

PRINCIPES DE SÉPARATION COMPTABLE ET DE DÉTERMINATION DES COÛTS POUR LES ACTIVITÉS ACCESSOIRES ENVISAGÉES PAR LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAU D'ÉLECTRICITÉ AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.

Préambule

La loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après la « Loi Électricité »), telle que modifiée en date du 9 juin 2023¹, définit une « activité accessoire » comme étant une activité exercée régulièrement par un gestionnaire de réseau et qui n'est pas une activité principale, en l'occurrence, une activité ayant trait à l'établissement, l'exploitation, l'entretien ou le développement d'ouvrages électriques destinés au transport ou à la distribution d'électricité en ce compris les services accessoires et les services auxiliaires.

A l'article 20 *bis* de la *Loi Électricité*, le législateur propose une nomenclature reprenant les différents types d'activités en lien avec l'activité principale et qui doivent être considérées comme des activités accessoires.

Le paragraphe premier de l'article 20*bis* distingue les activités :

- a) **imposées** par une disposition légale ou réglementaire ;
- b) **nécessaires** pour s'acquitter de ses obligations légale ou règlementaire ;
- c) propriétaire et gestionnaire ou exploitant d'infrastructures de **réseaux autres** que les réseaux électriques ;
- d) propriétaire et gestionnaire ou exploitant d'infrastructures de **stockage** conformément à l'article 28ter ;
- e) propriétaire et gestionnaire d'infrastructures de **charge publique** conformément à l'article 27 ;
- f) qui résultent de synergies, d'une utilisation efficace des ressources du gestionnaire de réseau en question.

De manière générale donc, on peut conclure que les activités dites accessoires sont des activités qui n'ont pu s'exercer que par le fait qu'elles ont un lien (notamment via les actifs et le personnel) avec l'activité principale et régulée des gestionnaires de réseaux, définies au travers des dispositions légales et réglementaires telles que la Loi Électricité ou le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

Dans son principe, la supervision par le régulateur des activités accessoires repose sur la nécessité de garantir la transparence au niveau de l'utilisation des ressources mobilisées par les gestionnaires de réseaux, et la réflexivité des coûts au niveau des prix qui en découlent, que ce soit au travers de tarifs à charge de la collectivité ou de prix de marché imputés à d'autres opérateurs, et ce, dans le respect des règles de la concurrence et des marchés concernés.

Il s'agit également d'identifier et de quantifier dans quelle mesure l'activité accessoire est susceptible de générer des coûts ou risques supplémentaires, ou au contraire, dans quelle mesure elle permet de mobiliser des synergies au bénéfice de l'activité principale.

Pour certaines activités, dans le cadre de la réalisation des objectifs de politique générale et énergétique en particulier, les gestionnaires de réseaux peuvent être amenés à prendre temporairement le rôle d'initiateur au travers d'une activité accessoire telle que ce fut le cas par exemple dans le cadre de l'infrastructure de charge publique. Au-delà du rôle usuel de facilitateur de marché, il s'agit ici d'endosser temporairement un rôle, qui à terme, sera dévolu au marché, mais qui nécessite dans une phase initiale

¹ Loi du 9 juin 2023 modifiant : 1° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

l'impulsion des gestionnaires de réseaux pour parer à la faiblesse de l'initiative privée et marquer un pas significatif de nature à l'encourager par la suite.

