

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 5 avril 2007 relative aux principes de dissociation comptable applicables à Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

Vu la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, notamment son article 17 ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, notamment son article 37-1 ;

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, notamment son article 8 ;

Vu les délibérations de la Commission de régulation de l'énergie des 23 octobre 2003 et 10 juin 2004 relatives aux principes de dissociation comptable applicables aux entreprises exerçant une ou plusieurs activités dans le secteur du gaz naturel ;

Vu les propositions formulées par TIGF ;

Vu l'avis n° 06-A-23 rendu le 21 décembre 2006 par le Conseil de la concurrence ;

Sur le rapport du directeur financier ;

La Commission de régulation de l'énergie adopte la délibération suivante :

I - Contexte

En application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, la Commission de régulation de l'énergie doit approuver, après avis du Conseil de la concurrence, les principes de dissociation comptable de toute entreprise exerçant, dans le secteur du gaz naturel, une ou plusieurs des activités de fourniture, de transport, de distribution, de stockage ou de gestionnaire d'installations de gaz naturel liquéfié.

La Commission de régulation de l'énergie a invité TIGF à lui transmettre ses propositions de principes de dissociation comptable au titre de ses activités de transport et de stockage de gaz naturel. Ces propositions ont été adressées au mois de juin 2006 et le Conseil de la concurrence a transmis son avis sur ces principes le 26 décembre 2006.

II - Propositions de TIGF

Les propositions formulées par TIGF comportent les points suivants :

a) Périmètres comptables des activités dissociées

Le périmètre de l'activité de transport et de stockage est défini « *selon une approche « infrastructure » consistant à doter le transporteur et le stockeur de tous les moyens techniques, humains, financiers et contractuels lui permettant d'assurer les services liés à leur infrastructure respective* ».

b) Règles d'imputation des comptes de bilan et du compte de résultat

i) compte de résultat

La comptabilité analytique de TIGF permet d'affecter directement au Transport ou au Stockage les investissements et les frais d'exploitation hors frais de fonctionnement.

L'affectation des frais de fonctionnement est réalisée directement si elle est possible. Dans la négative, les frais de fonctionnement sont rattachés au périmètre Transport qui représente la plus grande activité. Mensuellement, une partie des frais de fonctionnement est réaffectée à l'activité Stockage. La ventilation des coûts entre les deux activités est faite à partir de clés de répartition.

L'unité d'œuvre, qui sert à déterminer ces clés, est estimée par chaque directeur de service.

ii) comptes de bilan

Les postes d'actif, notamment les comptes d'immobilisations, font l'objet d'une affectation directe à chacune des activités dissociées.

c) Règles de valorisation des relations financières entre activités dissociées

Les relations financières entre les activités Transport et Stockage sont formalisées par le protocole établi le 9 juin 2006. Ce protocole précise notamment les conditions dans lesquelles sont exécutées les prestations suivantes :

i) prestations techniques rendues par le Gestionnaire du Stockage au Gestionnaire du Réseau de Transport

Ces prestations concernent principalement l'adaptation de la pression des quantités de gaz aux points de livraison entre l'activité de Transport et celle de Stockage, mais également l'utilisation, au bénéfice du réseau de transport, des canalisations et des installations de mesure de la qualité du gaz situées sur les sites de stockage.

Les termes tarifaires afférents à ces différentes prestations correspondent à un tarif constant en monnaie constante permettant de recouvrer sur la période 2003-2015 la somme actualisée des charges d'exploitation et de capital du Gestionnaire de Stockage, relatives à chacune de ces prestations.

Pour l'année 2003, les charges d'exploitation ont été établies sur une base normative prenant en compte les ressources mises en œuvre pour effectuer lesdites prestations. Les charges de capital (amortissement et rémunération financière) sont déterminées à partir d'une base d'actifs arrêtée selon des modalités comparables à celles fixées par la Commission spéciale instituée par l'article 81 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, chargée de fixer le prix de cession, par l'Etat, de ses réseaux de transport de gaz naturel.

ii) le service de stockage rendu par le Gestionnaire du Stockage au Gestionnaire du Réseau de Transport

L'opérateur indique que le prix annuel du service de stockage est établi à partir d'une décomposition du tarif d'Accès des Tiers au Stockage (ATS) en vigueur pour l'offre Equilibre, publié sur le site Internet de TIGF.

iii) le service de transport entre le point d'échange gaz (PEG) sur le réseau de transport et le point d'interface transport stockage, service rendu par le Gestionnaire du Réseau de Transport au Gestionnaire du Stockage dans le cadre des achats de gaz au point d'échange gaz (PEG)

Le coût de ce service est basé sur les tarifs ATR en vigueur.

