

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 19 septembre 2005

concernant la séparation comptable et les systèmes de comptabilisation des coûts au titre du cadre réglementaire pour les communications électroniques

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2005/698/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») ⁽¹⁾, et notamment son article 19, paragraphe 1,

après consultation du comité des communications,

considérant ce qui suit:

(1) Certaines dispositions du cadre réglementaire pour les réseaux et services de communications électroniques demandent la mise en œuvre de mécanismes nécessaires et suffisants de comptabilisation des coûts; il s'agit des articles 9, 11 et 13 et de l'article 6, paragraphe 1, en combinaison avec l'annexe, de la directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive «accès») ⁽²⁾, des articles 17 et 18, paragraphe 1, et de l'annexe VII, point 2, de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et des droits des utilisateurs au regard des réseaux et des services de communications électroniques (directive «service universel») ⁽³⁾ et de l'article 13 de la directive 2002/21/CE.

(2) Les opérateurs désignés comme puissants sur un marché pertinent (ci-après dénommés «opérateurs notifiés») à la suite d'une analyse de marché effectuée conformément à l'article 16 de la directive 2002/21/CE peuvent être soumis notamment à des obligations ayant trait à la tenue de comptes séparés et/ou à la mise en place d'un système de comptabilisation des coûts. Ces obligations ont pour objet de rendre les transactions entre opérateurs plus transparentes et/ou de déterminer le coût réel des services fournis. Par ailleurs, les autorités réglementaires nationales peuvent utiliser la séparation comptable et la mise en place de systèmes de comptabilisation des coûts pour compléter leur arsenal réglementaire (par exemple, en matière de transparence, de non-discrimination, d'orientation en fonction des coûts) à l'égard des opérateurs notifiés.

(3) La présente recommandation actualise la recommandation 98/322/CE de la Commission du 8 avril 1998 concernant l'interconnexion sur un marché des télécommunications libéralisé (partie 2 – séparation comptable et comptabilisation des coûts) ⁽⁴⁾ compte tenu de la mise en application du cadre réglementaire pour les communications électroniques (25 juillet 2003). Cette révision s'impose, dans la mesure où le cadre réglementaire de 2002 a apporté un certain nombre de modifications importantes au cadre réglementaire de 1998, parmi lesquelles une extension du champ d'application du cadre, une approche différente concernant l'imposition d'obligations ex ante, une modification du champ d'application des dispositions particulières relatives à la comptabilisation des coûts et à la séparation comptable, ainsi que la mise en application du principe de neutralité technologique.

(4) La présente recommandation a pour principaux objectifs de favoriser l'application de principes et de méthodes comptables cohérents à l'échelon de l'UE, en tenant compte de l'expérience acquise par les autorités réglementaires nationales dans le domaine de la comptabilisation des coûts et de la séparation comptable, et d'améliorer la transparence des systèmes comptables, des méthodes, des données produites, des procédures en matière d'audit et de restitutions dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

(5) Les opérateurs peuvent exercer leurs activités sur des marchés pour lesquels ils ont été désignés comme puissants sur le marché (PSM), ainsi que sur des marchés concurrentiels pour lesquels ils n'ont pas été désignés comme tels. Dans le cadre de leur mission de régulation, les autorités réglementaires nationales peuvent avoir besoin d'informations relatives aux marchés pour lesquels les opérateurs ne sont pas PSM. Lorsqu'une obligation de séparation comptable est imposée à un opérateur notifié puissant sur un ou plusieurs marchés, cette obligation peut s'étendre aux marchés pour lesquels l'opérateur n'est pas PSM, notamment dans un souci de cohérence des données.

(6) Lorsqu'une méthode de comptabilisation des coûts ou de séparation comptable est imposée, notamment pour servir de base de décision en matière de contrôle des prix, elle devrait être définie de manière à encourager des investissements efficaces, à détecter les risques de comportement anticoncurrentiel, notamment les effets de ciseau, et devrait être cohérente avec les objectifs généraux de l'autorité réglementaire nationale, tels qu'ils sont énoncés à l'article 8 de la directive 2002/21/CE.

⁽¹⁾ JO L 108 du 24.4.2002, p. 33.

⁽²⁾ JO L 108 du 24.4.2002, p. 7.

⁽³⁾ JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

⁽⁴⁾ JO L 141 du 13.5.1998, p. 6.