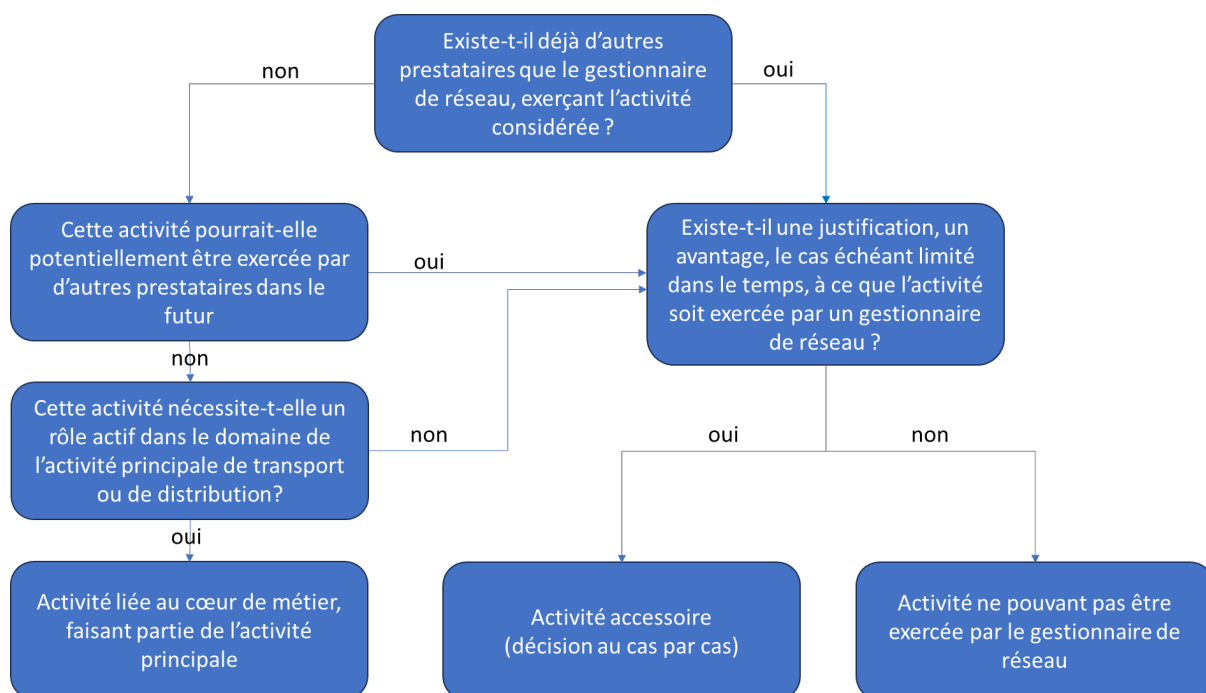
A fortiori, dans de tels cas de figures, les principes généraux de supervision des activités accessoires trouvent à s'appliquer de sorte à garantir la réflexivité et la proportionnalité des coûts. En outre, une gouvernance adéquate devra être mise en œuvre pour fixer de manière transparente et précise les dérogations accordées par rapport aux règles usuelles, la durée de celles-ci et le cas échéant la procédure pour ouvrir le marché aux opérateurs privés. Il s'agit en tout état de cause d'assurer une transition cohérente, le cas échéant moyennant la cession de l'activité et des actifs y afférents.

En conclusion, la supervision des activités accessoires s'inscrit dans le prolongement de la régulation de l'activité principale pour s'assurer de la réflexivité et de la proportionnalité des coûts, des risques et des résultats, tout en garantissant l'absence de subsidiation croisée et toute distorsion de la concurrence.

Pour ce faire, Il est donc nécessaire d'objectiver et de préciser l'étendue et l'importance du lien et des interactions entre l'activité principale et la ou les activités accessoires.

A ce titre, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR) propose de se référer à un ensemble de principes généraux communs à toutes les activités.

De manière générale, ces principes permettent d'objectiver la légitimité du gestionnaire de réseaux dans l'exercice de chacune des activités accessoires considérées.



Définition de l'activité accessoire – Fiche signalétique

Afin de déterminer les contours de l'activité, les gestionnaires de réseau doivent la décrire et la définir tout en exposant les motifs pour lesquels il semble justifié pour le gestionnaire de réseau d'exercer ladite activité.

Les gestionnaires de réseau doivent rédiger un document décrivant l'activité accessoire de manière suffisamment précise pour visualiser le modèle d'affaires, en mettant l'accent sur la logique du métier, l'offre de produits et/ou de services, ainsi que la maturité du marché concerné.

