

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

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

Saisie par SNCF Mobilités par courriers en date des 30 décembre 2015 et 27 mai 2016 sur le fondement de l'article L. 2133-4 du code des transports ;

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

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

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 modifié relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

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

Vu l'arrêté du 25 juin 2015 fixant les modalités de publication des comptes séparés de SNCF Mobilités ;

Vu la 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 ;

Vu 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 ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 7 novembre 2016 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu l'avis n° 16-A-23 en date du 12 décembre 2016 de l'Autorité de la concurrence concernant le projet de règles de séparation comptable de l'activité de transport de marchandises et de fourniture de services par SNCF Mobilités, dans le cadre de ses mission de service public et d'exploitation de gares ferroviaires de voyageurs ;

Après avoir auditionné les représentants de SNCF Mobilités le 13 décembre 2016 ;

Après en avoir délibéré le 13 décembre 2016 ;

1. ELEMENTS DE CONTEXTE

1.1. Le contexte juridique

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

1.2. Saisine de l'Autorité

6. Depuis le 1^{er} juillet 2015, l'établissement public SNCF Mobilités s'organise autour :
 - d'une branche SNCF Voyageurs, regroupant désormais toutes les activités relatives au transport de voyageurs : Voyages SNCF (TGV), SNCF Proximités (composé des activités conventionnées, soit SNCF Transilien, SNCF Intercités et SNCF Régions) ainsi que SNCF Gares & Connexions (gestion des gares de voyageurs) ;

- d'une branche SNCF Logistics comprenant Fret SNCF ;
 - des fonctions communes mutualisées (Fonctions Transverses, Protection sociale, Matériel et Traction).
7. Conformément aux recommandations émises par l'Autorité dans ses lignes directrices en date du 13 octobre 2015, la saisine de SNCF Mobilités comprend, d'une part, un document général qui décrit l'organisation de l'établissement public et les flux entre les différentes unités organisationnelles qui le composent, et, d'autre part, des documents particuliers pour l'activité Fret SNCF (transport ferroviaire de fret), pour les activités SNCF Intercités, SNCF Transilien et SNCF Régions (activités de transport conventionné de voyageurs) ainsi que pour la direction autonome SNCF Gares & Connexions (gestion des gares ferroviaires de voyageurs). Ces documents particuliers ont pour objet de détailler les règles de séparation comptable afférentes à chacune de ces activités.
 8. A cet égard, la rédaction des documents général et particuliers soumis à l'examen de l'Autorité s'appuie sur les « règles de gestion » internes de SNCF Mobilités établies pour chacune de ces unités organisationnelles. Celles-ci correspondent à des règles d'évaluation et d'affectation des charges et produits aux différentes unités organisationnelles au sein de SNCF Mobilités. Elles décrivent, sans préjudice des règles comptables usuelles, pour chaque transaction interne à l'établissement, les acheteurs, les vendeurs, la prestation et ses modalités de facturation.
 9. SNCF Mobilités a, en outre, transmis à l'Autorité, pour chacune des activités faisant l'objet d'une obligation de séparation comptable, des comptes dissociés traduisant l'application concrète des règles prévues dans les documents particuliers pour l'exercice 2015.

