

Synthèse de la consultation publique

Projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports relatif aux règles de séparation comptable

Début : 31 mai 2017

Fin : 30 juin 2017

Sommaire

1. CONTEXTE	3
2. REMARQUES D'ORDRE GENERAL	4
2.1. Lien entre les comptes séparés, la tarification des prestations régulées et l'établissement des conventions conclues entre AOT et opérateurs	4
2.2. Portée juridique	4
3. SUR LES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE	5
3.1. Concernant les remarques liminaires	5
3.1.1. Résumé des contributions	5
3.1.2. Prise en considération	5
3.2. Concernant les principes généraux	5
3.2.1. Résumé des contributions	5
3.2.2. Prise en considération	5
3.3. Concernant les périmètres de séparation comptable	6
3.3.1. Résumé des contributions	6
3.3.2. Prise en considération	6
3.4. Concernant les règles d'imputation comptable	7
3.4.1. Affectation directe	7
3.4.2. Répartition des éléments non affectables	8

3.4.3. Prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement	8
3.4.4. Calcul de l'IS.....	9
3.5. Concernant les principes régissant les relations financières entre les activités	10
3.5.1. Formalisation	10
3.5.2. Valorisation	11
3.6. Concernant les modifications des règles de séparation comptable	12
3.6.1. Résumé des contributions	12
3.6.2. Prise en considération.....	12
4. SUR LE FORMAT ET L'APPROBATION DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE.....	12
4.1. Résumé des contributions	12
4.2. Prise en considération.....	13
5. SUR LE FORMAT, L'AUDIT ET LA PUBLICATION DES COMPTES SEPARES.....	13
5.1. Résumé des contributions	13
5.2. Prise en considération.....	14
6. SUR LES MESURES TRANSITOIRES ET LA QUESTION GENERALE.....	15
6.1. Résumé des contributions	15
6.2. Prise en considération.....	15
ANNEXES – CONTRIBUTIONS RECUES.....	16

1. CONTEXTE

L'article L. 2133-4 du code des transports dispose que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières approuve, 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.

Dès sa création, en 2010, l'Autorité a été saisie par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) des règles de séparation comptable relatives à différents périmètres d'activité. Toutefois, compte tenu, d'une part, de ce que la loi ne précisait pas de modalités d'établissement précises pour les règles de séparation comptable et, d'autre part, des difficultés récurrentes dans l'analyse des règles de séparation comptable soumises par les opérateurs, l'Autorité a publié des lignes directrices le 15 octobre 2015 relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports afin de préciser ses attentes.

Malgré les exigences issues tant de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 que des dispositions législatives et réglementaires applicables ainsi que des précisions apportées par les lignes directrices déjà publiées par l'Autorité, les règles de séparation comptable présentées par SNCF Mobilités, fin 2015, n'ont pas pu faire l'objet d'une approbation. L'Autorité a constaté, dans sa décision du 13 décembre 2016, que SNCF Mobilités ne s'était pas conformé à plusieurs de ses recommandations.

Forte de cette expérience et afin que les opérateurs concernés soient en mesure de saisir de règles de séparation comptable satisfaisantes, l'Autorité juge nécessaire de réaffirmer, de manière plus explicite et plus prescriptive, l'ensemble des principes de séparation comptable à respecter. L'Autorité a donc souhaité interroger les acteurs du secteur sur les principes de séparation comptable à respecter dans le cadre d'une consultation publique qui s'est déroulée du 31 mai au 30 juin 2017.

Sept réponses ont été reçues par l'Autorité au 30 juin 2017 :

- Une réponse de SNCF Mobilités ;
- Une réponse du Syndicat des Transports en Ile-de-France (STIF) ;
- Une réponse de l'Association des Régions de France (ARF), complétée des contributions individuelles de trois régions :
 - Région Provence Alpes Côte d'Azur ;
 - Région Grand Est
 - Région Nouvelle-Aquitaine
- Une réponse de l'Association Française du Rail (AFRA).

Dans un souci de transparence, le présent document synthétise les éléments de réponse reçus et fait état de la manière dont ceux-ci ont été pris en compte dans la décision 2017-101 du 27 septembre 2017.

2. REMARQUES D'ORDRE GENERAL

2.1. Lien entre les comptes séparés, la tarification des prestations régulées et l'établissement des conventions conclues entre AOT et opérateurs

L'Autorité rappelle que l'objectif de la séparation comptable est de pouvoir disposer des comptes des différentes activités qui composent l'opérateur, afin de s'assurer de l'absence de discrimination, subventions croisées ou distorsion de concurrence.

Les comptes séparés établis en application de l'article L. 2123-1-1 du code des transports, présentant de manière distincte la comptabilité de la gestion des gares et de l'exploitation des autres installations de service de celle de l'exploitation des services de transport ferroviaire peuvent également servir de support à la tarification des installations de service, objet d'avis conformes de l'Autorité.

En effet, conformément à l'article 3 du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire tel que modifié par le décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016¹, la tarification des prestations régulées est établie en s'appuyant sur la comptabilité analytique et sur la distinction entre prestations régulées et non régulées, pour chaque type d'installation de service, et en tenant compte de l'existence d'un lien de causalité entre, d'une part, les charges retenues pour déterminer le coût de la prestation et, d'autre part, la fourniture de ladite prestation.

Les comptes séparés des installations de service constituent ainsi la première base, disposant d'un niveau de garantie satisfaisant, pour établir ensuite cette distinction par type d'installation de service puis par périmètre d'activité afin de déterminer les tarifs régulés de ces activités.

De manière analogue, les comptes séparés établis en application de l'article L. 2144-2 du code des transports devraient servir de base aux échanges que peuvent avoir les Autorités Organisatrices des Transports pour les services conventionnés avec l'opérateur.

2.2. Portée juridique

Certains contributeurs s'étonnent de cette consultation publique, dans la mesure où l'Autorité avait déjà précisé une première fois ses attentes en termes de séparation comptable en octobre 2015 et que les saisines reçues depuis n'avaient pas pu être jugées satisfaisantes pour autant. Ils soulignent le manque de contrainte juridique forte des lignes directrices et considèrent que l'Autorité devrait désormais s'appuyer sur le pouvoir réglementaire supplétif qui lui est accordé par l'article L. 2132-5 du code des transports, afin que ses demandes fassent l'objet d'une transcription réglementaire. Dans ce cadre, l'Autorité a adopté le 27 septembre 2017 une décision faisant usage de son pouvoir réglementaire supplétif qui sera transmise pour homologation au ministre chargé des transports.

¹ « [I]a fourniture de chacune des prestations régulées donne lieu à la perception de redevances, dont le montant ne dépasse pas le coût de leur prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Pour la détermination du coût de ces prestations et du tarif des redevances, l'exploitant de l'installation de service tient une comptabilité analytique de l'ensemble des recettes et charges relatives aux prestations régulées de l'installation ou de la catégorie d'installation de service. Il prend en compte l'utilisation réelle de l'installation ou de la catégorie d'installations de service au cours des trois dernières années, ainsi que des perspectives de leur utilisation durant la période au cours de laquelle le tarif de la redevance est prévu de s'appliquer ».

3. SUR LES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE

3.1. Concernant les remarques liminaires

3.1.1. Résumé des contributions

Dans son préambule à la réponse fournie, un contributeur indique qu'il souhaite aligner la séparation comptable sur la gestion interne existante, en particulier pour la définition des prix de cession interne et des règles de répartition entre les activités séparées.

3.1.2. Prise en considération

L'Autorité réaffirme les éléments exposés dans sa consultation publique (cf. §37) :

- les objectifs de la séparation comptable peuvent être distincts de ceux retenus par l'opérateur pour ses besoins propres de gestion,
- les périmètres des activités comptablement séparées peuvent donc différer des frontières des organisations arrêtées par les entreprises. Dans ce cas, il est nécessaire que la séparation comptable soit établie selon le code des transports indépendamment des choix d'organisation de l'entreprise.

3.2. Concernant les principes généraux

3.2.1. Résumé des contributions

L'ensemble des contributeurs partagent les sept principes généraux de la séparation comptable tels que proposés par l'Autorité. Certains répondants souhaitent cependant préciser ces principes de la manière suivante :

- Deux contributeurs indiquent que l'Autorité propose de substituer au principe de pérennité retenu dans les lignes directrices de 2015 celui de stabilité et l'un d'entre eux précise qu'il devrait s'agir davantage d'un principe de « permanence des règles et méthodes ».
- Deux contributeurs souhaitent que l'Autorité maintienne le principe de traçabilité des versions des règles et méthodes comptables qui avait été demandé dans le cadre des lignes directrices de 2015 (§111).
- Un contributeur, qui partage par ailleurs les objectifs et principes proposés, considère que les principes généraux proposés apparaissent insuffisants pour pleinement satisfaire aux prescriptions imposées par le règlement n° 1370/2007 dit « OSP », en particulier concernant les compensations accordées par les autorités compétentes pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public qui devraient être calculées de manière à éviter toute surcompensation.

3.2.2. Prise en considération

L'Autorité prend acte de ce que les contributeurs partagent les sept principes généraux de la séparation comptable.

Concernant l'usage du terme stabilité en lieu et place de pérennité, l'Autorité rappelle que les principes généraux proposés sont définis dans le texte proposé. Dans ce cadre il apparaît que le principe général de stabilité est plus global et inclut les notions de pérennité et de permanence des règles et méthodes. Le texte d'origine n'a donc pas été modifié.

L'Autorité rappelle que les règles de séparation comptable doivent correspondre à des principes généraux peu susceptibles d'évolutions.

L'Autorité a précisé dans les remarques d'ordre général formulées en préambule à cette synthèse, sa position au regard de la séparation comptable et des prescriptions imposées par le règlement n°1370/2007.

3.3. Concernant les périmètres de séparation comptable

3.3.1. Résumé des contributions

Plusieurs contributeurs partagent l'orientation de l'Autorité selon laquelle il est nécessaire que la séparation comptable soit établie sur la base des périmètres de séparation comptable tels que définis par le code des transports, même si un contributeur regrette les précisions qui étaient apportées à ces périmètres dans les lignes directrices de l'Autorité d'octobre 2015.

Plusieurs contributeurs font part de leur souhait que les périmètres de séparation comptable puissent aller plus loin que le code des transports, en distinguant par exemple les activités régulées et non régulées pour les installations de service.

Un contributeur exprime une inquiétude sur la demande d'une complétude des comptes séparés, permise par un périmètre de bouclage « autres activités » créé artificiellement et qui ne permettrait pas de mener les travaux d'audits envisagés par l'Autorité sur les flux entre activités.

3.3.2. Prise en considération

L'Autorité souligne que cette orientation sur les périmètres de séparation comptable reste en ligne avec la position formulée en octobre 2015 dans ses lignes directrices.

Comme indiqué dans les remarques d'ordre général, la séparation comptable ne constitue qu'une base pour la tarification des installations de service. C'est dans ce second cadre de tarification que les charges d'une activité séparée comptablement devront être réparties entre prestations régulées et non régulées.

L'Autorité considère que le compte de bouclage relatif aux « autres activités » doit lui permettre de mener des analyses quant aux refacturations en provenance et à destination de ces activités et doit, à ce titre, présenter un niveau de détail des activités opérationnelles qui le composent. L'Autorité a donc retenu la proposition de précision dans sa décision en demandant aux opérateurs de distinguer sur des lignes distinctes les termes constituant le bouclage entre la somme des produits et charges de chaque activité et la comptabilité générale de l'entreprise.

3.4. Concernant les règles d'imputation comptable

3.4.1. Affectation directe

a. Résumé des contributions

La majorité des contributeurs est favorable à l'affectation directe des éléments d'actif, passif, produit et charge.

Un contributeur indique cependant que des exceptions devraient exister à la directisation, et en particulier concernant :

- les actifs immobiliers pour lesquels seuls les produits et charges afférents pourraient être directisés sur les activités (par le biais de la facturation de loyers) et non les actifs sous-jacents,
- les passifs sociaux, pour lesquels une cotisation serait facturée à chaque activité en lieu et place de l'affectation des passifs au bilan, du fait de la complexité de l'affectation de ces éléments aux activités,
- les personnels effectuant des tâches pour plusieurs activités, du fait de la nécessité d'analyse des temps consacrés par chacun.

Deux contributeurs mettent en avant le fait que le principe de directisation risque de conduire à des situations hétérogènes d'une activité conventionnée à une autre. L'exemple de la directisation des installations de service de maintenance lourde dont le nombre est plus réduit que le nombre de régions, pourrait créer de très fortes disparités dans la comparaison des comptes séparés.

Un contributeur indique que le principe d'imputation directe est nuancé dans le document mis en consultation publique aux paragraphes 47, 48 et 49 relatifs à la détermination du bilan d'ouverture et plus particulièrement aux fonds propres et à l'endettement des activités comptablement séparés. Ce répondant souhaite l'affectation comptable des postes de bilan de façon exhaustive et exactement valorisée, traduisant les moyens et les ressources mis en œuvre par l'opérateur.

b. Prise en considération

L'Autorité rappelle, comme cela est exposé dans le document mis en consultation publique (§37), que les objectifs de la séparation comptable peuvent être distincts de ceux retenus par l'opérateur pour ses besoins de gestion. Dans ce cadre, la directisation demandée n'est pas organisationnelle mais propre à l'établissement de comptes séparés.

Concernant la non-affectation des actifs immobiliers ou des passifs sociaux aux périmètres de séparation comptable auxquels ils se rattachent, un manquement au principe de directisation conduirait à la production de bilans des activités comptablement séparées qui ne reflèteraient qu'imparfaitement les comptes propres à chaque activité.

Au sujet de l'affectation des personnels effectuant des tâches pour plusieurs activités, l'Autorité admet la complexité sous-jacente. Cependant, une telle analyse doit être effectuée pour permettre la justification des refacturations entre activités de gestionnaires d'installations de service et d'entreprise ferroviaire et en concurrence ou qui vont s'ouvrir à la concurrence.

Pour ce qui concerne le risque d'hétérogénéité relevé au sujet des centres de maintenance lourde, l'Autorité rappelle que les périmètres des comptes séparés sont établis, conformément aux dispositions du code des transports², en distinguant la gestion des gares de voyageurs et l'exploitation des autres installations de service de l'exploitation des services de transports ferroviaire qui sont établis pour chaque convention. Il apparaît de ce fait que les centres de maintenance ne sont pas inclus dans le périmètre des comptes des services de transports ferroviaire qui sont établis pour chaque convention.

En ce qui concerne le commentaire relatif à la nuance apportée au principe de directisation pour la détermination du bilan d'ouverture et plus particulièrement aux fonds propres et à l'endettement, l'Autorité rappelle que le principe retenu vise à prendre en compte les besoins de fonds propres et d'endettement après affectation de tous les autres éléments d'actifs et de passif, ainsi que les niveaux de risques spécifiques à chaque activité.

3.4.2. Répartition des éléments non affectables

a. Résumé des contributions

Plusieurs contributeurs indiquent qu'il est nécessaire de préciser la notion de « frais de structure » ainsi que les éléments qui peuvent être retenus dans le cadre de la répartition des éléments non affectables.

En effet, il ressort des réponses fournies une crainte que certains coûts portés par l'opérateur résultent d'une situation historique propre à l'opérateur et ne pourraient donc être comparables à ceux, moindres, d'un nouvel entrant sur un marché identique.

Plusieurs contributeurs souhaitent que les clés permettant de répartir les éléments non affectables tiennent compte de la nature des charges concernées afin de les répartir au plus près de l'utilisation réelle des activités.

b. Prise en considération

L'Autorité rappelle que l'objectif de la séparation comptable n'est pas de présenter les comptes d'un opérateur efficace mais de refléter la situation comptable réelle de l'opérateur concerné. Comme développé dans les remarques d'ordre général de cette synthèse, la séparation comptable constitue un socle préalable à la tarification ou au suivi des conventions pour les services concernés.

L'Autorité partage le souhait exprimé par les contributeurs de tenir compte de la nature des charges concernées afin de les répartir au plus près de l'utilisation réelle des activités. La décision adoptée par l'Autorité a été modifiée en ce sens.

3.4.3. Prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement

a. Résumé des contributions

L'ensemble des contributeurs partagent la proposition de l'Autorité de prendre en compte les risques spécifiques à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement.

² Articles L. 2123-1-1 et L. 2144-2 du code des transports

Dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement, l'un des contributeurs souhaite préciser que celle-ci doit être appréciée au vu des actifs nets comptabilisés.

Un contributeur s'interroge sur le niveau de capitalisation à retenir pour les activités structurellement déficitaires au sein de l'opérateur.

Dans le cadre du principe de recapitalisation évoqué au paragraphe 53 du document mis en consultation publique, l'un des contributeurs souhaite préciser que les opérations de recapitalisation doivent tenir compte des contraintes légales pour les activités en concurrence ne pouvant bénéficier d'aides d'Etat.

Un contributeur indique que la capacité d'une activité comptablement séparée à procéder au versement de dividendes n'a pas à tenir compte de sa capacité de financement d'investissements futurs mais ne doit pas obérer les ratios financiers de l'activité.

Un contributeur propose d'encadrer davantage le versement de dividende en le conditionnant aux deux conditions cumulatives suivantes :

- Un tel versement ne permet pas de compenser les déficits d'une activité en concurrence,
- L'opérateur est efficace et la qualité du service rendu est satisfaisante. Cette qualité de service étant mesurée par les indicateurs de performance prévus par les contrats conclus entre l'opérateur et l'autorité organisatrice.

b. Prise en considération

Sur la pondération entre fonds propres et endettement, l'Autorité rappelle que les fonds propres et l'endettement sont bien déterminés une fois les autres éléments d'actifs et de passifs répartis.

L'Autorité indique que les principes adoptés ne peuvent rappeler l'ensemble des autres obligations légales qui pèsent sur les opérateurs et qu'ils viennent compléter ces obligations. A la suite des contributions reçues, l'Autorité a souhaité indiquer de manière claire dans la décision adoptée, que l'opérateur doit s'assurer, lors de chaque arrêté comptable, de l'absence de déséquilibre manifeste dans la pondération entre les fonds propres et l'endettement et prend les mesures correctives nécessaires pour y remédier dans un délai raisonnable.

Afin de tenir compte des contributions reçues, l'Autorité a précisé dans la décision adoptée que la capacité d'une activité comptablement séparée à procéder au versement de dividendes doit être analysée de manière identique à celle d'une entreprise indépendante.

L'Autorité rappelle que le bénéfice raisonnable généré par une activité peut être utilisé par l'opérateur, y compris pour procéder au versement de dividendes. De plus, la prise en compte d'un indicateur de qualité relève du domaine de la relation contractuelle entre l'opérateur et l'Autorité organisatrice des transports et ne peut être intégrée dans les principes généraux que l'Autorité souhaite adopter.

3.4.4. Calcul de l'IS

a. Résumé des contributions

Trois contributeurs partagent les propositions de l'Autorité relatives à la détermination de l'impôt sur les sociétés.

Un contributeur attire l'attention de l'Autorité sur le fait que le mécanisme proposé risque de se traduire une comptabilisation du total de l'impôt sur les sociétés dans les comptes des activités supérieure à l'impôt effectivement payé par l'opérateur.

Le même contributeur souhaite, dans ce cadre, introduire un mécanisme qui permettrait d'atténuer ces effets en :

- Plafonnant l'impôt sur les sociétés total à l'impôt sur les sociétés effectivement payé par l'opérateur. L'impact du plafonnement serait réparti entre les activités au prorata du chiffre d'affaires,
- Prévoyant un ajustement à la baisse des contributions versées par chaque Autorité Organisatrice des Transports pour supprimer la surcompensation.

b. Prise en considération

L'Autorité rappelle que la disposition prévue au paragraphe 59 du texte mis en consultation publique prend en compte la différence entre la somme des charges d'impôts sur les sociétés imputés aux activités comptablement séparées et la charge réelle effectivement comptabilisée par l'opérateur.

Par ailleurs, l'Autorité indique que les mécanismes d'encadrement de la charge d'impôt sur les sociétés tels que proposés reflètent le mécanisme d'intégration fiscale qui pourrait exister entre entités juridiques distinctes, et permettent d'assurer un traitement de l'imposition des différentes activités comptablement séparées comme si elles étaient autonomes.

3.5. Concernant les principes régissant les relations financières entre les activités

3.5.1. Formalisation

a. Résumé des contributions

Sur le principe de formaliser les principes régissant les relations financières entre les activités, un contributeur souligne que cette démarche est chronophage, coûteuse et privée de force juridique au sein d'une entité juridique unique.

L'un des contributeurs demande à ce que les protocoles établis fassent l'objet d'une publication préalable de l'Autorité (pour avis simple) et d'une transmission aux Autorités organisatrices des transports qui en formuleraient la demande.

Pour le cas spécifique de SNCF Mobilités, il est également émis la demande par l'un des contributeurs que les protocoles soient étendus aux relations entre les activités et les différents « domaines » tels que la Direction du matériel ou SNCF Immobilier.

b. Prise en considération

L'Autorité considère que l'application du principe de directisation devrait réduire significativement le volume des flux entre activités et donc l'impact de cette démarche sur les charges de la gestion s'y rattachant. Elle propose toutefois une souplesse relative au formalisme de ces protocoles, sans imposer nécessairement un format de type contrat.

L'Autorité note le besoin de transparence et de validation des protocoles demandé par l'un des contributeurs. Cependant, elle n'entend pas donner un avis préalable sur l'intégralité des protocoles internes. Ces protocoles feront toutefois l'objet d'une revue dans le cadre des audits annuels menés par un tiers externe ainsi que des travaux qui pourront également être menés par les services de l'Autorité.

3.5.2. Valorisation

a. Résumé des contributions

Selon plusieurs contributeurs, la notion de coût comptable est à définir afin d'éviter le risque d'un coût comptable qui pourrait apparaître comme trop chargé étant donné que la valorisation à retenir ne mentionne aucun gage d'efficacité, ni aucune incitation de l'opérateur à s'améliorer.

La proposition formulée par l'Autorité dans le paragraphe 68 du texte mis en consultation publique relative à la possibilité d'établir les comptes séparés sur des données budgétaires qui seraient ensuite rapprochées annuellement des données comptables a suscité deux interprétations différentes en fonction des contributeurs :

- Une contribution mentionne une procédure de régularisation des facturations internes et propose :
 - Pour les tarifs régulés : une régularisation systématique des tarifs régulés, via un compte de régularisation par exemple,
 - Pour les tarifs non régulés (comme les entreprises dans leurs relations commerciales qui ne pratiquent pas de régularisation en fonction des charges réellement supportées) : les profits ou pertes liées à la mauvaise estimation des charges restent à la charge du vendeur.
- Une autre fait part des risques pesant sur l'établissement de comptes séparés basés sur des bases budgétaires.

Enfin, une contribution souhaite que le recours au prix de marché puisse ponctuellement être utilisé « dans un cadre de marché et dument justifié ».

b. Prise en considération

Pour l'Autorité, la notion de coût comptable pour la valorisation des prestations internes non régulées signifie que la valorisation tient compte des charges issues de la comptabilité de l'opérateur, sans intégrer de rémunération du capital.

L'Autorité rappelle que la disposition prévue au paragraphe 68 du texte mis en consultation publique doit conduire à l'établissement de comptes établis sur la base de données réelles ou significativement proches de ces dernières.

Par ailleurs, dans un objectif de respect du principe de non-discrimination, l'Autorité ne peut accepter un quelconque mécanisme de régularisation du tarif des prestations régulées.

