

Décision n° 2021-012 du 11 février 2021

relative aux règles de séparation comptable de l'EPIC RATP

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

Saisie par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) par un courrier enregistré le 30 décembre 2020 au greffe de l'Autorité ;

Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2142-16 et L. 2251-1-2 ;

Vu le décret n° 2011-320 du 23 mars 2011 modifié relatif aux missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et aux transferts patrimoniaux entre l'État, le Syndicat des transports d'Île-de-France et la RATP ;

Après en avoir délibéré le 11 février 2021 ;

1. CONTEXTE

1.1. Cadre juridique

1. La loi du 24 décembre 2019 susvisée a introduit dans le code des transports plusieurs dispositions ayant pour objet de confier à l'Autorité un rôle de régulation relatif à diverses missions assurées par la Régie autonome des transports parisiens (ci-après, la « RATP ») en Île-de-France.
2. En premier lieu, le I de l'article L. 2142-16 du code des transports dispose que la RATP « met en œuvre des comptes séparés pour l'activité d'opérateur de transport, l'activité de gestion de l'infrastructure mentionnée à l'article L. 2142-3, l'activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris mentionnée aux articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et l'activité exercée par son service interne de sécurité mentionné à l'article L. 2251-1 du présent code. L'activité de gestion technique des parties du réseau de transport public du Grand Paris constituant des prolongements des lignes du réseau métropolitain pour lesquelles la Régie autonome des transports parisiens assure l'activité de gestionnaire de l'infrastructure en application de l'article L. 2142-3 est incluse dans le périmètre comptable de cette dernière activité ».

3. En outre, aux termes du II de l'article L. 2142-16 du code des transports, il revient à l'Autorité d'approuver les règles de la séparation comptable de la RATP : « À cette fin, elle approuve les règles d'imputation des postes d'actif et de passif et des charges et produits que la Régie autonome des transports parisiens applique pour établir les comptes séparés, le périmètre comptable tel que défini légalement et réglementairement de chacune des activités dont la séparation comptable est prévue au (...) I et les principes déterminant les relations financières entre ces activités. » Cette même disposition prévoit en outre que « toute subvention croisée, directe ou indirecte, entre chacune de ces activités est interdite. De même, aucune aide publique versée à une de ces activités ne peut être affectée à l'autre. »
4. En deuxième lieu, l'établissement d'une séparation comptable entre les différentes activités de la RATP constitue un prérequis, tant pour le contrôle, par l'Autorité, de la rémunération de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure historique (réseau du métro et réseau du RER exploité par la RATP) et de l'activité de gestionnaire technique du réseau de transport public du Grand Paris conformément à l'article L. 2142-17 du code des transports, que pour l'examen de la tarification des prestations de sûreté sur le fondement de l'article L. 2251-1-2 du même code. En effet, ce n'est que sur la base de comptes séparés, reflétant les coûts passés, que l'Autorité pourra se prononcer sur les projections de charges nettes relatives aux activités précédemment citées qui lui seront présentées.
5. En troisième lieu, l'Autorité relève que le décret d'application prévu par l'article 120 de la loi du 24 décembre 2019 susvisée, relatif à la régulation du service interne de sécurité de la RATP, n'est pas publié à ce jour. Dans la mesure où ce décret doit définir le cadre juridique applicable à l'un des périmètres de séparation comptable de la RATP, cela pourrait avoir une incidence sur le contenu des règles telles que soumises à l'Autorité le 30 décembre 2020. Dans ce cas, il conviendra alors que la RATP saisisse l'Autorité de nouvelles règles de séparation comptable mises à jour.

1.2. Cadre d'analyse des règles de séparation comptable de la RATP

6. Le II de l'article L. 2142-16 du code des transports précité confère à l'Autorité une mission d'approbation des règles d'imputation appliquées par la RATP pour établir les comptes séparés, des différents périmètres comptables ainsi que des principes déterminant les relations financières entre les activités comptablement séparées.
7. L'Autorité rappelle qu'à l'instar d'autres secteurs régulés où les opérateurs sont soumis à des règles similaires¹, la séparation comptable de la RATP doit permettre de présenter les comptes des différentes activités et les relations entre ces activités comme si celles-ci étaient réalisées de manière indépendante, afin, notamment, de contrôler l'absence de subventions croisées et d'assurer le suivi de l'allocation des aides publiques. Pour parvenir à cet objectif, les règles de séparation comptable de la RATP doivent notamment répondre aux principes généraux suivants :
 - Stabilité dans le temps – les règles et méthodes qui gouvernent la définition des périmètres et les principes d'allocation doivent rester stables année après année, sauf évolution des circonstances qui justifient leur réexamen. Le respect de cette condition permet notamment de garantir une comparabilité des comptes séparés.