2. INSTRUCTION DE LA SAISINE

10. La mise en œuvre des obligations de séparation comptable doit conduire à reconstituer les comptes des activités séparées de telle sorte qu'ils se rapprochent des comptes d'une activité autonome et ce, afin de prévenir les risques de discrimination, de subventions croisées ou de distorsion de concurrence.
11. En premier lieu, les travaux de l'Autorité ont porté sur l'analyse des règles et principes contenus dans le document général et les documents particuliers afin de dégager une compréhension de l'ensemble des activités et de l'organisation des transactions au sein de SNCF Mobilités. D'une part, les périmètres présentés pour chacune des activités soumises à l'obligation de séparation comptable ont été analysés afin de s'assurer qu'ils étaient conformes aux dispositions du code des transports. D'autre part, un examen a été mené s'agissant de la description des flux entre les différentes activités.
12. En second lieu, les travaux de l'Autorité ont consisté en une analyse des comptes dissociés issus de l'application des règles de séparation comptable et du rapprochement entre ces comptes dissociés et les comptes sociaux clos au 31 décembre 2015 de SNCF Mobilités. L'audit permettant de rapprocher l'ensemble de ces comptes dissociés et les comptes de l'entreprise, certifiés par les commissaires aux comptes, doit permettre de s'assurer de l'exhaustivité des données et des périmètres.
13. L'Autorité relève que SNCF Mobilités établit deux jeux de comptes dans le cadre de la séparation comptable : d'une part, des comptes séparés en normes françaises uniquement composés d'un bilan et d'un compte de résultat et déposés au registre du commerce et des sociétés¹, en application de l'arrêté du 25 juin 2015 fixant les modalités de publication des comptes séparés

¹ SNCF Mobilités établit des comptes séparés pour les activités de transport ferroviaire de voyageurs, de transport conventionné de voyageurs, de transport ferroviaire de fret, de gestionnaire de gares de voyageurs et de gestionnaire d'installations de service.

de SNCF Mobilités², et d'autre part, des comptes dissociés en normes IFRS composés d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe³. Seuls les comptes dissociés relatifs à SNCF Gares & Connexions et, jusqu'au 30 juin 2015, SNCF Infra sont publiés sur son site internet.

14. SNCF Mobilités a choisi de transmettre pour approbation des règles relatives à l'établissement de comptes dissociés en normes IFRS. L'Autorité note que les règles de répartition et de refacturation décrites dans les règles de séparation comptable qui lui sont soumises sont également utilisées pour produire les comptes séparés.
15. Le rapprochement des comptes dissociés des comptes de l'entreprise nécessite, pour disposer d'une vision d'ensemble des échanges entre activités au sein de SNCF Mobilités, une analyse des autres activités non-régulées et non-conventionnées (Traction, Matériel, Protection sociale et particulièrement Fonctions Transverses). Des informations complémentaires doivent donc être obtenues sur les flux issus de ces autres activités afin d'appréhender globalement les prestations. 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. En l'absence de communication des comptes de Matériel et Traction, des divisions des Fonctions Transverses (dont la direction de l'immobilier) et de Protection Sociale, l'Autorité constate qu'elle ne dispose pas encore d'une vision satisfaisante sur ces autres activités.
16. Au vu des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction, les travaux de l'Autorité sur la saisine de SNCF Mobilités ont ainsi essentiellement porté sur :
 - la revue des périmètres de la séparation comptable présentés par SNCF Mobilités ;
 - le rapprochement entre les comptes de SNCF Mobilités, les comptes séparés et les comptes dissociés des différentes activités ;
 - la revue analytique des comptes des activités dissociées au 31 décembre 2015 (bilans notamment) ;
 - l'analyse des méthodes de répartition ou d'allocation des charges communes notamment liées aux dividendes internes, à l'impôt sur les sociétés interne et aux frais financiers facturés en interne.
17. En revanche, faute de réponse satisfaisante de SNCF Mobilités, l'analyse n'a pu être menée à son terme notamment sur :
 - la méthode de construction des bilans d'ouverture des activités séparées ;
 - les comptes des « autres activités » évoqués précédemment ;
 - les redevances relatives aux charges de structure ;
 - les différentes refacturations de prestations internes entre activités (prestations relatives à la gestion de l'immobilier, aux systèmes d'informations, aux ressources humaines...) notamment afin de s'assurer qu'elles correspondent à des prestations effectives et justifiées (en particulier non redondantes, tant au niveau de l'EPIC de tête que de SNCF Mobilités) ainsi que de la pertinence de la méthodologie de refacturation choisie ;

² Article 1 « SNCF Mobilités publie, selon les modalités applicables aux sociétés commerciales, 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, établi en application de l'article 37 du décret du 10 février 2015 susvisé et relatifs [...] »

³ SNCF Mobilités établit des comptes dissociés pour Voyages SNCF, chacun des vingt TER, SNCF Transilien, SNCF Intercités, Fret SNCF, SNCF Gares & Connexions et le gestionnaire d'installations de service.