L'Autorité rappelle que le recours au prix de marché est, en pratique, complexe à justifier pour les opérateurs. Dans ce cadre, et dans un souci d'auditabilité des comptes séparés, elle a préféré écarter ce type de valorisation pour les prestations internes.

3.6. Concernant les modifications des règles de séparation comptable

3.6.1. Résumé des contributions

Hormis les contributeurs qui partagent les propositions formulées par l'Autorité, un contributeur a également proposé que :

- Les modifications des règles de séparation comptables ne puissent intervenir qu'après une durée minimale de mise en œuvre des règles validées par l'Autorité,
- Les modifications des règles de séparation comptables fassent également l'objet d'une évaluation a posteriori afin de vérifier que les objectifs annoncés ont été effectivement atteints. Si les objectifs affichés n'étaient pas atteints, l'Autorité devrait pouvoir enjoindre à l'opérateur d'annuler les modifications incriminées.

3.6.2. Prise en considération

L'Autorité rappelle que les règles de séparation comptable doivent correspondre à des principes généraux peu susceptibles d'évolutions. Toutefois, des modifications légitimes, comme un changement de périmètre suite à la cession d'une branche d'activité par l'opérateur, peuvent intervenir à tout moment et nécessiter une modification en conséquence des règles de séparation comptable.

4. SUR LE FORMAT ET L'APPROBATION DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE

4.1. Résumé des contributions

- Format

Dans sa consultation publique, l'Autorité précisait ses attentes en termes de règles de séparation comptable. Un contributeur répond en précisant que le format des règles de séparation comptable est défini par l'opérateur en application de l'article L.2133-4 du code des transports.

A l'opposé, un autre contributeur regrette que l'Autorité ne soit plus aussi prescriptive en termes de format que dans ses lignes directrices publiées en octobre 2015 et ne reprenne plus la demande d'un « document général » et de « documents particuliers ».

- Approbation

Un contributeur rappelle que le code des transports prévoit que l'Autorité approuve les règles de séparation comptable qui lui sont soumises, puis contrôle leur correcte application dans un second temps. Cette vérification se ferait à l'initiative de l'Autorité, qui devrait adopter et notifier à l'opérateur toute demande d'audit.

La question de la communication de ces règles de séparation comptable, une fois approuvées, à des tiers comme les Autorités organisatrices est posée par un contributeur. Un répondant rejette toutefois l'idée d'une communication de ces règles à des tiers.

4.2. Prise en considération

- Format

L'Autorité a souhaité, dans le cadre de cette décision, mettre l'accent sur les demandes portant sur le contenu des règles de séparation comptable. En termes de format, elle a précisé ses attentes en termes de besoin de concision et de simplicité.

- Approbation

L'Autorité entend effectivement se prononcer sur les règles qui lui seront soumises par les opérateurs et rappelle la nécessité pour cela d'énoncer des principes généraux clairs et répondant aux objectifs de la séparation comptable. L'effectivité de l'application de ces règles et principes généraux fera ensuite l'objet de contrôles, par le biais d'audits externes ou par les services de l'Autorité.

Lorsqu'elle sera amenée à se prononcer sur les règles de séparation comptable soumises à son approbation, elle appréciera, en fonction du contenu du document qui lui sera transmis, les éventuels éléments relevant de secrets protégés par la loi et qui ne pourront, à ce titre, pas faire l'objet d'une publication.

5. SUR LE FORMAT, L'AUDIT ET LA PUBLICATION DES COMPTES SEPARES

5.1. Résumé des contributions

- Format des comptes séparés

Dans sa consultation publique, l'Autorité précisait que les comptes séparés devraient assurer une parfaite transparence pour les tiers et devraient à ce titre correspondre à des comptes complets, comprenant de fait non seulement un bilan et un compte de résultat mais également des annexes détaillées. Cette compréhension de comptes séparés comme un ensemble indissociable de ces trois documents est confortée par un contributeur. Plusieurs contributions proposent par ailleurs de compléter les informations contenues dans les annexes, pour y ajouter les engagements hors bilan notamment.

En revanche, un contributeur rappelle que le code des transports, ainsi que les décrets et arrêtés qui précisent ses propres obligations en termes d'élaboration et de publication des comptes séparés, n'exigent pas la production d'annexes. De fait, même s'il accepte de transmettre à l'Autorité les informations demandées au titre de l'annexe, il n'envisage pas de publier d'annexes à ses comptes séparés.

- Audit des comptes séparés

La demande de l'Autorité de faire auditer ses comptes séparés par l'opérateur a soulevé de nombreuses remarques des contributeurs.

La question du coût de cet audit a été soulevée : par un opérateur qui indique que son organisation complexe donnerait lieu à des travaux d'audit longs et de fait très coûteux, par un autre contributeur qui s'inquiète de l'éventuel coût difficile à assumer pour un nouvel entrant.

Dans la mesure où ces audits seraient effectués par un auditeur externe, des contributeurs s'interrogent sur leur indépendance et sur le niveau de garantie de leurs conclusions. Ils proposent que le choix du prestataire soit validé par l'Autorité ou que le coût soit pris en charge par elle. Une demande est également formulée de voir les parties prenantes, comme les Autorités organisatrices, impliquées dans la définition et les conclusions de ces audits.

Enfin, un contributeur indique qu'un audit approfondi des flux de facturation entre activités, impliquant le contrôle du coût des unités d'œuvre en comptabilité analytique, n'entre pas dans le champ des travaux des commissaires aux comptes.

- Publication des comptes séparés

Plusieurs Autorités organisatrices soutiennent la demande de l'Autorité de la transmission des comptes séparés au concédant.

A l'inverse, pour un répondant, les textes actuels n'exigent pas une telle communication et les concédants ne peuvent recevoir que les comptes d'exploitation et de lignes tels que définis par les conventions.

5.2. Prise en considération

- Format des comptes séparés

Par sa demande de comptes séparés complets, l'Autorité ne va pas à l'encontre des exigences du code des transports mais complète celui-ci. Elle rappelle la nécessité d'une information financière complète pour les activités séparées qui ne saurait être apportée sans les annexes. Dans la mesure où la directive 2012/34/UE n'impose toutefois pas la publication d'annexes aux opérateurs, l'Autorité estime que pour ne pas faire peser de contraintes supplémentaires sur les seuls opérateurs en France, seuls les bilans et comptes de résultat doivent faire l'objet d'une publication. Les comptes comprenant des annexes sont toutefois communiqués par les opérateurs à l'Autorité.

- Audit des comptes séparés

L'Autorité rappelle en premier lieu sa demande de règles de séparation comptable, et partant d'un processus de séparation comptable, simples et auditables. Les travaux des auditeurs sont proportionnels à la complexité du système à analyser.

Les travaux d'audit permettant de s'assurer de la correcte application des règles de séparation comptable ne rentrent effectivement pas dans le cadre normé des travaux menés par les commissaires aux comptes des opérateurs. Ils peuvent toutefois faire l'objet de missions spécifiques par les commissaires aux comptes ou tout autre auditeur externe, dont le champ est défini dans la lettre de mission signée avec l'opérateur.

Afin de répondre à l'interrogation relative à l'indépendance des audits réalisés, l'Autorité a intégré dans la décision adoptée une validation préalable de sa part de la lettre de mission correspondante.

- Publication des comptes séparés

L'Autorité observe que, s'agissant des services d'intérêt régional, l'article 18 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 prévoit que le rapport transmis par SNCF Mobilités aux autorités organisatrices de transport comprend notamment « *[l]e compte annuel de résultat d'exploitation établi conformément aux règles comptables approuvées par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières dans les conditions prévues à l'article L. 2133-4 du code des transports, sauf si la convention en dispose autrement* ».

Ainsi, les autorités organisatrices de transport ont la possibilité de solliciter la communication des comptes établis en application de l'article L. 2144-2 du code des transports. Dans ce cadre, les concédants pourraient disposer des comptes séparés.

6. SUR LES MESURES TRANSITOIRES ET LA QUESTION GENERALE

6.1. Résumé des contributions

La demande de l'Autorité d'être saisie de règles de séparation comptable par les opérateurs dans un délai de 6 mois après l'adoption du nouveau dispositif, avec la transmission de comptes séparés pour l'année 2017 au plus tard au 31 août 2018, a suscité des réactions opposées.

Un contributeur souligne la difficulté à modifier ses règles de séparation comptable dans des délais si restreints, du fait de la nécessité pour lui de procéder à des changements profonds en termes d'organisation et de systèmes d'information. Ce contributeur envisage d'être en capacité de transmettre à l'Autorité un dossier de séparation comptable pour le 30 juin 2020, accompagné des comptes séparés au 31 décembre 2019.

D'autres contributeurs jugent au contraire les délais proposés en consultation publique trop importants et souhaitent se voir communiquer les comptes séparés avant le 30 juin de chaque année, de manière à en prendre connaissance avant l'adoption de leurs comptes administratifs. Ils demandent aux opérateurs concernés d'anticiper le choix de l'auditeur externe, de manière à pouvoir réduire ces délais.

Un contributeur propose d'assortir le calendrier prévu par l'Autorité d'astreintes dissuasives par mois de retard dans la transmission des documents.

6.2. Prise en considération

L'Autorité rappelle que ses demandes en termes de séparation comptable ne viennent que préciser le code des transports et ses propres lignes directrices adoptées en octobre 2015. Par ailleurs, ces demandes restent relatives à des affectations et des flux comptables et ne doivent pas nécessairement s'accompagner de modifications organisationnelles.

L'Autorité rappelle donc sa demande de se voir transmettre des règles de séparation comptable dans un délai de six mois à compter de l'homologation de la décision ainsi qu'une première application de ces règles aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018, ce qui correspond à une communication des comptes séparés pour l'année 2018 au plus tard au 30 juin 2019.

ANNEXES – CONTRIBUTIONS RECUES



SNCF Mobilités
Direction Financière

*Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [•••] ou [fourchette]*

**REPONSE DE SNCF MOBILITES A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARAFER
CONCERNANT LE PROJET DE REFONTE DES LIGNES DIRECTRICES DU 13 OCTOBRE
2015 RELATIVES A L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 2133-4 DU CODE DES
TRANSPORTS RELATIF AUX REGLES DE SEPARATION COMPTABLE.**

Paris, le 30 juin 2017

SOMMAIRE :

I.	CONTEXTE P.1/21 :	3
II.	CADRE LEGAL DE LA SEPARATION COMPTABLE (PAGES 2 A 10/21) :	3
III.	Règles de séparation comptable : (pages 10 à 17/21)	4
1.	Principes généraux de séparation comptable (Point 34 pages.10 et 11/21	4
2.	Périmètres de séparation comptable (points 35 à 38 page11 à 12/21):	7
3.	Règles d'imputation comptable	7
4.	Principes régissant les relations financières entre les activités :	12
5.	Modifications des règles de séparation comptable	13
IV.	FORMAT ET APPROBATION DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE	14
V.	FORMAT, AUDIT ET PUBLICATION DES COMPTES SEPARES :	14
1.	Format des comptes séparés	14
2.	Audit des comptes séparés :	15
3.	Publication des comptes séparés	16
VI.	MESURES TRANSITOIRES :	17
VII.	ANNEXE :	18

La présente note reprend les analyses et observations de SNCF Mobilités afférentes à la consultation publique lancée le 30 Mai 2017 par l'ARAFER, relative à l'évolution de ses lignes directrices de séparation comptables du 13 octobre 2015.

A titre liminaire, SNCF Mobilités souhaite souligner que le délai court de la consultation (4 semaines), laquelle intervient de surcroît dans une période de forte activité liée à la clôture semestrielle, contraste avec la complexité des sujets soulevés par le régulateur. SNCF Mobilités n'a donc pas pu investiguer au fond l'ensemble des propositions, et s'est attachée à mettre en exergue les interrogations et difficultés de mise en œuvre les plus immédiates.

SNCF Mobilités se félicite de manière générale des présentes lignes directrices qui permettent de faire évoluer la doctrine en termes de séparation comptable relative au secteur ferroviaire. Une fois adoptées par l'Autorité, ces nouvelles lignes directrices permettront de stabiliser et de pérenniser les attentes de l'Autorité, tant sur le fonds que sur la forme, garantissant ainsi la pertinence des réponses des opérateurs.

Elle souscrit aux principes soulignés par l'Autorité qui sous-tendent cette actualisation : Pérennité, Transparence, Homogénéité et Auditabilité. Ces principes inspirent au demeurant les règles de gestion internes de SNCF Mobilité qui président pour l'heure au découpage des comptes séparés.

Les réserves, difficultés et contre-propositions mises en exergue tiennent principalement à trois facteurs :

- Le **respect de l'équité concurrentielle** ; s'il est entendu que la séparation comptable doit traduire les principes d'homogénéité, de non distorsion de concurrence, son application ne doit pas conduire à placer a contrario les activités rattachées à l'opérateur historique en situation d'inéquité par rapport à de nouveaux entrants ; ceci est souligné en plusieurs points d'application (le § 9 qui prescrit l'existence possible de tarifs internes plus élevés que les tarifs externes, ou encore le rattachement aux activités de l'intégralité des passifs sociaux en constituent des illustrations) ;
- La **complexité –voire dans certains cas- l'impossibilité de mise en œuvre de certaines prescriptions afférentes à l'imputation directe** des charges, produits et comptes de bilans du fait notamment du caractère non sécable de certains postes, et de l'unité juridique de l'EPIC ; SNCF Mobilités souhaite rappeler que l'unité juridique des activités de l'EPIC est une prescription légale qui s'impose à l'opérateur historique ;
- Les dispositions législatives et réglementaires existantes, traduction des paquets ferroviaires, qui encadrent et précisent d'ores et déjà le **format et les obligations de communication afférentes aux comptes séparés**.

I. CONTEXTE P.1/21 :

Ainsi que rappelé en première page de la consultation, *« l'Autorité approuve (...) les règles, périmètres et principes qui sont proposées par les opérateurs dès lors que ceux-ci ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence ».*

Dans ce contexte, il convient de préciser que, même si SNCF Mobilités fera ses meilleurs efforts pour respecter les lignes directrices de séparation comptable adoptées par l'Autorité, la décision adoptant les lignes directrices ne pourra être prescriptive en l'état.

II. CADRE LEGAL DE LA SEPARATION COMPTABLE (PAGES 2 A 10/21) :

SNCF Mobilités se félicite des présentes lignes directrices qui permettent de faire évoluer la doctrine en termes de séparation comptable relative au secteur ferroviaire. Une fois adoptées par l'Autorité, ces nouvelles lignes directrices permettront de stabiliser et de pérenniser les attentes de l'Autorité tant sur le fonds que sur la forme et de garantir la pertinence des réponses des opérateurs.

Concernant les précédentes saisines de SNCF Mobilités, bien que l'Autorité considère dans la présente consultation publique que les règles de gestion internes ne peuvent plus être utilisées pour la séparation comptable (cf. point 21) du fait de leur complexité consécutive à l'organisation interne, SNCF Mobilités souhaite rappeler que les dossiers de séparation comptable précédemment approuvés par l'Autorité démontrent la possibilité pour un opérateur de s'appuyer sur des règles de gestion internes pour faire approuver sa séparation comptable. Ainsi, les nouvelles règles de séparation comptable seraient dans notre compréhension des règles basées sur les règles de gestion internes qui définissent les prix de cession interne et règle de répartition entre activités séparées de l'EPIC SNCF Mobilités. Les prix de cession internes sont établis selon le principe que le prix de cession interne doit être analogue au prix de cession externe¹ en opposition avec les éléments développés au point 9 de la présente consultation.

SNCF Mobilités souhaite aussi attirer l'attention de l'Autorité sur le fait que le projet de refonte soumis à consultation induit des modifications structurelles significatives, tant au niveau des systèmes d'information de l'entreprise que de son organisation opérationnelle susceptibles d'engendrer des travaux et surcoûts significatifs. A ce titre, SNCF Mobilités invite l'Autorité à **accorder des délais de mise en œuvre plus compatibles avec l'activité complexe de SNCF Mobilités.**

L'Autorité souligne dans sa consultation les difficultés rencontrées lors de l'instruction des dossiers de séparation comptable, insistant sur les explications complexes et les longs délais de transmission des informations. Cette complexité et ce délai trouvent leur origine dans une réalité elle-même complexe, liée à la coexistence de métiers industriels et de service imbriqués (gestion de l'escalier, transporteur ferroviaire, maintenance du matériel roulant, gestion de patrimoine,...) dans un cadre d'unité juridique résultant d'une volonté du législateur. Pour autant, SNCF Mobilités tient à rappeler qu'elle a mis en œuvre les moyens nécessaires pour répondre aux demandes de l'Autorité dans le cadre des saisines successives depuis 2015. Les réponses de SNCF Mobilités aux travaux d'instruction de l'ARAFER sont présentées en annexe : près de 120 documents transmis en réponse représentant

¹ C'est notamment ce que préconise l'ARCEP, comme principe fondamental de non-discrimination dans sa lettre 59 relative au calcul des coûts.

près de 2600 pages. SNCF Mobilités prend acte de ce que l'Autorité (cf. point 22 page 9/21) ne souhaite plus obtenir d'informations sur l'organisation interne des opérateurs concernés par la séparation comptable, contrairement aux exigences formulées dans les lignes directrices applicables et publiées en octobre 2015 et reprises au point 15 de la présentation consultation publique (p.8/21).

La complexité de l'organisation de l'EPIC SNCF Mobilités et notamment de ses métiers se traduit par des modèles statistiques imbriqués (points 31 et 32), à l'image de la facturation de l'énergie électrique. La vérification de ces modèles ne peut être intégrée aux travaux d'audit des commissaires aux comptes afférents à l'attestation de concordance sur les comptes dissociés de gestion sans surcoût et délais important pour l'établissement de la dite attestation ; ces modèles statistiques sont toutefois peu nombreux et restreints à certaines facturations internes. Cette limite à leurs travaux avait d'ailleurs été mise en exergue par les commissaires aux comptes eux-mêmes, lors d'une réunion organisée à l'initiative de SNCF Mobilités pour la Direction Financière de l'ARAFER fin 2014. Cette réunion avait permis à l'ARAFER de confirmer que ces limitations n'avaient pas d'impact sur les décisions d'approbation ou de non approbation de la séparation comptable qui avaient été rendues à fin décembre 2014. **Un processus identique pourrait être proposé aux services de l'ARAFER afin d'apporter l'assurance nécessaire à l'Autorité que tout risque quant à la mauvaise application des règles est nul.**

S'agissant des points 25 et 30, SNCF Mobilités rappellera que les conventions signées avec les Autorités Organisatrices (AO) relèvent de dispositifs contractuels (du fait que ces contrats ne sont pas exécutés en régie) et non du périmètre des règles de séparation comptable. A titre d'illustration, si la séparation comptable s'attache à dissocier comptablement les comptes des installations de service de maintenance du matériel ferroviaire roulant, il n'en est pas de même des conventions AO dont les dispositions contractuelles s'imposent aussi bien au transport ferroviaire de voyageurs et aux services nécessaires à la réalisation de cette prestation (soit la maintenance du matériel ferroviaire roulant). **SNCF Mobilités considère en conséquence que la transmission détaillée des comptes séparés aux AO serait facteur de confusion plus que de clarté.**

III. Règles de séparation comptable : (pages 10 à 17/21)

1. Principes généraux de séparation comptable (Point 34 pages.10 et 11/21)

Question 1 :

« D'autres principes généraux vous semblent-ils devoir être ajoutés pour répondre aux objectifs de la séparation comptable exposés au 1.2 du présent document ? »,

Réponse de SNCF Mobilités

Ainsi que formulé en préambule, SNCF Mobilités partage avec l'ARAFER la nécessité de se conformer aux principes de Pérennité, Transparence, Homogénéité et Auditabilité, par ailleurs retenus dans ses règles de gestion internes.

SNCF Mobilités ne souhaite pas ajouter de principes complémentaires, mais souhaite préciser la définition qui en est donnée par l'ARAFER.

Concernant le **principe de « stabilité »** SNCF Mobilités propose d'y substituer celui de « **pérennité** ». En effet, la stabilité évoque plus la stabilité des montants alors que la pérennité évoque plus une permanence des méthodes. Par ailleurs, le principe de pérennité avait déjà été évoqué dans les décisions passées de l'Autorité et il est proposé de le conserver.

Concernant le principe d'« auditabilité », il est mentionné dans le projet de consultation que : « *les règles et méthodes utilisées dans le cadre de l'établissement de la séparation comptable doivent être auditables par un tiers externe* ». Afin de s'assurer que ce principe reste dans le cadre légal de la séparation comptable, SNCF Mobilités souhaite que soit précisé que ces audits sont réalisés à la demande du régulateur. La phrase serait donc formulée ainsi : « *les règles et méthodes utilisées dans le cadre de l'établissement de la séparation comptable doivent être auditables par un tiers externe pour les besoins et à la demande de l'Autorité* » ;

Concernant le **principe d'imputation directe des actifs, passifs, produits et charges**, celui-ci se heurte pour les éléments non directement affectables à l'unité de la personne morale de l'EPIC SNCF Mobilités. **Seule une filialisation des différentes activités séparées permettrait de répondre exactement et parfaitement aux besoins de directisation du régulateur** ainsi qu'à ceux de contractualisation présentés après dans la consultation.

SNCF Mobilités souhaite également souligner que **la mutualisation opérationnelle permet une optimisation de la gestion des coûts et une professionnalisation de la filière générant des gains de qualité**. C'est notamment le cas de la gestion du patrimoine immobilier et des fonctions transverses (la gestion de la trésorerie, des dispositifs centraux, etc.). La mutualisation de ces processus mise en place au sein de SNCF Mobilités permet une gestion plus efficiente des ressources à l'instar des groupes privés autonomes qui ont, de manière analogue, centralisé et mutualisé les processus transverses au sein de filières idoines.

En outre, une directisation systématique des flux et une affectation directe à l'activité majoritaire ne simplifieront les flux que si une activité est fortement majoritaire et que la prestation interne concerne peu de clients internes. En effet, une répartition diffuse à toutes les activités engendrerait une complexité plus grande par rapport aux flux actuels du fait notamment du nombre d'activités séparées au sein de l'EPIC SNCF Mobilités (plus de 30).

Au total, SNCF Mobilités souhaite attirer l'attention de l'Autorité sur les **risques de surcoûts significatifs engendrés par les modifications structurelles qui seront apportées pour satisfaire au principe de directisation systématique**, notamment aux charges de mise en œuvre puis de suivi opérationnel liées aux changements organisationnels et aux évolutions des systèmes d'information.

SNCF Mobilités a mis en œuvre la directisation des flux dès qu'elle apparaissait possible et systématiquement lorsqu'elle était exigée par la législation.

Si SNCF Mobilités ne peut que souscrire à l'objectif de directiser le plus de flux possible vers les activités séparées, une imputation directe systématique des actifs et passifs et des produits et charges telle que présentée par l'ARAFER dans son projet de refonte des lignes directrices modifie dans certains cas l'organisation opérationnelle notamment l'affectation des actifs et passifs.