¹ Dans le secteur ferroviaire, les règles applicables ont été définies par l'Autorité dans sa décision n° 2017-101 du 27 septembre 2017 relative aux règles de séparation comptable applicables aux entreprises ferroviaires. Cette décision a été homologuée par la ministre chargée des transports le 4 décembre 2017.

- **Transparence** – les règles d'imputation comptable appliquées dans le contexte de la séparation comptable doivent permettre (i) une identification claire des actifs, passifs, produits et charges alloués à chaque activité comptablement séparée et (ii) une évaluation de la pertinence des clés d'affectation retenues.
 - **Homogénéité** – les règles et méthodes utilisées doivent être appliquées de manière homogène sur l'ensemble des activités comptablement séparées.
 - **Auditabilité** – les règles et méthodes utilisées dans le cadre de l'établissement de la séparation comptable doivent être auditables par un tiers externe selon une approche systématique et méthodique. Cela impose une attention particulière à les rendre intelligibles et autonomes, c'est-à-dire suffisamment détaillées et explicites. La rédaction des règles et méthodes doit être telle que la démarche d'audit puisse être réalisée dans un délai et à un coût raisonnable.
 - **Priorité à l'imputation directe** – le principe d'imputation directe requiert que les actifs, passifs, produits et charges soient attribués aux périmètres qui les utilisent.
 - **Non-discrimination** – le mode d'affectation des produits et charges ne doit pas avantager une activité par rapport à une autre.
 - **Traçabilité dans la comptabilité générale (cohérence et compte de bouclage)** – les règles et méthodes utilisées dans le cadre de l'établissement de la séparation comptable doivent être cohérentes avec celles utilisées dans le cadre de l'établissement de la comptabilité générale de l'entreprise. Afin de s'assurer de l'exhaustivité des actifs, passifs, produits et charges qui composent les comptes séparés, ces derniers doivent être réconciliés avec la comptabilité générale pour toutes les activités, y compris celles ne faisant pas l'objet d'une obligation de séparation comptable.
8. En outre, l'Autorité estime nécessaire que les règles de séparation comptable non seulement isolent les périmètres de séparation comptable prévus par le code des transports, mais présentent également, le cas échéant, un compte spécifique pour les activités qui ne seraient pas incluses dans ces périmètres de séparation comptable tel que définis par le code des transports, afin de permettre les réconciliations entre la somme des éléments de bilan et de compte de résultat et les comptes de l'opérateur. Ce périmètre doit ainsi satisfaire le principe de traçabilité afin de retrouver, à partir de la séparation comptable les données de la comptabilité générale et, en particulier, de garantir la prise en compte de l'exhaustivité des actifs, passifs, produits et charges de l'entité dans cet exercice.
9. Par ailleurs, en ce qui concerne l'affectation des éléments de bilan et de compte de résultat, afin de réduire les flux financiers entre activités comptablement séparées et donc de limiter les risques de subventions croisées, il importe pour l'Autorité que tous les éléments d'actif, de passif, de produits et de charges soient imputés selon qu'ils sont :
- affectables directement : il existe une relation d'affectation immédiate et unique entre un élément d'actif, de passif, de produit ou de charge et la production des activités, services ou produits analysés ;
 - affectables indirectement : il existe une relation d'affectation entre l'élément d'actif, de passif, de produit ou de charge et la production des activités, services ou produits analysés qui nécessite l'utilisation d'unités d'œuvre en lien avec l'activité, le service ou produit analysé pour son affectation intégrale ;

- non affectables : il n'existe pas de relation d'affectation susceptible d'être établie. Ce type d'affectation concerne communément les frais communs de structure.
10. Enfin, ce mode d'affectation ne peut empêcher totalement les flux de facturation internes entre activités. L'Autorité estime nécessaire que le mode d'établissement de ces flux financiers soit précisé dans les règles de séparation comptable de l'opérateur. De manière à vérifier le respect de l'obligation de non-discrimination ou l'absence de distorsion de concurrence, les activités comptablement séparées doivent être placées dans une situation comparable à celle d'entités indépendantes. Dans ce cadre, les relations financières entre les activités comptablement séparées doivent être formalisées à travers des protocoles de cession interne.
 11. À cet égard, la valorisation des prestations internes, objet de ces protocoles, doit être établie au tarif régulé pour les éventuelles prestations régulées, applicable à l'ensemble des opérateurs, de manière à éviter tout risque de discrimination et, pour les autres prestations, en retenant la valeur comptable de la prestation. La détermination du coût comptable consiste à allouer l'intégralité des charges comptables encourues par l'activité à l'ensemble des produits ou services fournis. Cette allocation se fait en fonction d'inducteurs de coûts déterminés de manière homogène entre les activités.