- les documents particuliers, notamment des activités conventionnées, et l'analyse de leurs comptes dissociés.
18. Aussi, sans préjudice des suites données aux recommandations faites dans la présente décision, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de mettre en œuvre sans délai les moyens nécessaires pour lui permettre de conduire son analyse dans des conditions pleinement satisfaisantes.
 19. Par ailleurs, par courrier en date du 16 novembre 2016, l'Autorité a transmis pour avis le dossier de saisine de SNCF Mobilités à l'Autorité de la concurrence conformément à l'article L. 2133-4 du code des transports.
 20. Dans son avis du 12 décembre 2016, l'Autorité de la concurrence a estimé qu'il ne lui apparaissait pas utile, à ce stade, de présenter des observations sur les règles et comptes présentés par SNCF Mobilités au regard des règles du droit de la concurrence et que de telles analyses pourront être réalisées ultérieurement sur la base d'une nouvelle saisine pour avis de la part de l'Autorité.

3. ANALYSE DE L'AUTORITE

3.1. Sur les périmètres de séparation comptable

3.1.1. L'activité de transport ferroviaire de voyageurs

21. L'article L. 2144-1 du code des transport dispose que « [d]es comptes de profits et pertes et, soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif, sont tenus et publiés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret et, d'autre part, pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de personnes ».
22. Il résulte de la lecture conjointe de cette disposition et de l'article L. 2133-4 du code des transports que SNCF Mobilités doit présenter à l'Autorité des règles de séparation comptable pour l'établissement des comptes relatifs au périmètre des activités de transport ferroviaire de voyageurs. Ces règles ne sont pas présentes dans le document général et il n'existe pas de document particulier pour ce périmètre.
23. Dès lors, afin de répondre aux obligations de séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de voyageurs, et sans pour autant qu'il soit nécessaire d'établir un document particulier pour cette activité, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de préciser les règles d'établissement des comptes relatifs à ce périmètre.

3.1.2. L'activité de transport ferroviaire de marchandises

24. Pour rappel, l'article L. 2144-1 du code des transports impose à SNCF Mobilités d'établir, d'une part, une séparation comptable de son activité d'exploitation de services de transport ferroviaire de marchandises et, d'autre part, une comptabilité consolidée au niveau du groupe d'entreprises qu'il constitue avec ses filiales pour l'ensemble de ces activités de transport ferroviaire de marchandises.

a. L'activité de transport ferroviaire de marchandises

25. Conformément à la décision n° 2015-010 du 22 avril 2015 de l'Autorité, Fret SNCF exclut désormais de son périmètre les installations de service transférées ou en cours de transfert à

SNCF Réseau. Toutefois, il apparaît qu'une partie annexe de l'activité de Fret SNCF consiste en la location de matériel roulant ou de son patrimoine immobilier.

26. Compte tenu du caractère marginal de ces activités, l'Autorité considère qu'il peut être accepté de ne pas exclure ces éléments du périmètre de la séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de marchandises telle que le propose SNCF Mobilités. Néanmoins, l'Autorité recommande *a minima* que les informations relatives à ces activités figurent dans les annexes aux comptes dissociés.