SNCF Mobilités entend ainsi mettre en exergue 5 exceptions, partielles ou totales, à ce principe

- Les **actifs fonciers et immobiliers** qui sont aujourd'hui inscrits au bilan des comptes de la Direction de l'Immobilier (FT-DI) au sein des Fonctions Transverses de SNCF Mobilités pour les terrains et les bâtiments à l'exception des biens de SNCF Gares & Connexions et de Fret SNCF qui sont les deux autres propriétaires internes. Les terrains et bâtiments ne sont pas inscrits au bilan de l'activité occupante majoritaire. En revanche, les charges et les produits étant comptabilisés dans les comptes des activités séparées concernées, les comptes de résultat de ces activités sont conformes à la séparation comptable.
- Certains **passifs sociaux** liés aux avantages au personnel (rentes Accident du Travail), qui sont aujourd'hui inscrits au bilan des comptes de la BU Protection Sociale (BUPS) du fait de l'unité sociale du Groupe Public Ferroviaire et dont le calcul est mutualisé pour l'ensemble du personnel de l'EPIC SNCF Mobilités.
- Le **personnel des transporteurs intégrateurs** aujourd'hui affecté aux activités de transport ferroviaire de voyageurs mais qui, en application du principe de l'ARAFER de directisation, pourrait être transféré à SNCF Gares & Connexions en fonction de son activité majoritaire.
- Les **charges de structure** couvertes partiellement par la redevance du Corporate SNCF Mobilités et dont le solde est un déficit enregistré dans les comptes des Fonctions Transverses et qui, en application du principe de directisation, serait à réaffecter aux activités séparées. Le pourcentage [appliqué] a été estimé sur la base d'un taux de frais de structure d'un opérateur efficace.
- Le **personnel des exploitants opérationnels des stations-services** (les pompistes) aujourd'hui affectés aux activités de transport ferroviaire de voyageurs et à la direction du Matériel mais, qui, en application du principe de l'ARAFER de directisation, pourrait être transféré à SNCF Combustible en fonction de son activité majoritaire.

SNCF Mobilités souhaiterait que le principe de directisation soit modulé au regard des exigences telles qu'elles que précisées par la loi qui ne requiert ni une directisation systématique des flux ni une affectation de tous les actifs et passifs à l'activité majoritaire. En effet, dans les groupes industriels, un certain nombre de missions transverses notamment la gestion du patrimoine immobilier, sont mutualisées et les éléments bilanciels sont inscrits dans la filiale foncière du Groupe. Le modèle de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités pourrait par conséquent être considéré comme similaire à celui d'entités autonomes, dans la mesure où le montant et l'affectation des charges immobilières est correctement réalisé (au travers d'un mécanisme de loyers).

L'application modulée sur ces différents éléments est détaillée dans les réponses suivantes.

2. Périmètres de séparation comptable (points 35 à 38 page 11 à 12/21):

Question 2 : Périmètres de séparation comptable

« Ces propositions relatives aux périmètres de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ? »,

Concernant la définition des périmètres comptables, SNCF Mobilités se félicite que l'Autorité considère au point 36 inutile de les préciser au motif que la loi est suffisante à cet égard.

SNCF Mobilités souscrit à la proposition du régulateur. Les obligations légales en termes de périmètres des comptes séparés, de format et modalités de publication de ces comptes séparés sont suffisamment claires et détaillées dans les textes (le code des Transports, le décret 2015-138 et l'arrêté du 25 juin 2015) et il convient d'en adopter une interprétation littérale.

Cette nouvelle définition des périmètres constitue une avancée notable par rapport aux lignes directrices précédentes du 13 octobre 2015².

Cependant, le principe d'affectation directe des actifs et passifs et des charges et produits à ces périmètres de séparation comptable est à moduler des points vus en réponse à la question n° 1.

3. Règles d'imputation comptable

Questions 3 – Règles d'imputation comptable

3.1. Le principe de l'affectation directe appelle-t-il des remarques de votre part ?

3.2. La répartition des éléments non affectables comme les frais de structure appelle-t-elle des remarques de votre part ?

3.3. La prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement des activités comptablement séparées et pour la détermination du taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée appelle-t-elle des remarques de votre part ?

3.4. La proposition de calculer l'impôt sur les sociétés pour chaque activité prise individuellement appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Réponse à la question 3.1 : Le principe de l'affectation directe appelle-t-il des remarques de votre part ?

L'application du **principe d'affectation directe** se heurte aujourd'hui à l'unité de personne juridique de l'EPIC SNCF Mobilités évoqué précédemment. SNCF Mobilités souhaite une application modulée sur les éléments suivants.

- **Les actifs fonciers et immobiliers qui sont aujourd'hui inscrits au bilan des comptes de la Direction de l'Immobilier** (FT-DI) au sein des Fonctions Transverses de SNCF Mobilités pour les

² Décision n°2015-035 relative aux lignes directrices de séparation comptable adoptées le 13 octobre 2015

terrains et les bâtiments à l'exception des biens de SNCF Gares & Connexions et de Fret SNCF qui sont les deux autres propriétaires internes. Les terrains et bâtiments ne sont pas inscrits au bilan de l'activité occupante majoritaire. En revanche, les charges et les produits étant comptabilisés dans les comptes des activités séparées concernées, les comptes de résultat de ces activités sont conformes à la séparation comptable.

Afin de permettre une meilleure compréhension de la séparation comptable jugée trop complexe par l'Autorité, et bien qu'aucune obligation légale, dans nos analyses juridiques³, ne l'impose, SNCF Mobilités propose de réaffecter les actifs fonciers et immobiliers concernant les installations de service uniquement (soit les stations-services et les centres d'entretien) dans les comptes des activités majoritairement occupantes exploitant le centre d'entretien du matériel roulant.

La réaffectation de ces actifs génèrera :

- Lors de la mise en œuvre, des surcoûts financiers, consécutifs aux nécessaires évolutions des systèmes d'information, et des délais complémentaires pour les travaux de détournement et la mise en place de contrat de mandat de gestion immobilière ainsi que la conduite du changement quant au transfert des obligations propriétaires entre activités séparées de SNCF Mobilités (les obligations étant toujours portées par l'entité juridique SNCF Mobilités),
- Des surcoûts financiers récurrents en régime de croisière, liés aux différentes études d'impacts à mener notamment sur les systèmes d'information et sur la « décentralisation » des centres de décisions.

En outre, la mise en œuvre totale et définitive du transfert des actifs immobilisés ne pourra intervenir **avant le 01/01/2020** car 2 ans seront nécessaires pour garantir la réussite d'un tel projet.

➤ **Certains passifs sociaux liés aux avantages au personnel (rentes Accident du Travail, qui sont aujourd'hui inscrits au bilan des comptes de la BU Protection Sociale** (BUPS) du fait de l'unité sociale du Groupe Public Ferroviaire dont le calcul est mutualisé pour l'ensemble du personnel de l'EPIC SNCF Mobilités.

Comme expliqué dans une note spécifique transmise aux services de l'ARAFER, ces passifs sont à cotisations libératoires et proviennent notamment du fait de l'unité du statut du personnel cheminot et de la particularité de l'EPIC SNCF Mobilités qui est son propre assureur.

Le fait de facturer une cotisation libératoire ne fausse pas l'image financière des comptes dissociés de gestion. En effet, dans le cas de sociétés externes, les avantages du personnel font souvent l'objet d'un contrat avec une compagnie d'assurance, de réassurance ou une caisse ; seules les cotisations versées à ces organismes externes sont enregistrées en charges sur l'exercice au titre duquel elles sont encourues et aucun passif actualisé long terme n'est constaté. Dans le cas de l'EPIC SNCF Mobilités, le statut des agents est lié à la spécificité du statut d'EPIC et du Code des Transports : l'EPIC SNCF Mobilités est son propre assureur. Seule l'entité Protection Sociale reflète l'activité de

³ Cf. Analyse juridique présentée en réponse à la question 4 de la mesure d'instruction n°3 des services de l'ARAFER.

cette caisse, qui serait externalisée dans le cas d'un nouvel entrant. Les activités séparées présentent donc dans leurs comptes des flux similaires à ceux qui seraient comptabilisés s'ils s'agissaient d'entités juridiques banalisées. Compte tenu de ce qui précède, il n'apparaît donc pas pertinent d'un point de vue de l'analyse financière d'afficher ces passifs liés aux avantages du personnel dans les comptes des activités séparées.

En outre, le calcul de ces avantages du personnel est complexe et résulte de tables statistiques et d'hypothèses actuarielles mutualisées au niveau de la personne juridique de l'EPIC. L'affectation aux séparées nécessiterait d'identifier des clés de répartition, exercice actuariel particulièrement complexe et arbitraire, entraînant un risque de non attestation des commissaires aux comptes ou un défaut d'auditabilité.

Au total, l'affectation des passifs sociaux aux comptes des activités séparées se heurterait aux deux principes posés par l'ARAFER de non-discrimination (une entreprise ferroviaire tierce n'ayant pas son bilan grevé par les mêmes passifs) et d'auditabilité (impossible) ; SNCF Mobilités n'est favorable à leur directisation au passif des comptes séparés des activités.

Réponse à la question 3.2 : La répartition des éléments non affectables comme les frais de structure appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'application de ce **principe d'affectation indirecte** au sein de l'EPIC SNCF Mobilités induit trois problématiques significatives :

- **Le personnel des transporteurs intégrateurs** aujourd'hui affectés aux activités de transport ferroviaire de voyageurs mais qui, en application du principe de l'ARAFER de directisation, pourrait être transféré à SNCF Gares & Connexions en fonction de son activité majoritaire.

Il n'est pas possible d'affecter chaque agent individuellement à l'activité majoritaire sans réaliser une analyse préalable, la mesure entre les différentes tâches souvent imbriquées (escale, distribution, management) n'étant pas retracées dans les systèmes d'information.

L'affectation du personnel à SNCF Gares & Connexions suppose en conséquence de mettre en place des feuilles de temps individuelles et de réaliser une analyse précise permettant d'affecter les agents concernés à SNCF Gares & Connexions. Les réaffectations ne pourront être réalisées qu'après le délai nécessaire d'analyse et le processus devra s'inscrire dans le calendrier des instances de gouvernance (IRP, Conseil d'administration, etc.).

Par ailleurs, il convient de noter que l'affectation pourrait être réalisée en fonction des équipes opérationnelles et non par agents afin de ne pas mettre en risque la réalisation de la prestation sur le terrain. A ce stade, SNCF Mobilités estime que les catégories de personnel qui pourraient être concernées par ce transfert éventuel seraient celles affectées aux gares majeures de catégorie A.

SNCF Mobilités propose de démarrer les travaux de « détournage » sur ces gares A, afin de réaliser les transferts d'équipes en respectant les prérequis en terme de logique opérationnelle, de responsabilités, de domaine de compétence et les calendriers des instances représentatives du

personnel. Toutefois, il s'agit d'un projet structurant et il n'apparaît pas possible d'avoir une mise en œuvre dès l'exercice 2017, **deux ans étant nécessaires pour les travaux de détournage et le transfert** des personnels.

- **Le personnel des exploitants opérationnels** des stations-services (les pompistes) aujourd'hui affecté aux activités de transport ferroviaire de voyageurs et à la direction du Matériel mais, qui, en application du principe de l'ARAFER de directisation, pourrait être transféré à SNCF Combustible en fonction de leur activité majoritaire. La réaffectation présente des contraintes similaires à celle présentée au point précédent.

Cependant, la réalisation d'un plein par un agent n'est identifiable que dans les seuls cas où l'engin n'est pas équipé d'une puce. Dans la majorité des cas, cela ne permet donc pas d'identifier la personne ayant réalisé les pleins. Il faudrait une modification fonctionnelle de l'outil de suivi, pour des délais et des coûts non estimés à ce jour. En pratique, la moyenne de [moins de 40%] par agent pour des missions consacrées à l'activité de SNCF Combustible rend peu probable le fait qu'un agent consacre la majorité de son temps à la délivrance du combustible.

Pour information, il y a actuellement, [plusieurs centaines de] pompistes recensés et [quelques centaines d']ETP facturés à SNCF Combustible. **SNCF Mobilités propose là aussi de mener des travaux pour identifier si, au sein de ces [...] pompistes certains personnels réalisant majoritairement leur activité au titre de cette activité pourraient être ré-affectés directement à SNCF Combustible.**

- **Les charges de structure** couvertes partiellement par la redevance du Corporate SNCF Mobilités et dont le solde est un déficit enregistré dans les comptes des Fonctions Transverses et qui, en application du principe de directisation, serait à réaffecter aux activités séparées. Le pourcentage [appliqué] a été estimé sur la base d'un taux de frais de structure d'un opérateur efficace.

Les fonctions transverses présentent un déficit au titre de la couverture des charges par la redevance [...] en 2016. L'application d'une facturation sur la base du coût complet revient à accroître la facture des activités séparées à hauteur du déficit constaté sur les fonctions transverses.

Comme expliqué précédemment à l'Autorité, il existe systématiquement des coûts « échoués » correspondant à des coûts non affectables du fait de dispositifs transverses. Ces coûts sont supérieurs à ceux supportés par un nouvel entrant (sécurisation de l'accès aux emprises, dispositifs transverses tels que « passerelles », prise en charge des départs volontaires, acquisitions externes, etc.)

Au demeurant, il n'apparaît pas équitable que les activités en concurrence supportent des frais qu'un nouvel entrant n'aurait pas à subir. A titre d'illustration dans le transport ferroviaire de marchandises, le benchmark réalisé sur la base des données publiées et sous réserve de leur correcte présentation, Fret SNCF est facturé des frais de structure à hauteur de [plus de 1,5%] de son chiffre d'affaires à fin 2015 alors que le taux de frais de structure enregistré dans les comptes de ECR n'est

que de [moins de 1%] en 2015⁴. Cette comparaison de Fret SNCF souligne que la redevance appliquée actuellement reflète la fourchette haute des pratiques de marché.

SNCF Mobilités prend toutefois acte de la demande de l'Autorité :

- De directiser au maximum les factures de redevance et notamment la facture de redevance provenant de l'EPIC SNCF et
- De mettre davantage en adéquation les clés de répartition avec les prestations réalisées (basées sur les effectifs et le chiffre d'affaires)

Une mise en œuvre partielle des préconisations sur le périmètre des coûts affectables sera donc mise en œuvre dès l'exercice 2018 suite aux travaux qui vont débiter et dont les conclusions seront présentées à vos équipes.

Réponse à la question 3.3 : La prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement des activités comptablement séparées et pour la détermination du taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée appelle-t-elle des remarques de votre part ?

D'une manière générale, SNCF Mobilités rejoint la proposition du régulateur sur le fait que les risques propres à chaque activité permettent de déterminer le *gearing* d'une activité. En effet, la pondération entre fonds propres et endettement reflète les niveaux de risques intrinsèques des activités séparées et permettent de déterminer les niveaux de taux financier (cf. point 49) ainsi que le niveau de dette financière pouvant être allouée. Les besoins de financement des activités sont alors naturellement couverts du fait de l'équilibrage du bilan. Ainsi, dans la phrase du point 49 nous proposons de supprimer de « *tenir compte des besoins spécifiques de chacune des activités* ».

SNCF Mobilités souhaite indiquer à l'Autorité que certaines activités autonomes concurrentes ne pourraient soutenir certaines activités comme évoqué au point 50 qui sont déficitaires de manière significative et cela depuis plusieurs années comme c'est le cas de certaines activités intégrées à l'EPIC SNCF Mobilités (cas de Fret SNCF et SNCF Intercités). De ce fait, il est proposé à l'Autorité de modifier la phrase suivante pour tenir compte des éléments ci-dessus : « A ce titre, le niveau de capitalisation des activités devrait être déterminé de manière à être le reflet d'activités pérennes et pouvant faire face aux risques d'exploitation en particulier en permettant le financement des investissements et l'exploitation courante de l'activité. Ainsi, une activité ne pourrait durablement présenter une capitalisation négative ou nulle. »

SNCF Mobilités souhaite indiquer que le versement de dividendes ne doit pas obérer le niveau de risque de l'activité. La capacité de financement des investissements futurs étant assurée par le niveau de performance de l'activité. Une entreprise indépendante intégrée dans un Groupe se soumet aux règles de ce Groupe en matière de versements de dividendes. Ainsi, il conviendrait de modifier la phrase du point 52 en ce sens.

⁴ Selon les chiffres déposés par ECR au Registre du commerce et des sociétés : Management fees facturés par la DB de 1 208 328,69 € pour un chiffre d'affaires net de 197562891,10 € (pages 8 et 10 du détail des comptes).

Si SNCF Mobilités s'accorde sur le fait que le niveau de capitalisation d'une activité séparée déséquilibrée doit être revu sur une fréquence à définir comme indiqué au point 53, Il semble important de préciser qu'il faut tenir compte des contraintes légales notamment en ce qui concerne les activités en concurrence ne pouvant bénéficier d'aides d'Etat.

Réponse à la question 3.4 : La proposition de calculer l'impôt sur les sociétés pour chaque activité prise individuellement appelle-t-elle des remarques de votre part ?

La proposition de l'Autorité convient et correspond au traitement de SNCF Mobilités.

4. Principes régissant les relations financières entre les activités :

Questions 4 – Principes régissant les relations financières entre les activités

4.1. Les propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités appellent-elles des remarques de votre part ?

4.2. D'autres méthodes de valorisation vous semblent-elles pouvoir être retenues dans le cadre des protocoles régissant les relations financières entre les activités ? Si oui, en quoi permettraient-elles de répondre aux objectifs de séparation comptable présentés au 1.2 de ce document ?

Réponse à la question 4.1 : Les propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités appellent-elles des remarques de votre part ?

SNCF Mobilités souhaiterait que la définition du coût complet au point 63 soit précisée notamment en ce qui concerne la nature des charges à intégrer telle que présentée au point 39 afin de garantir une adéquation aux besoins de l'Autorité en termes de séparation comptable.

Si SNCF Mobilités comprend le besoin du régulateur de mettre en place des contrats tels que ceux qui pourraient être conclus avec un tiers externe (point 65), un tel dispositif au sein de l'EPIC SNCF Mobilités pour tous les flux internes est chronophage, coûteux du fait des nombreux flux et de nombreux établissements et privé de force juridique au sein d'une même personne morale. A titre d'exemple, il existe plus de 3 000 baux internes sur des occupations de bâtiments tertiaires.

Par ailleurs, ce dispositif décentralisé sur l'ensemble des activités et du territoire induit un risque de non homogénéité des traitements entre activités séparées. Afin de garantir un traitement homogène et un contrôle efficient de l'application des règles de séparation comptable et des règles de gestion interne, **SNCF Mobilités propose à l'Autorité de simplifier le processus en s'appuyant sur :**

- **le processus budgétaire validé par le Conseil d'Administration qui permet de valider les montants, la durée et les parties prenantes et**
- **un référentiel de règle de séparation comptable et de règles de gestion interne validé par les instances de gouvernance de SNCF Mobilités permettant de définir et diffuser à l'ensemble des acteurs concernés les modalités de définition de la valorisation de la prestation et les mécanismes de régularisation.**

Ce dispositif pourrait être transmis à l'Autorité afin qu'elle s'assure de sa conformité avec les lignes de séparation comptable.

SNCF Mobilités s'accorde sur la mise en place d'un mécanisme homogène qui permet de régulariser la valorisation retenue sur le coût complet comptable lorsque des données budgétaires sont utilisées. Ce mécanisme indiqué au point 68 serait donc appliqué à toutes les activités y compris les activités régulées via un compte de régularisation par exemple.

SNCF Mobilités a mis en place un mécanisme de régularisation pour la majorité des prestations internes à l'EPIC, calqué sur celui pratiqué entre deux entreprises indépendantes ; à la conclusion d'un marché, le client s'engage sur son volume et le fournisseur s'engage sur la tarification de sa prestation. Ainsi, en cas de non-respect du volume commandé :

- A la baisse, des pénalités sont appliquées par le fournisseur au client pour dédit de commandes ;
- A la hausse, une facturation additionnelle sera émise au titre des volumes complémentaires traités.

Dans le cas où le fournisseur a mal estimé les charges, il conserve le résultat lié à son estimation (profit ou perte).

De manière analogue, le traitement des écarts entre activités séparées prévoit que les écarts de prix sont à la charge du prestataire tandis que les écarts sur les volumes sont à la charge du client.

Réponse à la question 4.2 : D'autres méthodes de valorisation vous semblent-elles pouvoir être retenues dans le cadre des protocoles régissant les relations financières entre les activités ? Si oui, en quoi permettraient-elles de répondre aux objectifs de séparation comptable présentés au 1.2 de ce document ?

Comme indiqué au point 25 de la présente consultation, **SNCF Mobilités souhaiterait que le prix de marché soit ponctuellement autorisé dans le cas où la prestation peut s'inscrire dans un cadre de marché et qu'il est dument justifié.** Comme L'Autorité l'indique dans sa note 4 en page 9/21, SNCF Mobilités pense que le « cas de l'immobilier de bureau pourrait, par exemple, s'inscrire dans le cadre d'un marché et faire l'objet de justification, dans le cas où des loyers seraient facturés en interne entre activités comptablement séparées ». Cette valorisation permettrait alors de garantir l'absence de pratique de prix d'évictions par rapport à un opérateur entrant.

5. Modifications des règles de séparation comptable

Question 5 – Modifications des règles de séparation comptable

Les propositions relatives aux modifications des règles de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ?

D'une manière générale, SNCF Mobilités rejoint les propositions de l'Autorité sur les principes proposés.

IV. FORMAT ET APPROBATION DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE

Question 6 – Format et approbation des règles de séparation comptable

Les recommandations relatives au format et à l'approbation des règles de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ?

Concernant le **format des règles de séparation comptable (points 71 à 73)**, SNCF Mobilités n'a aucune remarque à formuler. Cependant, SNCF Mobilités tient à rappeler que les dispositions de l'article L. 2133-4 du code des transports prévoient que le format des règles de séparation comptable soit défini par l'opérateur.

Concernant **l'approbation des règles de séparation comptable (points 74 à 77)**, l'Autorité indique au point 75 de sa consultation publique (page 18/21) qu'elle pourra procéder conformément à l'article L. 1264-2 du code des transports à l'audition de toute personne susceptible de contribuer à son information et notamment l'entreprise saisissante. SNCF Mobilités rappelle que ces dispositions sont prévues dans un chapitre consacré aux sanctions administratives et pénales ; l'Autorité ne peut se prévaloir de ces dispositions dans le cadre d'une saisine pour approbation des règles de séparation comptable sur le fondement de l'article L. 2133-4 du code des transports.

V. FORMAT, AUDIT ET PUBLICATION DES COMPTES SEPARES :

Questions 7 – Format, audit et publication des comptes séparés

D'autres éléments vous semblent-ils devoir être intégrés dans les annexes de manière à améliorer la transparence pour les lecteurs des comptes séparés ?

1. Format des comptes séparés

Concernant le **format des comptes séparés (points 78 à 82)**, SNCF Mobilités souhaite formuler les remarques suivantes.

Les obligations légales en termes de format et modalités de publication des comptes séparés sont explicitement détaillées dans le décret n°2015-138 ; les modalités de publications sont précisées dans l'arrêté du 25 juin 2015.

SNCF Mobilités souhaite se tenir au respect de ces dispositions,

- **Que ce soit en termes de format** : ces textes ne prévoient pas que les comptes séparés publiés mentionnent l'approbation ou non des règles de séparation comptable ou disposent d'une annexe.
- **Ou en termes de publication** (dates et lieu de publication). Les modalités arrêtées sont celles de droit commun applicables aux sociétés commerciales. Ainsi, les comptes séparés sont donc à déposer au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) dans un délai d'un mois après le conseil d'Administration qui doit se tenir avant le 30 juin de chaque année pour l'année

écoulée. Les dates d'arrêtés des comptes sont fixées par les instances de gouvernance dans le respect des dispositions légales précitées.

Toutefois, bien que SNCF Mobilités ne publie pas d'éléments annexes aux comptes séparés conformément aux dispositions légales précitées, les éléments demandés par l'Autorité seront fournis à sa demande le cas échéant conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2133-4 du code des transports.

