

DECISION N° 2017-136/ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DMP/DFC/DAJRC/GU
portant adoption des lignes directrices sur les obligations de comptabilisation et de
restitution des coûts par les opérateurs de téléphonie mobile et fixe en République
du Bénin.

LE CONSEIL DE REGULATION,

- Vu la loi n° 2014-14 du 9 juillet 2014 relative aux Communications Electroniques et à la Poste en République du Bénin ;
- Vu le décret n° 2014-599 du 09 octobre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste du Bénin ;
- Vu le décret n° 2017-007 du 11 janvier 2017 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP) ;
- Vu le décret n° 2017-034 du 25 janvier 2017 portant nomination du Président et du Vice-Président du Conseil de Régulation ;
- Vu le décret n° 2015-560 du 6 novembre 2015 portant conditions générales d'interconnexion des réseaux de télécommunications en République du Bénin ;
- Vu le décret n° 2014-600 du 9 octobre 2014 portant règles de gestion et conditions d'utilisation des ressources en fréquences en République du Bénin ;
- Vu la décision n° 2016-006 fixant les obligations des opérateurs dominants sur les marchés pertinents de communications électroniques au Bénin ;
- Vu la décision n° 101/ARCEP/PT/SE du 29 août 2014 portant organisation du Secrétariat Exécutif de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste ;

Vu les conventions d'établissement et d'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles ;

Vu les cahiers des charges relatifs à l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques mobiles ;

Attendu que les Autorités nationales de régulation des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (ci-après **UEMOA**) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ci-après **CEDEAO**) doivent exiger des opérateurs possédant une puissance significative la mise en place d'une comptabilité analytique pour les besoins de la régulation ;

Que les opérateurs puissants sur le marché des communications électroniques au Bénin sont tenus de communiquer à l'Autorité nationale de régulation, au moins une fois par an, les informations de base requises pour le contrôle du calcul des coûts d'interconnexion ;

Considérant le rapport d'état des lieux de la mise en place de la comptabilité analytique et l'élaboration des lignes directrices sur les obligations de comptabilisation et de restitution des coûts, en date du 25 octobre 2016 ;

Après en avoir délibéré en sa séance du 26 mai 2017 ;

COMPTE TENU DES ELEMENTS SUIVANTS :

1.1 Rappels sur les obligations comptables

Objet des spécifications comptables

Les obligations comptables visent à donner à l'ARCEP-BENIN :

- d'une part, une connaissance fine et fiable des coûts des opérateurs, notamment afin de lui permettre de mettre en œuvre, le cas échéant, un encadrement tarifaire reflétant les coûts pertinents pour les marchés régulés concernés ;

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' followed by a flourish.

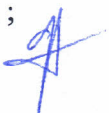
- d'autre part, les moyens de vérifier la mise en œuvre de l'obligation de non-discrimination et l'absence de subventions croisées abusives sur les marchés régulés concernés par cette obligation.

A ces fins, les opérateurs doivent mettre en œuvre un système de comptabilisation des coûts, c'est-à-dire un dispositif qui permette de restituer, sous forme de fiches détaillées, les coûts, les revenus et le capital employé pour chaque activité ou service offert sur le marché considéré. Il s'agit donc d'abord d'évaluer l'assiette des coûts pertinents, et ensuite d'allouer les coûts correspondants aux différentes prestations, pour enfin restituer ces éléments de coûts sous forme de comptes individualisés par type de prestation. Ce système doit notamment permettre aux opérateurs de se conformer à l'obligation de séparation comptable, qui consiste à isoler sur le plan comptable certaines activités en matière d'interconnexion ou d'accès, en vue de vérifier l'obligation de non-discrimination.