b. Consolidation de l'activité de transport ferroviaire de marchandises

27. SNCF Mobilités présente des comptes consolidés pour ses activités de transport ferroviaire de fret. Ces comptes incluent l'activité séparée de Fret SNCF et des filiales de SNCF Mobilités opérant dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises en France et en Europe, telles que VFLI (transporteur généraliste de fret), Naviland Cargo (transporteur combiné rail/route) ou Normandie Rail Services (opérateur ferroviaire de proximité au Havre).
28. Toutefois, en ce qui concerne les filiales faisant l'objet de la consolidation, l'Autorité relève que certaines effectuent, en sus de leur activité de fourniture de transport ferroviaire de marchandises, des activités sans lien avec cette dernière, notamment des activités d'éditeurs de progiciels ou de prestataire informatique.
29. D'autres entreprises faisant l'objet de la consolidation exercent, outre leur activité de transport ferroviaire de marchandises, des activités d'exploitation d'installations de service (chantiers de transport combiné ou centres de maintenance par exemple), sans séparation comptable préalable dans leurs comptes entre ces activités et celle de transport ferroviaire de fret. A cet égard, l'Autorité rappelle qu'il résulte de l'article L. 2123-1-1 du code des transports que toute entreprise exerçant à la fois des activités de transport ferroviaire et des activités d'exploitant d'installations de service doit procéder à la séparation comptable de son activité d'exploitant d'installation de service.
30. Aussi, l'Autorité invite SNCF Mobilités à analyser les activités des sociétés entrant dans le champ de la consolidation de son activité de fret ferroviaire afin de s'assurer qu'elles répondent bien à l'activité de service de transport ferroviaire de marchandises pour, d'une part, procéder, le cas échéant, à une séparation comptable préalable des activités d'exploitation d'installations de service au sein de ses filiales, et, d'autre part, exclure du champ de la consolidation les entités sans lien avec la stricte « *opération de circulation [ferroviaire] de marchandises* ».
31. Enfin, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de décrire la méthodologie de construction des comptes consolidés de l'activité de transport ferroviaire de fret dans le document général ou dans le document particulier de Fret SNCF.

3.1.3. L'activité d'exploitation d'installations de service (hors gares de voyageurs)

32. L'article L. 2123-1-1 du code des transports prévoit que « *[l]a gestion des gares de voyageurs et l'exploitation des autres installations de service, font l'objet d'une comptabilité séparée de la comptabilité de l'exploitation des services de transport ferroviaire. / Aucun fonds public versé à l'une de ces activités ne peut être affecté à l'autre* ».

a. Les centres de maintenance

33. Pour l'exploitation des centres de maintenance qui lui ont été affectés, SNCF Mobilités a créé un exploitant d'installations de service rattaché au domaine Matériel. Ce dernier est chargé de la

gestion de l'offre régulée de centres de maintenance légère sans pour autant se voir affecter les actifs, ni être l'exploitant opérationnel des centres de maintenance.

34. En effet, les centres de maintenance légère du matériel roulant ont été affectés comptablement et sont gérés opérationnellement par les activités voyageurs (Voyages SNCF, TER, SNCF Transilien ou SNCF Intercités). Ces centres de maintenance exercent des activités plus larges que celles qui entrent dans la définition des prestations d'une installation de service donnant lieu à une tarification régulée.
35. Le périmètre de séparation comptable proposé par SNCF Mobilités est restreint au seul exploitant chargé d'établir le tarif régulé des centres de maintenance.
36. L'Autorité relève que les exigences de transparence et de non-discrimination auxquelles doit répondre la tarification rendent nécessaire une séparation comptable de l'exploitant opérationnel d'une installation de service dès lors que c'est à ce niveau que les charges réelles sont constatées. La séparation comptable que propose SNCF Mobilités avec la création de l'exploitant d'installations de service n'a que peu de sens pour répondre à cet objectif puisque les coûts réels restent comptabilisés dans les activités voyageurs.
37. Par conséquent, et aux fins d'assurer le respect de l'obligation prévue à l'article L. 2123-1-1 du code des transports pour l'activité d'exploitation de centres de maintenance, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de proposer une séparation comptable de l'ensemble des exploitants opérationnels des centres de maintenance au sein des activités de transport ferroviaire de voyageurs. Cette séparation devra permettre d'établir des comptes relatifs aux activités de transport ferroviaire excluant toute activité de gestion d'installations de service. Ces comptes relatifs à l'exploitation des installations de service devront, par ailleurs, faire l'objet d'une publication en application de l'arrêté du 25 juin 2015 susvisé.
38. En outre, au sein du périmètre de séparation comptable ainsi établi, une distinction devra être effectuée entre les services régulés et les prestations commerciales non-régulées, en cohérence avec les dispositions prévues par le décret du 20 janvier 2012 susvisé.
39. L'Autorité demande donc à SNCF Mobilités de lui présenter un périmètre de séparation comptable relatif à l'activité de gestion des centres de maintenance qui soit conforme aux exigences de l'article L. 2123-1-1 du code des transports ainsi que les règles associées qui permettent l'établissement d'un compte de résultat et d'un bilan complets pour cette activité.

