

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

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

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2144-1 et L. 2133-4 ;

Vu la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, notamment son article 31 ;

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

Vu la décision n° 2014-010 du 15 juillet 2014 portant mise en demeure de la SNCF pour non-respect de ses obligations de gestionnaire de terminaux de marchandises ;

Vu l'avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

Vu la décision de la Commission européenne n° 386 / 2004 du 2 mars 2005 relative à l'aide à la restructuration de Fret SNCF ;

Vu l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 14-A-09 du 11 juillet 2014 relatif au projet de séparation comptable de l'activité infrastructure de la SNCF ;

Vu le courrier de la SNCF en date du 27 juin 2013, enregistré au greffe le 9 juillet 2013, portant saisine de l'Autorité pour approbation des règles relatives à la tenue d'une comptabilité séparée pour l'activité de fret ferroviaire de SNCF ;

Vu le courrier en date du 3 décembre 2014 du président de l'Autorité à la SNCF demandant la transmission des nouvelles règles de séparation comptable relatives à l'activité de transport ferroviaire de marchandises ;

Vu le courrier de la SNCF en date du 30 décembre 2014, enregistré au greffe le 6 janvier 2015, transmettant le référentiel de séparation comptable de Fret SNCF actualisé ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 19 janvier 2015 ;

Vu le courrier en date du 26 février 2015 du président de l'Autorité de la concurrence à l'Autorité, répondant à la transmission le 28 janvier 2015 du référentiel de séparation comptable de l'activité de service de transport ferroviaire de fret de la SNCF ;

Les représentants de SNCF Mobilités entendus le 7 avril 2015 ;

Vu le courrier en date du 17 avril 2015 de SNCF Mobilités suite à l'audition du 7 avril 2015 ;

Après en avoir délibéré le 22 avril 2015 ;

SOMMAIRE

1. Contexte	3
1.1 Le droit applicable	3
1.2 L'organisation de l'activité de transport ferroviaire de fret au sein de la SNCF jusqu'au 31 décembre 2014	4
1.3 Les évolutions de périmètre prévues par la réforme ferroviaire du 4 août 2014	4
1.4 La saisine	4
a. Saisine initiale le 27 juin 2013	4
b. Nouvelle saisine le 30 décembre 2014	5
c. Avis de l'Autorité de la concurrence	5
2. Analyse du référentiel de séparation comptable dans sa version datée du 30 décembre 2014.....	5
2.1 Sur la définition du périmètre de tenue des comptes séparés de l'activité de transport ferroviaire de fret	5
a. Au sein de l'EPIC	5
b. Au sein du groupe	6
2.2 Sur la structure du bilan de l'activité de transport ferroviaire de marchandises	6
2.3 Sur les règles régissant les relations financières entre activités	7
2.4 Sur la forme du référentiel de séparation comptable et de la saisine de la SNCF	9
2.5 Sur les obligations de SNCF Mobilités en termes d'établissement et de publication de comptes séparés pour son activité de transport ferroviaire de fret	9

1. Contexte

1.1 LE DROIT APPLICABLE

1. L'article 6 de la directive 2012/34/UE, portant refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE, prévoit que :

« 1. Les États membres veillent à ce que des comptes de profits et pertes et des bilans distincts soient tenus et publiés pour, d'une part, les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, les activités relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les aides publiques versées à l'une de ces deux activités ne sont pas transférées à l'autre. (...)

2. Les États membres peuvent, en outre, prévoir que cette séparation suppose la mise en place de divisions distinctes au sein d'une même entreprise ou que la gestion de l'infrastructure et des services de transport est assurée par des entités distinctes.

3. Les États membres veillent à ce que des comptes de profits et pertes et des bilans distincts soient tenus et publiés pour, d'une part, les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret et, d'autre part, les activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de voyageurs. Les fonds publics versés pour des activités relatives à la fourniture de services de transport au titre des missions de service public figurent séparément, conformément à l'article 7 du règlement (CE) no 1370/2007, dans les comptes correspondants et ne sont pas transférés aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité.