Afin de donner une vision globale de l'ensemble des activités des opérateurs concernés, et en particulier de l'allocation des coûts et ressources entre ces activités, l'exercice comptable doit s'appliquer sur un périmètre englobant l'ensemble des activités. Par ailleurs, le système de comptes individualisés doit permettre de retracer les coûts et les revenus de chacune des activités entrant dans le périmètre de l'obligation, le capital employé par ces activités et les fonctions et inducteurs de coûts. Enfin, les méthodes de valorisation des actifs et d'allocation des coûts utilisées dans la préparation des restitutions comptables doivent être explicitées, transparentes et respecter les principes d'efficacité, de non-discrimination et de pertinence.

Afin d'assurer la fiabilité et la pertinence des données récoltées, l'ARCEP est compétente pour définir, en fonction des objectifs de régulation, les spécifications du système de comptabilisation des coûts imposées au titre de la régulation des marchés, c'est-à-dire notamment :

- préciser les éléments à prendre en compte dans l'assiette des coûts ;
- fixer les règles et méthodes à mettre en œuvre par les opérateurs pour valoriser les actifs et allouer les coûts ;

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'A' followed by a series of loops and a final vertical stroke.

- définir le format des fiches de restitution comptable, et notamment le nombre, le périmètre et le détail des comptes individualisés.

Distinction entre comptabilisation des coûts et tarification

L'ARCEP-BENIN tient à souligner l'existence de deux exercices distincts :

- la comptabilisation des coûts et des revenus, d'une part,
- la tarification des prestations régulées fixes et mobiles (terminaison d'appel voix et SMS, capacité, etc.), d'autre part.

Le premier exercice implique la définition par l'ARCEP-BENIN des règles et méthodes de comptabilisation de coûts et revenus, dans le respect desquelles les comptes réglementaires doivent lui être restitués. Il s'agit notamment de définir le périmètre des coûts et revenus restitués, les méthodes de valorisation des actifs ainsi que les choix d'allocation des coûts et des revenus.

Dans le cadre du deuxième exercice, l'ARCEP-BENIN prend en compte l'ensemble des éléments à sa disposition, notamment relatifs aux coûts, avant de déterminer l'encadrement tarifaire annuel ou pluriannuel des prestations régulées. En particulier, il convient de noter que les spécifications définies par l'ARCEP-BENIN dans le cadre des obligations comptables, donc les règles à mettre en œuvre par les opérateurs dans leur système de comptabilisation des coûts, ne sauraient préjuger des méthodes retenues pour définir l'encadrement tarifaire des prestations régulées pour une année donnée.

1.2 Le cadre réglementaire existant

Différents textes précisent la nécessité de mettre en place une comptabilité analytique à visée réglementaire, aussi bien au niveau national qu'au niveau supra-national.

1.2.1. Le décret 2015-560 du 6 novembre 2015 portant conditions générales d'interconnexion des réseaux de télécommunications en République du Bénin.

L'article 29 du décret indique que *Les opérateurs dominants sont tenus de joindre au projet de catalogue d'interconnexion soumis à l'Autorité de Régulation, une présentation détaillée justifiant les*

différents tarifs proposés. Les opérateurs sont soumis à l'utilisation de la méthode harmonisée de calcul des coûts d'interconnexion en vigueur, pour fournir la justification demandée.

L'Autorité de Régulation s'assure de la validité des méthodes et des données utilisées. Le cas échéant, elle demande à l'opérateur d'ajuster ses calculs pour rectifier les erreurs identifiées.

L'article 31 du décret indique que les opérateurs dominants sont tenus de communiquer à l'Autorité de Régulation, au moins une fois par an, les informations de base requises pour le contrôle du calcul des coûts d'interconnexion. L'Autorité de Régulation établit et communique aux opérateurs la liste détaillée de ces informations. Elle la met à jour périodiquement en tenant compte, notamment, des travaux d'harmonisation des méthodes de calcul.

Les opérateurs dominants sont tenus de permettre l'accès des personnes ou agents dûment mandatés de l'Autorité de Régulation à leurs installations et à leur système d'informations en vue de contrôler la validité des informations reçues.

L'Article 52 du décret indique que l'Autorité de Régulation peut définir, en concertation avec les exploitants, une méthode tendant à une meilleure efficacité, à long terme des coûts pris en compte dans le respect des principes préalablement établis.

Les méthodes de comptabilisation des coûts des opérateurs doivent être auditées par un organisme indépendant désigné par l'Autorité de Régulation. Les frais de l'audit sont supportés par l'exploitant audité.

Les opérateurs contribuent à l'élaboration des principes envisagés par l'Autorité de Régulation en lui communiquant, à sa demande, toute information d'ordre technique, économique et comptable. Lesdites informations sont exploitées par elle dans le respect du secret des affaires.

1.2.2. Les cahiers des charges des opérateurs

Le cahier des charges fixant les conditions d'établissement et d'exploitation d'un réseau de téléphonie mobile de norme GSM en République du Bénin

L'article 11.4 relatif à la tenue de comptabilité analytique indique que le concessionnaire tient une comptabilité analytique permettant de déterminer les coûts réels, produits et résultats de chaque réseau exploité ou service offert.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized 'A' or 'S'.

Le cahier des charges relatif à l'établissement et l'exploitation de réseaux mobiles de Télécommunications au Bénin.

L'Article 13.7 relatif à la Tenue de comptabilité indique que *le Concessionnaire tient une comptabilité analytique permettant de déterminer les coûts réels, produits et résultats de chaque service offert.*

Le cahier des charges relatif à l'établissement et l'exploitation d'un réseau d'infrastructures et de services de télécommunications.

L'Article 5.6 relatif à la Tenue de comptabilité indique que *le Concessionnaire tient une comptabilité analytique permettant de déterminer les coûts réels, produits et résultats de chaque service offert.*

1.2.3. La décision N° 2016-006 fixant les obligations des opérateurs dominants sur les marchés pertinents de communications électroniques au Bénin

L'article 2 impose des obligations de comptabilisation des coûts et de séparation comptable : *l'opérateur doit fournir à l'Autorité de régulation des informations comptables et identifier clairement les différents postes de coûts (coûts spécifiques au(x) service(s), coûts joints, coûts communs). Dans ce cadre et pour vérification, l'Autorité de régulation peut mener des audits des comptes des Opérateurs.*

1.2.4. Les Directives de l'UEMOA

Les modalités de calcul des tarifs d'interconnexion sont décrites dans la Directive n° 03/2006/CM/UEMOA relative à l'interconnexion des réseaux et services de télécommunications.

Les articles 13, 14 et 15 détaillent les principes et modalités de calcul et de contrôle des coûts d'interconnexion.

Article 13 : Harmonisation des méthodes de calcul des coûts

« Le Comité des Régulateurs organise et coordonne les travaux des Autorités nationales de régulation de l'UEMOA en vue de définir et mettre à jour périodiquement une méthodologie complète et harmonisée pour le calcul des coûts d'interconnexion. Cette méthodologie définit de manière détaillée :

1. les coûts pertinents à prendre en compte ;



2. la structure du modèle de calcul des coûts ;
3. les données de base à incorporer dans le modèle ;
4. le mode d'évaluation du coût de revient du capital ;
5. l'interprétation des résultats du modèle. »

Article 14 : Contrôle des tarifs d'interconnexion

« Les opérateurs puissants sont tenus de joindre au projet de catalogue d'interconnexion soumis à l'Autorité nationale de régulation une présentation détaillée justifiant les principaux tarifs proposés. Lorsque la méthode harmonisée de calcul des coûts d'interconnexion aura été adoptée par le Comité des Régulateurs, les opérateurs utiliseront cette méthode pour fournir la justification demandée.

L'Autorité nationale de régulation s'assure de la validité des méthodes et des données utilisées. Le cas échéant, elle demande à l'opérateur d'ajuster ses calculs pour rectifier les erreurs identifiées.

Si un opérateur ne fournit pas les éléments de justification requis, l'Autorité nationale de régulation peut se substituer à lui pour évaluer les coûts sur la base des informations en sa possession. »

Article 15 : Communication des informations à l'Autorité nationale de régulation

« Les opérateurs puissants sont tenus de communiquer à l'Autorité nationale de régulation, au moins une fois par an, les informations de base requises pour le contrôle du calcul des coûts d'interconnexion. L'Autorité nationale de régulation établit et communique aux opérateurs la liste détaillée de ces informations. Elle met ladite liste à jour périodiquement en tenant compte, notamment, des travaux d'harmonisation des méthodes de calcul.

Les opérateurs puissants sont tenus de permettre l'accès des personnels ou agents dûment mandatés de l'Autorité nationale de régulation à leurs installations et à leur système d'information en vue de contrôler la validité des informations reçues.

L'Autorité nationale de régulation est tenue au respect de la confidentialité des informations non publiques auxquelles elle a accès dans le cadre du contrôle des coûts d'interconnexion. »

1.2.5. Les Actes additionnels de la CEDEAO

Les modalités de calcul des tarifs d'interconnexion sont décrites dans l'Acte additionnel A/SA 2/01/07 relatif à l'accès et à l'interconnexion des réseaux et services du secteur des TIC.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be a stylized 'J' or 'I'.

L'article 20 sur l'obligation de comptabilité analytique indique que cette dernière doit être par activité (ABC «Activity based costing») et doit être auditée annuellement

1. Les Autorités nationales de régulation des Etats membres doivent dans les plus brefs délais exiger des opérateurs possédant une puissance significative la mise en place d'une comptabilité analytique pour les besoins de la régulation. La mise en place de cette comptabilité doit commencer dès adoption de cet Acte additionnel et s'achever en 2009 au plus tard, et ce afin de préparer convenablement l'ouverture du marché du fixe.

La comptabilité analytique doit présenter des comptes séparés conformément aux meilleures pratiques internationales. Il est aussi recommandé que les comptes relatifs aux activités réglementées et aux activités non réglementées soient séparés.

2. La comptabilité doit être par activité (ABC «Activity based costing»).

3. La comptabilité analytique doit être auditée annuellement par un organisme indépendant sélectionné par l'Autorité nationale de régulation au frais de l'opérateur possédant une puissance significative. Elle doit permettre à l'Autorité nationale de régulation de publier une nomenclature des coûts avant la soumission des offres techniques et tarifaires pour approbation.

Cet article indique que les tarifs d'interconnexion peuvent être calculés par un modèle CMILT :

- a) Utilisation d'un benchmark régional ;*
- b) Utilisation d'un outil de calcul de coûts existants ;*
- c) Pour les Etats membres disposant de comptabilité analytique auditée, un modèle « Top-Down » basé sur les coûts historiques prévisionnels peut être utilisé en un premier temps (sur 3 années par exemple) pour passer à un modèle basé sur les coûts moyens incrémentaux de long terme (CMILT), incitant ainsi l'opérateur puissant à une meilleure efficacité ;*
- d) Pour fixer le taux de rentabilité approprié en fonction du coût du capital, il est recommandé de se baser sur les données du marché ;*
- e) Pour le calcul du coût des capitaux propres, il est recommandé d'utiliser la méthode dite MEDAF (Modèle d'Equilibre Des Actifs Financiers) hybride, tenant compte du risque pays et d'un coefficient correctif ;*



DECIDE :

Article 1^{er} : Sont approuvées les lignes directrices sur les obligations de comptabilisation et de restitution des coûts par les opérateurs de téléphonie mobile et fixe en République du Bénin tel qu'annexé à la présente décision.

Article 2 : Le Secrétaire Exécutif est chargé de la mise en œuvre de la présente décision qui prend effet à compter du 1^{er} janvier 2018. Elle sera publiée partout où besoin sera.

Ont siégé :

Mesdames :

Dr Carrelle TOHO ACCLASSATO

Esther GANDJI

Fanta SANGARE BOURAIMA

Messieurs :

Flavien BACHABI

Hakim APITHY

James SECLONDE

Léopold ADJAKPA

François De Paule AGOUA

Isidore VIEIRA

AMPLIATIONS

Original : 01

MENC : 01

Archives : 01

Le Président,

Flavien BACHABI