b. Les stations de combustible

40. Les stations de combustible ont été affectées comptablement au domaine Traction et sont gérées opérationnellement par les différentes activités de transport au sein de SNCF Mobilités. Elles sont exploitées par SNCF Combustible, entité actuellement rattachée à l'EPIC de tête, qui reçoit les factures des exploitants opérationnels pour calculer ensuite les tarifs.
41. Par conséquent, et de la même façon que pour les centres de maintenance, l'Autorité demande à SNCF Mobilités de procéder à une séparation comptable des exploitants opérationnels de stations de combustible et de lui présenter les règles associées qui permettent l'établissement d'un compte de résultat et d'un bilan complets pour cette activité.

3.1.4. L'activité de gestionnaire des gares de voyageurs

42. SNCF Gares & Connexions a mis en place :
 - en 2012, une délégation de gestion complète des gares de voyageurs des catégories b et c en Ile-de-France à l'activité SNCF Transilien ;

- en 2014, une délégation de gestion partielle des gares de voyageurs des catégories *b* et *c* des régions Lorraine, Picardie, Bretagne, Centre puis Pays-de-la-Loire en 2015 aux activités TER.
43. Du fait de ces délégations, SNCF Gares & Connexions n'enregistre plus l'ensemble des produits et charges liés à la gestion de ces gares mais un montant forfaitaire correspondant à la compensation de ces éléments en fonction des contrats de délégation. Les comptes de SNCF Gares & Connexions ne reflètent donc plus l'exhaustivité de l'activité de la gestion des gares de voyageurs au sein de SNCF Mobilités dès lors qu'une partie des charges et produits liés à cette activité n'est plus enregistrée dans ses comptes mais dans ceux des activités voyageurs qui se sont vu délégués la gestion de certaines gares.
 44. La perte de la traçabilité des flux dans le cadre des délégations ne peut être jugée satisfaisante au regard des exigences de séparation comptable dans la mesure où elle est susceptible de créer un risque de discrimination tarifaire.
 45. L'Autorité demande à ce que SNCF Mobilités lui présente de nouvelles modalités de séparation comptable afin que le périmètre des comptes dissociés de SNCF Gares & Connexions corresponde bien à l'intégralité de l'activité de gestion des gares de voyageurs.

3.2. Sur les règles d'imputation et de répartition

46. Les règles d'imputation et de répartition portent sur les coûts communs transverses ou ne pouvant être imputés directement. Ces règles définissent les méthodes de répartition de certains éléments du bilan comme les capitaux propres. Elles traitent également de la répartition de certaines charges, comme les frais financiers ou encore les redevances relatives aux frais de structure.

