

Décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019 relative aux règles de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par SNCF Mobilités par un courrier enregistré le 31 octobre 2018 au greffe de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-4 ;

Vu le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités ;

Vu la décision n° 2016-220 du 13 décembre 2016 relative aux règles de séparation comptable et d'imputation, aux périmètres comptables et aux principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées proposés par SNCF Mobilités ;

Vu la décision n° 2017-101 du 27 septembre 2017 relative aux règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires, homologuée par la ministre chargée des transports le 4 décembre 2017 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 9 novembre 2018 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu l'avis n° 19-A-02 en date du 23 janvier 2019 de l'Autorité de la concurrence relatif à un projet de règles de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités ;

Après en avoir délibéré le 31 janvier 2019 ;

1. CONTEXTE

1.1. Cadre juridique

1. Aux termes de l'article L. 2133-4 du code des transports, il revient à l'Autorité d'approuver, « *après avis de l'Autorité de la concurrence, les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2, les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées, qui sont proposés par les opérateurs* ». Cette disposition prévoit en outre que, dans le cadre de cette mission, l'Autorité « *veille à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence* ».
2. Eu égard aux missions qui lui sont dévolues par l'article L. 2141-1 du code des transports, l'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités (ci-après « SNCF Mobilités ») est plus particulièrement concerné par les obligations de séparation comptable prévues aux articles L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports.
3. L'article L. 2123-1-1 du code des transports définit l'obligation de séparation comptable de l'activité d'exploitation d'installations de service. Il prévoit que « *[l]a gestion des gares de voyageurs et l'exploitation des autres installations de service, font l'objet d'une comptabilité séparée de la comptabilité de l'exploitation des services de transport ferroviaire. / Aucun fonds public versé à l'une de ces activités ne peut être affecté à l'autre* ».
4. L'article L. 2144-1 du code des transports définit les obligations de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de marchandises et de l'activité de transport ferroviaire de personnes. Il dispose que « *[d]es comptes de profits et pertes et, soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif, sont tenus et publiés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret et, d'autre part, pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de personnes. / Lorsqu'un groupe d'entreprises publiant une comptabilité consolidée ou une entreprise exploite plusieurs services de transport ferroviaire de fret, la gestion de ces services fait l'objet d'une comptabilité séparée, le cas échéant consolidée au niveau du groupe* ».
5. L'article L. 2144-2 du même code établit l'obligation de séparation comptable des activités de transport conventionné de voyageurs. Il énonce que « *[l]es fonds publics reçus par les entreprises ferroviaires au titre des missions de service public de voyageurs qui leur sont confiées ne peuvent être affectés à d'autres activités et doivent figurer dans les comptes correspondants. Les comptes sont établis de manière séparée pour chaque convention donnant lieu à des fonds publics pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2015. / Les comptes sont tenus de façon à permettre le suivi de l'interdiction de transférer des fonds publics d'une activité à une autre* ».
6. Enfin, l'Autorité a adopté, le 27 septembre 2017, la décision n° 2017-101 dans laquelle elle a précisé, conformément au 4° de l'article L. 2132-5 du code des transports, les règles concernant les périmètres de chacune des activités comptablement séparées, désignées aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées ainsi que les principes déterminant les relations financières entre ces activités. Cette décision a fait l'objet d'une homologation par la ministre chargée des transports, le 4 décembre 2017.

1.2. Saisine de l'Autorité

7. Le 30 décembre 2015 et le 27 mai 2016, SNCF Mobilités a saisi l'Autorité de règles de séparation comptable. Ces règles ont fait l'objet d'un refus d'approbation, le 13 décembre 2016, dans la décision n° 2016-220 susvisée.