4. Les comptes relatifs aux différents domaines d'activité visés aux paragraphes 1 et 3 sont tenus de façon à permettre le suivi de l'interdiction de transférer des fonds publics d'un domaine d'activité à un autre et le contrôle de l'emploi des recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des excédents dégagés d'autres activités commerciales » (soulignement ajouté).

2. L'article L. 2144-1 du code des transports dispose que « 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 fret. Lorsqu'un groupe d'entreprises publiant une comptabilité consolidée ou une entreprise exploite plusieurs services de transport ferroviaire de fret, la gestion de ces services fait l'objet d'une comptabilité séparée, le cas échéant consolidée au niveau du groupe » (soulignement ajouté).
3. L'article L. 2123-1 du code des transports prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2015, que « la gestion des gares de voyageurs et des autres infrastructures de service, lorsqu'elle est effectuée par SNCF Mobilités, fait l'objet d'une comptabilité séparée de la comptabilité de l'exploitation des services de transport ».
4. Le premier alinéa de l'article L. 2133-4 du code des transports dispose que « l'Autorité de régulation des activités ferroviaires approuve, après avis de l'Autorité de la concurrence, les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2122-4, L. 2123-1, 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 proposées par les opérateurs. Elle veille à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence. Les modifications de ces règles, périmètres et principes sont approuvées dans les mêmes conditions ».

1.2 L'ORGANISATION DE L'ACTIVITE DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE FRET AU SEIN DE LA SNCF JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2014

5. Antérieurement au 31 décembre 2014, le groupe SNCF (EPIC SNCF et ses filiales) était divisé en cinq branches, dont SNCF Géodis regroupant l'ensemble des métiers du transport et de la logistique des marchandises. Au sein de SNCF Géodis, l'activité de transport ferroviaire de marchandises était effectuée, dans l'EPIC SNCF, par l'activité Fret SNCF et, en dehors de l'EPIC, par la filiale VFLI.
6. Fret SNCF développe des solutions de transport ferroviaire de marchandises, que ce soit du transport massif, du transport de wagons isolés ou encore du transport express. L'activité s'organise autour de cinq entités : quatre directions Fret en responsabilité territoriale de leur production et en responsabilité commerciale de leur marché et une entité en charge de piloter l'offre commerciale du wagon isolé dite « multi-lots, multi-clients ».
7. Par ailleurs, en tant qu'activité de SNCF Mobilités, établissement public affectataire de terminaux de marchandises et de stations d'approvisionnement en combustible, Fret SNCF réalise des activités de gestionnaire d'infrastructures de service. Les prestations offertes sur ces infrastructures de service entrent dans le cadre des prestations régulées décrites par le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire et présentées dans le document de référence du réseau (DRR).
8. La saisine de l'Autorité par la SNCF porte sur la seule activité de Fret SNCF au sein de l'EPIC SNCF.

1.3 LES EVOLUTIONS DE PERIMETRE PREVUES PAR LA REFORME FERROVIAIRE DU 4 AOUT 2014

9. L'article 31 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire organise le transfert de certaines installations de service de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau. Ce transfert concerne dès le 1^{er} janvier 2015 les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF pour le service horaire 2015. Il sera ensuite élargi à d'autres installations de service sous réserve d'un accord entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités soumis à l'avis de l'Autorité et devant intervenir avant le 31 décembre 2015 ou, en l'absence d'accord, par un arrêté interministériel pris après avis conforme de l'Autorité.
10. Dans son avis n° 2015-003 du 3 février 2015¹, l'Autorité a souligné l'opportunité de ces transferts qui permettraient de garantir une plus grande indépendance dans la gestion des installations de service et qui conduiraient à une simplification des démarches pour les opérateurs ferroviaires souhaitant utiliser ces installations.
11. Les discussions entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont toujours en cours. Le périmètre de Fret SNCF devrait en conséquence être modifié au cours de l'exercice 2015.

1.4 LA SAISINE

a. Saisine initiale le 27 juin 2013

12. Par courrier en date du 27 juin 2013, la SNCF a transmis pour approbation à l'Autorité un premier référentiel présentant l'ensemble des règles, principes et périmètres comptables concernant l'activité fret de la SNCF. Dans ce courrier, elle s'engageait à mettre en œuvre « *la séparation comptable des infrastructures de services relevant du périmètre de Fret SNCF, en trois étapes successives, en commençant par la définition d'un modèle de gestion cible isolant les activités de gestionnaire d'infrastructures de services (octobre 2013) (...). Ce modèle s'appliquera ensuite à compter du 1^{er} janvier 2014 et permettra d'amorcer une première séparation comptable des flux, en vue d'une séparation comptable complète au 1^{er} janvier 2015* ».

¹ Avis n° 2015-003 du 3 février 2015 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016, § III. 7.

13. Pour faire suite à cet engagement, l'Autorité a demandé à la SNCF, par courrier en date du 3 décembre 2014, de lui communiquer un nouveau référentiel de séparation comptable prenant en compte les modifications à apporter au périmètre (c'est-à-dire la présentation d'un périmètre hors installations de service).

b. *Nouvelle saisine le 30 décembre 2014*

14. La SNCF a transmis un nouveau référentiel de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de fret par courrier en date du 30 décembre 2014, enregistré par l'Autorité le 6 janvier 2015.

15. Ce référentiel comporte une description de l'activité Fret SNCF, des principes comptables et des relations financières avec les autres activités de l'EPIC SNCF, ainsi que le bilan de cette activité au 1^{er} janvier 2014. En outre, les règles de gestion applicables à Fret SNCF pour l'année 2015 détaillant les relations entre activités de l'EPIC sont annexées à ce document.

16. L'Autorité note que, pendant l'instruction menée au début de l'année 2015 par ses services, SNCF Mobilités s'est engagé auprès de ceux-ci à communiquer en mai 2015 un nouveau référentiel de séparation comptable traduisant la mise en œuvre effective de la loi du 4 août 2014 prévue le 1^{er} juillet 2015.

c. *Avis de l'Autorité de la concurrence*

17. L'Autorité a communiqué ce référentiel pour avis à l'Autorité de la concurrence le 28 janvier 2015.

18. Par courrier en date du 26 février 2015, l'Autorité de la concurrence a indiqué ne pas souhaiter rendre d'avis ni émettre d'observation sur ce référentiel, au motif notamment que le référentiel considéré ne tient pas compte des évolutions en cours du cadre réglementaire. L'Autorité de la concurrence a également constaté la difficulté à analyser un référentiel de séparation comptable pris isolément et à y identifier les risques de subventions croisées.

2. Analyse du référentiel de séparation comptable dans sa version datée du 30 décembre 2014

2.1 SUR LA DEFINITION DU PERIMETRE DE TENUE DES COMPTES SEPARES DE L'ACTIVITE DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE FRET

a. *Au sein de l'EPIC*

19. Aux termes de l'article L. 2144-1 du code des transports, l'EPIC SNCF est tenu d'établir et de publier des comptes séparés pour ses « *activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de fret* ».

20. Le périmètre proposé le 27 juin 2013 par la SNCF pour établir le référentiel de séparation comptable de l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret correspond à celui employé dans le découpage organisationnel de l'EPIC SNCF tel que mentionné au point 8, à savoir l'activité Fret SNCF.

21. Or Fret SNCF réalise non seulement des activités de transport ferroviaire de fret mais également des activités de gestion d'installation de service au profit d'entreprises ferroviaires de fret.

22. L'Autorité estime, dans une lecture stricte de la définition de la fourniture d'un service de transport, que l'activité de gestion d'installation de service ne doit pas être incluse dans le périmètre du

référentiel soumis à l'approbation de l'Autorité pour l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret.