1.3. Saisine de l'Autorité

12. Le 30 décembre 2020, la RATP a saisi l'Autorité de ses règles de séparation comptable, sur le fondement de l'article L. 2142-16 du code des transports.
13. Compte tenu de l'impact que pourraient avoir les règles de séparation comptable de la RATP sur les différentes conventions liant celle-ci à Île-de-France Mobilités, l'Autorité a demandé à Île-de-France Mobilités de lui faire parvenir son avis sur ces règles, par courrier en date du 4 janvier 2021. Cet établissement a répondu par courrier en date du 1^{er} février 2021. Dans ses analyses, l'Autorité a pris en compte les différents points d'attention relevés par Île-de-France Mobilités.

2. ANALYSE

14. Conformément au cadre d'analyse rappelé au point 1.2 de la présente décision, l'Autorité a examiné les règles de séparation comptable de la RATP en contrôlant le périmètre de chaque activité séparée (2.1), les règles d'imputation des postes d'actif et de passif et des charges et produits appliquées pour établir les comptes séparés (2.2) et les principes déterminant les relations financières entre ces activités (2.3).

2.1. Sur les périmètres de séparation comptable

15. L'article L. 2142-16 du code des transports précise que la RATP est tenue de mettre en place quatre comptes séparés correspondant aux activités suivantes :
 - Opérateur de transport : cette activité correspond à la mission d'exploitation des réseaux et des lignes de transport collectif qui, en application de l'article L. 2142-1 du code des transports, lui ont été confiées en région Île-de-France avant le 3 décembre 2009, jusqu'aux échéances fixées à l'article L. 1241-6 du même code ;

- Gestionnaire de l'infrastructure : cette activité correspond aux missions confiées à la RATP par l'article L. 2142-3 du code des transports sur le réseau historique, c'est-à-dire les lignes 1 à 14 du métro et les parties des lignes A et B du RER exploitées par la RATP au 1^{er} janvier 2010 ;
 - Gestionnaire technique du réseau du Grand Paris : cette activité correspond aux missions réalisées par la RATP sur l'infrastructure du réseau de transport public du Grand Paris en application des articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, précisées à l'article L. 2142-3 du code des transports, ;
 - Service interne de sûreté : cette activité correspond aux missions confiées à la RATP au titre de l'article L. 2251-1 du code des transports (notamment, veiller à la sécurité des personnes et des biens, et protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine).
16. L'Autorité a analysé les périmètres présentés par la RATP dans ses règles de séparation comptable. Son analyse a, en particulier, porté sur les particularités présentées par le périmètre du compte séparé relatif à l'activité de gestionnaire de l'infrastructure (2.1.1) ainsi que sur un cinquième périmètre intitulé « Autres », qui rassemble les activités qui ne sont pas intégrées dans les quatre périmètres expressément prévus par le code des transports (2.1.2).

2.1.1. Le périmètre de séparation comptable de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure comprend, en particulier, l'activité de maîtrise d'ouvrage conjointe des prolongements des lignes du réseau historique

17. Outre le fait que, en application de l'article L. 2142-16 du code des transports, le périmètre comptable relatif à l'activité de gestionnaire de l'infrastructure inclut l'activité de gestion technique des parties du réseau de transport public du Grand Paris constituées par des prolongements des lignes du réseau métropolitain historique, ce périmètre comptable comprend essentiellement les éléments relatifs à l'activité de gestionnaire de l'infrastructure tel que décrit notamment par l'article L. 2142-3 du même code, ainsi que par le décret du 23 mars 2011 susvisé.
18. Il ressort des règles de séparation comptable présentées par la RATP que le périmètre comptable relatif à l'activité de gestionnaire de l'infrastructure comprend également la mission de maîtrise d'ouvrage conjointe (de la RATP et d'Île-de-France Mobilités) des extensions et prolongements des réseaux dont elle deviendra gestionnaire au sens de l'article L. 1241-4 du code des transports.
19. Il résulte de l'instruction que, techniquement, la majeure partie des actifs relatifs à ces projets² sera affectée au périmètre comptable relatif à l'activité de gestionnaire de l'infrastructure lors de leur mise en service.
20. Dans la mesure où ces projets d'extension ont vocation à intégrer l'infrastructure gérée par la RATP au titre de son activité de gestionnaire de l'infrastructure, rien ne semble devoir s'opposer au rattachement de cette mission au périmètre comptable du gestionnaire de l'infrastructure.

² Selon la RATP, moins de 10 % des actifs seraient affectés au périmètre de l'opérateur de transport pour des immobilisations, notamment relatives à des aménagements en station.