8. A la suite de la décision n° 2017-101 homologuée et conformément à l'article 26 de celle-ci, SNCF Mobilités a saisi l'Autorité d'un document de règles de séparation comptable, le 4 juin 2018.
9. L'instruction menée par l'Autorité a consisté en une analyse des règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités au regard notamment des objectifs d'absence de discrimination, de subvention croisée et de distorsion de concurrence posés par l'article L. 2133-4 du code des transports ainsi que des dispositions figurant dans la décision n° 2017-101. La présente analyse s'inscrit également dans la lignée de celle menée dans la décision précitée du 13 décembre 2016.
10. Dans le cadre de cette analyse et conformément à ce que prévoit l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité s'est attachée à apprécier les périmètres de séparation comptable proposés, les règles d'imputation comptables et les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées.
11. A la suite de cette instruction et des échanges intervenus entre les services de SNCF Mobilités et de l'Autorité, SNCF Mobilités a soumis à l'Autorité une saisine rectificative le 31 octobre 2018, laquelle a annulé et remplacé la saisine initiale du 4 juin 2018. Les règles de séparation comptable jointes à cette saisine rectificative font l'objet de la présente décision de l'Autorité.
12. L'Autorité a, en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, saisi l'Autorité de la concurrence le 12 novembre 2018. Celle-ci a rendu son avis le 23 janvier 2019. Dans cet avis, l'Autorité de la concurrence approuve les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités. Elle appelle toutefois l'attention sur certaines règles de séparation comptable qui sont susceptibles de soulever des questions de concurrence et émet des recommandations afin d'en limiter les effets potentiels.

2. ANALYSE

2.1. Sur les périmètres de séparation comptable

2.1.1. Sur le périmètre de séparation comptable des activités de gestion d'installations de service

13. Dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité a relevé que les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités ne respectaient pas les obligations du code des transports, en particulier l'article L. 2123-1-1 relatif à la séparation comptable de la gestion des gares et de l'exploitation des autres installations de service. En effet, si des activités en charge de la gestion des centres de maintenance et de la gestion des stations de combustible avaient été créées par SNCF Mobilités pour répondre aux exigences du code des transports, elles ne se voyaient pas affecter les ressources nécessaires à leur activité, celles-ci restant comptabilisées au niveau des activités de transport ferroviaire de voyageurs.
14. Dans les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 31 octobre 2018, SNCF Mobilités a appliqué le principe d'affectation directe des éléments d'actif, passif, produit et charge, tel que précisé par l'Autorité dans sa décision n° 2017-101. De fait, les actifs nécessaires à l'activité de gestion de ces installations de service sont désormais directement affectés dans les activités correspondantes. En particulier, tous les centres d'entretien, quel que soit le niveau de la maintenance qui y est effectuée, sont affectés à l'activité de gestion d'installations de service.
15. Par ailleurs, dans les règles de séparation comptable soumises en 2016 à l'Autorité, l'activité de gestion de gares de voyageurs était déléguée, soit de manière complète à l'activité de transport de voyageurs SNCF Transilien, soit de manière partielle aux activités de transport de voyageurs Lorraine, Picardie, Bretagne, Centre et Pays de la Loire. Ces délégations ne permettaient pas à SNCF Gares & Connexions de présenter dans ses comptes séparés l'exhaustivité des flux de recettes et de charges relatives à l'activité de gestion des gares de voyageurs au sein de SNCF Mobilités. Dans sa décision n° 2016-220,

l'Autorité avait demandé à SNCF Mobilités de lui présenter de nouvelles modalités de séparation comptable afin que le périmètre des comptes séparés de SNCF Gares & Connexions corresponde bien à l'intégralité de l'activité de gestion des gares de voyageurs.

16. Les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 31 octobre 2018 ne font plus état de ces délégations. L'Autorité veillera particulièrement à la mise en œuvre de l'affectation directe des ressources propres à la gestion des gares de voyageurs dans le cadre de l'examen des comptes séparés.