2. Audit des comptes séparés :

Concernant l'**audit des comptes séparés (points 85 à 91)**, SNCF Mobilités souhaite formuler les remarques suivantes :

- Le principe d'audit et d'attestation des comptes des activités séparées a été adopté par SNCF Mobilités dès 2011 pour l'activité SNCF Gares & Connexions puis déployé aux autres activités conformément aux obligations de séparation comptable. Du fait de la complexité de l'EPIC SNCF Mobilités, le coût de ces attestations est significatif.
- SNCF Mobilités n'est pas contre le principe de faire auditer ses comptes séparés et comptes certifiés en normes françaises présenté aux points 87 à 89, mais uniquement une fois que ses règles et principes sont approuvés par l'Autorité et sur demande expresse de l'Autorité lorsque cette dernière souhaite exercer son pouvoir de vérification et de contrôle de l'effectivité de la séparation comptable. En effet, SNCF Mobilités souhaite rappeler que la lecture de l'article L. 2133-4 du code des transports relatif à la séparation comptable semble bien mettre en évidence deux phases :
 - une phase d'approbation des règles, périmètres et principes proposés par les opérateurs
 - une phase de vérification et de contrôle de l'effectivité de la séparation comptable

La phase de vérification et de contrôle est dissociée de la phase d'approbation déclenchée elle suite à une saisine par un opérateur de ses règles et principes. La construction même de l'article L. 2133-4 du code des transports qui contient deux alinéas met en exergue les deux pouvoirs de l'Autorité, à savoir le pouvoir d'approuver des règles et la faculté de vérifier la bonne application des règles approuvées au moyen notamment d'une demande d'accès aux informations nécessaires pour opérer son contrôle.

La première phase étant à l'initiative de l'opérateur saisissant, la deuxième relevant, elle, d'une décision de l'Autorité. Pour l'exercice de cette vérification et de ce contrôle de l'effectivité de la séparation comptable, le législateur a prévu la possibilité pour l'Autorité de *« recueillir, auprès des entreprises qui exercent des activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire, d'exploitation d'installations de service ou d'entreprise ferroviaire, toutes les informations comptables qu'elle estime nécessaires, notamment celles énumérées à l'annexe VIII de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) »*.

En application des dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 1261-1 du code des transports *« les attributions confiées à l'Autorité (...) sont exercées par son collègue (...) »*. Aussi pour toute

mise en œuvre d'une quelconque demande d'information aux fins de vérification et de contrôle de l'effectivité de la séparation comptable, le collège devrait adopter une décision pour obtenir les informations comptables qu'il estime nécessaire.

Aussi toute demande d'audit devrait être adoptée par l'Autorité et notifiée à l'opérateur concerné.

Par ailleurs, SNCF Mobilités a dès aujourd'hui demandé à ses commissaires aux comptes d'évaluer l'impact de ces nouvelles obligations sur leurs travaux ainsi que leur capacité à les réaliser eu égard à leurs normes professionnelles et aux audits complémentaires. Il semblerait au demeurant (information prise auprès de nos commissaires aux comptes) que la vérification par les commissaires aux comptes de la pertinence des clefs de répartition et des facturations des prestations internes n'est pas compatible avec la mission de commissariat aux comptes au regard de leurs normes professionnelles.

3. Publication des comptes séparés

Concernant la **publication des comptes séparés (points 92 à 94)**, SNCF Mobilités souhaite formuler les remarques suivantes :

- Point 92 - La communication des comptes séparés à l'Autorité sera réalisée dans le cadre du calendrier de publication défini par la loi (cf. décret 2015-138 et arrêté du 25 juin 2015),
- Point 93 - Les modalités de publications desdits comptes sont définies par la loi (cf. décret n°2015-138 et arrêté du 25 juin 2015) à laquelle SNCF Mobilités se conformera.
- Point 94 - Les dispositions prévues par le code des transports à l'article L2144-2 se réfèrent aux obligations liées à la séparation comptable et non aux obligations relatives l'information des autorités organisatrices s'imposant aux opérateurs concernés.

Le code des transports prévoit des dispositions spécifiques concernant l'information des autorités organisatrices. En effet l'article L. 2141-11 du code des transports dispose que : *« Dans les conditions fixées par chaque convention d'exploitation, SNCF Mobilités transmet chaque année, avant le 30 juin, à l'autorité organisatrice de transport un rapport indiquant notamment les comptes d'exploitation retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la convention correspondante sur l'année civile précédente, les comptes détaillés ligne par ligne selon une décomposition par ligne définie par chaque autorité organisatrice de transport, une analyse de la qualité du service et une annexe permettant à l'autorité organisatrice d'apprécier les conditions d'exploitation du transport régional de voyageurs. Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues à la disposition de l'autorité organisatrice de transport intéressée dans le cadre de son droit de contrôle. Un décret fixe le contenu du rapport annuel. »*

Ainsi, l'information à transmettre aux Autorités Organisatrices prend la forme de compte d'exploitation et compte détaillé de lignes selon une décomposition définie par l'autorité organisatrice. Il convient de relever que le contenu du rapport annuel est défini par décret et non par l'Autorité.

L'arrêté du 21 mars 2017 vient préciser que SNCF Mobilités doit communiquer ses règles de gestion aux Autorités Organisatrices et non les comptes séparés des activités conventionnées. En effet, le périmètre des conventions des Autorités Organisatrices est matérialisé par l'organisation interne de l'EPIC SNCF Mobilités, alors que les périmètres de séparation comptable ne sont pas liés à cette dernière (cf. éléments de contexte).

VI. MESURES TRANSITOIRES :

Question 8 – Mesures transitoires

Ces mesures transitoires vous semblent-elles suffisantes pour permettre aux opérateurs de mettre en place les éventuelles évolutions demandées ?

L'Autorité propose aux opérateurs un établissement et une attestation des comptes séparés et des nouvelles règles de séparation comptable conformes aux nouvelles lignes directrices de séparation comptable 6 mois après leur adoption dès l'exercice ouvert au 01/01/2017 et cela au plus tard au 31 août 2018. Cela suppose que les changements nécessaires à leur bonne application qui ont été présentés ci-avant soient mis en œuvre sur le dernier trimestre 2017 pour application sur l'exercice comptable 2017.

Ces mesures transitoires nous semblent largement insuffisantes pour mettre en œuvre les nouvelles lignes directrices au sein de l'établissement public SNCF Mobilités.

Comme il a été souligné dans cette réponse, les nouvelles lignes directrices induiront, si elles sont approuvées, des changements structurels pour SNCF Mobilités en termes de systèmes d'information, d'organisation interne, voire d'affectation des personnels. L'ampleur des travaux à mener, interdit de respecter les délais de mise en œuvre proposés.

En faisant ses meilleurs efforts, SNCF Mobilités pourrait s'inscrire dans le calendrier suivant :

- Des travaux de mise en conformité, réaffectation des agents et de modifications des SI sur le dernier trimestre 2017 et sur l'exercice 2018,
- Une mise en œuvre des modifications sur l'exercice comptable ouvert au 01/01/2019
- Des dossiers de séparation comptable et des comptes séparés conformes aux nouvelles lignes directrices transmis 6 mois après la clôture de l'exercice au plus tard soit le 30/06/2020.

VII. ANNEXE :

n°	Documents transmis dans le cadre de l'instruction 2015	Nombre de questions	Nombre de pages (*)	Date de l'envoi à l'ARAFER
1	Réponses à la mesure d'instruction n°4 relative à la note sur TER	33	17	01/07/2017
2	Note sur le passage des comptes séparés aux comptes dissociés de gestion au 31/12/2015		51	12/05/2017
3	Réponses à la mesure d'instruction n°3 relative aux notes transmises sur les Systèmes d'information, les ressources humaines et les achats	94	48	05/05/2017
4	Réponse à la mesure d'instruction n°2 relative aux notes transmises sur les Installations de service de maintenance les Prestations Internes et les Redevances	27	31	17/03/2017
5	Réponse à la mesure d'instruction n°1 : Evolution des règles de gestion	21	11	17/03/2017
6	Compte rendu de la réunion du 20.02.2017		4	01/03/2017
7	Présentation des opérations sur capital des activités TER		6	20/02/2017
8	Réponses au questionnaire ARAFER sur la redevance et les frais de structure		9	24/01/2017
9	Note sur les frais financiers méthodologie de détermination du taux s'appuyant sur le profil de risque des activités comptablement séparées ainsi que sur la maturité de leur dette si elles étaient considérées comme autonomes		7	24/01/2017
10	Note sur le périmètre de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de voyageurs : formalisation des règles d'établissement des comptes de cette activité et date de mise en œuvre d'une industrialisation de la consolidation de l'activité voyageurs, qui est actuellement réalisée manuellement		26	24/01/2017
11	Note sur le périmètre de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de fret : formalisation des règles d'établissement des comptes consolidés et précisions attendues sur le périmètre de séparation comptable au sein des entreprises consolidées		9	24/01/2017
12	Note sur le périmètre de séparation comptable de l'activité de gestionnaire d'installations de service (centres de maintenance et station de combustible)		24	24/01/2017
13	Note sur le périmètre de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs		3	24/01/2017
14	Note détaillant les fonctions de la gestion des systèmes d'information		16	24/01/2017
15	Note détaillant les fonctions de la gestion des ressources humaines		31	24/01/2017
16	Note détaillant les fonctions de la gestion des prestations immobilières		26	24/01/2017
17	Note détaillant les fonctions de la gestion des achats		11	24/01/2017
18	Les réponses aux questions concernant TER Pays de la Loire		19	24/01/2017
19	La note relatives aux règles de facturation des prestations internes		12	24/01/2017
20	La note concernant l'établissement du bilan d'ouverture des activités séparées		11	24/01/2017
21	Convention Pays de la Loire		86	24/01/2017
22	Evolution des règles de gestion 2017 et 2016		36	06/01/2017
23	Courrier relatif aux demandes d'occultation		4	22/12/2016
24	Etats financiers des Fonctions Transverses détaillés au 31/12/2015		15	15/12/2016
25	Note technique sur le passage du bilan économique au bilan annexe IFRS au 31/12/2015		4	13/12/2016
26	Mai de réponse à la question 13		1	13/12/2016
Décision n°2016-220 de non approbation de la séparation comptable de SNCF Mobilités				13/12/2016
27	Réponses au questionnaire redevance SNCF (R19)	5	5	12/12/2016
28	Réponse SNCF Mobilités sur l'allocation des frais de structure		1	12/12/2016
29	Note redevance et Prestation des structures corporate		17	12/12/2016
30	Note sur la constitution des déficits fiscaux et montants à fin 2015		6	29/11/2016
31	Comptes dissociés de gestion définitifs Voyages SNCF		46	29/11/2016
32	Comptes dissociés de gestion définitifs Transilien		41	29/11/2016
33	Comptes dissociés de gestion définitifs SNCF Régions		44	29/11/2016
34	Comptes dissociés de gestion définitifs SNCF G&C		38	29/11/2016
35	Comptes dissociés de gestion définitifs Intercités		40	29/11/2016
36	Comptes dissociés de gestion définitifs Fret SNCF		39	29/11/2016
37	Mai de réponse aux questions de la réunion du 21/10/2016 avec les services	9	2	09/11/2016
38	Réponses aux questions complémentaires liées à la décentralisation	2	1	07/11/2016
39	Comptes 2015 de SNCF Participations et rapport des commissaires aux comptes		27	07/11/2016
40	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion Voyages SNCF		5	07/11/2016
41	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion Transilien		5	07/11/2016
42	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion SNCF Régions		5	07/11/2016
43	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion SNCF G&C		5	07/11/2016
44	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion Fret SNCF		5	07/11/2016
45	Attestation des commissaires aux comptes sur les comptes dissociés de gestion Intercités		5	07/11/2016
46	Courrier relatif aux demandes d'occultation		2	26/10/2016
47	Proposition de traitement de la séparation des installations de service au sein de l'EPC SNCF Mobilités		4	20/10/2016
48	Présentation des comptes du groupe SNCF Mobilités au 30/06/2016		45	20/10/2016
49	Note sur le traitement l'impôt sur les sociétés interne et la TRIF		4	20/10/2016
50	Note sur la justification du modèle de frais financiers internes		17	20/10/2016
51	Contrat et Annexes SNCF-SNCF Mobilités relatif aux prestations de la Direction des Achats Groupe		116	20/10/2016
52	Réponses aux questions relatives à la note sur les flux intra GPF	12	7	06/10/2016
53	Note sur les opérations EIL et Thalys		9	30/09/2016
54	Note sur la constitution du palier des activités de transport ferroviaire de voyageurs		19	30/09/2016
55	Note sur la constitution des assistés de l'endettement LT entrant dans le calcul des frais financiers LT		19	30/09/2016
56	Réponse au courrier de B. Roman sur les points en suspens		13	20/09/2016
57	Note sur les frais financiers internes, déficits reportables et l'IS interne : périmètre des activités TER		17	16/09/2016
58	Note sur le classement de la dette financière LT des activités séparées		28	16/09/2016
59	Convention de gestion et de valorisation de l'immobilier entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015 et Annexes		24	13/09/2016
60	Détail des données sur les comptes de résultat des comptes dissociés de gestion 2015		4	21/07/2016
61	Réponses aux questions complémentaires sur le questionnaire de 115 items	115	55	20/07/2016
62	Réponses aux questions sur les notes relatives aux frais financiers et au passage entre comptes transmises précédemment		9	19/07/2016
63	Passage des comptes splérés aux comptes dissociés de gestion sur l'exercice 2015		51	19/07/2016
64	Attestation des commissaires aux comptes et comptes à fin 2015 du sous-groupe SNCF Participations		8	12/07/2016
65	Réponse aux questions complémentaires sur les frais financiers à fin 2015		1	11/07/2016
66	Réponse à une question complémentaire sur les flux intra GPF	1	2	11/07/2016
67	Note sur les principes comptables retenus pour constituer les comptes dissociés de gestion en normes IFRS		3	11/07/2016
68	Réponses au questionnaire complémentaire sur les comptes dissociés de gestion à fin 2015	35	29	08/07/2016
69	Réponses au questionnaire sur les comptes dissociés de gestion à fin 2015	30	26	07/07/2016
70	Note sur l'IS interne et les frais financier internes à fin 2015		16	07/07/2016
71	Courrier de réponse relatif aux comptes dissociés de gestion TER		1	07/07/2016
72	Comptes dissociés de chaque activité TER séparée		72	04/07/2016
73	Note sur les frais financiers et l'IS interne et le tableau ARAFER hors périmètre TER détaillé		13	01/07/2016
74	Note sur le passage des comptes sociaux de l'EPC SNCF Mobilités au contributif conso à fin 2015.		4	01/07/2016
75	Les comptes dissociés de Voyages SNCF 2015 en version provisoire		46	01/07/2016
76	La note sur les frais financiers et l'IS interne et tableau détaillé des montants 2015 : hors périmètre TER		15	01/07/2016
77	La note sur le passage des comptes sociaux de l'EPC SNCF Mobilités au contributif conso.		4	01/07/2016
78	Informations sur les filiales SNCF Mobilités concernant les CA et la part réalisée avec l'EPC SNCF Mobilités	2	7	01/07/2016
79	Contrat spécifique de prestations de services de la direction des centres de services/Optim Services entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015 sur les prestations d'environnement de travail, RH, comptabilité, SI partagés et SI fonctions support		60	01/07/2016
80	Contrat spécifique de prestations de service de la Direction Cohésion RH et ferroviaire relatif aux prestations de l'Agence logement, Campus RH et EIM entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015		18	01/07/2016
81	Contrat spécifique de prestations de services Achats entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015		8	01/07/2016
82	Contrat de redevance entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015 relatif aux fonctions de pilotage et centres de compétences exercées par la SNCF/SNCF Mobilités		12	01/07/2016
83	Contrat cadre de prestations de services des CSP entre SNCF et SNCF Mobilités pour 2015 et contrat de mandat		12	01/07/2016
84	Comptes dissociés de gestion de Voyages SNCF pour l'exercice 2015 en version provisoire		46	01/07/2016
85	Tableau Excel détaillés des passages par activité des comptes séparés aux comptes dissociés de gestion au 31/12/2015		10	23/06/2016
86	Note sur rôle et fonctionnement de la société holding SNCF Participations du groupe SNCF Mobilités		6	23/06/2016
87	Note sur les transferts des subventions		20	23/06/2016
88	Note sur le passage des comptes séparés aux comptes dissociés de gestion au 31/12/2015 intégrant les modifications demandées par les services		51	23/06/2016
89	Note sur le BFR interne		10	23/06/2016
90	Note présentant le détail des « autres activités » bilan et compte de résultat au 31/12/2015 et passage entre normes IFRS et CRC		27	23/06/2016
91	Réponses aux questions concernant le transfert des installations de services à SNCF Réseau : focus stations service	3	1	03/06/2016
92	Note de présentation des flux intra GPF envers SNCF Mobilités sur l'exercice 2015		41	03/06/2016
93	Présentation synthétique des comptes Fret SNCF 2015		8	26/05/2016
94	Inter compagnies SNCF - Intercités 2015 – partie résultat		1	20/05/2016
95	Distinction interne et externe du compte de résultat 2015 de l'activité SNCF Intercités		1	20/05/2016
96	Présentation des comptes 2015 de SNCF Gares & Connexions aux services de l'ARAFER		14	20/05/2016
97	Inter compagnies SNCF Transilien 2015 – partie résultat		1	18/05/2016
98	Distinction interne et externe du compte de résultat 2015 de l'activité TRANSILIEN		1	18/05/2016
99	Présentation de l'opération de titrisation de la créance détenue sur le STIF (3 documents)		32	18/05/2016
100	Note sur le traitement des encours et de la MOA au sein de l'EPC SNCF Mobilités et impact chiffrés sur 2015		13	18/05/2016
101	Réponses aux questions concernant la note sur les Fonctions Transverses de SNCF Mobilités	17	2	17/05/2016
102	Référentiel 2016 des règles de gestion internes à SNCF Mobilités		88	17/05/2016
103	Référentiel 2015 S2 des règles de gestion internes à SNCF Mobilités		74	17/05/2016
104	Note de présentation des Fonctions Transverses et des flux intra SNCF Mobilités associés complétés des éléments demandés		23	17/05/2016
105	Réponse à la question de l'ARAFER concernant l'estimation de la perte de valeur de SNCF Gares & Connexions au 31/12/2015		1	09/05/2016
106	Information comptable contributive du sous-groupe SNCF Participations au 31/12/2014.		8	09/05/2016
107	Comptes sociaux de SNCF Participations au 31/12/2014		35	09/05/2016
108	Réponses aux questions complémentaires sur le questionnaire de 115 items	115	51	03/05/2016
109	Passage des comptes sociaux de l'EPC SNCF Mobilités au 31/12/2015 aux comptes séparés publiés au 31/12/2015		45	30/04/2016
110	Liste des points à traiter avec la Direction Financière de l'ARAFER		1	25/03/2016
111	Réponse provisoire concernant le transfert des terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence 2015 (conformément à l'article 31-I de la loi du 4 août 2014)	1	1	22/03/2016
112	Réponse commune de SNCF RESEAU et SNCF MOBILITES à la mesure d'instruction n°1 de l'ARAFER sur l'accord entre SNCF RESEAU et SNCF MOBILITES concernant le périmètre des installations de service transférées à SNCF RESEAU au titre de l'article 31-II	15	7	18/03/2016
113	Note de méthodologie de passage des comptes statutaires, aux comptes séparés et aux comptes dissociés de gestion		31	07/03/2016
114	Réponse au questionnaire relatif au document général de séparation comptable de SNCF Mobilités déposé le 31/12/2015 pour approbation	115	37	29/02/2016
115	Réponse concernant le dividende et l'IS versé sur l'exercice 2014 par SNCF Mobilités		1	26/01/2016
116	Un document expliquant les retraitements significatifs entre normes françaises et normes IFRS dans les comptes de l'EPC SNCF Mobilités au 31/12/2014.		8	18/01/2016
117	Le contenu de l'intervention de nos commissaires aux comptes concernant l'attestation des comptes de dissociés de gestion au titre de l'exercice 2014 ainsi qu'un exemple de lettre d'attestation.		2	18/01/2016
118	Exemple d'attestation de concordance établie par les commissaires aux comptes pour les comptes dissociés de gestion		4	18/01/2016
119	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : le document particulier pour SNCF Transilien		33	31/12/2015
120	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : le document particulier pour SNCF Régions		37	31/12/2015
121	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : le document particulier pour SNCF Intercités		52	31/12/2015
122	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : Le document particulier de Fret SNCF		41	31/12/2015
123	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : Le document général de SNCF Mobilités		121	31/12/2015
124	Saisine de l'ARAFER par SNCF Mobilités sur la séparation comptable : Courrier de saisine		2	31/12/2015
125	Note sur le traitement dans les comptes de Fret SNCF des installations de service en application de la norme en IFRS 5		3	31/12/2015

Depuis le 31/12/2015, date de la saisine par SNCF Mobilités, il a été transmis pour l'instruction 124 Documents représentant

2 646 pages

(*) le nombre de pages ne prend pas en compte les documents détaillés insérés en réponse dans les questionnaires ou les notes

Consultation publique de l'ARAFER sur les règles de séparation comptable de SNCF-Mobilités

Propositions du STIF

La présente note expose les propositions du STIF en matière de séparation comptable des différentes activités de SNCF-Mobilités. Ces orientations visent à répondre aux questions posées par l'ARAFER dans son dossier de consultation publique

1- Principes généraux

« D'autres principes généraux vous semblent-ils devoir être ajoutés pour répondre aux objectifs de la séparation comptable exposés au 1.2 (...) ? »

D'après le dossier de consultation publique, les objectifs de la séparation comptable visent à interdire toute « *discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence* » et « *permettre le suivi de l'allocation des fonds publics* ». Les principes généraux proposés par l'ARAFER sont les suivants : *stabilité, transparence, homogénéité, auditabilité, imputation directe, non-discrimination, traçabilité.*

Si le STIF partage les objectifs et les principes proposés, il considère que ceux-ci apparaissent insuffisants pour pleinement satisfaire aux prescriptions imposées par le règlement n°1370/2007 dit « OSP ». En effet, le règlement OSP stipule que :

- « *Les compensations accordées par les autorités compétentes pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public devraient être calculées de manière à éviter toute surcompensation.* » (point n°27)
- « *afin d'éviter des distorsions injustifiées de la concurrence, elles [les compensations] ne sauraient dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.* » (point n°34)

Ainsi, s'agissant des services de transport conventionné avec des autorités organisatrices de la mobilité durable, les principes proposés par l'ARAFER doivent être complétés afin de mettre en exergue la nécessité :

- d'exclure l'imputation sur les comptes séparés de toute charge étrangère au service conventionné afin d'identifier les seuls coûts liés au service public et ainsi éviter toute « *surcompensation* » ;
- d'afficher uniquement les charges réelles et non pas la rémunération des capitaux investis, afin d'identifier le « *bénéfice raisonnable* » dégagé par l'activité conventionnée.

La mise en œuvre de ces principes nécessite la plus totale transparence de la part de l'opérateur. En outre, l'impact de l'évolution des méthodes comptables doit être tracé et porté chaque année à la connaissance des autorités organisatrices dans le rapport annuel d'exécution du service.

2- Périmètre de séparation comptable

Le code des transports dans ses articles L.2122-4, L.2123-1-1, L.2144-1 et L.2144-2 détaille les périmètres comptables des différentes activités séparées qui doivent être considérés par les opérateurs : services de transport ferroviaire de fret, services de transport ferroviaire de voyageurs, avec en leur sein les activités de transport conventionné de voyageurs, par convention, gestion des gares de voyageurs et exploitation des autres installations de service.