2.1.2. Plusieurs activités, non mentionnées par les textes comme faisant partie intégrante d'un périmètre de séparation comptable, sont regroupées au sein d'un périmètre « Autres »

21. Les quatre périmètres listés à l'article L. 2142-16 du code des transports ne couvrant pas l'ensemble des activités de l'EPIC RATP, lequel peut effectivement exercer d'autres activités, la RATP présente, dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité, un périmètre spécifique, dont l'objet consiste à comptabiliser les activités qui ne sont pas incluses dans l'un de ces périmètres.
22. Dénommé « Autres », ce périmètre comprend notamment les activités associées à la fonction de société mère du groupe RATP et comptabilise également les éléments faisant l'objet de réconciliations entre les comptes sociaux et les comptes séparés.
23. Si ce traitement apparaît satisfaisant et cohérent avec les principes généraux appliqués par l'Autorité en matière de périmètres de séparation comptable, l'Autorité a toutefois relevé, au sein des règles transmises par la RATP, une formulation contradictoire entre, d'une part, la rubrique 3.5 (des règles de séparation comptable) intitulée « périmètre comptable Autres », laquelle précise que le compte de réconciliation y est intégré et, d'autre part, la rubrique 5.1 intitulée « principes généraux [d'imputation comptable] », laquelle indique que le compte de réconciliation n'appartient à aucun périmètre. À cet égard, l'Autorité considère qu'en partie 5.1, il convient de lire qu'afin d'assurer la traçabilité avec la comptabilité générale, un compte de réconciliation n'appartenant à aucun des quatre périmètres listés à l'article L. 2142-16 du code des transports a été intégré au périmètre « Autres », où il sera présenté distinctement.

2.2. Sur les principes généraux d'imputation comptable

24. Les règles de séparation comptable soumises à l'Autorité par la RATP décrivent une méthode d'imputation comptable privilégiant l'affectation directe, lorsque cela est possible. Les éléments affectables sont ainsi imputés directement à l'activité concernée en cas de relation d'affectation unique. En cas d'utilisation multiple, les éléments de bilan et de compte de résultat sont imputés à l'activité utilisatrice à titre principal, pour être ensuite refacturés en partie aux autres activités utilisatrices. Enfin, s'agissant des éléments non affectables, les produits et charges sont répartis selon une clé de répartition définie dans l'objectif d'assurer « *un traitement homogène, équitable et non discriminatoire entre activités comptablement séparées* ».
25. Si l'énoncé de ces principes est conforme à ceux précédemment exposés en rubrique 1.2, l'Autorité souhaite formuler des observations sur les trois points suivants : l'application des règles de séparation comptable ainsi définies au bilan et au compte de résultat (2.2.1), les particularités de l'affectation des immobilisations corporelles et incorporelles respectivement au gestionnaire de l'infrastructure et à l'opérateur de transport (2.2.2) et le traitement spécifique des fonds propres, de l'endettement et des frais financiers (2.2.3).

2.2.1. Sur l'application des règles de séparation comptable au bilan et au compte de résultat

26. S'agissant des actifs et passifs circulants, l'Autorité relève que seuls les actifs et passifs circulants externes sont alloués aux activités comptablement séparées, la RATP ayant choisi de ne pas retenir de délais de règlement pour les flux internes entre les activités comptablement séparées. L'Autorité admet que la détermination d'un besoin en fonds de roulement théorique tenant compte des délais de règlement à retenir dans le cadre des flux de facturation interne peut s'avérer complexe à mettre en place. À ce titre, elle estime possible, comme le prévoit la RATP dans ses règles, de ne pas retenir de délais de règlement pour les flux internes entre activités comptablement séparées, sous réserve d'une mention explicite de cette hypothèse dans les annexes des comptes séparés qui lui seront transmis par la RATP.
27. S'agissant de l'imputation des éléments non affectables entre les activités comptablement séparées, l'Autorité souligne l'importance de réduire au maximum la part de ces éléments non affectables, d'une part, et d'utiliser des clés de répartition équitables, non discriminatoires et tenant compte de la nature des activités concernées afin de les répartir au plus près de l'utilisation réelle des activités, d'autre part. L'Autorité sera vigilante, au stade de l'examen des comptes séparés, à la définition et à l'application de ces clés de répartition. À cette fin, elle procédera, le cas échéant, à des audits ponctuels de certaines de ces clés et analysera en particulier la pertinence des inducteurs de coûts retenus.
28. Par ailleurs, l'Autorité relève que les règles de séparation comptable de la RATP précisent, s'agissant des charges non affectables, qui correspondent à des charges de structure, « [qu']à défaut d'une clé plus pertinente, c'est le chiffre d'affaires externe qui est utilisé ». L'Autorité comprend de cette disposition que l'utilisation de la clé « chiffre d'affaires externe » ne s'effectue qu'en dernier recours, dans le cas où aucune autre clé d'affectation ne peut être déterminée pour ces charges. Toutefois, cette clé, dans la mesure où elle ne tient pas compte du chiffre d'affaires correspondant aux prestations internes entre activités de l'EPIC, ne semble pas refléter l'utilisation réelle qui est faite par les activités comptablement séparées des fonctions support et pourrait être discriminatoire. À titre d'illustration, dans une séparation comptable orientée coûts, une clé au prorata des charges déjà affectées est souvent utilisée en régulation et pourrait par exemple paraître plus adaptée.