2.1.2. Sur le périmètre de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de marchandises

17. L'article L. 2144-1 du code des transports impose à SNCF Mobilités d'établir une séparation comptable de son activité d'exploitation de services de transport ferroviaire de marchandises.
18. Dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité a relevé qu'une partie annexe de l'activité de Fret SNCF consistait en la location de matériel roulant ou de son patrimoine immobilier. Compte tenu du caractère limité de ces activités au regard de l'activité de transport ferroviaire de marchandises, l'Autorité a considéré qu'il pouvait être accepté de ne pas exclure ces éléments du périmètre de la séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de marchandises, tel que le proposait SNCF Mobilités. Néanmoins, l'Autorité a recommandé *a minima* que les informations relatives à ces activités figurent dans les annexes aux comptes séparés.
19. Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités le 31 octobre 2018 font toujours état de « *locations éventuelles du matériel roulant ferroviaires marginales réalisées dans le cadre de l'optimisation du parc de matériel roulant ferroviaire* ». De la même manière que dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité ne remet pas en cause ce périmètre élargi et rappelle que les informations relatives à ces activités devront figurer dans les annexes aux comptes séparés de l'activité de transport ferroviaire de marchandises. Sur cette base, l'Autorité s'assurera que ces activités complémentaires demeurent effectivement limitées et ne viennent pas compromettre une présentation adéquate des résultats de l'activité de transport ferroviaire de marchandises, tel que le recommande également l'Autorité de la concurrence, dans son avis du 23 janvier 2019 susvisé.

2.1.3. Sur le périmètre des activités non incluses dans un périmètre de séparation comptable tel que défini par le code des transports

20. En application de l'article 2 de la décision n° 2017-101, les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités prévoient de créer un périmètre spécifique afin d'y comptabiliser les activités qui ne seraient pas incluses dans un périmètre de séparation comptable tel que défini aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports. Ce périmètre est dénommé « Autres activités ». Il comprend les fonctions support, qui sont ensuite refacturées aux activités comptablement séparées, la gestion immobilière et foncière des biens destinés à être cédés par l'EPIC SNCF Mobilités ainsi que, le cas échéant, toute autre activité que développerait l'EPIC SNCF Mobilités sans lien avec les activités décrites précédemment.
21. L'article 2 de la décision n° 2017-101 prévoit également qu'un compte spécifique soit utilisé pour les réconciliations entre la somme des éléments de bilan et de compte de résultat et les comptes de l'opérateur. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités indique que les éléments faisant l'objet de ces réconciliations, tels les capitaux propres ou les frais financiers par exemple, sont comptabilisés sur des lignes distinctes du compte correspondant au périmètre des « Autres activités ». Ce traitement devrait permettre l'établissement des réconciliations décrites dans la décision n° 2017-101. L'Autorité veillera, à la réception des comptes séparés de SNCF Mobilités, à l'exhaustivité du compte des « Autres activités ».

2.1.4. Sur le périmètre de séparation des comptes des activités de transport ferroviaire de marchandises consolidés au niveau du groupe SNCF Mobilités

22. L'article L. 2144-1 du code des transports impose l'établissement de comptes consolidés de l'activité de transport ferroviaire de marchandises, au niveau du groupe le cas échéant. Les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité traitent exclusivement de la séparation comptable de l'activité d'exploitation de services de transport ferroviaire de marchandises exercée au sein de l'EPIC SNCF Mobilités. Comme elle l'avait déjà fait dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité rappelle l'obligation pour SNCF Mobilités de produire des comptes consolidés de cette activité. A cette fin, SNCF Mobilités doit analyser les activités des sociétés entrant dans le champ de la consolidation, afin d'identifier celles qui exercent une activité de transport ferroviaire de marchandises pour :
- d'une part, s'agissant de ces dernières, procéder le cas échéant à une séparation comptable préalable de leurs éventuelles activités d'exploitation d'installations de service, et
 - d'autre part, exclure du champ de la consolidation les sociétés qui n'exercent pas d'activité d'exploitation de transport de marchandises.
23. SNCF Mobilités devra fournir à l'Autorité, pour approbation en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, des règles d'établissement de ces comptes consolidés.