Le document doit facilement permettre :

- a) d'identifier l'entité juridique ainsi que la classe d'activités accessoires [points a) à f) de l'article 20bis, paragraphe 1^{er} de la Loi Électricité] concernées
- b) d'identifier la cible :
 - Quels sont les segments de clients visés ?
 - Quelles est la proposition de produits et/ou de service ?
 - Quels sont les canaux de communication et de ventes avec les clients ?
- c) d'identifier le marché :
 - Quelle est la taille du marché ?
 - Quelle est la part de marché convoitée pour cette activité ?
 - Existe-t-il des alternatives, substituts aux produits et services proposés ?
 - Existe-t-il des concurrents avérés et/ou potentiels ?
 - Le marché se prête-t-il au développement de la concurrence ?
 - Le marché est-il suffisamment développé pour que s'exerce une saine concurrence ?
 - L'activité pourrait-elle être exercée par une autre entreprise monopolistique ?
 - L'exercice de l'activité principale constitue-t-il un avantage concurrentiel pour l'exercice de l'activité accessoire ?
 - L'exercice de l'activité accessoire n'est-il possible que parce qu'elle dépend de l'activité principale ?
- d) d' identifier les moyens :
 - Quels sont les ressources clefs mobilisées ?
 - Quelles sont les activités clefs dans la réalisation des produits ou services ?
 - Quels sont les partenaires clefs s'il y en a ?
- e) d'obtenir les ordres de grandeurs significatifs :
 - Quels sont les revenus attendus / générés (M€)?
 - Quels sont les postes de coûts et que représentent-ils (M€) ?
 - Quel est le résultat (attendu ou avéré) de l'activité accessoire (M€) ?
 - Que représentent les revenus et les coûts de l'activité accessoire par rapport à l'enveloppe de coût de l'activité principale (%)?
 - Que représentent le résultat de l'activité accessoire par rapport à la marge équitable de l'activité principale à laquelle l'activité accessoire est associée (%) ?
- f) de décrire les modalités selon lesquelles l'exercice de cette activité sera concrètement mis en œuvre en précisant, le cas échéant, les impacts éventuels sur l'activité principale en termes de risques, de ressources et ou d'actifs.
- g) de déterminer l'affectation envisagée pour le résultat de l'activité accessoire. Au-delà des effets de synergies potentielles, le résultat de l'activité accessoire sera-t-il imputé en diminution des coûts de l'activité principale, au compte de régulation du gestionnaire de réseau concerné ou à considérer de manière strictement indépendante de l'activité principale ?
- h) le budget, au minimum pour le prochain exercice calendrier.

Lorsque l'activité accessoire rentre dans le cadre d'une demande d'autorisation, c'est-à-dire une des activités visées sous a) à e) du paragraphe 1^{er} de l'article 20bis de la loi Electricité, le gestionnaire de réseau est tenu de fournir en plus :

- i) l'ensemble des données et chiffres déterminant son plan d'affaires ;
- j) la base d'actifs et son évolution dans le temps ainsi que les durées d'amortissement pour les différents types d'actifs considérés ;
- k) les prix de ventes envisagés, le cas échéant les tarifs proposés, pour les produits et services offerts dans le cadre de l'activité accessoire ;
- l) la réconciliation par rapport au périmètre global de l'entreprise et de l'activité principale en particulier.

La fiche signalétique à établir par les gestionnaires de réseau est transmise pour la première fois au régulateur à l'occasion de la demande d'autorisation ou de déclaration et fera l'objet de mises à jour périodiques, au moins annuellement dans le cadre des propositions tarifaires afférentes à l'activité principales.

Principes généraux de séparation comptable et de détermination des coûts

Les gestionnaires de réseau tiennent, dans leur comptabilité interne, des comptes séparés pour chacune de leurs activités accessoires visées aux points a) à e) du paragraphe 1^{er} de l'article 20bis. Ils tiennent également des comptes, qui peuvent être consolidés, pour les activités accessoires visées au point f) de ce même article.

Cette comptabilité séparée permet d'individualiser les actifs et les coûts nécessaires à l'exercice des activités accessoires.

Les dispositions de l'article 20bis paragraphe 8 de la Loi Électricité viennent compléter le dispositif en précisant qu'au-delà des éléments financiers, chaque gestionnaire de réseau établit également des rapports et des informations statistiques concernant ses activités accessoires.

Détermination de la base de coût et du prix de revient

D'une manière générale, le modèle de coûts est fondamentalement calqué sur le modèle par composantes tel que pratiqué au niveau de l'activité principale.

En l'occurrence :

- Le chiffre d'affaires doit permettre, en régime, de couvrir l'enveloppe de coûts nécessaires à l'exercice de l'activité accessoire ainsi qu'une marge bénéficiaire (Rem). Il se peut cependant que sous certaines conditions cette égalité entre les recettes et les coûts ne soit pas garantie.
- Le chiffre d'affaires correspond à l'application de prix ou de tarifs unitaires appliqués à des quantités de produits ou de services vendus.

- L'enveloppe de coûts nécessaires à l'exercice de l'activité accessoire se décompose en différentes composantes, entre autres, les charges d'exploitation (OpEx), les coûts de financement (CFin), les amortissements et autres réductions de valeur (D).
- La détermination des coûts du capital au sens large (CFin et D) s'objective par référence à une base d'actifs régulés assurant la correspondance entre les inventaires techniques et la comptabilité.

Le modèle par composante nous semble pertinent en raison de son efficacité à rendre compte des aspects technico-économiques et financiers, d'une part, mais également pour garantir la transparence et l'efficacité lorsqu'il s'agit de comparer les activités et d'en identifier les liens et interactions, d'autre part.

En cohérence avec les états financiers de l'entreprise, il convient d'identifier les charges d'exploitation et le coût du capital, au sens large, nécessaires à l'exercice de l'activité. Le niveau d'exigence et de détail s'envisage au cas par cas de manière à moduler voir éventuellement à dispenser de certaines exigences en fonction de la matérialité des éléments de coûts et de la maturité de l'activité.

Le processus doit permettre de déterminer un prix de revient global reflétant les coûts, assurant la transparence et la cohérence de l'enveloppe de coûts avec les états financiers d'une part, et avec le niveau des ressources effectivement mobilisées d'autre part. Le chiffres d'affaires étant dérivé de l'enveloppe de coût, cette approche est d'autant plus pertinente lorsqu'il est question de fixer des tarifs d'accès et d'utilisation pour les tiers.

Charges d'exploitation

Pour ce qui concerne les charges d'exploitation, il est indispensable de déterminer les coûts opérationnels nécessaires à l'activité tout en opérant la distinction entre :

- les coûts directs,
- les coûts indirects,
- et les frais généraux,

ainsi qu'entre les grandes familles de coûts, telles que :

- le personnel interne,
- les matières,
- les services et bien divers,
- la consultance,
- la sous-traitance à des entrepreneurs ou autres acteurs commerciaux ou industriels,
- etc.

Les clefs de répartition utilisées pour l'imputation des coûts indirects et l'allocation des frais généraux feront l'objet d'un rapport détaillé et de réconciliations spécifiques.

Les charges d'exploitation doivent également pouvoir être déclinées selon une vision analytique pour :

- identifier les principales activités techniques,
- mettre en relation les éléments de coûts et les générateurs de coûts pertinents,
- déterminer un prix de revient par produit et service offerts dans le cadre de l'activité accessoire,
- rendre compte de l'importance des principales ressources à mobiliser,
- rendre compte et objectiver les activités des différents métiers (vision analytique, approche « quantité x prix » lorsque pertinent, etc..).

Le niveau de détail et la quantité d'information requise peuvent être modulés en fonction du type de l'activité accessoire, du niveau de maturité de l'activité et de sa représentativité en termes de ressources mobilisées.

Dans le cadre de la demande d'autorisation, il est attendu que le gestionnaire de réseau propose un rapport permettant de répondre adéquatement à l'ensemble de ces considérations.

Pour ce qui concerne les déclarations, les mêmes exigences pourraient trouver à s'appliquer dépendant du niveau de dépendance et d'interaction avec l'activité principale, ainsi qu'en fonction de l'ampleur économique et financière de de l'activité accessoire.

Détermination d'une base d'actifs

Pour ce qui concerne les coûts du capital, il sera nécessaire d'établir une base d'actifs en cohérence avec les états financiers de l'activité et de la réalité technique du métier considéré.

Il sera question d'évaluer périodiquement les besoins en termes d'investissements, ainsi que les liens et impacts potentiels avec l'activité principale.

Finalement, il sera notamment question de déterminer les coûts de financement, les amortissements et autres réductions de valeurs sur les actifs immobilisés corporels et incorporels.