Le STIF partage l'orientation de l'Autorité selon laquelle il est nécessaire que la séparation comptable soit établie sur la base de périmètres de séparation comptable tels que définis par le code des transports, indépendamment des choix d'organisation de l'entreprise.

En outre, les principes de séparation comptable doivent permettre de s'assurer que la somme des éléments répartis sur les différents périmètres est au plus égale au montant à répartir.

Enfin, dans la perspective de la mise en concurrence des services de transport régionaux de voyageurs, les principes de séparation comptable doivent être déclinés selon une maille inférieure aux seuls périmètres indiqués par le code des transports. Une déclinaison jusqu'à la ligne ferroviaire doit garantir une mise en concurrence équitable et non-discriminatoire.

3- Règles d'imputation comptable

3-1. Le principe de l'affectation directe appelle-t-il des remarques de votre part ?

L'Autorité considère que l'imputation directe « *d'éléments d'actif, de passif, de produit et charges affectable directement* » doit être la règle. Le STIF partage cette orientation et souhaite que cette règle soit précisée afin de concerner explicitement tous les éléments constitutifs des plans d'investissement, notamment ceux contractualisés dans le cadre d'activités conventionnées.

De même, il conviendrait d'être attentif aux règles d'affectation, par SNCF-Mobilités, d'une quote-part des subventions d'investissement à la couverture de charges qui relèvent de l'exploitation (frais de MOE/MOA...).

3-2. La répartition des éléments non affectables comme les frais de structure appelle-t-elle de remarques de votre part ?

L'Autorité propose que les éléments non affectables tels que les frais de structure soient répartis entre les activités séparées selon une clé telle que le chiffre d'affaires ou l'EPMU.

Le STIF considère que la notion de « frais de structure » est insuffisamment précise et est bien souvent utilisée pour masquer des remontées de chiffre d'affaires (et donc de marge) vers la « structure » centrale. Un certain nombre des charges (telles que la communication) ne doivent pas être imputées sur le compte des activités conventionnées, au risque de faire supporter à ces activités des charges étrangères au service public. Une telle imputation serait donc contraire à la prévention des « surcompensations » affirmée par le ROSP.



STIF

41, rue de Châteaudun 75009 Paris

Tél. : 01 47 53 28 00 • Fax : 01 47 05 11 05 • stif.info



En outre, les clés d'affectation évoquées ne permettent pas de garantir la juste imputation des charges de structure (légitimes) sur les activités conventionnées. Il n'y a par exemple pas de corrélation directe entre les charges d'informatique et le chiffre d'affaires de telle ou telle activité. A fortiori, les évolutions de chiffre d'affaires ne permettent pas de mesurer les variations de « consommation » par telle activité des prestations offertes par la structure.

Il convient donc de définir précisément le périmètre des charges de structure qui sont imputables aux activités et de réaliser ces imputations par référence à un prix de marché (par exemple l'assistance informatique...) supposé refléter le coût d'un opérateur efficace et aux besoins exprimés par les activités comptablement séparées.

3-3. La prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement des activités comptablement séparées et pour la détermination du taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le STIF comprend la volonté d'utiliser une approche normative pour apprécier la viabilité d'activités en concurrence afin de s'assurer que certaines activités déficitaires ne bénéficient pas d'une aide, même indirecte, de la part d'activités en monopole.

Il apparaît néanmoins indispensable de tenir compte de l'historique d'endettement propre à chaque activité notamment les activités conventionnées. Il convient que les travaux de séparation comptable permettent d'évaluer la dette historique et le fonds de roulement propres à chaque activité. Le STIF rappelle à ce titre :

- L'absence de dette générée par les contrats signés par le STIF avec SNCF-Mobilités (la capacité d'autofinancement et les subventions permettant de financer intégralement le plan d'investissements),
- Les évaluations changeantes de SNCF-Mobilités pour la part de dette imputable à l'activité Transilien : 70% de l'actif net de subvention en 2011 contre 42% en 2015...

Le STIF considère que la dette à prendre en compte ne peut être supérieure à la dette historique. L'enjeu associé à la détermination de la dette réside dans le calibrage du « *bénéfice raisonnable* » qui « *prend en compte le risque ou l'absence de risque* » propre à l'activité, conformément au point n°6 de l'annexe au règlement OSP.

Par ailleurs, l'Autorité souligne : « *il convient que l'opérateur s'assure que le versement de dividendes par une activité comptablement séparée n'obère pas sa capacité de financement d'investissements dans le futur.* » Le STIF considère que le cadre juridique doit permettre, le cas échéant via la mise en œuvre du pouvoir réglementaire supplétif de l'Autorité, d'encadrer davantage le versement de dividende par les activités conventionnées. Au-delà de la préservation de la capacité d'investissement, il convient aussi de ne permettre le versement de dividende par une activité conventionnée que si les deux conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- Un tel versement ne permet pas de compenser les déficits d'une activité en concurrence,
- L'opérateur est efficace et la qualité du service rendu est satisfaisante. Cette qualité de service serait mesurée par les indicateurs de performance prévus par les contrats conclus entre l'opérateur et l'autorité organisatrice.



STIF

41, rue de Châteaudun 75009 Paris

Tél. : 01 47 53 28 00 • Fax : 01 47 05 11 05 • stif.info



En tout état de cause, le dividende ne pourrait excéder le montant du bonus net perçu par l'opérateur au titre de la qualité de service.

3-4. La proposition de calculer l'impôt sur les sociétés pour chaque activité prise individuellement appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Le STIF attire l'attention de l'Autorité sur le fait que le mécanisme proposé risque de se traduire par un total de l'impôt sur les sociétés (IS) acquitté par les activités conventionnées supérieur à l'impôt effectivement payé par l'opérateur.

Au-delà du questionnement sur la légitimité d'appliquer l'IS sur une activité par nature déficitaire (sans les concours publics versés par les autorités organisatrices régionales), un tel mécanisme conduirait donc à des surcompensations, interdites par le règlement OSP.

Deux méthodes peuvent être envisagées pour atténuer cette surcompensation :

- Plafonner l'IS total à l'IS effectivement payé par l'opérateur. L'impact du plafonnement serait réparti entre activités, au prorata du chiffre d'affaires
- Prévoir, dans le cadre du pouvoir réglementaire supplétif de l'Autorité, un ajustement à la baisse des contributions versées par chaque Autorité organisatrice pour supprimer la surcompensation.

4- Principes régissant les relations financières entre les activités

4-1. Les propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités appellent-elles des remarques de votre part ?

Dans le cadre de l'obligation de transparence de l'opérateur, les protocoles de cession interne doivent faire l'objet d'une publication préalable à l'Autorité (pour avis simple) et d'une transmission aux autorités organisatrices qui en formuleraient la demande.

Tout avenant à ces protocoles doit également faire l'objet d'une transmission préalable pour avis simple. L'impact de l'évolution des protocoles doit faire également l'objet d'une information dans le rapport annuel transmis à l'autorité organisatrice.

Le STIF souhaite que ces protocoles soient étendus aux relations entre les activités et les différents « domaines » tels que la Direction du Matériel ou SNCF-Immobilier (pour l'utilisation du foncier) en vue de la prochaine mise en œuvre du 4^{ème} paquet ferroviaire.

4-2. D'autres méthodes de valorisation vous semblent-elles pouvoir être retenues dans le cadre des protocoles régissant les relations financières entre les activités ? Si oui, en quoi permettraient-elles de répondre aux objectifs de séparation comptable présentés au 1.2 de ce document ?

Le STIF considère, avec l'Autorité, que les tarifs des prestations régulées, validés par le régulateur, doivent être utilisés dans les relations financières entre activités.

Si le STIF comprend le souci de fiabilité et d'auditabilité qui guide l'orientation de valoriser les prestations non régulées sur la base des coûts comptables, le STIF considère que cette orientation ne contient aucun gage d'efficacité ni aucune incitation de l'opérateur à s'améliorer. A contrario, sous réserve de l'existence d'un marché



fonctionnant « correctement », une référence à un prix de marché exogène permet de garantir une certaine efficacité de gestion, conformément au point n°7 de l'annexe au règlement OSP.

Ainsi, si la référence aux prix de marché devait être écartée, la proposition de l'Autorité devrait être assortie d'une double condition :

- La mise en œuvre par l'opérateur, d'une trajectoire de productivité affectant le prix des prestations non régulées, validée par le régulateur,
- L'exclusion automatique des charges correspondant aux prestations non régulées ne satisfaisant pas aux « *critères de fiabilité, justification et d'auditabilité pertinents* » posés par l'Autorité. En conséquence, en cas de défaut de fiabilité, justification et auditabilité, le montant de la compensation versée par l'AO concernée serait automatiquement abattu à due concurrence.

5- Modifications des règles de séparation comptable

Au-delà des observations précédentes (qui rejoignent le souci exprimé par l'Autorité), le STIF considère qu'il revient à l'opérateur de justifier les modifications qu'il souhaite apporter aux règles de séparation comptable validées par l'Autorité.

La mise en œuvre de ces modifications :

- ne pourrait intervenir qu'après une durée minimale (à définir par l'Autorité) de mise en œuvre des règles validées par l'Autorité
- doit également faire l'objet d'une évaluation a posteriori afin de vérifier que les objectifs annoncés ont été effectivement atteints. Si les objectifs affichés n'étaient pas atteints, l'Autorité devrait pouvoir enjoindre à l'opérateur d'annuler les modifications incriminées.

6- Format et approbation des règles de séparation comptable

Le STIF appuie globalement les recommandations formulées par l'Autorité en la matière.

Toutefois, au nom de la séparation des pouvoirs, la consultation du Gouvernement par l'Autorité ne doit pas être un préalable au prononcé de l'avis de l'Autorité sur les règles de séparation comptable. Le point n°76 devrait donc être rédigé de la manière suivante :

« *L'Autorité se prononcera sur les règles de séparation comptable transmises par l'entreprise après avoir consulté, **le cas échéant**, le Gouvernement et sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence.* »

En outre, dans le cadre des auditions à mener par l'Autorité lors du processus de décision, les personnes auditionnées doivent être affranchies de leurs éventuelles obligations de confidentialité vis-à-vis de l'opérateur. Ainsi, à l'instar des pouvoirs dont disposent les juridictions financières, l'Autorité doit pouvoir se faire communiquer tout document qu'elle juge utile et dont la personne auditionnée est en possession (rapports d'audit, document transmis par l'opérateur...).



7- Format, audit et publication des comptes séparés

Le STIF partage la nécessité de faire examiner les comptes séparés par un tiers. Toutefois, et sans remettre en cause la compétence et le professionnalisme des cabinets d'audit nationaux ou internationaux, le STIF s'interroge sur le degré d'indépendance des prestataires choisis par l'opérateur. En effet, ces cabinets seront choisis et payés par l'opérateur pour cette mission voire seront déjà en relation commerciale avec l'opérateur pour d'autres missions (commissariat aux comptes, missions spéciales...).

Ainsi, l'opérateur disposera d'un certain pouvoir d'influence sur le déroulement de la mission, comme en témoigne les circonvolutions employées dans certains cas dans les rapports de CAC pour exprimer des réserves sur les comptes et/ou les méthodes. Il ne peut être exclu que les travaux des auditeurs soient téléguidés par l'opérateur ou que l'opérateur s'abrite derrière les « travaux » des auditeurs (qu'il aura orientés) pour justifier ses pratiques, ôtant tout pouvoir de contrôle aux autorités organisatrices.

Le STIF propose que :

- les travaux des auditeurs soient définis et rémunérés par l'Autorité ;
- les rapports d'audits mentionnent les honoraires et le temps passé par l'auditeur
- les travaux d'audit puissent faire l'objet d'un débat contradictoire et d'une contre-expertise avec/par l'autorité organisatrice concernée.

8- Mesures transitoires

L'expérience récente montre les difficultés rencontrées par l'Autorité pour faire évoluer les règles de séparation comptable, pour les rendre conformes aux textes français et européens en vigueur.

Afin de renforcer le pouvoir de l'Autorité, le calendrier proposé par l'Autorité au titre des mesures transitoires devrait être assorti d'une astreinte dissuasive par mois de retard dans la transmission des documents conformes aux demandes de l'Autorité.

Ces astreintes pourraient être prévues au titre du pouvoir réglementaire supplétif dont dispose l'Autorité, afin de rendre exécutoire les dispositions de l'article L.2132-5 du code des transports.

9- Question générale

Souhaitez-vous faire valoir d'autres observations sur ce projet de refonte des lignes directrices relatives aux règles de séparation comptable ?

En vue de la prochaine mise en œuvre du 4^{ème} paquet ferroviaire, il apparaît nécessaire de prévoir, à l'occasion de la création du bilan d'ouverture de chaque activité, la classification des immobilisations en biens propres, biens de retour et biens de reprise.

De même, il conviendrait d'opérer un suivi du patrimoine des différentes activités afin d'éviter un transfert de patrimoine entre domaines/activités du Groupe Public Ferroviaire, transfert qui pourrait limiter la concurrence effective.



OBJET	AVIS DE REGIONS DE FRANCE SUR LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARAFER RELATIVE A L'ACTUALISATION DES LIGNES DIRECTRICES RELATIVES A LA SEPARATION COMPTABLE DE SNCF MOBILITES
DATE	30 JUIN 2017

1) Éléments de contexte

a) L'introduction des principes de séparation comptable par le régulateur

Les principes de séparation comptable visent à **contrôler que les règles, périmètres et principes qui lui sont soumis pour approbation ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence**. Ces derniers sont soumis à l'avis conforme de l'ARAFER.

Article L. 2144-1 du code des transports : « Des comptes de profits et pertes et, soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif, sont tenus et publiés [...] pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de personnes. [...] »

Article L.2144-2 du code des transports : « Les 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 1er janvier 2015 ».

Dans ce cadre, l'ARAFER effectue **une consultation sur l'actualisation de ses lignes directrices** du 15 octobre 2015, pour lesquelles l'Autorité a considéré dans un avis n°2016-220 rendu le 13 décembre 2016 l'application insuffisante de SNCF Mobilités sur :

- **la revue des périmètres de la séparation comptable** et la construction des bilans et comptes séparés des activités, notamment des activités conventionnées de voyageurs, et des activités transverses (traction, matériel principalement),
- **l'analyse des méthodes de répartition ou d'allocation des charges communes** notamment liées aux dividendes internes, à l'impôt sur les sociétés internes et aux frais financiers facturés en interne,
- les **redevances relatives aux charges de structures**,
- les **différentes refacturations de prestations internes entre activités**, afin de s'assurer qu'elles correspondent à des prestations effectives et justifiées, avec une méthodologie homogène de refacturation.

Plus particulièrement, l'Autorité justifie l'actualisation de ses lignes directrices en matière de séparation comptable au regard des constats suivants :

- le formalisme nécessaire entre les activités au sein de SNCF Mobilités est insuffisant et ne permet pas de mesurer l'impact des **facturations entre les entités**. L'ARAFER souligne l'utilisation de coûts théoriques en l'absence de justification de prix de marché. Pour l'ARAFER, **de telles méthodes risquent de conduire à une surévaluation des subventions versées par les autorités organisatrices**.
- les comptes TER ne font l'objet d'aucune attestation par les commissaires aux comptes de SNCF Mobilités et ne sont pas aux normes IFRS, à l'encontre des dispositions de l'article L. 123-12 du code du commerce. Sur ce point, **l'ARAFER propose également que les comptes IFRS, dans leur intégralité avec leurs annexes, puissent être transmis aux autorités organisatrices qui en ferait la demande**.

b) Les dispositions de transparence financière opposable à SNCF Mobilités

L'actualisation des lignes directrices relatives à la séparation comptable des activités de SNCF Mobilités vise à **une amélioration de la clarté, de la lisibilité et de la transparence des activités de l'entreprise publique**.

Des dispositions relatives aux **modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation** des missions confiées par les Régions à SNCF Mobilités, ainsi que des clauses de bonus-malus et de pénalités, avaient déjà été introduites dans le cadre du décret « OTFV » n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

Un **arrêté relatif à la transparence financière complète le décret « OTFV »** en précisant les indicateurs relatifs à l'exécution du service. Ces derniers ont été déterminés à partir de la liste des 36 indicateurs de transparence financière, élaborés conjointement par les Régions et SNCF en 2011. Pour autant, à partir d'un recensement effectué en 2016 auprès des Régions, il apparaît que globalement un tiers des indicateurs pourtant définis de manière concertée entre les Régions et SNCF Mobilités, notamment sur la qualité de service, ne sont pas transmis aux Régions, tandis que les données de comptes par ligne ne sont transmises qu'aux deux tiers des Régions.

Par ailleurs, **les dispositions réglementaires en vigueur ne recourent pas l'intégralité des demandes de données auprès de SNCF**. Sur la forme, l'arrêté précité ne précise pas le caractère exploitable du format desdites données, ce qui peut limiter leur utilisation. Sur le fond et les éléments auditaibles, plusieurs précisions pourraient être apportées au projet d'arrêté concernant :

- **la gestion du patrimoine et des investissements** relatifs au matériel roulant et sa maintenance, qui ne s'effectuent pas à la maille des trains.km par type de matériel et service horaire,
- **les comptes d'exploitation**, qui ne sont pas détaillés par gares, tandis que les comptes de bilan actifs/passifs, et les soldes intermédiaires de gestion sont exclus de l'arrêté précité. De même, les coûts unitaires des différents postes d'exploitation ne sont pas listés par l'arrêté.

c) Une nécessaire évolution réglementaire pour assurer une séparation comptable effective et compléter les indicateurs de transparence financière à disposition des Régions

L'actualisation des règles de transparence financière par l'ARAFER apparaît, au regard de l'expérience du régulateur dans son avis du 13 décembre 2016, comme **une assurance pour les Régions que les principes de séparation comptable soient bien mis en œuvre par SNCF Mobilités.**

Dans ce cadre, **le pouvoir réglementaire à disposition de l'ARAFER, dans les conditions de l'article L. 2132-5 du code des transports, permettrait au régulateur de garantir les principes de séparation comptable soumis à la consultation.**

De telles dispositions permettraient également de **renforcer le socle d'indicateur à disposition des Régions en matière de transparence financière.** La mise à disposition aux Régions concernées des comptes IFRS dans leur intégralité, ainsi que les éléments de benchmark leur permettraient d'améliorer l'évaluation de la performance de leurs activités conventionnées.

2) Éléments de réponse à la consultation de l'ARAFER

Question 1 : Principes généraux de séparation comptable

La définition de principes généraux encadrant les règles de séparation comptable encadre de manière plus didactique la teneur des règles de séparation comptable telle que décrite par la décision n°2015-035 du 13 octobre 2015 portant adoption des lignes directrices relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports.

L'introduction du **principe de traçabilité**, permettant de s'assurer d'une cohérence entre les règles et les méthodes utilisées dans le cadre de l'établissement de la comptabilité générale, devrait également **prendre en compte une dimension temporelle de l'évolution des règles de séparation comptable**, telle que décrite au §111 de la Décision précitée.

Question 2 : Périmètres de séparation comptable

Les périmètres des activités conventionnées de voyageurs sont bien identifiés par convention, et par installation de services, gares et centres de maintenance. La mention au §35 des centres de maintenance et des installations régulées/non régulées en fonction des niveaux de maintenance qui peuvent en découler serait appréciable.

Par ailleurs, dans le cadre de la consultation en cours de Gares & Connexions sur le projet de DRG pluriannuel 2018-2020 et de l'évolution des périmètres de gestion des gares a, et, conformément au référentiel de séparation comptable de l'activité Gares & Connexions approuvé par l'ARAFER dans sa décision n°2014-009 du 10 juin 2014, il est nécessaire de rappeler qu'il devrait être maintenu une traçabilité des comptes par gares, quels que soit les regroupements fonctionnels envisagés.

Question 3 : Règles d'imputation comptable

Les règles d'imputation comptable distinguent les charges affectables directement, affectables indirectement, et les charges non affectables, en précisant les modalités d'imputation des deux dernières catégories précitées.

Il est mis en évidence que l'imputation des éléments affectables directement, ainsi que l'imputation des éléments affectables indirectement à l'activité majoritaire d'un service support peut conduire à des situations hétérogènes d'une activité conventionnée à l'autre. Dans le cas des opérations de maintenance, la géographie des centres de maintenance pourrait être source d'hétérogénéité dans la comparaison brute de comptes séparés, tant sur les maintenances courantes où les répartitions d'activités sont distinctes que les maintenances lourdes effectuées sur un nombre réduit de technicentres. Ce parti pris est préjudiciable car il ciblerait des prestations minimales régulées.

La méthode d'imputation des éléments non affectables mériterait d'être explicitée. L'introduction d'une répartition du chiffre d'affaires des éléments non affectables via une méthode EPMU implique-t-elle également, au-delà d'un ratio généré à partir de la répartition des charges affectées, par une pondération potentielle de ces éléments non affectables par indicateur reflétant une activité productive (ratio des charges affectées, pondération par les offres, les trafics...) ?

En outre, **des interrogations portent sur le caractère systématique et méthodique du principe d'audibilité**, et l'exhaustivité du principe d'imputation directe. En effet, d'autres secteurs régulés introduisent la notion de **compte résiduel**, permettant notamment d'isoler « les activités de gros et de détail non régulées mais entrant dans le périmètre réglementaire » (décision n°06-1007 du 7 décembre 2006 de l'ARCEP). Dans le cadre du secteur des télécoms, le compte résiduel permet ainsi d'isoler des principes de séparation comptable des produits en fin de vie.

Au sein du bilan et du compte de résultat, les lignes directrices visent à ce que **les règles de calcul des frais financiers soient revues afin que les taux appliqués soient propres à chaque activité et correspondent au risque et à la maturité qui lui sont associés**. Cette évolution va dans le sens d'une meilleure appréciation du risque et du taux de rémunération du capital. Les lignes directrices visent également à ce que les impôts et charges soient affectés à l'exposition réelle de chaque activité.

Enfin, des précisions sur le **contenu de l'annexe comptable** pourraient être apportées. En effet, complémentaire au bilan et au compte de résultat, une appréciation du régulateur sur **la définition des informations d'importance significatives**, en sus des informations obligatoires, est attendue. Elle permettrait notamment de justifier de l'exigence d'informations complémentaires sur les **effectifs** notamment, qui ne sont pas présentés dans la description du format des annexes au §82. De telles informations permettraient une meilleure traçabilité du bridge entre comptes IFRS et comptes sociaux.

Question 4 : Principes régissant les relations financières entre les activités

En calculant pour les prestations non régulées un coût comptable homogène entre activités, le régulateur incite à une meilleure lisibilité des flux internes au sein de SNCF Mobilités. Une attention particulière pourrait être apportée à l'identification des flux de TVA. Des interrogations peuvent toutefois porter sur **l'effet que peuvent avoir des investissements directs des concédants sur des installations régulées et/ou non régulées** (cas de financement de centres de maintenance notamment).