2.2. Sur les règles d'imputation comptable

2.2.1. Sur les principes généraux d'imputation

24. Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités décrivent une méthode d'imputation conforme aux articles 3 à 5 de la décision n° 2017-101 de l'Autorité.
25. Les éléments affectables sont ainsi imputés directement à l'activité concernée en cas de relation d'affectation unique. En cas d'utilisation multiple, les éléments de bilan et de compte de résultat sont imputés à l'activité utilisatrice à titre principal, pour être ensuite refacturés en partie aux autres activités utilisatrices, selon un schéma de priorisation qui permet de garantir une affectation reflétant au plus près l'utilisation effective. La priorité est en effet donnée au type d'activité (activités de transport ferroviaire dans leur ensemble ou gestion des installations de service), puis au type d'installation de service (gestion des gares ou autres activités de gestion des installations de service) ou de service de transport ferroviaire (transport ferroviaire de voyageurs ou de marchandises) et enfin au type de service de transport ferroviaire de voyageurs (conventionné ou non conventionné).
26. En l'absence de lien d'affectation avec une activité comptablement séparée, les produits et charges sont répartis selon une clé de répartition. A titre d'illustration, les frais de structure de SNCF Mobilités correspondant aux activités supports dans les « Autres activités » font l'objet d'une répartition entre les différentes activités comptablement séparées.
27. L'Autorité rappelle l'importance, pour l'imputation des éléments non affectables entre les activités comptablement séparées, de l'utilisation de clés de répartition équitables et non discriminatoires et sera vigilante, au stade de l'examen des comptes séparés, à la définition et à l'application de celles-ci. A cette fin, elle procèdera, le cas échéant, à des audits ponctuels de certaines de ces clés et analysera en particulier la pertinence des inducteurs de coûts retenus.

2.2.2. Sur l'application proposée au bilan et au compte de résultat

28. L'application de ces principes d'imputation au bilan et au compte de résultat, telle que présentée par SNCF Mobilités dans ses règles de séparation comptable, est conforme aux règles définies par l'Autorité dans sa décision n° 2017-101.

29. En ce qui concerne les actifs et passifs circulants, seuls les actifs et passifs circulants externes sont alloués aux activités comptablement séparées, SNCF Mobilités ayant choisi de ne pas retenir de délais de règlement pour les flux internes entre les activités comptablement séparées. Cette approche est conforme à l'article 10 de la décision n° 2017-101. L'Autorité rappelle toutefois que, en application du même article, ce traitement devra être mentionné par SNCF Mobilités dans les annexes des comptes séparés qui seront transmis à l'Autorité.
30. Enfin, dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité a relevé des anomalies dans l'évaluation de l'impôt sur les sociétés appliqué à chacune des activités comptablement séparées, faisant peser un risque de distorsion de concurrence. Ces anomalies avaient trait à la prise en compte de déficits reportables évalués à compter de 2012 uniquement, à la prise en compte d'un taux d'impôt surévalué pour les activités non soumises à la contribution exceptionnelle du fait de leur chiffre d'affaires inférieur au plafond de 250 M€ et à l'absence d'affectation de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 31 octobre 2018, SNCF Mobilités a tenu compte de ces points afin de se conformer à l'article 13 de la décision n° 2017-101. En effet, les règles indiquent que l'impôt sur les sociétés interne et les autres taxes – dont la TREF le cas échéant – sont calculés pour chaque activité comptablement séparée selon les mêmes dispositions fiscales que celles de la loi fiscale en vigueur à la date d'arrêté des comptes. Par ailleurs, il est indiqué que les déficits reportables ont été reconstitués jusqu'à 2009, pour les activités comptablement séparées qui avaient déjà été créées à cette date.