3.2.1. La structure financière des activités comptablement séparées

47. Ainsi que l'a souligné l'Autorité dans ses lignes directrices du 13 octobre 2015, la séparation comptable consiste à isoler une activité donnée au sein d'une organisation intégrée et à la considérer de façon autonome, c'est-à-dire indépendamment du reste de l'entreprise. Aussi, il apparaît nécessaire que la structure du bilan d'ouverture des activités comptablement séparées reflète celui d'une entreprise classique.
48. Le capital social de l'EPIC SNCF Mobilités est porté par les Fonctions Transverses et, pour la part de recapitalisation autorisée par la Commission européenne dont les versements ont été achevés fin 2006, par Fret SNCF. Il a ensuite été alloué une dette puis un capital social pour chaque activité opérationnelle, notamment en fonction d'un ratio cible dette nette / marge opérationnelle (MOP). A cet égard, les documents particuliers soumis à l'Autorité prévoient qu'en cas d'évolution dans le temps des ratios financiers dette nette / MOP, il peut être nécessaire de procéder à des augmentations ou réductions de capital.
49. Il ressort de l'instruction que l'élaboration des passifs des bilans d'ouverture a été effectuée sur la base de ratios d'endettement par rapport à la marge opérationnelle, en appliquant des taux déterminés en 2009 par comparaison avec des entreprises identifiées comme proches en termes d'activité ou de modèle économique. Or, l'Autorité relève que le recours au seul ratio dette / MOP ne garantit pas les conditions d'une détermination pertinente d'une structure financière et qu'en outre, les ratios des entreprises comparables utilisés ont pu évoluer et auraient dû être revus depuis 2009.

50. L'application de cette méthode aux dernières séparations comptables établies pour les activités conventionnées a ainsi abouti à la construction de bilans sous-capitalisés, voire non capitalisés pour certaines unités organisationnelles, qui ne reflètent pas la structure financière d'activités autonomes. [•••]
51. L'Autorité rappelle qu'un déséquilibre marqué de la structure du passif d'une activité séparée pourrait affecter la viabilité et l'indépendance financière de cette dernière. Une structure financière jugée fragile peut ainsi soulever des interrogations sur l'existence de subventions croisées au sein de SNCF Mobilités comme cela avait déjà été relevé pour Fret SNCF par l'Autorité en avril 2015.
52. Par conséquent, eu égard au risque de subventions croisées pouvant découler d'un déséquilibre financier de certaines activités, l'Autorité invite SNCF Mobilités à étudier leur recapitalisation afin de s'assurer que leur bilan serait celui établi pour une entreprise autonome.

3.2.2. Les frais financiers

53. Pour le calcul des frais financiers par Fonctions Transverses, les activités sont considérées comme des activités autonomes qui se financeraient elles-mêmes à l'extérieur de l'EPIC. Chaque activité est donc classée selon son niveau de risque, afin de déterminer un taux adapté.
54. Les activités de SNCF Mobilités sont ainsi classées en catégorie « spéculative » ou « investissement » selon le critère suivant : « L'Activité / Domaine qui satisfait à des critères financiers permettant de présenter un niveau de solvabilité et une qualité de crédit élevés relève de la catégorie « investissement » (...) Dans le cas contraire, elle relève de la catégorie « spéculative ». [•••]
55. L'Autorité souligne que les frais financiers liés à l'endettement reflètent imparfaitement ceux que verseraient des activités considérées comme autonomes.
56. En premier lieu, les catégories sont définies de manière trop restrictive dans les règles de séparation comptable pour qualifier de manière pertinente les activités, dans la mesure où seul le ratio dette nette sur marge opérationnelle est considéré. La détermination du profil de risque et donc du « rating » d'une activité doit mieux correspondre aux normes retenues habituellement par des agences de notation en reprenant une liste de critères plus complets, ce qui semble en fait ressortir de la démarche effectivement mise en œuvre par SNCF Mobilités au vu des éléments recueillis lors de l'instruction mais qui n'apparaît pas dans les règles transmises. La méthode employée devrait ainsi être davantage précisée dans les règles transmises à l'Autorité.
57. En deuxième lieu, [•••]. La règle établie devrait permettre de traiter de manière cohérente et homogène les activités régulées et conventionnées en monopole, à partir d'une analyse justifiée du profil de risque de ces activités.
58. Enfin, la méthode de détermination des taux de frais financiers appliqués aux autres catégories ne présente pas le niveau de justification suffisant pour garantir qu'ils reflètent de manière pertinente la maturité moyenne et le profil de refinancement de la dette que seraient conduites à appliquer des entreprises autonomes.
59. L'Autorité estime que, dès lors que les activités doivent être considérées comme autonomes, une notation propre devrait être attribuée à chacune d'entre elles ainsi qu'un taux de frais financier associé au risque de l'activité et la maturité de son endettement s'il existait en propre afin d'éviter le risque de distorsion de concurrence. L'Autorité demande donc à SNCF Mobilités de revoir sa règle relative aux modalités de calcul des frais financiers. Dans ce cadre, le taux des frais financiers des activités régulées ou conventionnées à rattacher à SNCF Intercités devrait être évalué en référence aux comparables de SNCF Mobilités, de manière à bénéficier également de la notation due au statut d'EPIC.