- (7) La mise en œuvre d'une méthode de comptabilisation des coûts nouvelle ou révisée peut donner à penser que les niveaux actuels des tarifs réglementés et/ou des mécanismes de régulation des prix sont inadaptés ou déséquilibrés d'une manière ou d'une autre. Si une autorité réglementaire nationale estime que des mesures correctives s'imposent, il y a lieu de prendre dûment en compte l'environnement commercial et économique afin de réduire au minimum les risques et l'incertitude sur les marchés pertinents. Ces mesures pourraient comprendre, par exemple, un étalement raisonnable dans le temps de tout ajustement des prix.
- (8) Lorsqu'elles mettent en œuvre un système de comptabilisation des coûts utilisant une approche prospective (comme celle des coûts incrémentaux de long terme) basée non sur les coûts historiques, mais sur les coûts courants, par exemple par la réévaluation des actifs sur la base du coût d'utilisation d'une infrastructure moderne équivalente construite à l'aide des technologies les plus efficaces disponibles, il se peut que les autorités réglementaires nationales doivent adapter les paramètres de la méthode de calcul des coûts pour réaliser ces objectifs. Il y a lieu d'envisager, le cas échéant, l'utilisation coordonnée des approches top-down et bottom-up. Les systèmes de comptabilisation des coûts utilisés devraient être conformes au principe de causalité des coûts, par exemple, en utilisant la méthode ABC (Activity-Based-Costing).
- (9) Lorsque la méthode de comptabilité en coûts courants (CCA) est appliquée à des actifs de réseau, comme la boucle locale, considérés comme non répliquables à moyen terme, l'application cohérente des méthodes de comptabilisation des coûts suppose que les autorités réglementaires nationales recourent à des paramètres (comme le coût du capital, les profils d'amortissement, les mark-ups, les éléments variables dans le temps) adaptés en conséquence.
- (10) Lorsque la mise en œuvre d'un système de comptabilisation des coûts est imposée conformément à l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2002/19/CE, les règles utilisées pour allouer les coûts devraient être présentées à un niveau de détail suffisant pour faire apparaître clairement la relation entre les coûts et la tarification des éléments et des services du réseau. Il y a lieu de communiquer également la base sur laquelle les coûts directement et indirectement attribuables ont été alloués entre les différents comptes.
- (11) La présente recommandation fournit des orientations sur les modalités de mise en œuvre de la comptabilisation des coûts et de la séparation comptable conformément au nouveau cadre réglementaire de 2002. La recommandation 98/322/CE donne des orientations sur la mise en œuvre de la comptabilisation des coûts et la séparation comptable en fonction du cadre réglementaire de 1998. La recommandation de 1998 continue de s'appliquer dans les cas où les États membres n'ont pas terminé le réexamen des obligations existantes en matière de comptabilisation des coûts et de séparation comptable conformément à l'article 16 de la directive 2002/21/CE.
- (12) Lorsque les États membres mettent en œuvre un mécanisme de compensation impliquant des transferts financiers, l'annexe IV, partie B, de la directive «service universel» prévoit que ces transferts doivent être effectués de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée. À cette fin, toute compensation reçue pour la fourniture de prestations relevant des obligations de service universel devrait être dûment consignée dans les systèmes de séparation comptable.
- (13) En ce qui concerne le financement des obligations de service universel, la recommandation s'entend sans préjudice de la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises ⁽¹⁾.
- (14) L'application des principes définis dans la présente recommandation n'affecte pas l'obligation, pour les États membres et les entreprises, de se conformer pleinement aux règles de concurrence de la Communauté.
- (15) La recommandation 2002/590/CE de la Commission du 16 mai 2002 intitulée «Indépendance du contrôleur légal des comptes dans l'UE: principes fondamentaux ⁽²⁾» constitue un cadre de référence efficace permettant de vérifier, le cas échéant, l'indépendance de l'auditeur.
- (16) Le groupe des régulateurs européens (ERG) ⁽³⁾ a émis son avis sur la révision de la recommandation de la Commission de 1998 concernant la séparation comptable et la comptabilisation des coûts, accompagné d'une annexe circonstanciée relative à divers aspects de la comptabilisation des coûts et de la séparation comptable,
- RECOMMANDE:
- 1) La présente recommandation concerne la mise en œuvre de systèmes de séparation comptable et de comptabilisation des coûts par les opérateurs désignés par leur autorité réglementaire nationale comme puissants sur des marchés pertinents à la suite d'une analyse de marché effectuée conformément à l'article 16 de la directive 2002/21/CE. Les opérateurs soumis à ces obligations sont dénommés ci-après «opérateurs notifiés».
- L'obligation de mettre en œuvre un système de comptabilisation des coûts a pour but de garantir que les opérateurs notifiés appliquent des critères équitables, objectifs et transparents pour allouer leurs coûts aux services fournis dans le cas où ils sont soumis à des obligations de contrôle des prix ou d'orientation des prix vers les coûts.
- ⁽¹⁾ JO L 195 du 29.7.1980, p. 35. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2005/52/CE (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).
- ⁽²⁾ JO L 191 du 19.7.2002, p. 22.
- ⁽³⁾ Le groupe des régulateurs européens a été institué par la décision 2002/627/CE de la Commission (JO L 200 du 30.7.2002, p. 38), modifiée par la décision 2004/641/CE (JO L 293 du 16.9.2004, p. 30).