2.2.3. Sur les exceptions aux principes généraux

31. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités propose deux exceptions, qui apparaissent circonscrites et justifiées, à la règle d'imputation directe ou d'imputation à l'activité comptablement séparée utilisatrice à titre principal pour les éléments non directement affectables.
32. En premier lieu, SNCF Mobilités prévoit de déroger à cette règle pour le cas spécifique des actifs subventionnés dédiés aux activités de transport ferroviaire de voyageurs conventionné (principalement du matériel roulant ferroviaire). Selon SNCF Mobilités, il existe en effet des cas, peu fréquents, dans lesquels une activité de transport conventionné de voyageurs utilise moins son matériel roulant que prévu et le loue à une autre activité de transport ferroviaire conventionné de manière à optimiser son parc, faisant apparaître ponctuellement cette autre activité comme l'activité utilisatrice à titre principal.
33. Dans cette hypothèse, les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités prévoient que l'actif, et le cas échéant la subvention dont il a bénéficié, sont positionnés dans les comptes séparés de l'activité de transport de voyageur conventionné ayant fait l'objet du financement. Ce cas devant rester marginal, l'Autorité admet cette dérogation au principe d'affectation à l'activité utilisatrice à titre principal dans la mesure où, d'une part, elle reflète la réalité contractuelle de l'engagement entre l'autorité organisatrice de transport et SNCF Mobilités et, d'autre part, qu'elle évite de créer un transfert de fonds publics, prohibé par l'article L. 2144-2 du code des transports, d'une activité de transport de voyageurs conventionné à une autre. Il conviendra toutefois de veiller à la correcte application de la convention et à ce que l'autorité organisatrice de transport à l'origine du financement bénéficie du revenu de la location de cet actif par le biais d'une diminution de la compensation de service public qu'elle verse à SNCF Mobilités.
34. En second lieu, la décision n° 2017-101 prévoit, en ce qui concerne les actifs et passifs, une imputation directe ou une imputation à l'activité comptablement séparée utilisatrice à titre principal. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités applique ces principes mais prévoit une exception pour certains passifs correspondant à des engagements sociaux qui ne sont pas affectables, en particulier parce qu'ils ne concernent pas du personnel actif. Ces passifs font l'objet d'une répartition entre les activités comptablement séparées selon une clé en adéquation avec ces engagements. Au regard de la spécificité de ce poste de bilan et de la justification apportée par SNCF Mobilités, cette approche dérogatoire peut être acceptée par l'Autorité.

2.2.4. Sur le traitement spécifique des fonds propres, de l'endettement et des frais financiers

a. Détermination des fonds propres et de l'endettement

35. Dans sa décision n° 2017-101, l'Autorité a prévu une méthode de détermination spécifique pour les éléments relatifs aux fonds propres et à l'endettement des activités comptablement séparées, permettant de garantir que la pondération entre ces postes tienne compte des besoins spécifiques de l'activité et de son niveau de risques. De même, le niveau de capitalisation doit être fixé de manière à permettre à l'activité de faire face à ses besoins de financement.
36. Dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 31 octobre 2018, SNCF Mobilités indique que la détermination du niveau de fonds propres et d'endettement est effectuée de manière à être le reflet d'activités pérennes, dans les mêmes conditions qu'une activité indépendante et autonome (c'est-à-dire n'appartenant pas à l'EPIC SNCF Mobilités), prévenant ainsi tout risque de distorsion de concurrence.
37. Pour la détermination initiale du niveau de fonds propres et d'endettement, SNCF Mobilités présente une méthodologie nouvelle qui s'appuie sur l'analyse financière d'un établissement financier externe et qui détermine le niveau de capitalisation et de dette financière à moyen / long terme nécessaires pour une notation *a minima* qui correspond à « *une entité capable de respecter ses engagements financiers courants mais qui pourrait être affectée par des conditions économiques défavorables ou une modification des circonstances économiques* »¹. Cette nouvelle méthodologie est conforme à la décision n° 2017-101.
38. Par ailleurs, les règles de séparation comptable prévoient une révision annuelle du niveau de capitalisation, pour toutes les activités comptablement séparées, en s'appuyant à nouveau sur une analyse financière externe. Si l'activité comptablement séparée ne bénéficie plus d'une notation correspondant à une entité capable de faire face à ses engagements financiers, les règles de séparation comptable prévoient un délai de trois exercices comptables pour remédier à ce déséquilibre. Ce délai a été déterminé par analogie avec les dispositions du code de commerce relatives aux sociétés anonymes². La révision annuelle et le délai proposé pour prendre les mesures correctives nécessaires, lequel apparaît raisonnable, sont ainsi conformes à l'article 9 de la décision n° 2017-101.
39. Enfin, le niveau des fonds propres des activités comptablement séparées peut être affecté par les éventuelles remontées de dividendes internes. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités conditionne cette distribution de dividendes au respect de critères qui permettent à l'activité comptablement séparée de maintenir l'équilibre de son bilan et de faire face à ses engagements financiers. Cette méthode apparaît conforme à la décision n° 2017-101.