23. La SNCF fait valoir une approche plus large des « *activités relatives à la fourniture de services de transport ferroviaire de fret* » mais s'est toutefois engagée le 27 juin 2013 à isoler les activités de gestion d'installation de service pour une première séparation comptable des flux au 1^{er} janvier 2014 et une séparation complète au 1^{er} janvier 2015.
24. L'Autorité prend acte du fait que SNCF Mobilités a effectué des premières démarches visant à séparer comptablement une partie de ses installations de service, à savoir les 175 cours de marchandises présentes à l'offre de référence 2015. Elle constate néanmoins que cette démarche n'a pas été effectuée pour l'intégralité des installations de service détenues par SNCF Mobilités et qu'elle ne fait l'objet d'aucune mention dans le référentiel de séparation comptable soumis à son approbation.
25. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 des nouvelles dispositions de l'article L. 2123-1 du code des transports, qui étendent explicitement à la gestion des infrastructures de service par SNCF Mobilités les obligations de séparation comptable, clarifie désormais sans ambiguïté possible le droit applicable.

b. *Au sein du groupe*

26. Le référentiel de séparation comptable distingue l'activité de Fret SNCF au sein de l'EPIC SNCF. Pour autant, la branche Géodis du groupe SNCF comprend au moins une autre filiale (VFLI) qui réalise la fourniture de services de transport ferroviaire de fret.
27. Or, aux termes de l'article L. 2144-1 du code des transports, « *lorsqu'un groupe d'entreprises publiant une comptabilité consolidée ou une entreprise exploite plusieurs services de transport ferroviaire de fret, la gestion de ces services fait l'objet d'une comptabilité séparée, le cas échéant consolidée au niveau du groupe.* ». Le décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et statuts de SNCF Mobilités vient préciser ces dispositions pour SNCF Mobilités, pour une mise en œuvre au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2015, en prévoyant, dans son article 37, que : « *En outre, conformément à l'article L. 2144-1 du code des transports, SNCF Mobilités établit de manière consolidée des comptes de profits et de pertes et des bilans retraçant l'ensemble des éléments d'actif et de passif pour les activités de transport ferroviaire de marchandises exercées par SNCF Mobilités ou par ses filiales* ».
28. SNCF Mobilités devra ainsi se conformer à l'obligation de produire des comptes consolidés pour l'ensemble de ses activités de transport ferroviaire de fret à partir de l'exercice 2015.

2.2 SUR LA STRUCTURE DU BILAN DE L'ACTIVITE DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES

29. Dans son examen des règles de séparation comptable qui lui sont soumises, l'Autorité doit veiller, en application de l'article L. 2133-4 du code des transports, « *à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence* ».
30. Le référentiel de séparation comptable transmis par SNCF Mobilités comporte un bilan d'ouverture de l'activité Fret SNCF au 1^{er} janvier 2014, que l'Autorité s'est attachée à analyser, au regard du bilan de l'activité au 31 décembre 2012, obtenu par les services au cours de l'instruction, afin d'identifier le risque d'éventuelles subventions croisées entre cette entité et le reste de l'EPIC.
31. Pour rappel, jusqu'à la mise en place de la nouvelle organisation liée à la réforme ferroviaire, l'activité Fret SNCF constitue l'une des cinq activités opérationnelles de l'EPIC SNCF, avec SNCF Proximités, SNCF Voyages, SNCF Infra et Gares & Connexions. Un bilan a été attribué à chacune de ces activités au 1^{er} janvier 2009, et notamment une valeur de capitaux propres ainsi qu'un

niveau d'endettement. Chaque activité gère ainsi en propre son actif immobilisé, son actif circulant, ses provisions et ses dettes d'exploitation.