3.2.3. L'impôt sur les sociétés interne

60. SNCF Mobilités détermine un impôt sur les sociétés interne pour chacune de ses activités dites « opérationnelles » qui sont considérées comme autonomes. L'impôt sur les sociétés interne ainsi facturé est remonté à Fonctions Transverses, qui, à l'échelle de l'EPIC, calcule et verse l'impôt sur les sociétés dont SNCF Mobilités est réellement redevable à la SNCF dans le cadre de l'intégration fiscale du groupe public ferroviaire.
61. Premièrement, l'Autorité relève que, selon la règle établie par SNCF Mobilités, le calcul de l'impôt sur les sociétés interne des activités doit bénéficier de la prise en compte des déficits reportables. Cependant, les déficits reportables n'ont été évalués qu'à compter de 2012, ce qui conduit a priori à limiter le montant affecté à Fret SNCF, alors même que cette activité bénéficie de comptes séparés depuis 2003. L'Autorité demande à SNCF Mobilités de reconstituer les déficits antérieurs, de Fret SNCF, activité déficitaire et présentant des comptes séparés avant 2012, aussi loin que les données de gestion le permettent.
62. Deuxièmement, SNCF Mobilités applique le taux théorique d'impôt sur les sociétés interne de 38 % à toutes les activités, quel que soit leur chiffre d'affaires. Or, ce taux intègre une contribution exceptionnelle de 3,6 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€. Pour les besoins de l'exercice de séparation comptable, chaque activité devant être considérée comme autonome, les activités [...] qui n'atteignent pas ce plafond en 2015 n'auraient pas dû être redevables de cette contribution. Le taux d'impôt sur les sociétés interne devrait ainsi être modifié en fonction des caractéristiques de chaque activité.
63. Enfin, SNCF Mobilités est redevable de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), institué en 2010 pour le financement des trains d'équilibre du territoire, sur l'ensemble de son résultat imposable. Dans les faits, la charge de la TREF (200 M€) reste positionnée au niveau de Fonctions Transverses et n'est pas répartie. Cependant, dans l'optique où les activités doivent être considérées comme autonomes, seul Voyages SNCF serait redevable de cette taxe, les autres activités de transport ferroviaire étant déficitaires (Fret SNCF) ou expressément non soumises à cette taxe (activités de transport ferroviaire conventionné). La comptabilisation de cette taxe doit être en conséquence modifiée pour affecter à Voyages SNCF la quote-part qui lui est directement imputable au regard de son résultat imposable.
64. Ces points relevés par l'Autorité font peser un risque de distorsion de concurrence sur les activités de SNCF Mobilités.