b. Frais financiers

40. Dans sa décision n° 2016-220, l'Autorité a constaté que les frais financiers reflétaient « *imparfaitement ceux que verseraient des activités considérées comme autonomes* » et a demandé à SNCF Mobilités de revoir la méthode de détermination des taux de frais financiers. L'article 12 de la décision n° 2017-101 précise les principes applicables en la matière.
41. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités décrit une méthodologie de détermination des taux de frais financiers en cohérence avec l'analyse financière annuelle présentée ci-avant, en particulier la notation de chacune des activités comptablement séparées, ainsi qu'en tenant compte du caractère monopolistique de certaines activités. La maturité du taux est définie en référence à la durée de vie des actifs immobilisés de l'activité comptablement séparée. L'Autorité constate que la méthode décrite a évolué depuis les précédentes règles de séparation comptable qui avaient été soumises à son approbation et répond désormais aux exigences prévues par la décision n° 2017-101. Si les règles énoncées sont ainsi satisfaisantes, l'Autorité portera une attention particulière à leur mise en œuvre

¹ Soit une notation BBB – Investissement selon la méthodologie retenue par l'agence internationale de notation Standards & Poors.

² Article L. 225-248 du code de commerce

pratique dans le cadre de l'examen des comptes séparés qu'elle mènera pour s'assurer de l'effectivité de la séparation comptable.

2.3. Sur les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées

2.3.1. Sur la valorisation des relations financières entre activités comptablement séparées

a. Principes généraux

42. La décision n° 2017-101 a défini le mode de valorisation à appliquer pour les relations financières entre activités comptablement séparées, en distinguant selon que les prestations étaient régulées ou non régulées.
43. Pour la fourniture de prestations internes régulées, SNCF Mobilités indique, dans ses règles de séparation comptable, que la valorisation retenue est celle issue de la tarification donnant lieu à un avis conforme de l'Autorité. Ces principes de valorisation sont conformes à l'article 16 de la décision n° 2017-101.
44. Pour les prestations ne donnant pas lieu à un avis conforme de l'Autorité, la valorisation des prestations doit, conformément à l'article 16 de la décision n° 2017-101, être établie en retenant la valeur comptable de la prestation. Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités prévoient un tel mode de valorisation et définissent le coût comptable d'une prestation comme les charges d'exploitation, dotations nettes aux amortissements, provisions et charges financières y afférentes. Ces principes de valorisation sont ainsi conformes à la décision n° 2017-101.
45. Dans son avis du 23 janvier 2019, l'Autorité de la concurrence relève toutefois que la valorisation des prestations internes non régulées au coût comptable, si elle paraît raisonnable pour la mise en place initiale de la séparation comptable au sein de SNCF Mobilités, pourrait avoir des conséquences en termes concurrentiels. Comme l'Autorité de la concurrence le préconise, il conviendra donc que SNCF Mobilités réinterroge, sur la base des premiers comptes séparés, la pertinence de cette règle en fonction des impacts éventuels, si certains flux venaient à présenter des écarts significatifs, entre les valeurs issues d'un coût comptable et celles auxquelles aurait abouti la détermination d'un coût économique, notamment quand il existe un prix de marché.
46. Selon les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, le coût comptable des prestations sera évalué, dans un premier temps, sur une base budgétaire pour tenir compte de l'organisation interne de l'entreprise. Pour se conformer au dernier alinéa de l'article 16 de la décision n° 2017-101, qui impose une valorisation sur la base des comptes définitifs de l'opérateur, SNCF Mobilités prévoit toutefois d'effectuer un rapprochement de ces valorisations avec les éléments issus des comptes définitifs de l'opérateur, après la clôture comptable. Si des écarts significatifs sont constatés entre les données budgétaires et réelles, un ajustement est alors réalisé dans les comptes des activités comptablement séparées. Les seuils proposés sont établis sur la base de l'impact sur l'un des deux indicateurs globaux par activité comptablement séparée que sont la marge opérationnelle et les capitaux employés (endettement financier et fonds propres). Dans la mesure où, d'une part, ces seuils sont similaires à ceux qu'utilisent les commissaires aux comptes et où, d'autre part, ils évitent des ajustements pour un nombre conséquent de transactions sans impact financier significatif, la détermination de tels seuils apparaît acceptable. L'Autorité rappelle que, conformément à sa décision n° 2017-101, cette dérogation peut être admise pour des raisons pratiques d'établissement des comptes séparés. Toutefois, elle sera vigilante à l'absence d'impacts de cette dérogation. Par ailleurs, SNCF Mobilités devra analyser les évolutions possibles de ses processus d'établissement des comptes séparés, de manière à établir les comptes séparés sur la base des données réelles.