Enfin, au regard des remarques précédentes sur la notion de comptes résiduels, la valorisation des prestations non régulées pourrait amener à la définition d'un coût comptable distinguant des coûts résiduels, lesquels ne pouvant faire l'objet d'une charge propre aux comptes conventionnels. En ce sens, **la séparation comptable ne doit pas être la justification pour le concessionnaire d'une valorisation de charges pour lesquelles les mécanismes conventionnels identifient clairement une responsabilité du concessionnaire.**

Il est nécessaire de souligner qu'à ce titre, **toute disposition conduisant à une suraffectation des charges serait contraire aux dispositions des articles 3 et 4 du règlement 1370/2007 (UE)** : *« l'autorité compétente octroie aux opérateurs de services publics une compensation pour l'incidence financière nette, positive ou négative, sur les coûts et les recettes occasionnés par le respect des obligations tarifaires établies au travers de règles générales, de manière à éviter toute surcompensation »*, en précisant que *« aucune compensation ne puisse excéder le montant nécessaire pour couvrir l'incidence financière nette sur les coûts et les recettes occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives conservées par l'opérateur de service public ainsi que d'un bénéfice raisonnable »*.

Question 5 : Modification des règles de séparation comptable

Cette question n'amène pas de remarque particulière, en dehors des précisions apportées en Q1 sur la traçabilité des modifications des règles de séparation comptable.

En cas de modification éventuelle des règles de séparation comptable, il devrait également être précisé, qu'au regard de l'article L. 2133-4 du code des transports, ces dernières devraient être formellement approuvées par l'Autorité.

Question 6 : Formation et approbation des règles de séparation comptable

Cette question n'amène pas de remarque particulière, en dehors des précisions apportées en Q3 sur le format de l'annexe comptable.

D'une manière générale, pour garantir l'application par SNCF Mobilités des principes de séparation comptable, **il apparaîtrait nécessaire, qu'en l'application du pouvoir réglementaire à disposition de l'ARAFER dans les conditions de l'article L. 2132-5 du code des transports, les règles de séparation comptable fassent l'objet d'une transcription réglementaire.**

Question 7 : Format, audit et publication des comptes séparés

Les Régions accueillent favorablement l'introduction d'une **attestation des comptes séparés** par des tiers externes. Toutefois, le mécanisme d'attestation n'est pas aussi engageant qu'une procédure de certification. Afin d'anticiper toute capacité d'influence que pourrait avoir une entreprise sur les Commissaires aux comptes, **il pourrait être recommandé que ces prestations soient financées par l'ARAFER**, et que les résultats puissent être mis à disposition sur demande des autorités organisatrices, confortant d'autant leurs capacités d'évolution et d'expertise sur les comptes des activités de leurs concessionnaires.

La publication des comptes séparés pour les activités conventionnées est conforme à l'esprit du décret et de l'arrêté « OTFV » précités. A ce titre, **la transmission aux concédants en effectuant la demande des informations les concernant apparaît tout à fait proportionnée**. Cette proposition apparaît d'autant plus pertinente au regard de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne n° C-482/14 du 28 juin 2017, et de l'interprétation de l'article 6§1 de la directive 91/440.

Les missions de l'ARAFER, précisées à l'article L. 2131-1 du code des transports, sont notamment *« d'assurer le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires [qui] dispose à cette fin du droit d'accès aux informations économiques, financières et sociales nécessaires »*. Est associé à cette mission la compétence de *« procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur ferroviaire »* dans son ensemble. **La définition d'indicateurs moyens permettant aux concédants de positionner leurs activités par rapport à des indicateurs statistiques objectivables du marché apparaîtrait pertinente.**

La proposition de publication des comptes séparés interroge également sur les points suivants :

- Dans quelles mesures les documents soumis à l'approbation de l'ARAFER peuvent-ils être rendu partiellement ou totalement publics, notamment en ce qui concerne les activités conventionnées ?
- L'ARAFER recommande explicitement que les comptes séparés soient transmis aux AOT qui en effectueraient la demande. Cette demande est évidemment appréciable, mais quels en sont les fondements juridiques ? Ces dispositions peuvent-elles être applicables selon des délais plus courts qu'au 31 août 2018 ?

Question 8 : Mesures transitoires

Cette question n'amène pas de remarque particulière. Le calendrier de publication des premiers comptes séparés pour l'année 2017 au 31 août 2018 apparaît en phase avec le calendrier de préparation de la concurrence.

Question 9 : Question générale

Ces éléments sont introduits au point 1) c) du présent avis.

Région



Provence-Alpes-Côte d'Azur

Direction des Trains Régionaux et de
l'Intermodalité
Service Transports Express Régionaux

Dossier suivi par :
Aurélie CHARPENTIER

Monsieur Alexis VUILLEMIN
Secrétaire Général de l'ARAFER
48 Boulevard Robert JARRY
CS 81915
72019 Le Mans cedex 2

N/Réf : STER-D17-01346

Marseille, le **29 JUIN 2017**

Objet : Consultation sur le projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du Code des transports relatif aux règles de séparation comptable

Monsieur le Secrétaire Général,

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a pris connaissance avec intérêt de la consultation de l'ARAFER portant sur la séparation comptable des activités ferroviaires.

La Région est dans l'ensemble très favorable au projet de lignes directrices proposé par l'ARAFER. L'application de ces règles de séparation comptable constituera certainement une avancée significative en matière de transparence et de traçabilités des comptes des entreprises ferroviaires.

La contribution de la Région à la consultation de l'ARAFER, détaillée dans la note annexée, se limite à des remarques sur les principes de stabilité et de transparence,

Hôtel de Région
27 place Jules-Guesde
13481 Marseille Cedex 20
Téléphone : 04 91 57 50 19
Télécopie : 04 91 57 53 69
www.regionpaca.fr

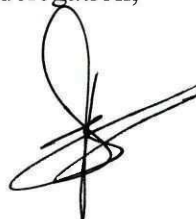
.../...



notamment au regard de la notion d'activités, sur les règles d'affectation des charges indirectes, ainsi que sur le calendrier de transmission des comptes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de mes salutations distinguées.

Pour le Président du Conseil régional et
par délégation,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top, followed by a series of strokes that form a stylized 'B' and end with a horizontal line.

Bruno DESSAIGNES

Directeur

P.J. : observations de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à la séparation comptable.

Région  Provence-Alpes-Côte d'Azur	Consultation sur le projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à aux règles de séparation comptable - Observations de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur Date : 26/06/2017
---	--

Question 1 : Principes généraux de séparation comptable

La définition de principes généraux encadrant les règles de séparation comptable pourrait être plus précise, en particulier sur la portée du principe de stabilité qui implique une pérennité des règles comptables permettant des analyses et comparaisons d'années en années.

Ainsi, dans l'hypothèse où il serait admis qu'une évolution des règles comptables est justifiée, il paraît indispensable d'indiquer que le principe de stabilité impose que le suivi de la comptabilité soit assuré par le biais de tableaux de transposition ou de passage.

Le principe de Transparence est défini comme devant permettre une identification claire des actifs, passifs, produits et charges alloués à chaque activité comptablement séparée.

Il pourrait être utile de définir la notion d'activités, qui est usuellement considérée comme l'unité comptable pour laquelle il peut être tenu un compte d'exploitation élémentaire distinct. Dans le cas présent est-ce que l'ARAFER, considère comme des activités séparées les activités conventionnées de voyageurs, au niveau national ou au niveau régional, des activités transverses (traction, matériel principalement), de la sureté, de la gestion des gares ?

Question 3 : Règles d'imputation comptable :

La Région relève que l'imputation des éléments directement et indirectement affectables à l'activité majoritaire d'un service support risque de conduire à des situations hétérogènes d'une activité conventionnée à l'autre. Par exemple, dans le cas des opérations de maintenance, la localisation géographique des centres de maintenance lourde effectuée dans un nombre réduit de technicentres peut être à l'origine de très forte disparité dans la comparaison de comptes séparés.

Il paraît donc utile de maintenir un compte résiduel qui ne soit pas affecté à des activités déterminées, pour éviter que des « poids morts », soient in fine réaffectés à une seule activité sous couvert de la nécessité d'affecter toutes les charges.

Concernant certaines charges, comme par exemple les frais de structure (§ 46) , l'application des frais au prorata du chiffres d'affaires de chaque activité peut soulever des questions dès lors d'une part que les charges de l'opérateur historique sont sans doute supérieures à ce que seraient les « charges normales » de l'activité assuré par une entreprise ferroviaire « normale » et que d'autre part certaines activités de service public, relèvent du secteur conventionnés et bénéficient de ce fait de contributions versées par les collectivités publiques dont le niveau dépend notamment de choix politiques en matières tarifaires.

Plutôt que les chiffres d'affaires une autre clé de répartition devrait donc pouvoir être étudiée pour éviter d'éventuels risques de distorsion.

Question 7 : Format, audit et publication des comptes séparés

La publication des comptes séparés pour les activités conventionnées est conforme à l'esprit du décret et de l'arrêté « OTFV » précités. A ce titre, la transmission aux concédants en effectuant la demande des informations les concernant apparaît tout à fait souhaitable.

Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le date de transmission des comptes (§92) fixée au 30 juin de l'année N+1, qui au regard de la date d'approbation du compte administratif des Régions, également au 30 juin (article L 1612-12 du CGCT) est trop tardive pour permettre aux collectivités régionales de prendre connaissance de ces comptes préalablement à l'adoption de leur compte administratif.



DIRECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES

ARA FER
48 RUE BOULEVARD ROBERT JARRY
CS 81915
72019 LE MANS CEDEX 2

Strasbourg, le

Madame, Monsieur,

Vous avez soumis à la concertation publique votre projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à l'application de l'article L.2133-4 du code des transports concernant les règles de séparation comptable. Je m'associe aux remarques formulées par les Régions de France sur le document soumis à concertation et vous détaille, ci-après, les observations complémentaires de la Région Grand Est.

Question 1 : Principes généraux

La liste des principes généraux de la séparation comptable que vous proposez semble exhaustive et correspond aux principes généralement admis en comptabilité. Il serait opportun de les rappeler dans ces lignes directrices, SNCF Mobilités interprétant la plupart du temps ces principes de manière minimaliste. Par exemple, la modification permanente des règles de gestion internes pouvant avoir une répercussion sur les comptes conventionnels, ne suit pas le principe de permanence des méthodes et donc de stabilité, nuisant ainsi à la comparabilité des comptes séparés.

Question 2 : Périmètre de séparation comptable

Ce point n'appelle pas de remarque particulière de ma part en dehors de celle déjà mentionnée dans l'avis des Régions de France. Le code des transports est effectivement clair et précis sur la question des périmètres.

Question 3 : Règles d'imputation comptable

Les définitions des règles d'imputation et les méthodes d'imputation des charges affectables directement ou indirectement proposées se doivent d'être précisées. Dans un souci de répartition équitable des charges entre activités, il est en effet indispensable que la logique de direction des charges soit poussée au maximum et que les outils informatiques soient adaptés en conséquence afin de limiter la part résiduelle de charges non directement affectables et surtout celle des charges non affectables.

Il serait utile de préciser que l'imputation des charges non affectables doit se faire selon des clés de répartition directement en rapport avec la nature des charges concernées afin de les répartir au plus près de l'utilisation réelle des activités, sans pour autant multiplier inutilement leur nombre.

Concernant la pondération entre fonds propres et endettement des activités, le taux de frais financier applicable et la charge d'impôt sur les sociétés calculés pour chaque activité, la méthode proposée apparaît cohérente avec le principe de séparation comptable des activités.

.../...

Région Grand Est

Question 4 : Principes régissant les relations financières entre les activités

Vos propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités et en particulier celles relatives aux méthodes de valorisation et à la formalisation nécessaire au travers de protocoles vont dans le sens d'une meilleure séparation comptable. De plus, la priorité donnée à la valorisation comptable par rapport à la valorisation budgétaire permet une justification objective du coût de la prestation fournie avec une homogénéité de la méthode entre activités.

Question 5 : Modifications des règles de séparation comptable

Toute modification des règles de séparation comptable devrait faire l'objet d'un avis de l'ARAFER validant les propositions de modification et leur nécessité pour améliorer la lecture des comptes séparés.

Question 6 : Format et approbation des règles de séparation comptable

Comme vous le demandez, la formalisation des procédures d'établissement des comptes séparés apparaît indispensable afin de faciliter le contrôle des comptes séparés par le régulateur.

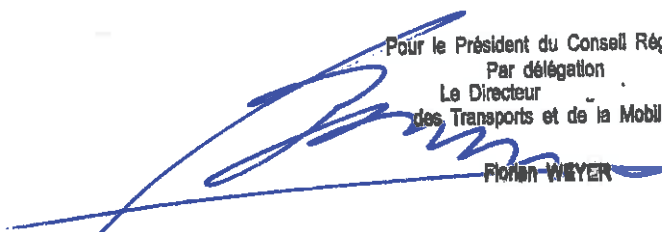
D'une manière générale, afin d'avancer efficacement vers l'établissement de comptes séparés donnant une image fidèle de chaque activité, il serait nécessaire que les règles de séparation comptable des activités puissent être intégrées à l'article L.2132-5 du code des transports afin que l'ARAFER puisse disposer d'un pouvoir réglementaire supplétif pour fixer les principes de séparation comptable et prononcer les sanctions afférentes si nécessaire.

Question 7 : Format, audit et publication des comptes séparés

Concernant le format, l'audit et la publication des comptes séparés, je partage les demandes et interrogations formulées par Régions de France dans son avis sur le projet d'actualisation des lignes directrices relatives à la séparation comptable.

La question 8 relative aux mesures transitoires pour la mise en œuvre des évolutions demandées, n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération la plus distinguée.


Pour le Président du Conseil Régional
Par délégation
Le Directeur
des Transports et de la Mobilité
Florian WEYER

Question 1 – Principes généraux

D'autres principes généraux vous semblent-ils devoir être ajoutés pour répondre aux objectifs de la séparation comptable exposés au 1.2 du présent document ?

Réponse

Le principe de « **stabilité dans le temps** » semble proposé comme se **substituant à celui de pérennité**, dont l'objectif est bien la stabilité d'application dans la durée, exigences qui avaient été retenues au § 37 de la décision de 2015. L'Association des Régions de France en ses observations du 18/09/2015 sur le projet de 2015 qui lui avait été soumis, affirmait déjà que « *l'inscription de la permanence des méthodes comme un postulat de base représente un point très positif pour les Régions* ». Puisque la nouvelle proposition soumise a pour ambition d'affirmer des principes de portée générale et de nature éminemment professionnelle en matière de règles et méthodes comptables en secteurs régulés, **la région Nouvelle-Aquitaine insiste sur le principe de permanence des règles et méthodes** s'imposant aux opérateurs soumis à la séparation comptable.

Concernant le principe proposé d'« **auditabilité** », la Région pense que l'auditabilité de **règles et méthodes/principes** et auditabilité de **comptes établis selon ces règles/ méthodes/principes**, forment un tout **indissociable** en matière d'audit comptable. Ce besoin d'auditabilité des comptes (états financiers annuels) eux-mêmes, devant être produits selon les lignes directrices de 2015 approuvées par l'ARAFER en leur Chapitre « 4 . *Production et communication des comptes séparés annuels* » devrait être affirmé dès ce premier niveau des principes généraux.

Le principe de « **traçabilité** » comme principe de bouclage des comptes est quasiment répété en §38 plus loin, mais ici l'impératif « *...doivent être réconciliés avec la comptabilité générale pour toutes les activités* » est clair en tant que contrainte, alors qu'en § 38, l'emploi du conditionnel vient hypothéquer la nécessité selon nous de cette disposition (voir infra réponse à la question 2). Ce "bouclage" correspond en fait au principe comptable de base pour la régulation économique sectorielle qu'est le principe de **complétude des comptes** c'est-à-dire que le total des comptes séparés doit être égal à celui des comptes de l'opérateur, quel que soit le référentiel comptable utilisé qui relève lui de dispositions techniques spécifiques à la tenue des comptabilités et non à la problématique des secteurs économiques régulés. Comme le souligne avec justesse ce § 33, le bouclage des comptes par nécessité technique doit inclure les activités éventuellement non soumises à obligation de séparation comptable. Ce principe est déterminant car il peut révéler l'évidence chez un opérateur de domaines d'activité non désignés par les textes, et donc peut-être son organisation peu transparente, leur étendue en termes de poids comptable de bilan ou de charges et produits, leurs prestations éventuellement très significatives pour les activités séparées acheteuses de ces prestations. Le constat de l'existence de telles activités non légalement séparables constitue un préalable nécessaire à la définition des périmètres de séparation, ou de non séparation, comptable.

Or, dans ce même projet soumis à consultation publique, l'Autorité reconnaît qu'elle n'a pu disposer « *...pour son instruction de tous les éléments de justification sur les modalités de refacturation de prestations entre activités et de répartition des charges de structure au sein de SNCF Mobilités garantissant l'absence de subventions croisées.* » (§ 19). Dans sa décision n° 2016-220, refusant l'approbation des règles proposées par SNCF Mobilités, l'Autorité précise qu'elle n'a pu obtenir « *...communication des comptes de Matériel et Traction, des divisions des Fonctions Transverses (dont la direction de l'immobilier) et de Protection Sociale* », alors que « *Leurs comptes doivent permettre d'effectuer le rapprochement de l'ensemble des comptes des comptes sociaux et de réaliser des analyses pour identifier d'éventuelles surfacturations* ».

La Région constate donc que des pans entiers de prestations essentielles à l'organisation et l'exploitation des services de transport régionaux assurées et facturées par certaines activités de l'opérateur, échappent complètement au simple examen du régulateur relativement à leurs périmètres, modes de fonctionnement et de valorisation de leurs coûts, en résumé à la plus élémentaire des transparences consistant à communiquer des comptes périodiques issus d'une comptabilité dite générale applicable aux sociétés commerciales.

La Région souhaite donc figurer en tout premier plan ce principe de complétude des comptes dans les principes généraux.

Question 2 – Périmètres de séparation comptable

Ces propositions relatives aux périmètres de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ?

Réponse

L'Autorité considère désormais, après sa décision de lignes directrices d'octobre 2015, que les quatre articles essentiels du code des transports relatifs à la séparation comptable soient suffisamment détaillés et donc précis au point qu'il ne lui apparait pas nécessaire de compléter les définitions proposées par la loi.

Il nous avait semblé que tel était pourtant l'objectif de l'Autorité il y a moins de deux années, en publiant en ses lignes directrices, toujours en vigueur, des développements conséquents sur la portée de ces textes et leur application sur les opérateurs, ainsi que leur conséquence sur la description des périmètres de séparation comptable. D'une part, son § « 1.4 Cadre juridique et application aux opérateurs du secteur » fort utile à notre sens, s'adressait clairement à chaque type d'opérateur visé par les textes. D'autre part, l'Autorité détaillait en son § « 2.2. a) Périmètres de séparation comptable » ses attentes précises en matière de description, délimitation, par les opérateurs des périmètres proposés à la séparation comptable.

La Région s'interroge par conséquent sur le sort réservé à ces développements en vigueur encore actuellement. En effet, **la rédaction actuelle** de ce projet de refonte **semble** ne pas prévoir l'établissement d'un « **document général** » et de « **documents particuliers** », qui contribuait pourtant à une certaine exigence de transparence, alors que sur ce sujet précis de la description exhaustive des périmètres et flux interne à l'entreprise et au Groupe, la Région demande la communication publique des documents soumis à l'Autorité.

Enfin, si le principe de complétude comptable exposé ci-avant apparaît confirmé en ce § 38, l'usage du conditionnel et d'éventuelles exceptions non précisées affaiblit sa portée¹. En effet, un périmètre de séparation « autres activités » étant nécessaire dans tous les cas où le bouclage entre addition des comptes séparés par la loi et globalité des comptes de l'entreprise (sociaux ou consolidés) l'impose, l'inquiétude que nous exprimons est le niveau détaillé ou non de ce périmètre de bouclage. Si une entité artificiellement créée « autres activités » servait de bouclage simplement arithmétique entre deux totaux, elle serait donc qualifiable en audit de « fourre-tout ». Par contre, une rigueur d'audit exigerait une ventilation détaillée des composantes d'écarts, par sous-activités, sous-catégories, etc...

La Région souhaite donc que soit mieux précisée la méthodologie que l'Autorité entend préconiser en ces lignes directrices relatives aux périmètres séparés, à usage des opérateurs et tout particulièrement pour ce qui concerne une ou des « autres activités ».

¹ « ...l'Autorité considèrerait nécessaire l'utilisation, le cas échéant, d'un périmètre de séparation comptable pour les « autres activités » de l'entité. Ce dernier devrait permettre d'assurer le bouclage... » page 12/21, §38 du projet de refonte soumis à consultation publique.

Questions 3 – Règles d'imputation comptable

3.1. Le principe de l'affectation directe appelle-t-il des remarques de votre part ?

Réponse

Les lignes directrices en vigueur utilisent une terminologie différente, « imputation directe », mais que nous considérons synonyme et surtout tout autant fondamentale dans les règles et principes comptables construisant la séparation comptable. L'apport que **nous percevons** en ce projet consisterait en **une systématisation de ce principe à l'ensemble des postes comptable, de bilan et de compte de résultat**, alors que pour les éléments d'actifs, immobilisés notamment, et de passif, de haut de bilan (fonds propres, subventions d'investissement même présentées en moins de l'actif), ainsi que de long terme (endettement), cette affectation directe dès un bilan d'ouverture nous apparaît davantage correspondre à une répartition/affectation d'agrégats et masses bilanciels, surtout pour ce qui concerne l'opérateur historique. En effet, il nous semble que bien des éléments d'actifs et de passifs de haut de bilan sont, par nature et destination, étroitement liés historiquement à une entité juridiquement distincte au sens du droit des sociétés. C'est pourquoi, et à titre d'exemple, nous ne voyons pas comment il serait possible d'affecter directement une portion de capitaux propres à une activité séparée et nous parlons donc en ce cas de répartition, ou d'allocation, indirecte.

D'ailleurs les § 47 et 49 du projet nuancent ce principe rigoureux d'imputation directe des passifs de fonds propres et d'endettement, voire le contredisent.

En effet et concernant le bilan d'ouverture, le § 47 précise que l'imputation directe permet de construire les actifs immobilisés ainsi que les actifs et passifs circulants, donc ne mentionne plus les passifs de long terme constitués des fonds propres et endettement. Le § 49 relatif à une nécessaire pondération entre les fonds propres et l'endettement, ce qui est pertinent selon nous, contredit le principe d'imputation directe puisqu'en lien avec les actifs immobilisés, les besoins spécifiques de chaque activité notamment au regard de son programme d'investissements et enfin des niveaux relatifs de risques ; donc de méthodes de pondération ou répartition, qui sont par nature calculées et donc non directement comptabilisables.

Enfin nous relevons également une contradiction dans le § 48 avec le principe de l'imputation directe : il y est précisé la possibilité de construire des actifs et passifs circulants théoriques (besoin en fonds de roulement), donc par nature calculés. Nous nous questionnons donc sur la perte du lien avec l'enregistrement initial en comptabilité de l'entreprise où est inscrit l'actif ou passif circulant d'origine et du traitement de l'écart entre montant historique en comptabilité générale d'origine et le montant théorique de destination.

Quoiqu'il en soit de principes de gestion présentés ici, **la Région souhaite** uniquement en ce qui concerne l'activité TER dont elle assure l'organisation et le fonctionnement de service public, **l'affectation comptable des postes de bilan de la façon exhaustive et exactement valorisée**, traduisant les moyens et les ressources mis en œuvre par son opérateur.

3.2. La répartition des éléments non affectables comme les frais de structure appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Réponse

Au préalable et bien que la question sur l'imputation des éléments affectables indirectement (§ 43 à 44 du projet) n'ait pas été posée, nous souhaitons faire remarquer que **la notion de critère d'affectation primaire** dite « à titre principal » (§ 43), et donc de l'existence d'un ou de critère(s) à titre secondaire, **nous apparaît floue** et que leur introduction en les lignes directrices, potentiellement sujette à contestations et difficultés ultérieures. Ainsi, les critères de détermination par l'opérateur d'une utilisation/consommation principale ou majoritaire d'une prestation ou d'unités d'œuvre (§ 44) ainsi que sa mesure, nous apparaissent difficilement vérifiables par le régulateur et ces critères opérationnels subissant de fait des changements dans le temps, instables dans le temps.

