau. Le régulateur est donc pleinement dans sa compétence lorsqu'il vérifie que le personnel mis à disposition est bien refacturé. Jusqu'ici, nous n'avons pas observé d'obstruction à nos demandes d'informations.

Julien Vincerot

Ces activités de diversification sont marginales, en effet. Nous en faisons toutefois un point d'attention et nous avons débuté un suivi, afin de ne pas être pris de court lorsqu'elles deviendront significatives.

Georges Houpis

Dans le secteur postal, le respect de l'obligation de délivrer le service universel peut être mis à mal lorsqu'un opérateur intégré prend trop de risques en termes de diversification (internationale ou en termes d'activité). Ce point doit lui aussi être contrôlé, dans une optique de séparation juridique structurelle.

Anne Yvrande-Billon

Dans les transports, l'opérateur historique se diversifie sur des marchés connexes, comme le marché autocariste par exemple. L'un des concurrents de la filiale de l'opérateur historique ferroviaire a saisi l'Autorité de concurrence sur la provenance des fonds qui permettaient à l'opérateur autocariste sur le marché non-régulé de continuer à lever des fonds et entretenir des déficits tout en gagnant des parts de marché. Et pour cause, les textes ne permettent pas à l'ARAFER d'effectuer ce contrôle.

J'en reviens à ma question initiale. Qui fixe le périmètre : l'autorité de régulation ou les ministères ? J'ai le sentiment que cela varie selon les secteurs.

Anne Yvrande-Billon

Dans le ferroviaire, les grands principes sont fixés par la directive européenne puis transposés et déclinés en droit national par le législateur.

Eric Brousseau

C'est tout le problème de la régulation économique. Le législateur fixe un cadre pour le régulateur, mais si ce dernier s'intéresse aux questions de risques, il est obligé de s'intéresser au marché pertinent. Or il arrive que le marché pertinent sorte de son cadre de compétence sur le plan législatif. Cela peut poser le problème de la coopération entre régulateurs et de l'interaction avec l'Autorité de la concurrence.

Par ailleurs, la mission des régulateurs n'est pas toujours la même suivant les secteurs : fixer les tarifs, assurer la transition vers de la concurrence, réguler les segments de monopole naturel, etc. L'exemple de la CRE montre qu'il peut exister une contradiction d'objectifs lorsqu'il s'agit à la fois d'introduire la concurrence et d'assurer la redistribution des gains d'efficacité aux consommateurs.

Julien Vincerot

Pour la partie réseau, nous avons un objectif d'efficacité des coûts. Pour la partie fournitures, notre seule compétence consiste à assurer un reflet des coûts.

ARCEP

Dans le secteur des télécoms, l'ARCEP a la mainmise sur les problématiques concurrentielles et donc la définition du marché. Le service universel reste fixé par l'exécutif (télécoms et poste), mais contrôlé par l'Arcep. Dans un secteur où la concurrence pousse à innover fortement au bénéfice des consommateurs finals, l'objectif d'introduction de la concurrence ne rentre que très peu en conflit avec d'autres objectifs fixés au régulateur.

Julien Vincerot

Pour en revenir à la définition de « séparation comptable », les tarifs sont fixés pour couvrir au global les coûts des opérateurs, mais dans les faits, nous établissons aussi une grille de tarifs spécifiques par type de client et d'utilisation. Au cours des derniers mois, le sujet de contentieux avec les opérateurs s'est déplacé de « la globalité des coûts de l'opérateur » vers « le bon type de coût ». La séparation comptable va désormais jusque-là : quel coût, pour quel type d'utilisateur ?

Les régulateurs connaissent-ils la charge du contentieux par rapport à leur budget ? Est-elle constante ?**Julien Vincerot**

Un bon indicateur est l'accroissement des effectifs de notre direction juridique !

Anne Yvrande-Billon

De façon générale, les recours contentieux témoignent de la pertinence de l'action du régulateur.

Je vous remercie pour vos témoignages. Le sujet de la séparation comptable questionne toutes les disciplines et remet en cause de nombreuses certitudes. En résumé, la réponse à la question posée comme titre de ce séminaire est à coup sûr affirmative.