32. Par exception, et à la demande de la Commission européenne, le bilan de Fret SNCF a été établi dès 2003, dans le cadre du plan de soutien de l'Etat à l'activité Fret en 2005 et 2006. Fret SNCF a ainsi produit des comptes dissociés de 2004 à 2006 pour répondre à cette demande.
33. L'analyse de l'Autorité appelle plusieurs remarques et interrogations sur le déséquilibre du passif.
34. D'une part, les capitaux propres sont fortement négatifs, à hauteur de - 3 275 millions d'euros au 31 décembre 2013 (- 2 925 millions d'euros au 31 décembre 2012). Le montant des fonds propres, qui s'élevait à -534,4 millions d'euros au 31 décembre 2004, a bénéficié de l'effet favorable de deux opérations d'aide de respectivement 500 millions d'euros en 2005 et 900 millions d'euros en 2006, partagées entre l'Etat et SNCF pour 50% chacun. Malgré une aide qui atteint au total 1 400 millions d'euros, la situation nette de Fret SNCF est lourdement dégradée, sous l'effet cumulatif des reports à nouveau déficitaires, liés aux mauvaises performances économiques de l'activité.
35. D'autre part, au 31 décembre 2013, l'activité Fret SNCF présente une dette nette d'une valeur de 3 529 millions d'euros, dont 21 millions de dettes à court terme et 3 508 millions de dettes à long terme. Il s'agit d'un endettement entièrement interne, porté par l'EPIC SNCF.
36. Au vu du déséquilibre marqué de la structure du passif de Fret SNCF, l'Autorité s'interroge sur la viabilité et l'indépendance financière de l'activité. 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. La structure financière très fragile de Fret SNCF et son endettement interne rendent ainsi l'activité fortement dépendante du reste de l'EPIC SNCF. Cette situation soulève en conséquence des interrogations sur l'existence de subventions croisées au sein de l'EPIC SNCF.
37. L'Autorité ajoute, en ce sens, qu'à la différence des autres activités de l'EPIC pour lesquelles elle a été amenée à se prononcer sur les règles de séparation comptable (Gares & Connexions et SNCF Infra), il n'est pas indiqué dans le référentiel de ratio [•] dette nette sur marge opérationnelle. Or 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 [•] « Endettement »².

2.3 SUR LES REGLES REGISSANT LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE ACTIVITES

38. La rémunération de la dette de Fret SNCF vis-à-vis de l'EPIC fait l'objet d'une règle de gestion spécifique qui s'explique à nouveau par l'historique de la demande de la Commission européenne lors de la recapitalisation de l'activité. Cette exception est mentionnée dans la règle de gestion relative aux frais financiers³.
39. Pour la part de la dette inférieure à [•] euros, [•], le taux de frais financier facturé par Fonctions Transverses (branche équivalant à une holding au sein de l'EPIC SNCF) est le taux de charge financière de l'EPIC SNCF, mis à jour tous les mois. Pour l'exercice 2014, ce taux s'est élevé à [•] %.
40. Pour la part de la dette supérieure à [•] millions d'euros, est appliquée la règle générale, selon laquelle « le taux de charge financière long terme est défini pour chaque Activité/Domaine par référence à sa catégorie « investissement » ou « spéculative » ». Ce taux est normalement mis à jour chaque année. En pratique, le taux appliqué à cette partie de la dette de Fret SNCF s'élève à [•] %, sans changement d'une année sur l'autre.

² La règle précise que [•].

³ Règle de gestion [•]