Certes, les principes de base du contrôle de gestion généralement exigés des régulateurs (comme dans l'énergie et les télécommunications) pour les affectations de coûts indirects, reposent sur une comptabilité analytique solide et des techniques d'allocation reconnues comme la méthode ABC (Activity Based Costing), cette dernière semblant être illustrée et suggérée par l'Autorité en ce § 44. Nous considérons cet apport aux lignes directrices en vigueur tout à fait opportun.

Mais quoiqu'il en soit du niveau technique que préconise l'ARAFER, il doit être défini et justifié par le régulé, auditable et accepté par le régulateur. L'exemple choisi par l'Autorité en son § 44 pour illustrer la méthode ABC soit l'affectation de l'utilisation du matériel roulant, interpelle vivement notre Région. Notre préoccupation essentielle concerne la méthodologie de construction des coûts à partir des sources d'enregistrement comptables, qu'ils soient directement en comptabilité générale ou en comptabilité analytique mais bouclés avec la générale, la compréhension exhaustive des flux de facturation entre entités de production du service de mise à disposition du matériel, de sa maintenance et entretien dans les infrastructures de service dédiées, puis des échanges réciproques mais non nécessairement équilibrés entre entités de SNCF TER utilisatrices de ce matériel (prêts/emprunts de ces matériels). A cet égard, la réponse de l'Association des Régions de France² à la précédente consultation publique de l'Autorité pour les lignes directrices désormais en vigueur, alertait déjà l'Autorité sur l'inquiétude des Régions due au **manque de visibilité sur la séparation comptable entre les activités TER touchant particulièrement les prêts de matériel roulant, les roulements d'ADC et ASCT. Nous espérons que ces sujets** essentiels de séparation comptable opérationnels et non pas seulement théoriques, **puissent progresser au bénéfice des régions** organisatrices des services de transport ferroviaire de voyageurs et donc de la collectivité.

C'est pourquoi **nous souhaitons à l'ARAFER, de consulter de manière plus approfondie les AOT régionales** dans un cadre formel de travail et d'échanges plus spécifique et adapté que celui de la présente consultation publique de portée large et générale, cadre dans lequel l'Autorité pourrait les informer en retour de l'état précis de sa connaissance et maîtrise de ces sujets.

Concernant donc la question n° 3.2, nous n'avons aucune objection à des précisions qui seraient apportées sur des définitions et des concepts de contrôle de gestion par rapport aux lignes directrices actuelles. Affecter ou répartir des frais de structure selon des clés ou méthodes diverses est beaucoup moins important selon nous que la composition détaillée de ces coûts, leur justification au plan des prestations correspondantes et enfin leur volume à répartir. Quoiqu'il en soit de leur niveau technique, il faut retenir que ces méthodes de répartition, généralement recommandées ou acceptées par d'autres régulateurs (énergie, télécoms) reposent sur un principe de proportionnalité à des agrégats comptablement traçables et auditables (qu'ils soient des coûts directs + indirects (méthode EPMU) ou plus simplement des charges d'exploitation directes et indirectes plus aisément lisibles dans un compte de résultat comptable.

Plus en amont de ces méthodes de répartition, nous exprimons la plus **vive préoccupation sur les volumes de coûts de structure que l'opérateur entend répartir**, car nous ne lisons pas de principes directifs à ce sujet

²² Courrier ARF du 18/09/2015, précité

de la part de l'Autorité ou a minima une réserve prudente. Au contraire, l'autorité semble accepter un principe général de déversement sur les activités séparées de l'ensemble de coûts de structure³ et en outre sans définir précisément leur nature et justification ce qui est le cas actuellement dans les lignes directrices en vigueur. Nous émettons de fortes réserves sur ce principe de répartition totale en cascade n'affectant au final que les activités devant être séparées comptablement par la loi. D'autres activités qui seraient ouvertes à la concurrence et non régulées ou captives au sein de l'opérateur du fait de leur spécificité, devraient conserver tout au moins partiellement une quote-part des coûts de structure dans une comptabilité qui, en creux des obligations légales de séparation, devrait également être séparée et étanchéifiée.

Nous relevons que les questions posées sur ce sujet à l'Autorité par l'ARF en son courrier précité, au sujet des « frais de structure, frais de gestion », demeurent à ce jour en suspens et nécessitent également une concertation approfondie de l'ARAFER avec les Régions.

3.3. La prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement des activités comptablement séparées et pour la détermination du taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Réponse

Il est donc précisé que les passifs de long terme (fonds propres et endettement hors BFR de court terme) doivent être pondérés en particulier en fonction des niveaux relatifs de risques des activités concernées, ce qui constitue un principe économique parfaitement pertinent. Nous rappelons toutefois une apparente contradiction avec le principe initial de l'imputation directe, mais le texte du projet rejoint finalement les lignes directrices du texte actuel de 2015 (en son § 53, un capital et un endettement doivent être alloués à une activité séparée comptablement) et § 57 et 58 relatifs aux méthodologies de constitution et de répartition, allocation, des fonds propres et des dettes entre activités), ou le complète de façon pertinente en évoquant la pondération entre fonds propres et endettement d'une seule activité, puisque le § 58 du texte de 2015 ne prévoyait la prise en compte du niveau relatif de risque que pour la répartition des fonds propres entre activités.

Nous rappelons cependant que la pondération du passif de long terme entre fonds propres et endettement de moyen et long terme devrait être appréciée également au vu des actifs nets comptabilisés (directement ou pas), incluant les subventions d'investissement allouées en déduction de la valeur brute de ces actifs, des dépréciations historiques des actifs au-delà des amortissements et de leur réversibilité potentielle, ainsi que des programmes d'investissements actés.

Concernant le « *taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée* », les principes contenus dans le § 56 du projet relatif aux produits et charges financières (du compte de résultat) nous semblent correspondre à la définition et détermination d'un taux de rémunération des capitaux employés, pondéré entre rémunération des fonds propres et de l'endettement, ou WACC. Cette évolution nous apparaît utile par rapport aux dispositions directrices actuelles, en les complétant mais en conservant l'attention particulière du régulateur aux activités séparées dites en concurrence au sein d'un même opérateur.

³ « L'ensemble des charges non affectables devrait être réparti entre les différentes activités comptablement séparées » (page 13/21, § 46, du projet de refonte soumis à consultation)

Cependant, la problématique du rapprochement entre la charge, nette des produits, financière de chaque activité séparée ainsi obtenue de façon « économique » et le montant total comptabilisé de cette même charge financière nette de l'entité juridique, demeure intacte. En effet, l'écart de bouclage (différence) sera répercuté sur l'entité « autres activités » et comprendra donc non seulement la charge financière cumulée de toutes ces activités sans détail ni analyse puisque ces comptes ne sont pas légalement exigibles, mais également les écarts constatés au-niveau des activités comptablement séparées. L'Autorité prévoit que l'opérateur devra intégrer « *une réconciliation de ces postes entre les différentes activités séparées ...en annexe des comptes séparés des « autres activités »*. Nonobstant les réserves émises ci-avant au sujet de ce périmètre supposé séparé des autres activités, nous constatons déjà que le § 82 (« 4.1.2. Format des comptes ») du document détaillant le contenu des annexes omet cette exigence de réconciliation.

3.4. La proposition de calculer l'impôt sur les sociétés pour chaque activité prise individuellement appelle-t-elle des remarques de votre part ?

Réponse

Nous n'avons pas d'observations à formuler sur cette proposition venant à notre sens préciser utilement le dispositif actuel qui pouvait être considéré fragile en son § 77 des lignes directrices du 13/10/2015.

Questions 4 – Principes régissant les relations financières entre les activités

4.1. Les propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités appellent-elles des remarques de votre part ?

Réponse

L'ensemble de ce chapitre nous apparaît plus confus et moins compréhensible que le même sujet traité aux § 62 à 70 des lignes directrices 2015 en vigueur qui différenciaient avec pragmatisme les différentes catégories de relations financières, au sein de l'entreprise juridique, dans le cadre d'un groupe d'entreprises (avec filiales prestataires), enfin entre activités séparées. Par rapport à la version actuelle, cette proposition apporte de la confusion et peu d'avantages mais confirme toutefois la priorité exigée de documents contractuels engageant les prestataires acheteurs/vendeurs (protocoles) et le formalisme des règles de valorisation du coût des prestations ; pour ces dernières règles, la distinction apportée entre prestations régulées et non régulées (§ 63 du projet) est un apport significatif à relever.

Selon nous, le mode d'établissement de ces **relations financières «doit » être précisé** dans les règles de séparation comptable de l'opérateur, **et non pas "devrait"**⁴. Ainsi, les règles de gestion de SNCF qui sont la seule application actuelle très insuffisante de ce principe de relations financières entre activités mais qui sont confidentielles et inconnues des AOT, seraient ainsi contraintes d'y figurer. L'accès ensuite des AOT à ce corpus complet de règles est un sujet que nous traiterons ci-après.

4.2. D'autres méthodes de valorisation vous semblent-elles pouvoir être retenues dans le cadre des protocoles régissant les relations financières entre les activités ? Si oui, en quoi permettraient-elles de répondre aux objectifs de séparation comptable présentés au 1.2 de ce document ?

⁴ § 61, page 16/21

Pour les prestations non régulées entre activités comptablement séparées, **l'Autorité préconise seulement une valorisation sur la base du coût comptable** par allocation de l'intégralité des coûts encourus par l'activité sur l'ensemble des produits ou services fournis, allocation en fonction d'inducteurs de coûts de manière homogène entre les activités. Le vendeur justifierait ainsi de la valorisation de son service ou produit vendu et l'appliquerait sans discrimination. Apparemment et selon nous, cette règle permettrait d'éviter la mise en œuvre de prix ou unités de valeur forfaitaires ou basés sur des forfaits, ce qui nous apparaît satisfaisant.

Mais **ce principe a deux faiblesses ou insuffisances** :

- ce coût comptable correspond à un **coût complet qui peut être extrêmement chargé** car comprenant également un coût de rémunération du capital et probablement une marge qui peut largement excéder un bénéfice raisonnable puisque nous ne serions pas sur des prestations régulées ;
- par ailleurs, la question se pose d'une facturation à un coût qui serait affirmé par le vendeur comme « comptable » mais ce vendeur étant une activité non séparée comptablement de par la loi, par exemple un prestataire interne de type Traction, Matériel, FT ou des filiales du groupe SNCF? (loueur de matériel roulant par exemple). Dans ces cas, **nous ne comprenons pas pourquoi le présent projet semble abandonner un principe de valorisation qui avait été préconisé dans les lignes directrices de 2015** (en son § 67) , encore en vigueur, soit la référence à des prix de marché qui serait la seule référence justement pour apprécier par un client interne, un régulateur, si le coût apparent (facturé et soit disant comptable) est sinon raisonnable en tout cas justifiable.

Enfin, si le principe du raccordement aux données comptables doit bien être exigible, pourquoi en atténuer la rigueur et l'exigence en y introduisant une alternative au bénéfice de l'opérateur, soit un recours aux données budgétaires, qui n'est même pas limitatif car à la libre appréciation de l'opérateur (§ 68) ?

Le recours possible à des données budgétaires est un principe à écarter en tout état de cause. Ces données ex-ante sont en effet difficilement auditables et vérifiables, du simple fait d'ailleurs de la fiabilité relative des prévisions et dans une phase ex-post, il s'avère trop contraignant car il convient de les rapprocher des réalisations comptables, donc trop tardivement.

Par ailleurs, **nous sommes sceptiques** sur la mise en œuvre au sein du groupe SNCF de la disposition proposée dans le contenu des protocoles des « *modalités de contrôle de la réalité de la prestation et de son coût pour l'acheteur* » (§ 65).

Question 5 – Modifications des règles de séparation comptable

Les propositions relatives aux modifications des règles de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ?

Réponse

Nous pensons que les dispositions actuelles des lignes directrices contenues en leur chapitre 5 « Evolution des règles de séparation comptable », § 109 à 111, semblent tout à fait suffisantes. Il convient de rappeler que l'article L. 2133-4 du code des transports en sa dernière phrase est suffisamment « auto-porteur » en tant qu'obligations s'imposant à tout opérateur qui souhaiterait opérer la moindre modification.

Enfin les exigences du §111 des lignes directrices actuelles doit absolument être conservé car il garantit la traçabilité des versions successives et ce principe général de traçabilité devant là également s'appliquer.

Question 6 – Format et approbation des règles de séparation comptable

Les recommandations relatives au format et à l'approbation des règles de séparation comptable appellent-elles des remarques de votre part ?

Réponse

La rédaction proposée en ce chapitre et particulièrement en son § 72 peut **laisser à penser que seraient abandonnées** désormais la distinction, et l'exigence d'obtention, d'un **document général et de documents particuliers**. Or, dans ses lignes directrices de 2015, l'Autorité avait longuement motivé l'importance de ce dispositif afin d'assurer un support compréhensible et vérifiables des périmètres de séparation, préalable indispensable à l'analyse exhaustive des flux financiers internes (cf. § 39 à 52 du document annexe à la décision n° 2015-035 du 13/10/2015).

Si tel était bien le cas, **nous regretterions** que ce niveau d'exigence soit abandonné comme principe pourtant justifié deux ans auparavant et, en outre, qu'il pourrait l'être du seul fait de sa mise en œuvre défailante par l'opérateur lui-même et en cet espace de temps, comme il est rappelé au § 73 qui renvoie au § 21. Ce reniement constituerait un encouragement généralisé à ne pas respecter les instructions, même juridiquement non contraignantes, du régulateur.

Nous relevons que le § « 3.2.1 Instruction par les services » est en fait complété plus loin en § 90 et 91 au point « 4.2.3. » portant strictement le même titre et qui feront ci-après l'objet de nos commentaires en réponse à la question n° 7.

La Région attire tout particulièrement l'attention de l'ARAFER sur la **communication des règles de séparation comptable** qui lui sont soumises et qu'elle approuverait, **sujet non traité en ce chapitre** du projet soumis à consultation. En son chapitre « 3. La procédure », les lignes directrices en vigueur empêchent toute communication publique des règles soumises à approbation⁵. S'il est compréhensible que l'instruction, ainsi que le délibéré puissent rester confidentiels, il nous apparaît indispensable qu'une fois approuvées et cette approbation rendue publique même expurgée des données relevant du secret des affaires, par l'Autorité, le document définitif de l'opérateur qui est approuvé soit rendu public en accompagnement de la décision.

Cette demande concerne les règles de séparation comptable relatives aux activités conventionnées de transport public de voyageurs, qui sont largement financées sur des fonds publics. **Selon nous, aucun texte n'interdirait la mise en œuvre d'une plus grande transparence financière de ces contrats de service public.**

La présente demande sera renouvelée et davantage justifiée ci-après dans le cadre de notre réponse à la question n° 7.

Question 7 – Format, audit et publication des comptes séparés

D'autres éléments vous semblent-ils devoir être intégrés dans les annexes de manière à améliorer la transparence pour les lecteurs des comptes séparés ?

⁵ § 81, page 3 sur 15 : « L'Autorité rappelle que l'ensemble des documents qui lui sont soumis dans le cadre de l'instruction des décisions prises au titre de l'article L. 2133-4 du code des transports ne font l'objet d'aucune publicité »

Réponse

La Région s'étonne que les principales novations proposées en ce chapitre, c'est-à-dire **l'audit des comptes séparés par un cabinet d'audit externe et l'émission par ce dernier d'une attestation de conformité** aux règles de séparation comptable⁶, ainsi que la proposition de communication aux AOT des comptes séparés les concernant directement⁷, ne fassent pas l'objet, à ce niveau du texte proposé, de questions ouvertes à consultation publique.

Il est donc répondu d'abord aux propositions spécifiques de l'audit des comptes séparés, puis de leur communication en ce qui concerne les activités conventionnées, avant de répondre à la question posée relative au contenu des annexes aux comptes séparés.

1. Audit externe réalisé sur les comptes séparés

Nous comprenons que **l'Autorité propose d'amender** le § 107 des lignes directrices en vigueur⁸, en distinguant pour l'unique mission de « *vérification et de contrôle de l'effectivité de la séparation comptable* » (article L. 2133-4 du code des transports) et donc de la vérification de conformité des comptes aux règles de séparation comptable qui lui ont été soumises, **une dualité de rôles**, respectivement celui d'un auditeur externe que l'opérateur désignerait et celui des services de l'Autorité en charge de l'instruction des dossiers d'approbation des règles de séparation ainsi que du suivi de ces dernières au fil de la production des comptes séparés. La mission du régulateur de vérification de la conformité des comptes séparés aux règles approuvées de la séparation comptable constituerait, selon ce projet, un « *complément des travaux réalisés par le cabinet d'audit externe* » (§ 90 du texte soumis à consultation).

Nous pensons que cette proposition s'inspirerait de façon générale d'une disposition en vigueur à l'ARCEP depuis sa création et la régulation de l'opérateur historique de télécommunications. Il ne nous semble cependant pas que les textes constitutifs de l'ARAF postérieurs à la création du régulateur des télécoms, puis ceux issus de la réforme ferroviaire de 2014, ne se soient inspirés de ce modèle en aucune façon.

Toutefois, les lignes directrices en vigueur prévoient bien la possibilité pour l'Autorité, en substitution de ses propres services, de « *...faire procéder par un tiers, extérieur à l'Autorité et à l'entreprise ayant produit ces comptes, à un audit de la construction de ces comptes séparés, notamment de l'allocation des coûts entre activités afin de s'assurer que les comptes établis sont conformes aux règles de séparation comptable approuvées* » (§ 108 du document annexe à la décision n° 2015-035 du 13/10/2015). Nous constatons donc que l'ARAFER souhaite élargir la délimitation initiale des missions éventuelles et ponctuelles d'un tiers, vers une mission permanente d'attestation de conformité plus formelle et normée.

La Région ne fait pas de commentaire sur une proposition d'évolution qui lui apparaît relever principalement d'une validation réglementaire, ne serait-ce que pour imposer cet audit à tout opérateur. **Elle se limitera donc aux remarques concrètes suivantes :**

- le libre choix du cabinet d'audit externe par l'opérateur n'évite pas le **coût induit par cet audit**, et il n'est pas précisé qui le supportera ; la Région affirme qu'elle ne tient pas à supporter même partiellement une répercussion sur les coûts qu'elle subit, dont indirectement et en partie mais dans

⁶ Cf. « 4.2. Audit des comptes séparés », § 87 à 90 et « 4.3.1. Communication des comptes séparés » § 92, respectivement en pages 20/21 et 21/21

⁷ Cf « 4.3.2. Publication des comptes séparés », § 94, page 21/21

⁸ « L'Autorité s'assure de la conformité de ces comptes aux règles de séparation comptable qui lui ont été soumises et qu'elle a validées le cas échéant. »

des proportions inconnues, la taxe perçue par l'ARAFER sur les transporteurs ferroviaires (payée par la Région) ;

- ce **coût** supplémentaire pourrait d'ailleurs s'avérer **insupportable** pour un opérateur de taille modeste ;
- ce libre **choix de l'auditeur** par l'opérateur sera-t-il opposable au régulateur même si ce dernier souhaiterait le contester de façon motivée ? Il semble en tout cas indispensable que le régulateur ait la pleine conduite et responsabilité du cahier des charges auquel devra répondre l'auditeur candidat.

Enfin, la Région, préoccupée par la situation présente et le devenir d'un processus de mise en œuvre des règles de séparation comptable, s'inquiète d'évolutions et d'hésitations difficilement compréhensibles alors que ses besoins de compréhension de l'exactitude des données communiquées ou imposées par l'opérateur sont constamment croissants et urgents et constituent des enjeux économiques et financiers très sensibles.

La Région souhaite par conséquent que l'Autorité explique davantage son projet d'évolution sur le sujet de l'audit externe et son interférence avec ses propres missions et moyens à sa disposition. La Région s'interroge en effet, au regard de tous les éléments d'information apportés par l'Autorité sur les difficultés rencontrées lors de son instruction du dossier d'approbation des règles séparées de Mobilités, sur ce qui motiverait, nécessiterait ou faciliterait, une semblable évolution.

Par ailleurs, la rédaction du projet ne doit pas occulter les précédents rappels des pouvoirs étendus de contrôle, d'enquête et d'audit de l'Autorité, contenus dans l'article L. 1264-2 du code des transports. Parmi eux, il conviendrait de ne pas oublier celui du pouvoir général d'accès à la comptabilité de la SNCF (§ 12 et 86 des lignes directrices actuelles) ainsi qu'aux informations économiques financières et sociales nécessaires, la possibilité pour les agents habilités par le président de procéder aux audits comptables et aux enquêtes nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Autorité (§ 89 des lignes directrices actuelles).

2. La communication des comptes séparés des activités conventionnées

Il est préalablement précisé que sont concernés ci-après les comptes séparés au sens de l'article L. 2144-2 du code des transports, et non ceux dits « comptes conventionnés », établis en application du format et de principes définis pour chaque convention, ainsi que rappelés par l'Autorité en son § 30 du projet de texte soumis à consultation.

La Région apprécie le rappel des objectifs du régulateur d'amélioration de la transparence comptable et financière de l'opérateur public vis-à-vis des autorités concédantes publiques, confirmant ainsi une demande continue de notre part à laquelle il est insuffisamment répondu. L'Association des Régions de France, en réponse à la première consultation de 2015 sur ce sujet de séparation comptable⁹, rappelait déjà que « *...de nouvelles dispositions relatives à la séparation comptable a été l'une des avancées majeures de la réforme ferroviaire. Cela constitue un enjeu fort pour les Régions en matière de transparence financière, tant par rapport à l'affectation des coûts qu'à celle des recettes.* »

Toutefois, la proposition que l'Autorité nous soumet est largement insuffisante et nous ne saurions la soutenir en l'état.

En effet, une simple recommandation à l'opérateur de communiquer des comptes, si une telle demande lui était faite par l'unique concédant pour lequel ces comptes ont été établis, c'est-à-dire un simple souhait contenu dans un corps de lignes directrices lui-même non juridiquement contraignant, ne peut être suffisante et acceptée.

⁹ Courrier du 18/09/2015 de l'ARF à l'ARAF, précité

La Région demande d'abord que soit précisée par le régulateur la portée des dispositions de l'arrêté du 25 juin 2015 en son article 2¹⁰ ; elles lui apparaissent en effet exagérément interprétées par l'opérateur de façon à limiter la transparence comptable que souhaitait le législateur, en ne publiant que le périmètre global des activités conventionnées et non ses composantes individuelles par convention de service public. En effet, la loi en son article L. 2144-2 du code des transports précise pourtant que « *Les comptes sont établis de manière séparée pour chaque convention donnant lieu à fonds publics pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2015* ». En tout état de cause, si une comptabilité permet l'obtention d'agrégats de données, elle doit permettre également leur décomposition en données individualisées par destination. Nous rappelons que le principe de traçabilité est porté en ce projet de lignes directrices comme un des principes généraux et fondateurs de la séparation comptable.

Cependant et en l'attente de la réponse du régulateur sur ce qui précède, la Région affirme son souhait d'obtention des comptes séparés de l'exercice 2016 de l'activité TER correspondant à son périmètre contractuel.