2.2.2. Sur les particularités de l'affectation des immobilisations corporelles et incorporelles respectivement au gestionnaire de l'infrastructure et à l'opérateur de transport

29. Les règles de séparation comptable soumises par la RATP précisent que l'affectation des immobilisations corporelles et incorporelles respectivement aux périmètres du gestionnaire de l'infrastructure et de l'opérateur de transport est effectuée en s'appuyant sur les articles L. 2142-8 à L. 2142-10 du code des transports, ainsi que sur le décret du 23 mars 2011 susvisé. Les règles de séparation comptable prévoient également que, pour les cas où le décret ne donne pas de précision permettant de déterminer l'affectation d'un actif à une activité comptablement séparée, l'affectation à l'activité utilisatrice à titre principal est recherchée.
30. S'agissant des périmètres de séparation comptable du gestionnaire de l'infrastructure et de l'opérateur de transport, l'imputation est effectuée en fonction des dispositions juridiques susmentionnées, lesquelles définissent les actifs affectés à l'exploitation des services de transport et les actifs composant l'infrastructure sur laquelle le gestionnaire de l'infrastructure réalise sa mission, ce qui détermine l'affectation au périmètre de ce dernier. Partant de ces

éléments, la RATP affecte les différentes immobilisations corporelles et incorporelles au gestionnaire de l'infrastructure ou à l'opérateur de transport.

31. L'Autorité considère que cette approche de traitement des immobilisations est satisfaisante dans la mesure où la RATP doit se conformer aux dispositions du décret du 23 mars 2011 susvisé. Par ailleurs, l'analyse menée par l'Autorité conduit à constater que l'imputation des actifs en application de ce décret ne montre pas de différence par rapport à une imputation qui aurait été effectuée en application des principes mentionnés au point 1.2 de la présente décision.
32. Enfin, si les règles de séparation comptable de la RATP précisent que la maîtrise d'ouvrage des projets en cours relatifs à l'extension des réseaux du métro et du RER est portée par l'activité de gestionnaire de l'infrastructure, des projets en cours concernent également des « *biens qui seront la propriété de l'OT [opérateur de transport] au moment de leur mise en service.* » Aussi, les règles de séparation comptable de la RATP prévoient que « *ces extensions de réseaux, une fois construites et réceptionnées conformes, sont, dans ce cas, transférées au patrimoine de chaque activité pour la part des biens qui relève de sa compétence* ».
33. La RATP a précisé, au cours de l'instruction, que les actifs développés pour le compte de l'opérateur de transport sont fortement minoritaires au regard des actifs développés pour le compte du gestionnaire de l'infrastructure et sont, par ailleurs, quasiment totalement subventionnés, conduisant ainsi à une valeur nette comptable quasi nulle. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que ce traitement, pour la maîtrise d'ouvrage des extensions de réseau, ne paraît pas avoir d'impact significatif dans les comptes propres à chaque périmètre de séparation comptable et ne devrait pas compromettre la fidélité des comptes présentés à l'activité réelle. En revanche, l'Autorité demande à la RATP d'effectuer un suivi de la valeur brute et nette de subvention de ces immobilisations en cours et de les présenter chaque année dans les annexes aux comptes séparés du gestionnaire de l'infrastructure. Si les montants correspondants devenaient plus significatifs, une estimation de la part des « en-cours » liés à l'activité d'opérateur de transport devrait être également indiquée dans cette annexe afin de renforcer la transparence sur les actifs associés à chaque activité comptablement séparée.

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

a. Des règles d'affectation et de suivi des fonds propres et de l'endettement propres à garantir un niveau pérenne

34. Dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité, la RATP indique que l'affectation de la dette et des capitaux propres a été déterminée de manière à assurer à chacune des activités comptablement séparées un niveau pérenne d'endettement et de capitaux propres, permettant de garantir la soutenabilité des activités comptablement séparées.
35. En particulier, les règles de séparation comptable prévoient, pour toutes les activités comptablement séparées, une révision annuelle du niveau de capitalisation ainsi que le principe selon lequel, si une activité comptablement séparée présentait durablement un déséquilibre manifeste, « *la RATP envisagerait les modalités et la mise en œuvre de mesures correctives nécessaires pour y remédier dans un délai raisonnable* ». Les règles précisent, enfin, que le niveau des fonds propres des activités comptablement séparées peut être affecté annuellement par des transferts de fonds d'un périmètre de séparation comptable vers le périmètre « Autres ».
36. Dans la mesure où les règles de séparation comptable de la RATP relatives aux fonds propres et à l'endettement doivent lui permettre de présenter les comptes des différentes activités comme s'il s'agissait d'entités indépendantes, l'Autorité considère que ce traitement est acceptable et

respecte les principes généraux relatifs à la séparation comptable exposés au point 1.2. S'agissant, en particulier, des transferts de fonds des activités comptablement séparées vers le périmètre « Autres », lesquels apparaissent assimilables à des dividendes internes, l'Autorité estime qu'ils sont acceptables puisqu'ils sont conditionnés au respect de critères permettant à l'activité comptablement séparée de maintenir « *la soutenabilité de son bilan, compte-tenu des perspectives financières de l'activité* ».