III - Avis du Conseil de la concurrence

Dans le cadre de la procédure d'avis prévue par l'article 8 de la loi du 3 janvier 2003, les propositions de TIGF ont été soumises au Conseil de la concurrence. Ce dernier a rendu les observations suivantes :

- L'organisation juridique de TIGF

Le Conseil rappelle que *« c'est le modèle de l'entreprise indépendante qui doit constamment s'imposer, à titre de référence, au régulateur sectoriel »*. Concernant la révocation des dirigeants, il rappelle que celle-ci n'est possible qu'après l'avis motivé de la CRE et que les statuts de TIGF prennent en compte cette exigence légale. Il ajoute que *« à titre général et pour conforter l'indépendance des dirigeants, il serait opportun d'introduire l'obligation générale pour TIGF d'informer la CRE de tout changement de dirigeants, quel qu'en soit le motif »*.

Le Conseil considère toutefois que *« plusieurs points d'application demandent à être complétés. Il en va ainsi : du vote des représentants des salariés au conseil d'administration de TIGF ; de l'incompatibilité pour ses dirigeants de représenter une personne morale au conseil d'administration d'une entreprise exerçant une activité autre que le transport ou le stockage de gaz naturel ... »*.

- Les comptes séparés par activité
 - Les comptes sociaux de TIGF

Le Conseil de la Concurrence précise, s'agissant de l'exercice 2005, que *« les données des comptes sociaux (...) ne peuvent être utilisées qu'à titre transitoire pour établir les tarifs réglementés du réseau de transport, au vu des importantes opérations exceptionnelles ayant affecté cet exercice »* et que *« le montant des tarifs devra être validé et au besoin corrigé sur la base des résultats de l'exercice 2006 dès que ceux-ci seront disponibles »*.

- Les bilans séparés par activité

Le Conseil estime que *« en appliquant les critères d'analyse financière, la situation de TIGF apparaît fragile car marquée par la faiblesse des fonds propres, un endettement élevé, un fonds de roulement négatif, et une absence de trésorerie. L'appréciation ainsi portée est, cependant, à tempérer étant donné que le périmètre comptable ainsi défini vise à satisfaire des exigences réglementaires, et que TIGF est une filiale travaillant pour l'essentiel pour le reste du groupe »*.

Il conclut sur ce point que *« les choix de gestion effectués par Total ne sont donc pas critiquables juridiquement et correspondent à une stricte adéquation au besoin à satisfaire, mais (...) placent TIGF dans une situation d'extrême dépendance financière vis-à-vis de sa maison-mère, ce qui ne pourra que limiter l'indépendance de l'entreprise pour réaliser sa politique d'investissement dans le réseau »*.

Il rappelle par ailleurs que « *la jurisprudence du Conseil au sujet des comptes séparés par activité demande (...) une vigilance particulière lors de l'établissement des bilans d'ouverture, afin de prévenir la poursuite ou la création de flux financiers injustifiés, aux dépens de l'activité régulée qui supporterait ainsi des charges indues. Il importe donc de vérifier que le périmètre transport se voit bien affecter les seules immobilisations et dettes qui lui reviennent* ».

- Les comptes de résultats par activité

Le Conseil de la concurrence note que « *le dispositif mis en œuvre (pour la détermination des clés de répartition) accorde ainsi une place importante à la subjectivité et manque de transparence, le risque étant de ne pas affecter à chaque activité les charges lui revenant. Il est donc nécessaire que TIGF recoure à des clés de répartition stables d'un exercice à l'autre et justifie par écrit les clés retenues et les postes de charges auxquelles elles s'appliquent, avec l'objectif de permettre à une « personne extérieure » d'appréhender aisément et par elle-même les choix effectués* ».

Pour le Conseil, « *les clés de répartition des charges communes entre les périmètres transport et stockage demandent que les règles appliquées soient écrites, motivées, disponibles pour les autorités de régulation ou de concurrence et permanentes* ».

• Les protocoles régissant les relations entre les activités

« *La technicité du sujet et des réponses apportées par TIGF* » n'ont pas permis au Conseil de la concurrence « *de porter un jugement sur le contenu du protocole proposé* ». Cependant, le Conseil formule deux remarques : « *... TIGF doit en particulier être à même de justifier les prix pratiqués pour les prestations entre transport et stockage. Le caractère indispensable de ce document rend souhaitable que tout ajustement apporté soit soumis au préalable à la CRE. Par ailleurs, les achats entre les activités de transport et de stockage doivent reprendre les tarifs appliqués aux tiers dès lors que les services rendus sont comparables. Dans l'hypothèse où la prestation rendue serait spécifique, l'entreprise doit être en mesure d'expliquer et de justifier cette spécificité* ».

Par ailleurs, le Conseil, rappelant les règles applicables aux gestionnaires d'activités régulées (transport, distribution et exploitation d'installations de GNL) et reprises à l'article 21 de la loi du 3 janvier 2003, relatives à la mise en œuvre de procédures d'achats de gaz naturel et d'électricité selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, telles que notamment des consultations publiques ou le recours à des marchés organisés, émet la recommandation que, quoique « *cette règle ne concerne que l'activité de transport, (...) il paraît opportun de l'appliquer également aux achats de gaz par l'activité de stockage pour le fonctionnement de ses installations, ce qui ne peut qu'avoir un effet favorable sur le montant des tarifs facturés aux usagers* ».