41. Cette règle a été établie suite à la décision du 2 mars 2005 de la Commission européenne qui indique que « *Les autorités françaises se sont engagées à ce que, à compter de l'adoption de la présente décision, un mécanisme de compensation interne assurera que Fret SNCF se financera à un taux de marché reflétant sa structure financière propre, et non les conditions de financement privilégiées liées au statut d'EPIC de la SNCF* ».
42. Une note des autorités françaises adressée à la Commission européenne [•]⁴ précise en particulier que [•] ainsi que les modalités de calcul du taux à appliquer à Fret SNCF. L'application de cette formule a abouti au taux de [•] % en 2009, repris depuis chaque année.
43. L'Autorité relève que SNCF Mobilités n'a pu produire de pièce justifiant l'acceptation formelle par la Commission européenne de la règle de rémunération spécifique de la part de dette inférieure à [•] euros de Fret SNCF.
44. L'Autorité note également que la mise à jour annuelle du taux de charge de la dette supérieure à [•] euros de Fret SNCF, telle que prévue par la règle de gestion, ne trouve en pratique aucune traduction, faute de trouver des comparables, comme l'explique SNCF Mobilités [•] .
45. Au regard de l'objectif de prévenir tout risque de discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence, l'Autorité ne peut admettre le principe d'un traitement particulier de Fret SNCF, fût-ce pour une partie seulement de sa dette, par rapport aux autres activités de l'EPIC SNCF, et ce d'autant moins que cette règle spécifique est propre à avantager une activité dont la structure financière apparaît par ailleurs significativement plus dégradée.
46. Au vu de la définition donnée à la catégorie « investissement » dans la règle de gestion [•]⁵, Fret SNCF devrait, par sa structure d'endettement, relever de la catégorie « spéculative ». Or l'Autorité constate que la règle de gestion [•] n'explicite pas cette catégorie, qui peut couvrir des réalités financières diverses en matière de notation. Des entreprises notées de BB+ à CD (Standard & Poor's et Fitch) entrent ainsi dans cette catégorie alors qu'elles présentent des niveaux de risque hétérogènes et donc des exigences de rémunération pour les prêteurs très différentes.
47. La règle de gestion [•] devrait donc être complétée pour définir la notion de catégorie spéculative et préciser le mode de détermination des frais financiers correspondants, en lien avec des sociétés comparables
48. L'Autorité considère qu'il conviendrait de retenir, pour ce faire, un taux adapté aux conditions de marché de l'activité, apprécié par rapport à la situation d'entreprises comparables. Cette approche rejoindrait, dans son principe⁶, l'engagement des autorités françaises à assurer des conditions de financement de nature à refléter [•]⁷ ou, dans la reformulation qu'en donne la Commission européenne dans sa décision du 2 mars 2005, « *sa structure financière propre, et non les conditions de financement privilégiées liées au statut d'EPIC de la SNCF* ». Dans ce sens, la perception du risque de crédit pour l'activité Fret SNCF pourrait être considérée comme très élevée et situerait ainsi sa notation dans la partie inférieure de la catégorie « spéculative ».
49. Une telle exigence souligne, à nouveau, toute la singularité de la situation actuelle de Fret SNCF, évoquée dans la partie 2.2, qui appelle une réponse structurelle de SNCF Mobilités. En l'état, et en l'absence d'une expertise plus poussée, les frais financiers facturés par l'EPIC à Fret SNCF apparaissent *a priori* faibles au regard de la situation financière de l'activité et de ses perspectives et reposent la question de l'existence éventuelle d'une aide d'Etat.

⁴ [•]

⁵ [•]

⁶ Sous réserve de la divergence d'appréciation de l'Autorité sur le bienfondé de l'existence du seuil de [•] euros, qui détermine des règles différentes de rémunération de la dette.

⁷ Réponse des autorités françaises à la Commission européenne en date du [•]

2.4 SUR LA FORME DU REFERENTIEL DE SEPARATION COMPTABLE ET DE LA SAISINE DE LA SNCF

50. L'article 6 de la directive 2012/34/UE prévoit la tenue et la publication de comptes distincts pour les activités relatives au transport ferroviaire de fret d'une part et de transport ferroviaire de voyageurs d'autre part. Une telle présentation permet de disposer d'une vision globale de l'ensemble des flux au sein de l'entreprise ferroviaire.
51. La saisine de la SNCF ne concerne que la séparation comptable de Fret SNCF en tant que telle, après plusieurs saisines successives pour des activités considérées isolément (Gares & Connexions, Infrastructure et Proximités). Faute de pouvoir couvrir l'ensemble des activités de l'EPIC, l'Autorité n'est donc pas en mesure de mener à bien une analyse approfondie des éventuels risques de subventions croisées entre activités.
52. L'Autorité constate, comme l'Autorité de la concurrence dans l'avis n° 14-A-09 du 11 juillet 2014⁸, que le document reçu de la SNCF, au-delà des éléments d'analyse propre qu'elle a pu faire, ne lui permet que difficilement de se prononcer sur l'absence de risques de subventions croisées. En effet, le référentiel de séparation comptable se présente davantage comme un descriptif de l'organisation de l'activité au sein de l'EPIC que comme un document présentant de manière probante, claire et justifiée l'organisation des flux retenue pour répondre au risque de subventions croisées.
53. Afin de répondre aux limites des référentiels de séparation comptable actuels, il pourrait être utile d'assurer l'élaboration d'un document retraçant les principes généraux applicables aux périmètres des activités comptablement séparées, aux règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées ainsi que les relations financières entre ces activités, au sein de l'EPIC SNCF Mobilités comme du futur groupe public ferroviaire. Ce document pourrait s'attacher, en particulier, à démontrer en quoi les règles présentées permettent de prévenir le risque de subventions croisées. Le référentiel de séparation comptable pour l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret accompagnerait ce document général, dont il serait une déclinaison particulière.
54. Afin de clarifier et préciser le contenu des obligations applicables aux entreprises ferroviaires, l'Autorité entend recueillir les avis des différentes parties prenantes à travers une consultation publique qu'elle a prévu d'organiser prochainement. Au vu de l'analyse des résultats de cette consultation, une communication de l'Autorité précisera notamment ses attentes sur le contenu des documents attendus ainsi que le niveau de détail exigé pour les nouvelles règles de séparation comptable qui lui seront soumises. Dans ce cadre, l'Autorité n'exclut pas d'avoir recours, si besoin, au pouvoir réglementaire supplétif qui lui est reconnu par l'article L. 2131-7 du code des transports, sous réserve de l'homologation par le ministre chargé des transports des décisions qu'elle serait susceptible de prendre à ce titre.