Ici encore, l'objectif principal est de déterminer un prix de revient reflétant de manière adéquate les coûts mobilisés dans le cadre de l'exercice de l'activité accessoire considérée.

Ceci nécessite, entre autres, une découpe technique comptable transparente des actifs immobilisés, ainsi que la fixation de durées d'amortissement permettant de rendre compte de la réalité technique et économique de l'activité, notamment la durée de vie effective des actifs considérés.

Détermination de la marge et du résultat

La marge équitable sera établie de sorte à assurer un niveau de rendement conforme aux pratiques de marché selon le modèle le plus adéquat par rapport à l'activité considérée.

Il convient donc de déterminer sur base des éléments de la fiche signalétique, les différents cas de figures.

Pour toute activité monopolistique, la rémunération des capitaux investis et donc la marge bénéficiaire équitable correspondent à celles de l'activité principale, sauf si l'Institut en décide autrement conformément au paragraphe (2) de l'article 20bis de la Loi Électricité.

Pour les activités accessoires de types a) et b), l'intégralité du résultat sera portée en compte au profit ou à charge de l'activité principale régulée tel que le prévoit l'article 20 bis.

Pour les autres activités accessoires, la marge s'envisage en fonction des conditions spécifiques du marché considéré et compte tenu, le cas échéant, d'une rétribution proportionnée à l'activité principale.

Pour ce qui concerne les autres types, c) à f), il convient d'évaluer la situation au cas par cas en fonction de différentes considérations, notamment relatives à l'ampleur de l'activité, au niveau d'interaction avec l'activité principale, des risques etc.

En principe, pour les activités accessoires du type f), en l'absence de coûts ou de risques supplémentaires supportés par l'activité principale, celle-ci pourrait se contenter de bénéficier des seuls effets de synergies.

Dans de telles conditions, le résultat positif ou négatif de l'activité accessoire reviendrait intégralement à l'entreprise.

Cependant, dès lors que l'activité principale pourrait potentiellement être amenée à couvrir une perte éventuelle au niveau de l'activité accessoire, il faudrait alors considérer que l'activité accessoire fait partie intégrante du périmètre régulé au même titre que les activités accessoires de type a) et b).

De manière générale, Si l'activité régulée est impactée par un coût ou un risque supplémentaire, il est normal de prévoir une rémunération proportionnée.

Procédures et calendrier

Les gestionnaires de réseaux introduisent une déclaration ou une demande d'autorisation accompagnée d'une justification pour l'exercice de l'activité accessoire en question ainsi qu'une description des modalités selon lesquelles cette exploitation est envisagée, dans les délais et selon les procédures prévues par la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

En pratique, tous les dossiers comprennent au minimum une fiche signalétique définissant et décrivant l'activité accessoire envisagée. Cette fiche reprend au minimum les informations évoquées sous le chapitre « Définition de l'activité accessoire » du présent document.

Au-delà des particularités et des contrôles spécifiques qui pourraient être réservés aux activités accessoires, l'objectif global de la régulation est d'assurer la cohérence d'ensemble entre les différentes données statistiques et financières, des différents rapports transmis et le cas échéant publiés par les entreprises concernées.

En d'autres termes, il est important de pouvoir offrir une vue d'ensemble cohérente et exhaustive des flux financiers et des ressources mobilisées par l'entreprise au travers des différentes activités qu'elle exerce.

Voilà pourquoi, au-delà du dossier initial de demande d'autorisation ou de déclaration, il est indispensable qu'en régime, les gestionnaires introduisent auprès du régulateur une mise à jour annuelle et transmettent les données financières et statistiques requises.

Dans ce cadre, tous les dossiers relatifs à chacune des activités accessoires doivent être introduits en cohérence avec le calendrier prévu pour l'approbation des tarifs afférents à l'activité principale.

Pour les activités accessoires exercées au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2023, les gestionnaires de réseau disposent d'un délai de six mois pour régulariser leur situation moyennant demande d'autorisation ou déclaration.

Il est important de garder à l'esprit que les autorisations octroyées par l'Institut peuvent être conditionnelles et limitées dans le temps.