3.2.4. Les charges de structure au sein de SNCF Mobilités

65. Les charges de structure de SNCF Mobilités, non-rattachables à une activité donnée et non-allouables directement, sont couvertes par des redevances. L'ensemble des charges de structure est consolidé au niveau de Fonctions Transverses, qui facture en contrepartie des redevances aux activités séparées et aux filiales le cas échéant. Ces redevances correspondent à un pourcentage du chiffre d'affaires externe budgété des activités.
66. L'Autorité relève que, en l'état des éléments transmis par SNCF Mobilités, la méthode utilisée qui consiste à appliquer un taux prédéfini à un chiffre d'affaires externe et non à répartir les charges constatées sur l'ensemble des activités via une clé, engendre le risque d'une sous-facturation ou d'une surfacturation aux activités. Pour les activités en concurrence telles que Fret SNCF ou Voyages SNCF, ce choix de gestion peut faire peser un risque de distorsion de concurrence. Par ailleurs, l'assiette de charges à répartir paraît exclure des coûts de structure qui restent logés dans les activités voyageurs que sont Voyages SNCF et les activités conventionnées, ce qui pose la question de son exhaustivité.

67. Enfin, l'utilisation d'une base de chiffre d'affaires budgété externe fait porter une part de charges de structure plus importante sur les activités de transport ferroviaire puisque leur chiffre d'affaires provient presque exclusivement de clients externes. A l'inverse, SNCF Gares & Connexions paraît sous-facturé par rapport à sa part de chiffre d'affaires alors qu'il peut être supposé que cette activité utilise autant les services support de Fonctions Transverses que les autres activités. Cela s'explique par le fait que son chiffre d'affaires se fait presque exclusivement avec les transporteurs internes.
68. L'Autorité demande donc à SNCF Mobilités de communiquer les éléments nécessaires à l'analyse et, en particulier, les justifications de la méthode choisie afin de s'assurer de l'absence de subvention croisée.

3.3. Sur les travaux à poursuivre

69. L'Autorité constate que, si les travaux sur les périmètres et certaines règles d'imputation présentés par SNCF Mobilités ont déjà pu faire l'objet d'analyses, ceux relatifs aux principes régissant les relations financières entre activités et ceux relatifs aux comptes des activités conventionnées restent très limités du fait du manque d'éléments communiqués par SNCF Mobilités.
70. En particulier, si les refacturations entre activités apparaissent généralement effectuées sur la base des coûts complets des prestations, les coûts pris en compte sont des coûts prévisionnels du prestataire et non réellement constatés. Les éventuelles absences de régularisations par rapport aux coûts réels de la prestation devraient être justifiées, et leur impact financier chiffré, afin de s'assurer de l'absence de risque de sous ou surfacturation entre activités. De même, le principe d'une refacturation sur la base d'un prix de marché pour les loyers devrait être formellement justifié.
71. Sans préjudice des travaux qu'elle pourra être amenée à conduire par la suite, l'Autorité estime que les risques de discrimination, de subvention croisée ou de distorsion de concurrence identifiés ci-avant suffisent, à eux seuls, à justifier que les règles de séparation comptable, les périmètres, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées proposées par SNCF Mobilités ne soient pas approuvées.
72. L'Autorité rappelle que la séparation comptable des activités doit permettre de s'assurer de l'absence de risques de subventions croisées, de discrimination et de distorsion de concurrence. Eu égard à l'obligation légale qui s'attache à ce que SNCF Mobilités dispose de séparations comptables répondant à ces objectifs, et dans un contexte d'ouverture prochaine à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs qui rend ces enjeux cruciaux, il importe que SNCF Mobilités définisse dans les meilleurs délais des règles de séparation comptable conformes aux exigences du code des transports.

DÉCIDE

Article 1^{er} Les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, les périmètres, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées proposés par SNCF Mobilités dans sa saisine en date du 30 décembre 2015 et du 27 mai 2016 ne sont pas approuvés.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 13 décembre 2016.

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

Le Président

Bernard Roman