b. Des charges financières nettes permettant de refléter celles d'activités indépendantes

37. Les règles de séparation comptable prévoient que les charges et produits financiers de l'EPIC RATP sont générés au sein du périmètre « Autres ». Elles prévoient également le principe de la refacturation de la quote-part des charges financières nettes qui doit être supportée par les autres activités comptablement séparées. Ces frais financiers sont calculés « *en fonction d'un taux comparable à celui que l'activité aurait obtenu sur les marchés financiers de façon autonome* ».
38. L'Autorité relève que cette modalité d'évaluation des frais financiers respecte les principes généraux de séparation comptable appliqués par l'Autorité, exposés au point 1.2 de la présente décision, et répond à la nécessité de présenter les comptes des différentes activités et les relations entre ces activités comme si elles étaient réalisées de manière indépendante.

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

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

a. Principes généraux

39. Dans ses règles de séparation comptable, la RATP différencie les modalités de valorisation des relations financières entre activités comptablement séparées, en distinguant selon que les prestations sont régulées ou non régulées.
40. Pour la fourniture de prestations internes régulées, la RATP indique que la valorisation retenue correspond à la tarification régulée. À l'inverse, la valorisation retenue pour les prestations non régulées est établie en retenant la valeur comptable de la prestation. À cet égard, les règles de séparation comptable soumises par la RATP définissent le coût comptable d'une prestation comme correspondant aux charges d'exploitation (frais de personnels et impôts liés, matières et autres charges externes, dotations aux amortissements, frais indirects et frais de structure de l'entité et charges financières y afférentes lorsque celles-ci représentent un montant significatif).
41. Si le principe de facturation interne entre activités comptablement séparées, au tarif régulé ou au coût comptable, apparaît conforme aux principes rappelés au point 1.2, l'Autorité observe que les règles de séparation comptable proposées par la RATP admettent plusieurs exceptions.

b. Exception concernant la facturation des prestations internes sur la base d'unités d'œuvre

42. Les règles de séparation comptable de la RATP prévoient que les prestations des services support sont refacturées soit intégralement, lorsque ces charges peuvent « *sans équivoque être attribuées à une activité* », soit au prorata, sur la base d'unités d'œuvre, pour les « *charges pouvant être affectées suivant une unité d'œuvre propre au département en rapport avec son activité* ». Il est, en outre, prévu « *[qu']exceptionnellement, une répartition par forfait peut être mise en place dans des cas spécifiques et justifiés* ».

43. La RATP justifie cette exception par rapport à la nature de la prestation à effectuer, s'il s'avère que « *la charge générée pour la prestation est la même pour toutes les activités séparées.* » Elle a indiqué, au cours de l'instruction, « *[qu']aujourd'hui, seule une partie de la prestation de service fiscalité (la déclaration de la TVA) est refacturée selon cette clé. Compte tenu de l'organisation des systèmes d'information et de l'établissement d'une déclaration unique de TVA pour l'EPIC RATP, la charge de travail des équipes est la même quelle que soit l'activité séparée et ne dépend pas du volume d'activité de ces activités séparées.* ».
44. Au regard de son caractère circonscrit et des justifications avancées, l'Autorité estime que cette exception est acceptable. Elle restera toutefois vigilante à la justification d'éventuelles autres prestations qui pourraient se voir appliquer cette méthode dérogatoire lors de l'examen des comptes séparés qui lui seront annuellement transmis par la RATP. À cette fin, l'Autorité demande à la RATP de l'informer annuellement, lors de la transmission des comptes séparés, de toute nouvelle exception entrant dans cette catégorie, afin qu'elle puisse s'assurer de son caractère spécifique et justifié, conformément aux règles de séparation comptable.

c. Exception concernant l'évaluation du coût comptable des prestations refacturées en interne