Concernant la question strictement limitée à l'annexe des comptes séparés, **nous formulons les observations suivantes :**

- donnant suite à sa réponse à la question n° 6 supra, la Région considère que le seul lieu qui s'impose pour contenir la description des règles de séparation comptable des activités séparées, est bien l'annexe aux comptes (bilan et compte de résultat) séparés de chaque activité concernée, ce triptyque bilan + compte de résultat + annexe, étant imposé dans tout référentiel de normes comptables¹¹. Toute publication de comptes exige que l'annexe explicite le référentiel de normes comptables ayant servi à la production des comptes publiés. A cet égard, la Région constate que SNCF Mobilités ne se conforme pas à la loi en publiant un bilan et un compte de résultat au RCS non accompagnés d'une annexe et ne saurait se prévaloir de la rédaction insuffisante de l'arrêté du 25 juin 2015 fixant les modalités de publication des comptes séparés de SNCF Mobilités, pris en application du décret n° 2015-138 du 10 février 2015, et ne mentionnant que « *les comptes séparés de profits et pertes et les bilans retraçant l'ensemble des éléments d'actif et de passif...* ». C'est pourquoi la Région considère que l'annexe aux comptes séparés de l'activité conventionnée de transport ferroviaire de voyageurs (même prise dans son ensemble) devant être publiée, cette dernière doit exposer dans son intégralité le référentiel de règles comptables de séparation, approuvées ou non par l'ARAFER.
- donnant suite à la réponse supra à la question n° 3.3, nous confirmons que le § 82 soumis à consultation (« 4.1.2. *Format des comptes* ») omet la réconciliation des postes de produits et charges financières ainsi que de charge (ou produit) d'impôt sur les sociétés, décrite au § 59 du document et indiquée comme devant figurer expressément en cette annexe.
- nous recommandons enfin que le dernier point mentionné au § 82 soumis à consultation fasse référence à tout « engagement hors bilan donné ou reçu ».

Question 8 – Mesures transitoires

¹⁰ « *Au sein des activités de transport ferroviaire de voyageurs, SNCF Mobilités publie, dans les mêmes conditions, les comptes séparés de profits et de pertes et les bilans retraçant l'ensemble des éléments d'actif et de passif, sur le périmètre de l'établissement public, et relatifs aux activités de transport ferroviaire de voyageurs faisant l'objet de contrats de service public* »

¹¹ Ainsi que dans le droit national (code de commerce), comme justement rappelé par l'Autorité au § 29 du document soumis à consultation.

Ces mesures transitoires vous semblent-elles suffisantes pour permettre aux opérateurs de mettre en place les éventuelles évolutions demandées ?

Réponse

La date du 31 août 2018 qui nous est proposée, est simplement trop tardive.

En lien direct avec nos observations ci-avant relatives aux modifications proposées sur l'audit externe des comptes séparés, nous supposons que la mise en place d'une telle novation, hors toute contrainte de faisabilité juridique, nécessite un temps conséquent pour l'établissement d'un cahier des charges sous pilotage du régulateur, une définition et un contenu normés du champ de l'attestation attendue de l'auditeur externe, un appel d'offres dans des conditions de marchés publics, pour les principaux opérateurs concernés, contraignantes. Cette contrainte doit donc être prioritaire et doit être planifiée comme exigence non négociable pour la fin du 1^{er} trimestre 2018 en pour l'attribution du marché et la date de disponibilité effective du bénéficiaire du marché.

Conformément aux lignes directrices en vigueur, les comptes séparés doivent être transmis à l'Autorité dans un délai de deux mois suivant la date de publication des comptes sociaux certifiés¹². En conséquence, une date raisonnable du 30 juin 2018 doit constituer un butoir, comprenant le délai nécessaire à l'audit externe nouvellement introduit dans le dispositif et raisonnablement acceptable.

Ainsi et sous le seul aspect de cette évolution proposée des lignes directrices, les comptes séparés de l'exercice 2017 établis selon les nouvelles règles éventuellement décidées par l'Autorité, devraient lui être soumis au plus tard le 30 avril 2018 avant audit, et au 30 juin 2018, après audit.

Question 9 – Question générale

Souhaitez-vous faire valoir d'autres observations sur ce projet de refonte des lignes directrices relatives aux règles de séparation comptable ?

Réponse

La Région Nouvelle-Aquitaine a souhaité répondre de façon individuelle à la proposition de consultation publique de l'ARAFER sur son « *projet de refonte des lignes directrices du 13 octobre 2015 relatives à l'application de l'article L. 2133-4 du code des transports relatif aux règles de séparation comptable* », après moins de deux années écoulées depuis la publication d'un corpus de lignes directrices lui-même soumis précédemment à consultation et auquel l'Association des Régions de France avait répondu¹³. **La Région** souhaite donc réagir maintenant de façon autonome car cette seconde consultation sur le même sujet en un délai aussi rapproché **suscite son étonnement et ses profondes inquiétudes**. Nous souhaitons également exprimer quelques observations de portée générale sur le document qui nous est soumis.

1- La présente consultation apparaît surprenante

A l'occasion de la première consultation publique de juillet à septembre 2015, l'Association des Régions de France rappelait son impatience et ses attentes d'une évolution enfin positive du **sujet, conclusions auxquelles notre Région s'était associée**. Confrontant le projet du document soumis à consultation au document finalement adopté dans la décision n°2015-035 du 13/10/2015, nous avons constaté avec regret que cette consultation n'avait conduit à quasiment aucune modification ou évolution, démontrant qu'en ce qui concerne au moins les régions, ces dernières n'avaient pas été entendues.

¹² Cf § 105 du document annexe à la décision n° 2015-035 du 13/10/2015

¹³ Courrier ARF du Délégué Général au Secrétaire général de l'ARAF en date du 18/09/2015

La publication toutefois de lignes directrices en octobre 2015 ouvrait une nouvelle opportunité pour nos entités organisatrices de transport de voir leur opérateur adapter sa communication financière auprès des AOT à ce nouveau cadre de régulation, et pour les régions d'espérer dans ce cadre une amélioration sensible de la transparence des données comptables et financières communiquées par l'opérateur. Mais il nous a fallu attendre décembre 2016 pour découvrir que l'ARAFER n'approuvait pas les règles de séparation comptable soumises par SNCF Mobilités un an auparavant, et ainsi les règles supportant les comptes séparés de 2015 qui lui ont été soumis en mai 2016. Or, ce corps de règles supervise et encadre, entre diverses activités séparées soumises à obligations légales, au plus haut niveau l'information comptable et financière de l'activité TER de chaque région, provoquant ainsi notre vive inquiétude. Cette inquiétude se trouvait particulièrement renforcée par la prise de connaissance d'un constat du régulateur, en ses motivations de sa décision, se révélant accablant sur les manquements et défaillances de l'opérateur par rapport aux lignes directrices du régulateur.

Or, nous pensons que si les lignes directrices publiées ne constituent pas une forte contrainte juridique, elles auraient dû raisonnablement s'imposer aux acteurs majeurs d'un secteur maintenant régulé depuis 2009. Nous observons par ailleurs que dans sa décision du 13 décembre 2016, l'Autorité engageait l'opérateur à « ...mettre en œuvre sans délai les moyens nécessaires pour lui permettre de conduire son analyse dans des conditions pleinement satisfaisantes »¹⁴. Or, dans son projet de texte soumis à la présente consultation, « ...l'Autorité constate que les règles de séparation comptable soumises à ce jour ou en cours de réflexion ne répondent toujours pas aux exigences législatives. »¹⁵, informant donc avec retard les acteurs du secteur autres que l'opérateur principal d'une **évidente impasse dans laquelle se situe ce dossier particulièrement sensible et crucial** pour ce secteur et émettant auprès d'eux un signal que nous considérons particulièrement négatif et alarmant. A cet égard, nous avons relevé avec inquiétude que l'avis n° 16 A 23 de l'Autorité de la concurrence en date du 12 décembre 2016, sollicitée préalablement par l'ARAFER conformément à la loi, précisait que l'ARAFER lui faisait part de l'état d'un dossier d'instruction ne pouvant probablement pas conduire à une approbation des règles de séparation. En conséquence, cette Autorité dont l'avis était pourtant fondamental à nos yeux pour le devenir de notre mission d'AOT, n'a pu s'exprimer utilement.

Nous sommes donc **surpris que l'Autorité n'ait pas mis en œuvre depuis sa décision du 13 décembre 2016 des mesures plus coercitives** envers l'opérateur, mais n'émettant aucune observation plus particulière à ce sujet et répondant à la présente consultation, nous souhaitons contribuer encore davantage et de la façon la plus efficace aux sollicitations du régulateur.

2- Observations de portée générale

Le document soumis à consultation est un « **projet de refonte** » des lignes directrices actuellement en vigueur. Nous en déduisons qu'au terme de ce processus à nouveau mis en œuvre après le précédent de 2015, le nouveau document remplacera celui publié le 13 octobre 2015.

Il ne s'agirait donc pas de corrections ou d'amendements même significatifs, mais d'une **substitution intégrale d'un document par un autre**. En effet, aucune disposition n'est retenue en ce projet pour signaler qu'une partie du texte est proposée en remplacement d'une précédente. Dans le contexte de la

¹⁴ Cf § 18 de la décision de l'ARAFER n° 2016-220 du 13 décembre 2016

¹⁵ Cf § 33 du projet de refonte des lignes directrices

consultation, elle précise qu'il lui est « ...nécessaire de réaffirmer, de manière plus explicite et prescriptive, **l'ensemble**¹⁶ des principes de séparation comptable à respecter ». Nous en concluons que l'Autorité entend bien remplacer les lignes directrices actuelles.

Mais nous relevons des **signaux contradictoires gênant la lisibilité des intentions du régulateur**. De manière générale, nous constatons que la version proposée recourt systématiquement à l'usage du conditionnel dans ses recommandations et prescriptions, en comparaison avec la précédente qui conjugue ses verbes au présent. Par ailleurs, l'objectif de renforcer le caractère prescriptif et donc contraignant du corps de règles ne devrait pas conduire le régulateur à affaiblir la portée de celui qu'il a décidé et qui est en vigueur : en effet, dans ce même contexte, il est précisé que Mobilités ne s'était pas conformé à plusieurs des « **recommandations** » contenues dans les lignes directrices de l'Autorité. Nous ne souhaitons pas que les lignes directrices puissent être interprétées comme des recommandations susceptibles donc de ne pas être suivies ou seulement « à la carte » par ceux qui les interprèteraient. Mais il ne nous est pas apparu que la nouvelle proposition apporte le caractère prescriptif que souhaite le régulateur.

La sollicitation des acteurs à participer à cet objectif de refonte globale par l'ARAFER se révèle fortement contrariée par la méthode suivie : en effet, **le document ne permet pas au lecteur de comparer ce qui est remplacé, et par quoi**. Ce choix délibéré nous oblige donc à chaque partie du plan ou corps de paragraphes, à revenir vers la rédaction antérieure des lignes directrices de 2015 et à analyser, au moins synthétiquement, les conséquences du remplacement proposé, pour notre bonne compréhension. Une **cette synthèse comparative** aurait été utile considérant le délai contraint par la procédure de consultation.

La version proposée présente en outre un sommaire et un plan qui ne ressemblent à la version antérieure que de façon apparente car la première partie « 1. Le cadre légal de la séparation comptable » comprend en fait un long développement sur les événements les plus récents du « retour d'expérience de l'Autorité sur l'examen des règles de séparation comptable » (titre 1.3). Ce n'est donc qu'à partir du § 33 que nous sommes amenés à comparer efficacement les deux textes pour en comprendre les réels impacts pratiques, ce qui selon nous fragilise l'ensemble du processus de consultation ainsi que la qualité du document proposé. Il nous apparaît d'ailleurs que tout ce développement contenu dans le titre 1.3 relève d'événements circonstanciels, certes particulièrement importants et fondateurs, mais qui ne sauraient trouver leur place dans le corps même de lignes directrices rappelant dès son début le « cadre légal de la séparation comptable ». De notre point de vue, ces développements fragilisent la solidité et la portée de l'ensemble du texte proposé et auraient dû compléter la partie du « contexte » présenté en préambule au texte soumis à consultation.

En lien avec ce qui précède, nous soulignons notre **satisfaction concernant le contenu de la première partie des lignes directrices actuelles** (« 1. Le cadre légal et les objectifs de la séparation comptable »), comprenant particulièrement le rappel et les références au droit de la concurrence, aux textes européens et leur transposition en ce domaine, aux objectifs et rôle de l'Autorité en cette matière. Particulièrement soucieux et vigilants en cette période de préparation à l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux, nous apprécierions que les prochaines lignes directrices **insistent à nouveau sur ce contexte et objectifs d'ouverture à la concurrence** des marchés ferroviaires notamment conventionnés.

¹⁶ Surligné par nos soins

Enfin, **aucune question** n'étant posée maintenant sur le dispositif comparable de **versement de dividendes**, nous relevons la précision apportée en ce projet du § 52 qui peut également s'intégrer au dispositif des lignes directrices en vigueur sur le sujet (cf. § 77). Mais comme le § 51 précédent (du projet) rappelle la nécessité de prise en compte sur les activités séparées, des écritures comptables de clôture des exercices de l'entreprise juridiquement concernée, dont l'éventuelle distribution de dividendes, la question se pose alors de l'écart entre cette distribution globale et unique et son affectation sur des activités qui peut fluctuer selon les restrictions proposées par les § 51 et 53 de ce projet. La problématique du « bouclage » déjà évoquée demeure donc selon nous intacte sur ce sujet et requiert des précisions complémentaires.

REPONSE DE L'AFRA A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARAFER SUR LE PROJET DE REFONTE DES LIGNES DIRECTRICES DU 13 OCTOBRE 2015 RELATIVE A LA SEPARATION COMPTABLE

L'Association française du rail (AFRA) est favorable à la refonte par le régulateur des lignes directrices du 13 octobre 2015 portant sur l'application de l'article L2133-4 du code des transports relatif aux règles de séparation comptable afin de faire respecter les exigences posées par la directive 2012/34/UE et la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

Cet objectif est particulièrement important pour l'avenir du système ferroviaire. Suite au rapprochement de SNCF Réseau et SNCF Mobilités, les membres de l'AFRA attendent une amélioration de la productivité du groupe SNCF et donc une baisse des coûts. **L'AFRA s'inquiète de la réalisation de cet objectif posé par la réforme ferroviaire face au manque de transparence tarifaire et à l'opacité des coûts.**

Cette inquiétude est renforcée par les récents avis conformes rendus par l'ARAFER relatifs à la tarification de l'accès aux infrastructures de service. Ils ont montré les limites de l'action du régulateur, qui, face à l'opacité des coûts présentés par SNCF Mobilités, n'est pas en mesure de réaliser pleinement son contrôle. Ainsi, l'Autorité a rendu un avis défavorable sur la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les installations de service de centres d'entretien pour les horaires de service 2017 et 2018¹ constatant que SNCF Mobilités ne dispose pas de comptabilité séparée relative à l'activité de gestion des installations de service de maintenance, ni d'une comptabilité analytique lui permettant de connaître les charges qu'il supporte effectivement au titre de la fourniture des prestations régulées dans ces installations.

Face à cet état de fait, **l'AFRA est favorable, à la mise en place, à une échéance rapprochée, d'une refonte des lignes directrices en matière de séparation comptable.** Cependant, l'AFRA considère que l'ARAFER devrait attendre la publication de l'acte d'exécution de la Commission Européenne relatif aux services à fournir dans les installations de service avant de publier ces lignes directrices. En effet, cet acte d'exécution pourrait contraindre le régulateur à adapter par la suite sa position concernant la séparation comptable des installations de service par la suite.

Question 1 - Principes généraux

D'autres principes généraux vous semblent-ils devoir être ajoutés pour répondre aux objectifs de séparation comptable exposée au 1.2 du présent document ?

L'AFRA considère que les objectifs énoncés permettent de répondre aux objectifs de séparation comptable posés par le régulateur. Cependant, pour que cette liste soit exhaustive, il conviendrait de préciser que les règles de séparation comptable doivent permettre de **garantir l'absence de subventions croisées entre activités**

¹ Avis de l'ARAFER n° 2017-032 du 15 mars 2017.

conventionnées et activités commerciales afin d'éviter la pratique de prix anormalement bas générant des distorsions de concurrence entre les opérateurs ferroviaires.

Ce point est d'autant plus important dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. La dégressivité tarifaire n'est pas obligatoire en droit français en application de l'article 20 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs. En effet, le cadre réglementaire prévoit seulement que le prix payé par un voyageur pour un trajet en correspondance TGV-TER ne peut excéder le prix d'un tarif TGV appliqué seul auquel s'ajoute le prix d'un tarif TER appliqué seul. A l'heure actuelle, la dégressivité tarifaire est appliquée par SNCF Mobilités. En effet, pour mettre en place cette dégressivité tarifaire kilométrique, la SNCF met en place des clefs de répartition de ses recettes entre son activité TER et son activité TGV. Si dans l'intérêt des voyageurs, ce principe de dégressivité tarifaire doit être conservé, il convient pour l'ARAFER de vérifier que son application ne contrevient pas aux règles de séparation comptable entre activités conventionnées et activités commerciales.

Question 2 - Périmètre de séparation comptable

Ces propositions relatives aux périmètres de séparation comptable appellent elles des remarques de votre part ?

L'AFRA est favorable aux périmètres de séparation de comptable définie dans le projet de refonte de l'ARAFER dès lors qu'il s'agit des périmètres de séparation définies par le Code des transports et l'article 6 de la directive 2012 / 34 / UE.

Question 3 – Règles d'imputation comptable

3. 1. Le principe de l'affectation directe appelle-t-il des remarques de votre part ?

L'AFRA considère qu'il est nécessaire de **connaître les détails de la décomposition de la comptabilité analytique**. Une attention particulière devrait être apportée aux **éventuelles subventions et aux transferts de charges (notamment les transferts sociaux ...)**.

Concernant les charges, aux affectations directes (coûts du personnel par exemple), il convient d'**ajouter les charges réelles**, directement affectables mais non comptabilisées (mise à disposition gratuite ou prix forfaitaire. Ex : le régulateur devrait connaître le coût du personnel de SNCF Mobilités partiellement détaché à Gares & Connexion).

Enfin, le **régulateur devrait prendre en compte d'une part, les amortissements des immobilisations et d'autre part les charges financières**. Il est indispensable de dresser un inventaire des immobilisations utilisées directement pour chaque installation de service et d'en déterminer un coût financier.

Remarques complémentaires concernant l'imputation des éléments affectables indirectement : L'objectif de l'ARAFER de prendre en compte tous les éléments d'actif, passif, produits et charges devant être imputés y compris

les éléments affectables indirectement est louable mais difficile à mettre en place du fait des refacturations internes et l'AFRA propose de mettre en place un prorata d'imputation sans refacturation.

3.2 : La répartition des éléments non affectable comme les frais de structure appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'AFRA est favorable à la prise en compte des éléments non affectables comme les frais de structure. Concernant les ateliers de maintenance, l'information donnée par SNCF Mobilités **n'apporte pas d'éléments de compréhension sur le mode de calcul du taux d'évolution des tarifs** afin de permettre aux utilisateurs de comprendre les variations tarifaires, ni de visibilité sur les évolutions futures des redevances.

Dans son dernier avis du 15 mars 2017 relative à la fixation des redevances relatives aux prestations régulées fournies par SNCF Mobilités dans les centres d'entretien², l'autorité a encore relevé l'absence de justification de la part de SNCF Mobilités des hypothèses relatives **aux frais de fonctionnement de l'établissement de maintenance , aux frais de structure**, au frais d'inutilisation des installations, au coût moyen pondéré du capital et aux coûts d'investissements servant à la valorisation de la base d'actif.

Afin de s'assurer de la justesse des hypothèses retenues, **SNCF Mobilités doit justifier, par des éléments comptables, la valeur réelle de la base d'actifs utile à la réalisation des prestations régulées dans les centres de maintenance ainsi que l'âge moyen réel de son patrimoine et le mode de traitement des subventions publiques reçues le cas échéant.**

L'AFRA insiste sur le financement des centres de maintenance qui ont fait l'objet d'1/3 de subventions publiques. Elle rappelle que par la suite la SNCF a décidé d'investir uniquement sur les centres de maintenance des TGV et ces dernières années a repris sur fond propre les ateliers financés par l'argent public. Par principe, **les régions n'accepteront pas de payer des tarifs aussi élevés avec les taux de structure annoncés alors qu'elles ont participé en grande partie au financement des centres de maintenance.**

3.3 : La prise en compte des besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité dans le cadre de la détermination de la pondération entre fonds propres et endettement des activités comptablement séparées et pour la détermination des taux de frais financier applicable à l'activité comptablement séparée appelle-t-elle des remarques de votre part ?

L'AFRA y est particulièrement favorable afin d'écarter tout risque de subvention croisée entre Fret SNCF et SNCF Mobilités. Comme le rappelle la décision de l'ARAFER du 22 avril 2015³, cette prise en compte des

² Avis n° 2017-032 ARAFER du 17 mars 2017

³ Décision n° 2015-010 du 22 avril 2015 relative à la tenue de comptes séparés pour l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret de SNCF Mobilités

besoins spécifiques et en particulier des risques propres à chaque activité se justifie d'autant plus que la situation de Fret SNCF au sein de SNCF Mobilités ne permet pas de garantir l'absence de subventions croisées.

Ainsi, à la lecture de la décision de l'ARAFER du 22 avril 2015⁴, il apparaît qu'au vu du déséquilibre marqué de la structure du passif de Fret SNCF, le régulateur s'interroge sur la viabilité et l'indépendance financière de l'activité. Selon le régulateur, une entité autonome opérant dans un champ concurrentiel depuis 2006 n'aurait pu être maintenue sur une si longue période en présentant des résultats aussi déficitaires et des capitaux propres aussi détériorés.

De plus, à la différence des autres activités de l'EPIC pour lesquelles l'ARAFER a été amenée à se prononcer sur les règles de séparation comptable les données fournies par SNCF n'indique dans le référentiel de ratio [•] dette nette sur marge opérationnelle. Autrement dit, le régulateur n'est pas en mesure de vérifier si la marge opérationnelle de Fret SNCF lui permet de rembourser une partie de sa dette ou si les activités conventionnées du groupe SNCF contribue au désendettement.

Par conséquent, **la définition de ce ratio a toute son importance dès lors que SNCF Mobilités serait ainsi conduit à réexaminer la situation financière de Fret SNCF et, en particulier, sa recapitalisation**, en application de la règle de gestion de l'endettement.

Question 4 – Principes régissant les relations financières entre les activités

4.1 : Les propositions relatives aux principes régissant les relations financières entre les activités appellent-elles des remarques de votre part ?

L'objectif de l'ARAFER est louable pour éviter les subventions croisées entre activités commerciales et activités conventionnées. Beaucoup de relations financières internes entre activités sont déjà formalisées par le biais des conventions exigées par l'EPSF dans le cadre des certificats de sécurité.

Les questions 4.1, 5 et 6 n'appellent pas de commentaires de l'AFRA.

Question 7 – Format, audit et publication des comptes séparés

D'autres éléments vous semblent-ils devoir être intégrés dans les annexes de manière à améliorer la transparence pour les lecteurs des comptes séparés ?

Les opérateurs ferroviaires privés notamment ceux cotés en bourse doivent publier leurs comptes et les faire auditer par un Commissaire aux comptes. L'ARAFER doit, avant toute chose, contraindre SNCF Mobilités à publier ses comptes ce qu'il ne fait pas à l'heure actuelle.

⁴ Décision n° 2015-010 du 22 avril 2015 relative à la tenue de comptes séparés pour l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret de SNCF Mobilités