L'obligation de séparation comptable a pour objet de conférer aux informations un niveau de détail plus élevé que celui qui ressort de la comptabilité sociale de l'opérateur notifié, de représenter le plus fidèlement possible le comportement de parties de l'entreprise de l'opérateur notifié comme si elles avaient fonctionné en qualité d'entreprises distinctes et, dans le cas d'entreprises verticalement intégrées, d'empêcher les discriminations en faveur de leurs propres activités et les subventions croisées abusives.

- 2) Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales d'exiger des opérateurs notifiés qu'ils décomposent leurs charges d'exploitation, capital engagé et recettes à un niveau suffisant pour respecter les principes de proportionnalité et de transparence, ainsi que pour réaliser les objectifs réglementaires imposés par le droit national ou communautaire.

Il est recommandé de faire allouer les coûts, le capital engagé et les recettes conformément au principe de causalité des coûts (par exemple en adoptant la méthode ABC).

Les systèmes de comptabilisation des coûts et de séparation comptable des opérateurs notifiés doivent permettre de produire les informations financières prévues par le cadre réglementaire pour démontrer le respect intégral des obligations réglementaires. Pour déterminer si cette fonction est assurée, il est recommandé de recourir aux critères qualitatifs de la pertinence, de la fiabilité, de la comparabilité et de matérialité.

Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales de s'assurer de l'adéquation et de l'efficacité des systèmes de comptabilisation des coûts et de séparation comptable. Ces systèmes pourront faire l'objet d'une consultation publique.

- 3) Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales, lorsqu'elles définissent les caractéristiques et les spécifications du système de comptabilisation des coûts, d'évaluer la capacité du système de comptabilisation des coûts de l'opérateur notifié d'analyser et de présenter les données sur les coûts dans le sens des objectifs réglementaires. Le système de comptabilisation des coûts de l'opérateur notifié doit notamment permettre de différencier les coûts directs ⁽¹⁾ et les coûts indirects ⁽²⁾.

Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales, lorsqu'elles ont arrêté un système de comptabilisation des coûts sur la base des coûts courants, de fixer des délais précis et une année de référence pour l'application des nouveaux systèmes comptables fondés sur les coûts courants par leurs opérateurs notifiés.

La valorisation des actifs du réseau selon une approche prospective (comme le recours à la valeur courante de l'actif) et conformément au principe d'efficacité, c'est-à-dire en estimant les coûts que supporteraient des opérateurs équivalents si le marché était soumis à une concurrence stricte, est un élément essentiel de la méthode de comptabilité en coûts courants (CCA). Cette méthode impose que les dotations

aux amortissements incluses dans les charges d'exploitation soient calculées sur la base de l'évaluation à la valeur actuelle d'actifs modernes équivalents. Par conséquent, le rapport relatif au capital engagé doit également être établi sur la base des coûts courants. D'autres ajustements au titre des coûts peuvent s'imposer pour tenir compte du coût d'achat actuel d'un actif et de ses coûts d'exploitation. La valorisation des actifs du réseau selon une approche prospective, comme à la valeur courante, peut être complétée par l'utilisation d'une méthode d'évaluation des coûts, comme celle des coûts incrémentaux de long terme (LRIC), lorsque cela est pertinent.

Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales de prendre dûment en compte les problèmes de prix et de concurrence que pourrait poser la mise en œuvre d'une CCA, notamment dans le cas de l'accès dégroupé à la boucle locale.

Il est recommandé aux autorités réglementaires nationales de prendre dûment en considération les ajustements supplémentaires à apporter aux informations financières pour tenir compte de facteurs d'efficacité, notamment lorsque les données sur les coûts sont utilisées pour fonder des décisions en matière de tarification, dans la mesure où l'utilisation de systèmes de comptabilisation des coûts (même basés sur la CCA) risque de ne pas refléter avec toute l'efficacité voulue les coûts encourus ou pertinents ⁽³⁾. Les facteurs d'efficacité peuvent se présenter sous la forme d'évaluations comparatives de différentes topologies et architectures de réseau, de techniques d'amortissement, d'un état des technologies utilisées ou prévues pour le réseau.

- 4) Il est recommandé que les opérateurs notifiés soumis à des obligations de séparation comptable publient un compte de résultat et un rapport relatif au capital engagé pour chacune des entités pertinentes au regard de la réglementation (sur la base des marchés et des services pertinents). Les prix de transfert ou les achats entre marchés et services doivent apparaître clairement et d'une manière suffisamment détaillée pour attester le respect des obligations de non-discrimination. Ces obligations de séparation comptable peuvent nécessiter l'établissement et la publication d'informations relatives à des marchés pour lesquels un opérateur n'est pas PSM.

Dans un souci de cohérence et d'intégrité des données, il est recommandé que les restitutions réglementaires soient consolidés en un compte de résultat et un rapport relatif au capital engagé pour l'entreprise dans son ensemble. Le rapprochement des comptes séparés et de la comptabilité sociale de l'opérateur est également requis. Il convient que ces restitutions fassent l'objet d'un avis émis par un auditeur indépendant ou d'un contrôle de conformité effectué par l'autorité réglementaire nationale (sous réserve qu'elle dispose de personnel dûment qualifié à cet effet).

⁽¹⁾ Les coûts directs sont ceux qui peuvent être imputés immédiatement et sans ambiguïté à des activités spécifiques.

⁽²⁾ Les coûts indirects sont des coûts qui demandent une ventilation selon une méthode d'imputation équitable et objective.

⁽³⁾ Certains actifs peuvent être en excédent par rapport aux besoins, ou l'architecture de réseau peut ne pas être optimale. L'application d'un modèle économique/technique bottom-up pourra apporter des informations sur les coûts encourus inefficaces ou inutiles, qu'il convient d'écarter.

- 5) Il est recommandé que les autorités réglementaires nationales mettent à la disposition des parties intéressées les informations comptables utiles des opérateurs notifiés avec un niveau de détail suffisant. Le niveau de détail suffisant des informations communiquées devrait permettre de vérifier qu'il n'y a eu aucune discrimination induite entre les services fournis de façon interne et ceux fournis à l'extérieur, et de déterminer le coût moyen des services et le mode de calcul appliqué pour déterminer les coûts. Lorsqu'elles communiquent des informations à ces fins, les autorités réglementaires nationales devraient prendre dûment en compte les impératifs du secret des affaires.

À cet égard, la publication, par l'opérateur notifié, de restitutions réglementaires suffisamment détaillées indiquant, par exemple, les coûts moyens des composants de réseau contribuera à renforcer la transparence et la conviction des concurrents qu'il n'existe pas de subventions croisées anticoncurrentielles. Cette publication est jugée particulièrement importante pour les services de gros. Les lignes directrices de mise en œuvre concernant les exigences en matière de restitutions et la publication des informations sont fournies en annexe.

- 6) Certaines entreprises peuvent être désignées en qualité de fournisseur du service universel conformément à l'article 8 de la directive «service universel» et être soumises au contrôle réglementaire des tarifs de détail conformément aux disposi-

tions de l'article 17 de la même directive. Pour les États membres qui ont instauré des régimes de financement des obligations de service universel, il est recommandé que toute contribution reçue par la ou les entreprises désignées dans le cadre d'un mécanisme de compensation apparaisse dans les systèmes de séparation comptable.

- 7) Les présentes lignes directrices en matière de comptabilité ont trait aux obligations réglementaires de présentation de rapports et n'ont pas pour objet de se substituer aux systèmes de contrôle de gestion légaux éventuellement prévus par les États membres.

- 8) La présente recommandation sera réexaminée au plus tard trois ans après la date d'application.

- 9) Les États membres sont destinataires de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 19 septembre 2005.

Par la Commission

Viviane REDING

Membre de la Commission

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AUX EXIGENCES EN MATIÈRE DE RESTITUTIONS ET À LA PUBLICATION DES INFORMATIONS

La présente annexe définit le cadre de présentation des rapports réguliers, les aspects relatifs à la publication des informations et le rapport de conformité.

Conformément aux principes énoncés au point 2 de la recommandation, les systèmes de comptabilisation des coûts et de séparation comptable doivent produire des informations financières à un niveau de détail permettant de vérifier le respect des principes de non-discrimination et de transparence, par une définition et une allocation adéquate des recettes, des coûts, du capital engagé et des volumes afférents aux diverses activités déployées par l'opérateur. Ces informations comptables doivent être mises à la disposition de l'autorité réglementaire nationale dans les meilleurs délais.

Une bonne présentation des comptes réglementaires permet de communiquer clairement et efficacement les messages essentiels contenus dans les restitutions réglementaires, d'une manière aussi simple et directe que possible. La présentation des informations contenues dans les restitutions réglementaires suppose un certain degré d'abstraction et d'agrégation. Si les présentes instructions sont exécutées avec méthode, il en résultera une meilleure connaissance, dans la mesure où cette présentation répondra aux divers objectifs de la réglementation, en démontrant notamment que les tarifs sont orientés vers les coûts et qu'il n'y a pas de discrimination induite.

Les rapports comptables comprennent des notes d'accompagnement et des annexes amplifiant et expliquant les restitutions réglementaires. Les restitutions réglementaires et les notes explicatives forment un tout.

Les informations comptables réglementaires sont destinées aux autorités réglementaires nationales et aux autres parties pouvant être concernées par les décisions réglementaires prises sur la base de ces informations, comme les concurrents, les investisseurs et les consommateurs. Dans ces conditions, la publication d'informations peut contribuer à la création d'un marché ouvert et concurrentiel et peut également accroître la crédibilité du système comptable réglementaire.

Néanmoins, les réglementations nationales et communautaires peuvent restreindre la publication des informations pour des raisons de protection du secret des affaires. Par conséquent, il est recommandé que les autorités réglementaires nationales, après avoir consulté les opérateurs, déterminent les informations qui peuvent être considérées comme confidentielles et ne doivent pas être communiquées.

1. Établissement et publication des informations

Il convient d'établir et de publier les informations financières suivantes (sous réserve des obligations en matière de confidentialité et du droit national) pour les services/ marchés pertinents:

- comptes de résultats,
- rapport relatif au capital engagé (présentation détaillée du mode de calcul et valeur des paramètres utilisés),
- consolidation et rapprochement des comptes avec la comptabilité sociale ou d'autres sources d'informations sur le calcul des coûts,
- description des méthodes de comptabilisation des coûts, avec mention de la base des coûts et des normes, des méthodes d'allocation et d'évaluation, de l'identification et du traitement des coûts indirects,
- notes relatives à la non-discrimination (détail des prix de transfert),
- avis d'audit (si l'autorité réglementaire nationale le prévoit),
- description des politiques comptables et des principes comptables réglementaires,
- rapport de conformité aux réglementations communautaires et nationales,
- autres annexes requises, le cas échéant.

La présentation des rapports, qui peut être calquée sur la présentation normalisée des états comptables sociaux, devrait être définie au préalable par l'autorité réglementaire nationale, après consultation des opérateurs. Le rapport de conformité avec la législation communautaire et nationale, l'avis d'audit et la description des principes, des politiques, des méthodes et des procédures de comptabilité utilisés, notamment les méthodes d'allocation des coûts, ne peuvent être considérés comme confidentiels. Sans préjudice des législations nationales et communautaire en matière de secret des affaires, les résultats d'audit sont à publier.

2. Rapport de conformité

Sur le rapport de conformité annuel doivent figurer au moins les renseignements suivants:

- les conclusions de l'auditeur,
- toutes les irrégularités constatées,
- les recommandations formulées par l'auditeur (avec une description des conséquences qui s'ensuivent),
- la description complète de la méthode de vérification adoptée, et
- certaines données financières et comptables agrégées (comme les ajustements au titre des CCA, les principales hypothèses utilisées dans les méthodes d'allocation, le niveau des coûts alloués et le niveau de détail du modèle).

Le rapport de conformité et les résultats d'audit doivent être publiés sous une forme facilement accessible par les parties concernées, notamment sur un support papier ou électronique, ou publiés sur le site web de l'opérateur ou de l'autorité réglementaire nationale.

3. Période de référence

La publication des comptes requis par le cadre réglementaire doit s'effectuer chaque année et le plus tôt possible après la fin de l'exercice comptable (de référence). La publication du rapport doit s'effectuer au plus tard deux mois après la réalisation de l'audit réglementaire ou au plus tard à la date correspondant aux pratiques en vigueur prévues par les obligations réglementaires.