45. Les règles de séparation comptable de la RATP prévoient une évaluation du coût comptable des prestations internes pour leur facturation. Comme précisé au point 41, ce coût inclut des frais indirects et des frais de structure. Toutefois, par exception « *justifiée par des raisons économiques* », ces frais indirects et de structure peuvent être exclus. Cette exception est justifiée, selon les informations communiquées par la RATP au cours de l'instruction, « *dans certains cas d'externalisation d'activités. En effet, la RATP considère que, dans ce cas, elle ne supporte plus de frais indirects de production. La RATP réalise en effet des économies en supprimant notamment des frais de management opérationnel, coûts des locaux, gestion RH, etc. Par exemple, la RATP a décidé d'externaliser la réception, le stockage, la livraison et le SAV de la gestion de l'habillement de ses salariés, le contenu de cette prestation externe permet d'économiser des frais indirects, la RATP considère donc qu'il n'y a pas lieu de refacturer des frais indirects sur cette prestation.* ».
46. Au regard des justifications apportées et de son caractère circonscrit, l'Autorité accepte cette exception. Elle sera toutefois vigilante à la justification apportée en cas d'éventuelles autres prestations qui pourraient se voir appliquer cette exception lors de l'examen des comptes séparés qui lui seront annuellement transmis par la RATP. À cette fin, l'Autorité demande à la RATP de l'informer annuellement, lors de la transmission des comptes séparés, de toute nouvelle exception entrant dans cette catégorie, afin qu'elle puisse s'assurer de son caractère justifié, conformément aux règles de séparation comptable.

d. Exception s'agissant des modalités de mise à disposition des actifs du gestionnaire de l'infrastructure

47. Les règles de séparation comptable de la RATP prévoient une exception à la facturation interne au coût comptable en ce qui concerne les actifs de l'infrastructure du réseau historique. Ce réseau est mis à disposition à titre gratuit par le périmètre comptable du gestionnaire de l'infrastructure aux périmètres comptables relatifs aux activités d'opérateur de transport ou de l'activité de sûreté.

48. Cette mise à disposition à titre gratuit est justifiée, selon la RATP, par le fait qu'Île-de-France Mobilités rémunère directement le gestionnaire de l'infrastructure³ via une convention pluriannuelle, en application de l'article L. 2142-3 du code des transports, les textes ne fixant pas, par ailleurs, de modalités de mise à disposition de ces infrastructures à leurs différents utilisateurs. La RATP précise que cette mise à disposition exclut les « *locaux situés dans des actifs constituant l'infrastructure, qui seraient utilisés à d'autres fins que l'exploitation des services de transports des réseaux RER et Métro, ou pour la gestion de l'infrastructure, [qui] ne sont pas réputés couverts par la mise à disposition ci-dessus et [qui] sont donc refacturés aux activités occupantes* ».
49. En ce qui concerne la mise à disposition à titre gratuit, au bénéfice de l'opérateur de transport, pour ses activités de transport des réseaux RER et Métro, l'Autorité accepte ce traitement au regard des justifications apportées.
50. En revanche, ce traitement dérogatoire soulève davantage d'interrogations en ce qui concerne l'activité du service interne de sûreté de la RATP, laquelle présente, contrairement à la situation de l'opérateur de transport, des enjeux concurrentiels auxquels il convient de veiller. En effet, si, en application de l'article L. 2251-1-2 du code des transports, une partie importante de cette activité est réalisée par le service interne de sûreté de la RATP, dans le cadre d'un monopole s'exerçant sur le périmètre géographique du réseau souterrain (historique et Grand Paris) ainsi que sur les réseaux de surface pour lesquels la RATP bénéficie de droits exclusifs, l'autre partie de cette activité entre dans le champ concurrentiel, ce même service interne pouvant réaliser cette prestation « à la demande » d'une entreprise tierce ou d'une autorité organisatrice de transport sur le périmètre géographique des autres réseaux de surface, pour lesquels l'exploitation donne lieu à une mise en concurrence.
51. Dans ce cas, l'utilisation par le service interne de sûreté de la RATP des actifs qui sont mis à sa disposition à titre gratuit par le gestionnaire de l'infrastructure pourrait créer une situation de discrimination dans le cas où d'autres entreprises de sûreté auraient à financer ces actifs ou en bénéficieraient à titre onéreux.
52. Dans le cadre de l'instruction et en l'absence de publication du décret d'application prévu par l'article 120 de la loi du 24 décembre 2019 susvisée relatif à la régulation du service interne de sécurité de la RATP, la RATP a indiqué ne pas être en mesure de circonscrire de manière précise les prestations qui seraient effectuées à la demande, ni de lister et de valoriser les actifs qui pourraient être utilisés pour les réaliser. Interrogée sur la possibilité de prévoir, dans ses règles de séparation comptable, s'agissant de ces actifs, une refacturation interne entre le gestionnaire de l'infrastructure et le service interne de sûreté de la RATP, afin de remédier à ce risque de discrimination, la RATP a mentionné le caractère très imbriqué de ces actifs, lesquels sont, comme les réseaux électriques ou de télécommunication par exemple, également utilisés pour les activités de gestionnaire de l'infrastructure et d'opérateur de transport, ainsi que la difficulté d'évaluer précisément l'utilisation des actifs concernés par ces différents utilisateurs. Compte tenu de ces contraintes, cette refacturation serait complexe à mettre en œuvre et présenterait nécessairement un caractère arbitraire. Aussi, l'Autorité considère que ce traitement dérogatoire peut être accepté.

³ Article L. 2142-3 du code des transports : « *Pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public, la Régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Ile-de-France, dans la limite des compétences reconnues à SNCF Réseau. [...] la régie est rémunérée par Ile-de-France Mobilités dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions [de gestionnaire de l'infrastructure], établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés [...].* »

53. Toutefois, si les règles de séparation comptable constituent un document descriptif, notamment, des relations financières entre les activités internes comptablement séparées, lesquelles n'ont pas vocation à préciser les relations financières entre l'EPIC RATP et les entités externes, l'Autorité estime qu'une problématique concurrentielle pourrait survenir dans le cas où l'accès et l'utilisation gratuits d'actifs du gestionnaire de l'infrastructure par le service interne de sûreté de la RATP ne seraient pas garantis selon des modalités identiques à des entreprises tierces. La RATP devra donc veiller au respect de ces enjeux dans le cadre de ses missions.
54. L'Autorité souligne enfin le risque de double rémunération de ces actifs, dans le cas où ces derniers, déjà rémunérés par Île-de-France Mobilités au titre des activités de gestion de l'infrastructure, verraient leur utilisation par des tiers facturée à nouveau. Dans ce cas, un mécanisme de rétrocession du montant correspondant à Île-de-France Mobilités devrait être envisagé.

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

55. Dans ses règles de séparation comptable, la RATP prévoit que « *chaque prestation entre des activités doit figurer dans une convention formalisée, signée par les directeurs des départements des activités comptables concernés et le Responsable du contrôle de gestion centrale du département Finance pour visa conforme* ».
56. Si cette disposition apparaît conforme aux principes rappelés au point 1.2, l'Autorité recommande que ces protocoles respectent le formalisme que pourraient avoir les activités comptablement séparées si elles contractaient avec un tiers externe, en détaillant les parties prenantes (activité vendeuse/activité acheteuse), la durée du protocole, la nature de la prestation, la valorisation détaillée de celle-ci et le mode d'évaluation des montants concernés, ainsi que les modalités de contrôle de la réalité de la prestation et de son coût par l'acheteur.

2.4. Sur l'élaboration des comptes séparés

57. Les règles de séparation comptable soumises par la RATP précisent le format des comptes séparés, notamment les éléments présentés dans les annexes. L'Autorité constate que ces annexes intègrent toutes les informations utiles à la compréhension des comptes.
58. Les règles de séparation comptable de la RATP indiquent également que « *les comptes séparés, comprenant bilan, compte de résultat et annexes, accompagnés de l'attestation de conformité / du rapport de certification établie par les auditeurs seront transmis chaque année à l'Autorité dans un délai de six mois à compter de la date de clôture des comptes de la RATP* ». L'analyse de ces comptes et de l'attestation de conformité établie par l'auditeur externe, complétée par d'éventuels audits réalisés à l'initiative de l'Autorité, permettra à l'Autorité de s'assurer de l'effectivité des règles de séparation comptable.

59. Il est à noter qu'en application du neuvième alinéa de l'article L. 2251-1-2 du code des transports⁴, l'activité de sûreté fait l'objet d'un périmètre comptable distinct de celui de l'opérateur de transport à compter du 1^{er} janvier 2021. Cependant, l'Autorité rappelle que, pour remplir sa mission définie par l'article L. 2251-1-2 du code des transports et rendre des avis conformes sur la tarification des prestations de sûreté mises en œuvre par le service interne de sécurité de la RATP, elle devra pouvoir s'appuyer sur des comptes séparés pour les exercices 2019 et 2020 intégrant ce périmètre de séparation comptable. De la même manière, disposer, pour ces mêmes exercices, de comptes séparés relatifs aux périmètres de séparation comptable du gestionnaire de l'infrastructure et du gestionnaire technique du Grand Paris permettra à l'Autorité de rendre son avis conforme sur la fixation des rémunérations versées à la RATP au titre de ces activités.
60. Par conséquent, l'Autorité recommande à la RATP d'élaborer des comptes proforma 2019 et 2020 pour l'intégralité des activités séparées, y compris le périmètre relatif à la sûreté.

DÉCIDE

Article 1^{er} L'Autorité approuve les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2142-16 et L. 2251-1-2 du code des transports, les périmètres comptables de chacune des activités, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre ces activités soumises par la RATP dans sa saisine en date du 30 décembre 2020.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 février 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman

⁴ Cf. le « nota » : « Conformément au II de l'article 120 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019, les huitième et neuvième alinéas de l'article L. 2251-1-2 dans leur rédaction résultant du I dudit article, entrent en vigueur le 1er janvier 2021. »