47. En outre, l'Autorité constate que les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités prévoient la réalisation d'une analyse *ad hoc* si l'application de ces ratios donnait des résultats non pertinents. Une telle dérogation apparaît nécessaire pour tenir compte des situations particulières par exemple pour le cas d'activités faiblement capitalisées.

b. Exception pour le calcul du coût comptable

48. L'Autorité relève que l'évaluation du coût comptable n'intègre pas les subventions, tant d'investissement que d'exploitation. En effet, SNCF Mobilités précise, dans ses règles de séparation comptable, que « *les subventions d'investissement et d'exploitation ne sont jamais intégrées en minoration du prix des prestations internes non régulées. Les financements reçus sont (...) rétrocédés intégralement par un flux spécifique au rythme des reprises des subventions au compte de résultat aux activités conventionnées de transport ferroviaire de voyageurs sur le contrat concerné lorsque l'actif qui a été financé par fonds publics est affecté dans les comptes d'une installation de service. Cette rétrocession est matérialisée dans les comptes séparés et vient en minoration du versement de contribution de l'autorité organisatrice. Ainsi, l'utilisation des financements reçus est exclusivement réservée à l'usage défini par les financeurs tel que défini dans les dispositions contractuelles et, d'autre part, l'absence de transferts de financements publics reçus est garantie.* »
49. Ainsi qu'indiqué dans les règles de séparation comptable, les actifs dédiés aux installations de service et leurs subventions reçues dans le cadre des conventions de service public de transport ferroviaire sont inscrits au bilan de l'activité comptablement séparée de gestion de l'installation de service correspondante.
50. Le mécanisme de rétrocession mis en place par SNCF Mobilités consiste en l'inscription de reprises de subventions dans le compte de résultat de l'activité de transport conventionné correspondante, ce qui conduit à créer un flux spécifique, portant sur des fonds publics, entre une activité comptablement séparée (gestion des installations de service autres que les gares de voyageurs) et une autre (activité de transport ferroviaire de voyageurs correspondant au contrat de service public conclu avec l'autorité organisatrice à l'origine du financement).
51. Toutefois, selon les règles de séparation comptable, ce mécanisme de rétrocession garantit que les financements publics en cause soient exclusivement réservés à l'usage défini par les autorités organisatrices dans les conventions de service public de transport ferroviaire de voyageurs actuellement en vigueur. L'Autorité considère qu'au stade de l'examen des règles de séparation comptable qui lui sont soumises, le traitement comptable ainsi proposé apparaît acceptable, dès lors qu'il permet de refléter la réalité des relations contractuelles entre le transporteur ferroviaire et les autorités organisatrices.
52. L'Autorité rappelle toutefois la nécessité de s'assurer que les comptes séparés de SNCF Mobilités permettent de justifier que les subventions versées par une autorité organisatrice servent à financer des actifs ne pouvant être utilisés qu'aux fins de fournir des prestations pour les besoins des activités de transports de voyageurs conventionnées et non des activités ouvertes à la concurrence.
53. Afin de contrôler l'effectivité de la séparation comptable conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité pourra, le cas échéant, mener des audits spécifiques lors de la production des comptes séparés pour s'assurer notamment de la correcte traçabilité des subventions au sein de ceux-ci et de leur utilisation conformément aux conventions signées.