Le Conseil ajoute, enfin, que « *les prix facturés pour les achats de prestation entre les périmètres régulés ou par les autres activités du groupe Total doivent être régis par les mêmes tarifs que ceux appliqués aux tiers* ».

IV - Observations de la Commission de régulation de l'énergie

D'une manière générale, les règles d'imputation des postes de bilan et de compte de résultat doivent être conformes au principe d'imputation directe et correspondre au périmètre de l'activité. Lorsque l'imputation directe n'est pas possible, les postes d'actif immobilisé doivent être imputés à l'activité qui en est l'utilisatrice à titre principal. Les clefs de répartition utilisées pour répartir les postes du compte de résultat doivent être justifiées et refléter le meilleur inducteur possible. Dans le cas de la dissociation du bilan, la pondération entre dettes financières et fonds propres au sein de chaque activité doit traduire son besoin en fonds propres, en fonction des besoins de financement, du niveau de risque ou de son propre historique.

a) Règles d'imputation des comptes de bilan et du compte de résultat

a-1. Compte de résultat

- Clefs d'affectation

Les clefs de répartition utilisées par TIGF font l'objet d'estimations internes.

La Commission de Régulation de l'Energie demande à TIGF de documenter et justifier toute modification future de ces clefs.

Un audit mené sur les comptes 2005 de TIGF a identifié un montant indûment supporté par l'activité Transport au profit de l'activité Stockage, lié à une application incorrecte de ces clefs. Ce montant a été pris en compte dans les tarifs de transport de gaz appliqués par TIGF depuis le premier janvier 2007.

TIGF doit, en outre, fournir une présentation analytique détaillée de tous les postes de charges ventilés par des clefs. Dans le cas particulier des frais de fonctionnement imputés en totalité au Transport et qui font l'objet d'un reversement de l'activité Stockage, il conviendra d'identifier, pour chaque poste de charges, le montant imputé directement et celui auquel a été appliquée une clef de répartition. La Commission de régulation de l'énergie relève que cette présentation analytique lui a été communiquée lors de l'établissement des comptes dissociés de l'exercice 2006.

a-2. Comptes de bilan

- affectation de certaines dettes fiscales et sociales

Les règles d'affectation comptable initialement proposées affectaient certains postes en totalité à l'activité Transport (provisions pour risques et charges, dettes sociales, emprunts et dettes auprès des établissements de crédit notamment). Il s'agissait d'une mauvaise formulation, et TIGF a effectué les corrections nécessaires sur la version mise à jour des règles d'affectation transmise à la Commission de Régulation de l'Energie en mars 2007.

- affectations diverses

Certaines opérations ont été imputées au périmètre du Transport sans justification. Cela a entraîné une dégradation significative de la situation nette de l'activité Transport.

Dans ces conditions, les écritures identifiées devront être affectées au sein d'un troisième périmètre comptable, « autres affectations ».

b) Règles de valorisation des relations financières entre activités dissociées

La méthodologie retenue par TIGF pour procéder à la valorisation des prestations techniques (adaptation de la pression des quantités de gaz aux points de livraison entre l'activité de Transport et celle de Stockage, utilisation, au bénéfice du réseau de transport, des canalisations et des installations de mesure de la qualité du gaz, situées sur les sites de stockage) rendues par l'activité Stockage à l'activité Transport s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses.

Afin de garantir l'absence de subventions croisées, l'opérateur devra justifier les hypothèses prises en compte pour valoriser ces prestations et leur adéquation avec les coûts réels supportés pour assurer ces prestations.

V - Décision de la Commission de régulation de l'énergie

La Commission de régulation de l'énergie approuve les principes de dissociation proposés par TIGF au titre de ses activités dans le secteur du gaz naturel, sous réserve que l'opérateur identifie au sein d'un troisième périmètre comptable, « autres affectations », toutes les opérations dont l'affectation au périmètre du Transport n'a pu être justifiée.

La Commission de Régulation de l'Energie demande, en outre, à TIGF de fournir une présentation analytique détaillée de tous postes de charges ventilés par des clefs de répartition. A l'avenir, toute modification éventuelle de ces clefs devra être soumise préalablement à l'avis de la Commission.

En ce qui concerne le protocole décrivant les prestations techniques entre le Transport et le Stockage et afin de garantir l'absence de subventions croisées, l'opérateur devra justifier les hypothèses prises en compte pour valoriser ces prestations et leur adéquation avec les coûts réels supportés pour assurer ces prestations.

Fait à Paris, le 5 avril 2007

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le président,

Philippe de LADoucETTE