2.5 SUR LES OBLIGATIONS DE SNCF MOBILITES EN TERMES D'ETABLISSEMENT ET DE PUBLICATION DE COMPTES SEPARES POUR SON ACTIVITE DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE FRET

55. SNCF Mobilités établit mais ne publie pas, à ce jour, des comptes dissociés de son activité de transport ferroviaire de fret, en méconnaissance de l'obligation posée par l'article L. 2144-1 du code des transports.
56. L'Autorité invite SNCF Mobilités à se conformer à ses obligations de tenue et de publication des comptes de Fret SNCF, en faisant mention des réserves de l'Autorité sur les règles de séparation comptable sur lesquelles il s'appuie pour l'établissement de ces comptes.

⁸ Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-09 du 11 juillet 2014 relatif au projet de séparation comptable de l'activité infrastructure de la SNCF

*

Considérant :

que le document transmis par la SNCF le 30 décembre 2014 et enregistré au greffe le 6 janvier 2015 n'exclut pas les installations de service du champ de la séparation comptable présentée pour l'activité de fourniture de services de transport de fret ferroviaire, en méconnaissance des articles L. 2123-1 et L. 2144-1 du code des transports dans leur rédaction en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2015 ;

que le référentiel de séparation comptable présenté ne comporte pas de règle, telle que par exemple la définition d'un ratio [•] à atteindre, à l'instar des autres activités de SNCF Mobilités, propre à garantir l'équilibre financier de l'activité et à prévenir, de ce fait, le risque de subvention croisée et de distorsion de concurrence ;

que le référentiel de séparation comptable ne comporte pas de règle de rémunération de l'endettement propre à refléter la réalité de la situation financière de l'activité et de ses perspectives économiques, ou qui soit en rapport avec des entreprises comparables ;

que la mise en place, au plus tard le 1^{er} juillet 2015, de la nouvelle organisation du groupe public créé par la loi du 4 août 2014 modifiera largement l'organisation de SNCF Mobilités et les flux entre ses activités et avec celles des autres établissements publics du groupe.

Décide :

Article 1^{er}

Le référentiel de séparation comptable pour l'activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret de SNCF Mobilités, dans sa version en date du 30 décembre 2014, n'est pas approuvé.

Article 2

L'Autorité demande à SNCF Mobilités de lui soumettre, avant le 31 décembre 2015, un référentiel de séparation comptable actualisé pour son activité de fourniture de services de transport ferroviaire de fret, qui s'inscrive dans le cadre de la nouvelle organisation de SNCF Mobilités et du groupe public ferroviaire.

Article 3

La présente décision sera notifiée à SNCF Mobilités et sera publiée sur le site internet de l'Autorité, dans le respect des secrets protégés par la loi.

L'Autorité a adopté la présente décision à l'unanimité le 22 avril 2015.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard et Messieurs Jean-François Bénard, Nicolas Machtou et Michel Savy, membres du collège de l'Autorité.

Le Président

Pierre Cardo