2.3.2. Sur les protocoles régissant les relations financières entre activités comptablement séparées

54. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Mobilités prévoit une formalisation centralisée des protocoles régissant les relations financières entre activités comptablement séparées. Les protocoles, dont la durée sera généralement d'un an, feront l'objet d'une validation par le Comité d'Audit et des Risques.

55. La décision n° 2017-101 de l'Autorité précise que « *l'opérateur peut retenir une formalisation centralisée de ces protocoles dans la mesure où celle-ci n'empêche pas l'auditabilité et la traçabilité des relations financières internes avec les comptes séparés de chacune des activités* »³. Cette tolérance accordée par l'Autorité relative à la formalisation des protocoles pourrait donc être revue si les audits externes menés sur ces protocoles ne démontrent pas le respect de ces principes.
56. L'Autorité veillera à ce que, pour une prestation identique, les protocoles régissant les relations entre les activités comptablement séparées soient homogènes pour l'ensemble des acheteurs. L'Autorité rappelle par ailleurs à SNCF Mobilités que, nonobstant l'absence de mention explicite de ce point dans ses règles de séparation comptable, les protocoles doivent détailler les modalités de contrôle de la réalité de la prestation et de son coût par l'acheteur.
57. Enfin, bien que le comité d'audit et des risques ne soit pas *stricto sensu* une instance de gouvernance, l'Autorité considère que celui-ci, dont la création est autorisée par l'article 15 du décret du 10 février 2015 susvisé⁴ et qui est chargé de préparer les décisions soumises au conseil d'administration, permet d'assurer un niveau de validation satisfaisant des protocoles régissant les relations financières entre activités s'ils sont formalisés de manière centralisée sous réserve que ce comité se soit bien vu octroyer par le conseil d'administration la compétence de validation desdits protocoles, de manière à répondre aux exigences de l'article 15 de la décision n° 2017-101, qui impose que les documents résultant de la formation centralisée des protocoles soient validés par une instance de gouvernance de SNCF Mobilités.

2.4. Sur l'élaboration des comptes séparés

58. Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités ne portent pas sur le format des comptes séparés. L'Autorité rappelle toutefois la nécessité pour SNCF Mobilités de se conformer, à cet égard, aux articles 19 à 23 de la décision n° 2017-101.
59. Dans le cadre de son instruction, l'Autorité n'a pas analysé d'application pratique chiffrée des règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités. En effet, selon les dispositions de l'article 26 de la décision n° 2017-101, les règles de séparation comptable établies conformément à cette décision s'appliquent aux comptes séparés des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018, soit, pour l'EPIC SNCF Mobilités, aux comptes clos au 31 décembre 2018.
60. Ces comptes devront être transmis à l'Autorité au plus tard le 30 juin 2019, après avoir fait l'objet d'un audit par un tiers externe à SNCF Mobilités comme le prévoient les articles 24 et 25 de la décision n° 2017-101. L'analyse de ces comptes et de l'attestation de conformité établie par l'auditeur externe, complétée par d'éventuels audits réalisés à l'initiative de l'Autorité, permettra à l'Autorité de s'assurer de l'effectivité des règles de séparation comptable.

³ Article 15

⁴ « Le conseil d'administration [...] peut créer les comités ou les commissions qu'il estime nécessaires au bon accomplissement de ses missions ».

DÉCIDE

Article 1^{er} L'Autorité approuve les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, les périmètres, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées soumis par SNCF Mobilités dans sa saisine en date du 31 octobre 2018.

Article 2 Le secrétaire général est chargé de notifier à SNCF Mobilités la présente décision et d'en assurer la publication sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 31 janvier 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman