

## **Décision n° 2021-029 du 27 mai 2021**

relative aux règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et Fret SNCF

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

Saisie par SNCF Voyageurs par un courrier enregistré le 13 janvier 2021 au pôle procédure de l'Autorité ;

Saisie par Fret SNCF par un courrier enregistré le 15 janvier 2021 au pôle procédure de 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) ;

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

Vu le décret n° 2019-1589 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Voyageurs, notamment son article 5 ;

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

Vu la décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019 relative aux règles de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 19 janvier 2021 en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu l'avis n° 21-A-07 en date du 10 mai 2021 de l'Autorité de la concurrence relatif à un projet de règles de séparation comptable de la SA SNCF Voyageurs et de la SAS Fret SNCF ;

Après en avoir délibéré le 27 mai 2021 ;

# 1. CONTEXTE

## 1.1. Cadre juridique

1. Aux termes de l'article L. 2133-4 du code des transports, il revient à l'Autorité d'approuver, « *après avis de l'Autorité de la concurrence, les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2, les règles d'imputation, les périmètres comptables et les principes régissant les relations financières entre les activités comptablement séparées, qui sont proposés par les opérateurs* ». Cette disposition prévoit en outre que, dans le cadre de cette mission, l'Autorité « *veille à ce que ces règles, périmètres et principes ne permettent aucune discrimination, subvention croisée ou distorsion de concurrence* ».
2. 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* ».
3. 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* ».
4. 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 versés pour des activités relatives à la fourniture de services de transport au titre des missions de service public de transport ferroviaire de voyageurs ne peuvent être affectés à d'autres activités et doivent figurer dans les comptes correspondants. Les comptes sont établis de manière séparée pour chaque contrat de service public donnant lieu à des fonds publics pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> 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* ».
5. Le III de l'article 5 du décret n° 2019-1589 susvisé dispose que : « *III.- En application des articles L. 2123-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, SNCF Voyageurs établit des comptes séparés de profits et de pertes et des bilans retraçant l'ensemble des éléments d'actif et de passif, sur le périmètre de la société, en distinguant :*  
  
*1° Les activités de transport ferroviaire de voyageurs et, en leur sein, chaque activité faisant l'objet d'un contrat de service public ;*  
  
*2° Les activités de gestion des installations de service. »*
6. Enfin, l'Autorité a adopté, le 27 septembre 2017, la décision n° 2017-101 dans laquelle elle a précisé, sur le fondement du 4° de l'article L. 2132-5 du code des transports, les règles concernant les périmètres de chacune des activités comptablement séparées, désignées aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du même code, les règles d'imputation comptable qui leur sont appliquées ainsi que les principes déterminant les relations financières

entre ces activités. Cette décision a fait l'objet d'une homologation par la ministre chargée des transports, le 4 décembre 2017, laquelle a été publiée au Journal officiel du 10 décembre 2017.

7. Par sa décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019, l'Autorité a approuvé les règles de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités, après avis de l'Autorité de la concurrence n° 19-A-02 en date du 23 janvier 2019.
8. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à la suite de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, le groupe public ferroviaire, anciennement constitué de trois EPIC (EPIC SNCF, EPIC SNCF Réseau et EPIC SNCF Mobilités), s'organise autour de quatre sociétés anonymes à capitaux publics et d'une société par actions simplifiées :
  - La SA SNCF, entité mère du groupe ;
  - La SA SNCF Voyageurs, détenue par la société mère SNCF, a repris les activités de transport ferroviaire de personnes exercées auparavant par l'EPIC SNCF Mobilités, dont des activités de transport conventionné, ainsi que des activités d'exploitation d'installations de service (stations de combustible et centres de maintenance légère et lourde) ;
  - La SAS Fret SNCF, également détenue par la société mère SNCF, a repris les activités de transport ferroviaire de marchandises exercées auparavant par l'EPIC SNCF Mobilités, ainsi que des activités d'exploitation d'installations de service (centres de maintenance légère) ;
  - La SA SNCF Réseau, détenue par la société mère SNCF, assure la gestion du réseau ferré national français ;
  - La SA SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau, a repris quant à elle la gestion des gares auparavant exploitées par l'EPIC SNCF Mobilités.

## 1.2. Saisine de l'Autorité

9. L'Autorité a été saisie, sur le fondement de l'article L. 2133-4 du code des transports, pour approbation, des règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, respectivement les 13 et 15 janvier 2021. Dans leur rédaction, ces règles s'inspirent étroitement des règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, approuvées par l'Autorité dans sa décision n° 2019-003 du 31 janvier 2019, mises à jour pour tenir compte notamment des évolutions de périmètre d'activités liées à la mise en œuvre de la réforme ferroviaire de 2018 et à la réorganisation du groupe public ferroviaire qui en a découlé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## 1.3. Avis de l'Autorité de la concurrence

10. En application de l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité a consulté l'Autorité de la concurrence le 17 février 2021, qui a rendu un avis le 10 mai 2021. Dans cet avis, l'Autorité de la concurrence « *approuve globalement les règles de séparation comptable soumises à l'ART par SNCF Voyageurs et par Fret SNCF* ». Toutefois, « *[e]lle appelle l'attention sur [certaines] règles [...], qui lui paraissent non conformes et soulever des questions de concurrence, s'agissant notamment des règles soumises par Fret SNCF en matière d'endettement financier qui ne favorisent pas une égale concurrence sur les marchés du fret ferroviaire ouverts à la concurrence depuis plus de 15 ans* ». L'Autorité de la concurrence « *souligne également les problématiques*

*concurrentielles, communes aux deux entités, non résolues par les règles de séparation comptable, de répartition des coûts non affectables et de valorisation des prestations non régulées à un coût comptable, dont l'écart éventuel par rapport à un coût économique n'est pour le moment pas précisé* ». Elle formule ainsi à l'intention de l'Autorité et des opérateurs concernés quatorze recommandations visant à limiter les effets potentiels de ces règles.

## **2. ANALYSE**

11. L'Autorité s'est attachée à apprécier les périmètres de séparation comptable, les règles d'imputation comptable et les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées proposés par SNCF Voyageurs et Fret SNCF, au regard notamment des objectifs d'absence de discrimination, de subvention croisée et de distorsion de concurrence posés par l'article L. 2133-4 du code des transports et des dispositions de la décision n° 2017-101 susvisée.

### **2.1. Sur les périmètres de séparation comptable**

#### **2.1.1. Sur les périmètres de séparation comptable retenus dans les règles de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF**

12. Lors de leur création le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les deux entités SNCF Voyageurs et Fret SNCF se sont vu attribuer des installations de service auparavant exploitées par l'EPIC SNCF Mobilités : des centres de maintenance légère et lourde et des stations de combustible pour SNCF Voyageurs et des centres de maintenance légère pour Fret SNCF.
13. Les règles de séparation comptable transmises à l'Autorité par SNCF Voyageurs et Fret SNCF prévoient bien, conformément à l'article L. 2123-1-1 du code des transports, l'établissement d'une comptabilité séparée, d'une part, pour leurs activités d'exploitation d'installations de service, d'autre part, pour leurs activités de transport ferroviaire.
14. Par ailleurs, s'agissant des règles proposées par SNCF Voyageurs, le périmètre des activités de transport ferroviaire de voyageurs distingue les activités de transport ferroviaire de voyageurs librement organisées (tels que les services TGV) et les activités de transport ferroviaire de voyageurs conventionnées (tels que les services TER), pour lesquelles chaque convention établie avec une autorité organisatrice de transports (AOT) fait l'objet d'un périmètre de séparation comptable.

#### **2.1.2. Sur la définition du périmètre de l'activité de transport ferroviaire de marchandises soumis à séparation comptable retenue dans les règles de Fret SNCF**

15. Dans sa décision n° 2019-003 susvisée, l'Autorité a constaté que les règles de séparation comptable élaborées par l'EPIC SNCF Mobilités intégraient, dans la définition du périmètre de l'activité de transport ferroviaire de marchandises soumis à séparation comptable, des *« locations éventuelles du matériel roulant ferroviaire marginales réalisées dans le cadre de l'optimisation du parc de matériel roulant »*. Elle avait alors indiqué, compte tenu du caractère limité de ces activités, qu'il pouvait être accepté de ne pas exclure ces éléments du périmètre de la séparation comptable de l'activité de transport ferroviaire de marchandises. Toutefois, les informations relatives à ces locations devraient figurer dans les annexes aux comptes séparés de l'activité de transport ferroviaire de marchandises, afin que l'Autorité puisse s'assurer que

cette activité complémentaire demeure effectivement limitée et ne fausse pas la présentation des résultats de l'activité de transport ferroviaire de marchandises.

16. Les règles de séparation comptable soumises par Fret SNCF le 15 janvier 2021 intègrent également des locations de matériel roulant ferroviaire dans la définition du périmètre de l'activité de transport ferroviaire de marchandises soumis à séparation comptable ce qui, comme l'a indiqué l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 21-A-07 susvisé, pourrait soulever des risques de distorsion de concurrence en faussant la perception des véritables résultats économiques ou financiers des activités de fourniture de services de fret ferroviaire de Fret SNCF. Toutefois, il ressort des éléments communiqués par Fret SNCF lors de l'instruction qu'il s'agit d'une activité « *d'opportunité* » et non d'une activité dédiée de gestionnaire d'actifs développée spécifiquement. En outre, cette activité, marginale selon les règles de séparation comptable de Fret SNCF, est décroissante (elle représentait environ [2 ; 5] % du chiffre d'affaires du périmètre de l'activité de transport ferroviaire de marchandises en 2019, contre [3 ; 6] % en 2017). Enfin et surtout, ce choix ne remet pas en cause l'image fidèle donnée par les comptes séparés de l'activité de transport de marchandises.
17. Dès lors, à l'instar de l'Autorité de la concurrence, qui considère *in fine* que, au vu de ces éléments, « *la dérogation consistant à intégrer comptablement cette activité à l'activité de transport ferroviaire est justifiée et qu'elle relève d'une bonne gestion des actifs de l'entreprise* », l'Autorité ne remet pas en cause ce périmètre élargi. Elle rappelle néanmoins que les informations relatives à ces activités devront figurer dans les annexes aux comptes séparés de l'activité de transport ferroviaire de marchandises. Sur cette base, l'Autorité pourra vérifier, lors de la soumission des comptes séparés, que l'activité complémentaire de location de matériel roulant présente un caractère marginal au sein du périmètre comptablement séparé des activités de transport ferroviaire de marchandises. Ainsi, tel que recommandé par l'Autorité de la concurrence dans son avis n°21-A-07 susvisé, l'Autorité pourra s'assurer concrètement qu'une telle inclusion ne compromet pas une présentation adéquate des résultats de l'activité de transport ferroviaire de marchandises.

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

18. En application de l'article 2 de la décision n° 2017-101 précitée, les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs et Fret SNCF prévoient de créer un périmètre spécifique afin d'y comptabiliser les activités qui ne seraient pas incluses dans l'un des périmètres de séparation comptable définis aux articles L. 2122-4, L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports. Ce périmètre est dénommé « Autres activités ». Il comprend (i) les fonctions support, dont les prestations sont facturées aux activités comptablement séparées, (ii) la gestion immobilière et foncière des biens destinés à être cédés par l'une ou l'autre de ces entités ainsi que (iii), le cas échéant, toute autre activité que développerait SNCF Voyageurs ou Fret SNCF sans lien avec les activités décrites précédemment.
19. Conformément à l'article 2 de la décision n° 2017-101, les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs et par Fret SNCF prévoient que les éléments faisant l'objet de réconciliations, tels que les capitaux propres ou les frais financiers, par exemple, seront comptabilisés sur des lignes distinctes du compte correspondant au périmètre des « Autres activités », ce traitement devant permettre l'établissement des réconciliations décrites dans la décision n° 2017-101.
20. L'Autorité veillera, à la réception des comptes séparés de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, à l'exhaustivité du compte des « Autres activités ».

## 2.2. Sur les règles d'imputation comptable

### 2.2.1. Sur les principes généraux d'imputation

21. Comme l'avaient fait les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs et par Fret SNCF décrivent une méthode d'imputation conforme aux articles 3 à 5 de la décision n° 2017-101 de l'Autorité.
22. Les éléments affectables sont ainsi imputés directement à l'activité concernée en cas de relation d'affectation unique. En cas d'utilisation partagée d'un élément d'actif, de passif, de produit ou de charge par plusieurs activités comptablement séparées, les éléments de bilan et de compte de résultat sont imputés à l'activité utilisatrice à titre principal, pour être ensuite refacturés en partie aux autres activités utilisatrices, selon un schéma de priorisation qui permet de garantir une affectation reflétant au plus près l'utilisation effective.
23. En l'absence de lien d'affectation avec une activité comptablement séparée, les produits et charges sont répartis selon une clé de répartition. À titre d'illustration, les frais de structure de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, correspondant aux fonctions support comprises dans le périmètre « Autres activités », font l'objet d'une répartition entre les différentes activités comptablement séparées.
24. L'Autorité souligne l'importance, pour l'imputation des éléments non affectables entre les activités comptablement séparées, de l'utilisation de clés de répartition équitables et non discriminatoires. Dans son avis n°21-A-07 susvisé, l'Autorité de la concurrence relève également l'importance de la définition de ces différentes clés de répartition, qui sont déterminantes du point de vue de l'analyse concurrentielle.
25. Aussi, pour une plus grande transparence, l'Autorité demande à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF d'indiquer chaque année, dans les annexes à leurs comptes séparés, les clés d'allocation retenues pour imputer tous les éléments non affectables entre les activités comptablement séparées, de manière à stabiliser des typologies cohérentes par catégorie, qui pourront être reprises dans une mise à jour ultérieures des règles des deux opérateurs, comme le recommande l'Autorité de la concurrence. L'Autorité portera par ailleurs une vigilance particulière, au stade de l'examen des comptes séparés, à la définition et à l'application de ces clés. À cette fin, elle précise qu'elle pourra procéder, le cas échéant, à des audits ponctuels de certaines de ces clés et analysera en particulier la pertinence des inducteurs de coûts retenus.

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

26. L'application de ces principes d'imputation au bilan et au compte de résultat, telle que présentée par SNCF Voyageurs et Fret SNCF dans leurs règles de séparation comptable, est conforme aux règles définies par l'Autorité dans sa décision n° 2017-101 susvisée.
27. En ce qui concerne les actifs et passifs circulants, seuls les actifs et passifs circulants externes sont alloués aux activités comptablement séparées, SNCF Voyageurs et Fret SNCF ayant choisi de ne pas retenir de délai de règlement pour les flux internes entre les activités comptablement séparées. L'Autorité recommande à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF, à l'instar de l'Autorité de la concurrence, de préciser dans leurs règles, conformément à l'article 10 de la décision n° 2017-101, que la décision de gestion d'un besoin en fonds de roulement (BFR) nul en matière de prestations internes doit être explicitement mentionnée et justifiée dans les annexes des comptes séparés communiqués à l'Autorité.

### 2.2.3. Sur les exceptions aux principes généraux

#### a. Dans les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs

28. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Voyageurs propose deux exceptions, qui apparaissent circonscrites et justifiées, à la règle d'imputation directe ou d'imputation à l'activité comptablement séparée utilisatrice à titre principal pour les éléments non directement affectables.
29. En premier lieu, comme l'avait fait SNCF Mobilités dans ses règles de séparation comptable, SNCF Voyageurs prévoit de déroger à cette règle pour le cas spécifique des actifs subventionnés dédiés aux activités de transport ferroviaire de voyageurs conventionnées (principalement du matériel roulant ferroviaire). Selon SNCF Voyageurs, il existe en effet des cas, peu fréquents, dans lesquels une activité de transport de voyageurs conventionnée utilise moins son matériel roulant que prévu et le loue à une autre activité de transport ferroviaire conventionnée de manière à optimiser son parc, faisant apparaître ponctuellement cette autre activité comme l'activité utilisatrice à titre principal.
30. Dans cette hypothèse, les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs prévoient que l'actif, et le cas échéant la subvention dont il a bénéficié, sont positionnés dans les comptes séparés de l'activité de transport de voyageurs conventionnée ayant fait l'objet du financement, c'est-à-dire de l'activité qui met à disposition, dans ce cas spécifique, cet actif à une autre activité. Ce cas devant rester marginal, l'Autorité admet, dans la lignée de ce qu'elle avait fait au sujet des règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, cette dérogation au principe d'affectation à l'activité utilisatrice à titre principal dans la mesure où, d'une part, elle reflète la réalité contractuelle de l'engagement entre l'autorité organisatrice de transport et SNCF Voyageurs et, d'autre part, elle évite de créer un transfert de fonds publics, prohibé par l'article L. 2144-2 du code des transports, d'une activité de transport de voyageurs conventionnée à une autre. Il conviendra toutefois de veiller à la correcte application de la convention et à ce que l'autorité organisatrice de transport à l'origine du financement reçoive une contrepartie du revenu de la mise à disposition de cet actif par le biais d'une diminution de la compensation de service public qu'elle verse à SNCF Voyageurs et que ces flux soient retracés en toute transparence dans les comptes de l'activité.
31. En second lieu, la décision n° 2017-101 prévoit, en ce qui concerne les actifs et passifs, une imputation directe ou une imputation à l'activité comptablement séparée utilisatrice à titre principal. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Voyageurs prévoit de déroger à cette règle pour certains passifs correspondant à des engagements sociaux qui ne sont pas affectables à l'une ou l'autre des activités comptablement séparées. Premièrement, comme dans les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, SNCF Voyageurs prévoit, pour les engagements sociaux qui ne concernent pas du personnel actif, une répartition entre les activités comptablement séparées selon une clé en adéquation avec ces engagements. Deuxièmement, les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs prévoient que certains engagements ne soient pas affectés aux activités comptablement séparées mais restent comptabilisés dans les comptes des « Autres Activités ». Il s'agit d'engagements qui ne sont pas transférables en cas de sortie d'une activité comptablement séparée du périmètre de la SA SNCF Voyageurs compte tenu de contraintes légales.
32. Au regard de la spécificité de ce poste de bilan et des justifications apportées par SNCF Voyageurs, ces approches dérogatoires peuvent être acceptées par l'Autorité.

## **b. Dans les règles de séparation comptable de Fret SNCF**

33. Dans ses règles de séparation comptable, Fret SNCF propose une exception à la règle d'imputation directe ou d'imputation à l'activité comptablement séparée utilisatrice à titre principal pour certaines provisions pour risques et charges non affectables à l'une ou l'autre des activités comptablement séparées, et qui seront comptabilisées au bilan des « *Autres activités* ».
34. D'une part, certaines de ces provisions ne sont pas affectables car elles concernent « *des activités non incluses dans les activités comptablement séparées* ». L'Autorité comprend qu'il pourrait s'agir notamment de provisions « *historiques* » transférées à la SAS Fret SNCF lors de sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et qui sont liées à l'entité juridique et non spécifiquement à l'une ou l'autre de ses activités comptablement séparées. Sur le principe, cette exception dans les règles de séparation comptable de Fret SNCF paraît acceptable ; l'Autorité examinera, lors de la réception des comptes séparés de cette entité, les provisions ainsi traitées et la justification de leur caractère non affectable.
35. D'autre part, comme les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs, les règles de séparation comptable de Fret SNCF prévoient de ne pas répartir des provisions qui ne seraient pas transférables dans le cas d'une évolution de périmètre de l'entité juridique, compte tenu de contraintes légales.
36. Au regard de la spécificité de ce poste de bilan et des justifications apportées par Fret SNCF, ces approches dérogatoires peuvent être acceptées par l'Autorité.

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

### **a. Détermination des fonds propres et de l'endettement**

37. Dans sa décision n° 2017-101, l'Autorité a prévu une méthode de détermination spécifique pour les éléments relatifs aux fonds propres et à l'endettement des activités comptablement séparées, permettant de garantir que la pondération entre ces postes tienne compte des besoins propres à l'activité et de son niveau relatif de risques. De même, le niveau de capitalisation doit être fixé de manière à garantir la pérennité de cette activité et sa capacité à faire face aux risques d'exploitation et, en particulier, au financement de ses investissements et de son exploitation courante.
  - Dans les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs
38. Dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 13 janvier 2021, SNCF Voyageurs indique, exactement de la même manière que dans les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, que la détermination du niveau de fonds propres et d'endettement est effectuée de manière à être le reflet d'activités pérennes, dans les mêmes conditions qu'une activité indépendante et autonome (c'est-à-dire n'appartenant pas à la SA SNCF Voyageurs), prévenant ainsi tout risque de distorsion de concurrence.
39. Pour la détermination initiale du niveau de fonds propres et d'endettement, SNCF Voyageurs reprend la méthodologie déjà présente dans les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, qui s'appuie sur l'analyse financière d'un établissement financier externe et qui détermine les niveaux de capitalisation et de dette financière à moyen / long terme nécessaires pour une notation *a minima* qui correspond à « *une entité capable de respecter ses engagements financiers courants mais qui pourrait être affectée par des conditions économiques défavorables* ».



ou une modification des circonstances économiques »<sup>1</sup>. Cette méthodologie est conforme à la décision n° 2017-101. L'Autorité rappelle que l'analyse financière réalisée par un établissement financier externe doit lui être communiquée par SNCF Voyageurs à l'appui de la transmission de ses comptes séparés.

40. Par ailleurs, comme les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs prévoient une révision annuelle du niveau de capitalisation, pour toutes les activités comptablement séparées, en s'appuyant à nouveau sur une analyse financière externe. Si l'activité comptablement séparée ne bénéficie plus d'une notation correspondant à celle d'une entité capable de faire face à ses engagements financiers, les règles de séparation comptable prévoient un délai de trois exercices comptables pour remédier à ce déséquilibre. Ce délai a été déterminé par analogie avec les dispositions du code du commerce relatives aux sociétés anonymes<sup>2</sup>. La révision annuelle et le délai proposé pour prendre les mesures correctives nécessaires, lequel apparaît raisonnable, sont ainsi conformes à l'article 9 de la décision n° 2017-101.
41. Enfin, le niveau des fonds propres des activités comptablement séparées peut être affecté par les éventuelles remontées de dividendes internes. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Voyageurs, à l'instar de ce qu'avait fait SNCF Mobilités, conditionne cette distribution de dividendes au respect de critères qui permettent à chaque activité comptablement séparée de conserver une situation nette positive, de respecter le ratio cible fixé par activité comptablement séparée et défini dans le cadre de l'analyse financière externe susmentionnée, et de conserver la notation financière de chaque activité après versement du dividende. Ces critères permettent à l'activité comptablement séparée de maintenir l'équilibre de son bilan et de faire face à ses engagements financiers. Cette méthode apparaît conforme à la décision n° 2017-101.
  - Dans les règles de séparation comptable de Fret SNCF
42. Dans ses règles de séparation comptable soumises à l'Autorité le 15 janvier 2021, Fret SNCF présente la méthodologie d'affectation du capital social et de l'endettement aux activités comptablement séparées, à partir du bilan d'ouverture de la nouvelle entité SAS Fret SNCF au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

#### *Endettement à l'ouverture*

43. En premier lieu, l'Autorité observe que les règles de séparation comptable de Fret SNCF indiquent que « *le bilan d'ouverture de chaque activité séparée de Fret SNCF ne présente pas d'endettement financier* ». Cette absence d'endettement est fondée sur l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019, lequel a prévu que, pour la constitution de la SAS Fret SNCF au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la dette financière comptabilisée dans les comptes séparés de cette activité au sein de SNCF Mobilités ne serait pas transférée. À ce sujet, l'Autorité rappelle que, dans son avis n° 2019-028 sur le projet de cette ordonnance, elle s'était interrogée sur ce traitement, qui pouvait s'apparenter à un apurement de la dette historique par SNCF Mobilités et soulever ainsi des questions au regard des règles relatives aux aides d'État.
44. En ce sens, à l'instar de l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 21-A-07 susvisé, l'Autorité recommande à Fret SNCF de préciser explicitement, dans ses règles de séparation comptable, que l'absence d'endettement financier au bilan d'ouverture de chaque activité séparée résulte de l'application de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552, qui constitue le cadre juridique actuellement en vigueur.

---

<sup>1</sup> Soit une notation BBB – Investissement selon la méthodologie retenue par l'agence internationale de notation Standard & Poor's.

<sup>2</sup> Article L. 225-248 du code du commerce.

### *Endettement constaté à la clôture des comptes séparés*

45. En second lieu, l'Autorité de la concurrence a souligné, dans son avis n° 21-A-07 susvisé, en ce qui concerne l'endettement, que « *la règle posée par Fret SNCF de localisation de l'endettement net dans le seul périmètre des « Autres activités », au motif d'une contractualisation de la dette par la seule entité légale Fret SNCF* » semblait en contradiction avec les principes généraux d'imputation définis par l'article 3 de la décision n° 2017-101 susvisée.
46. Toutefois, l'Autorité comprend, sur la base des explications apportées par Fret SNCF au cours de l'instruction, que si l'endettement financier qui pourrait être souscrit par l'entité juridique de la SAS Fret SNCF auprès de tiers (endettement qualifié par Fret SNCF, dans ses règles, de « *dette financière externe* ») serait porté comptablement par le périmètre « *Autres activités* », un endettement financier, quant à lui qualifié de « *dette financière interne* » par Fret SNCF dans ses règles, serait bien comptabilisé au niveau de chacune des autres activités séparées en fonction, notamment, de leurs besoins de financement dans le cadre d'investissements<sup>3</sup>. Si ce traitement est conforme à l'article 3 de la décision n° 2017-101 de l'Autorité, il n'en demeure pas moins que la rédaction des règles soumises à l'Autorité par Fret SNCF demeure ambiguë sur ce point.
47. De manière à lever toute ambiguïté sur ce sujet, l'Autorité enjoint donc à Fret SNCF de modifier le paragraphe 3.2.4.2 de ses règles de séparation comptable, pour y clarifier le fait qu'un endettement sera affecté à chacune des activités comptablement séparées, le cas échéant, en fonction notamment de leurs besoins de financement.
48. Sur la question de l'endettement, l'Autorité constate que les règles de séparation comptable de Fret SNCF, dans la partie 3.2.4, font référence à un « *endettement financier net* ». Pourtant, les règles de séparation comptable ne font mention que de l'« *endettement* » pour les analyses de pondération entre fonds propres et endettement. Cette analyse devra toutefois être réalisée au regard de l'« *endettement net* » de chaque activité séparée. L'Autorité recommande donc à Fret SNCF de faire référence au terme d'endettement net dans la partie 3.2.4.3 de ses règles.

### *Fonds propres à l'ouverture*

49. Dans son avis n° 21-A-07 susvisé, l'Autorité de la concurrence relève l'absence d'homogénéité concernant l'affectation des capitaux propres au 1<sup>er</sup> janvier 2020. D'une part, l'apport d'actifs de l'ancienne structure SNCF Mobilités est réparti au prorata des actifs nets affectés à chacune des trois activités comptablement séparées. D'autre part, l'apport complémentaire en trésorerie est quant à lui affecté exclusivement à l'activité de transporteur. L'activité de transporteur est qualifiée d'« *activité la plus consommatrice de trésorerie* » dans les règles de Fret SNCF, mais sans que cette affirmation n'ait pu être justifiée par Fret SNCF avant que l'avis de l'Autorité de la concurrence ne soit rendu.
50. Dans le cadre de l'instruction menée par les services de l'Autorité postérieurement à la prise de connaissance de l'avis n° 21-A-07 de l'Autorité de la concurrence, Fret SNCF a présenté une justification des besoins de capitaux et du niveau de risque afférents, respectivement, à l'activité régulée de gestion d'installations de service, à l'activité de holding et de cession d'actifs n'ayant plus de vocation ferroviaire (dénommée « *Autres activités* ») et à l'activité de transport ferroviaire de marchandises. Ainsi, les deux premières activités comptablement séparées devraient être structurellement à l'équilibre ou bénéficiaires et devraient avoir la capacité de financer leurs

---

<sup>3</sup> Règles de séparation comptable de Fret SNCF : « *La dette financière externe est portée par l'activité séparée « Autres activités ». / En fin d'année, les éléments d'actifs et passifs (en dehors des capitaux propres) ont été affectés aux activités comptablement séparées conformément aux règles ci-dessus, une trésorerie (active ou passive) venant équilibrer le bilan. / En cas de trésorerie passive, celle-ci est reclassée dans la rubrique dette financière interne. Cette dette financière interne sera affectée en dettes financières long terme selon les acquisitions nettes de cessions réalisées au cours de l'année. »*

besoins d'investissements, tandis que les résultats passés et prévisionnels de l'activité de transporteur montrent un besoin structurel en financement pour la gestion de son exploitation courante et ses investissements.

51. En conséquence, et malgré le fait que cette répartition ne soit pas parfaitement homogène, l'affectation des capitaux propres à l'ouverture prévue par les règles de séparation comptable de Fret SNCF devrait lui permettre de respecter la règle spécifique de séparation comptable selon laquelle « *[l]e niveau de capitalisation des activités doit garantir la pérennité de l'activité qui doit rester apte à faire face aux risques d'exploitation et, en particulier, au financement des investissements et à l'exploitation courante de l'activité* », qui est conforme à l'article 6 de la décision n° 2017-101.

#### *Fonds propres constatés à la clôture des comptes séparés*

52. Par ailleurs, comme les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, les règles de séparation comptable de Fret SNCF prévoient une analyse annuelle du niveau de capitalisation, pour toutes les activités comptablement séparées, en se référant notamment aux articles L. 225-248 et R. 225-166 du code de commerce et en appréciant si le niveau de capitalisation de chaque activité est toujours à même de garantir la pérennité de l'activité, qui doit rester apte à faire face aux risques d'exploitation et, en particulier, au financement des investissements et à l'exploitation courante de l'activité. Les règles de séparation comptable de Fret SNCF prévoient également une analyse de la pondération entre les fonds propres et l'endettement des activités comptablement séparées au regard des besoins spécifiques de chacune des activités et, en particulier, de leurs niveaux relatifs de risques. Toutefois, dans son avis n° 21-A-07 susvisé, l'Autorité de la concurrence relève que les règles de séparation comptable de Fret SNCF ne prévoient pas que la vérification annuelle de la pertinence du niveau de capitalisation de chaque activité comptablement séparée soit effectuée par un établissement financier externe dans les conditions prévues par les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, dont est issue la société Fret SNCF. Afin de garantir la pertinence de l'analyse du niveau de capitalisation des activités séparées, l'Autorité recommande à Fret SNCF de faire effectuer cette analyse par un établissement financier externe dans les conditions prévues par les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités. Celle-ci devra lui être communiquée par Fret SNCF à l'appui de la transmission de ses comptes séparés.
53. En cas de déséquilibre manifeste dans la pondération entre fonds propres et endettement, les règles de séparation comptable de Fret SNCF prévoient que les mesures correctives nécessaires pour y remédier sont mises en œuvre dans les trois exercices comptables qui suivent sa constatation, et dans le respect des autorisations administratives nécessaires que Fret SNCF « devrait obtenir ». L'Autorité relève, comme le fait également l'Autorité de la concurrence dans son avis n°21-A-07 susvisé, que les règles de Fret SNCF ne précisent pas les conditions d'un déséquilibre manifeste dans la pondération entre fonds propres et endettement susceptibles de motiver des mesures correctives. À ce titre, elle recommande à Fret SNCF de préciser le paragraphe 3.2.4.3 de ses règles de séparation comptable, en s'appuyant, le cas échéant, sur la formulation retenue par SNCF Voyageurs dans ses règles (« *le déséquilibre manifeste est constaté lorsqu'il existe un écart entre la notation intrinsèque de l'activité et la notation d'une activité ayant les capacités pour faire face aux engagements financiers déterminée sur la base de l'analyse financière réalisée par un établissement financier externe* »).
54. La révision annuelle et le délai proposé pour prendre les mesures correctives nécessaires, lequel apparaît raisonnable, paraissent conformes à l'article 9 de la décision n° 2017-101. L'Autorité sera vigilante, à la réception annuelle des comptes séparés de Fret SNCF, à la justification de la pertinence du niveau de fonds propres et d'endettement des activités séparées et à la mise en place, en temps utile, de mesures correctives le cas échéant.

55. L'Autorité observe enfin que, comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 21-A-07 susvisé, les recapitalisations éventuelles n'entrent pas dans le cadre des évolutions annuelles « *communément réalisées en comptabilité générale* » et visées à l'article 7 de la décision n° 2017-101, qui pourraient affecter les capitaux propres lors des arrêts comptables au même titre que les versements de dividendes, par exemple. À ce titre, l'Autorité recommande à Fret SNCF de modifier la partie 3.2.4.2 de ses règles de séparation comptable de manière à préciser le caractère exceptionnel des recapitalisations. L'Autorité recommande également que la partie suivante 3.2.4.3 soit corrigée, conformément à la recommandation n°9 ii) formulée par l'Autorité de la concurrence, afin que la formulation, retenue par Fret SNCF, relative aux autorisations qu'elle « devrait » (au lieu de « doit ») obtenir, soit modifiée pour ne pas préjuger de la décision de l'administration, qui constitue une condition de mise en œuvre d'éventuelles mesures correctives.
56. Enfin, le niveau des fonds propres des activités comptablement séparées peut être affecté par les éventuelles remontées de dividendes internes. Dans ses règles de séparation comptable, Fret SNCF conditionne cette distribution de dividendes au respect de critères qui permettent à l'activité comptablement séparée de conserver une situation nette positive, un niveau de capitaux propres au moins équivalent à celui de l'année précédente et sa capacité à réaliser ses investissements. Cette méthode apparaît conforme à la décision n° 2017-101.

#### **b. Frais financiers**

57. L'article 12 de la décision n° 2017-101 précise les principes applicables à la détermination des taux de frais financiers.
58. Dans ses règles de séparation comptable, SNCF Voyageurs, de manière similaire aux règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, décrit une méthodologie de détermination des taux de frais financiers en cohérence avec l'analyse financière annuelle présentée ci-avant, en particulier la notation de chacune des activités comptablement séparées, ainsi qu'en tenant compte du caractère monopolistique de certaines activités. La maturité du taux est définie en référence à la durée de vie des actifs immobilisés de l'activité comptablement séparée.
59. Dans ses règles de séparation comptable, Fret SNCF prévoit également des taux de frais financiers internes en cohérence avec le niveau de risque de chaque activité comptablement séparée.
60. L'Autorité constate que les méthodes décrites dans les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF répondent aux exigences prévues par la décision n° 2017-101. Si elle estime que les règles énoncées sont satisfaisantes, l'Autorité portera une attention particulière à leur mise en œuvre pratique dans le cadre de l'examen des comptes séparés qu'elle mènera pour s'assurer de l'effectivité de la séparation comptable.

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

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

##### **a. Principes généraux**

61. La décision n° 2017-101 a défini le mode de valorisation à appliquer pour les relations financières entre activités comptablement séparées, en distinguant selon que les prestations sont régulées ou non régulées.

62. Pour la fourniture de prestations régulées entre activités comptablement séparées, telles que les prestations régulées de maintenance, de manière similaire à SNCF Mobilités, SNCF Voyageurs et Fret SNCF indiquent, dans leurs règles de séparation comptable, que la valorisation retenue pour ces prestations est celle issue de la tarification donnant lieu à un avis conforme de l'Autorité. Ce principe de valorisation est conforme à l'article 16 de la décision n° 2017-101.
63. Pour la fourniture de prestations non régulées, ne donnant donc pas lieu à un avis conforme de l'Autorité, leur valorisation doit, conformément à l'article 16 de la décision n° 2017-101, être établie « *en retenant la valeur comptable de la prestation* ». Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs et Fret SNCF prévoient un tel mode de valorisation et définissent le coût comptable d'une prestation comme les charges d'exploitation, dotations nettes aux amortissements, provisions et charges financières y afférentes. Ces principes de valorisation sont ainsi conformes à la décision n° 2017-101.
64. Dans son avis n° 21-A-07 susvisé, l'Autorité de la concurrence relève toutefois que la valorisation des prestations internes non régulées au coût comptable, est, certes, conforme aux règles de séparation comptable posées par l'Autorité dans sa décision n° 2017-101, mais qu'elle pourrait être à l'origine de distorsions de concurrence dans la mesure où elle ne garantit pas que cette valorisation reflète correctement les prix que pratiqueraient, pour des transactions identiques, des entités indépendantes sur un marché concurrentiel. L'Autorité de la concurrence précise également que « *l'existence d'un cadre réglementaire spécifique assurant la régulation d'un secteur ne plaçait pas celui-ci en dehors du champ d'application des règles de droit de la concurrence, ni ne contraignait son analyse lorsque l'entreprise en cause dispose d'une autonomie de conduite* ». Elle estime que le dispositif retenu dans le cas présent ne remplira ses objectifs que si le choix fait ne conduit pas à ce que les valeurs utilisées dans les comptes séparés soient déconnectées de la réalité. Elle rappelle enfin que la valorisation au coût comptable telle qu'elle résulte des comptes séparés proposés ne contraint pas SNCF Voyageurs ou Fret SNCF dans la détermination des prix réellement pratiqués. Ces entités ne pourront, par conséquent, se prévaloir du respect de cette méthode de valorisation pour arguer de la licéité de leur comportement en matière tarifaire que s'il est démontré que le coût comptable constitue, au cas d'espèce, une approximation adéquate de la réalité des coûts subis au sens du droit de la concurrence. Il appartient donc à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF d'être en mesure, le cas échéant, de répondre à la demande d'autorités de contrôle portant notamment sur des reconstitutions de coûts économiques ; de ce point de vue, la seule référence aux règles de séparation comptable et à leur application ne pourra être opposée à ces autorités.
65. Selon les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF, au même titre que le prévoyaient les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, le coût comptable des prestations internes sera évalué, dans un premier temps, sur une base budgétaire pour tenir compte de l'organisation interne de l'entreprise. Pour se conformer à la décision n° 2017-101, qui impose une valorisation sur la base des comptes définitifs de l'opérateur mais qui admet, « *pour des raisons pratiques d'établissement de ces protocoles, que la valorisation retenue s'appuie sur des données budgétaires, à la condition toutefois que celles-ci soient ensuite rapprochées annuellement des données comptables* » et qu'« *[e]n cas d'écart matériel entre les deux valeurs, la valorisation à retenir est la valeur issue de la comptabilité* », SNCF Voyageurs et Fret SNCF prévoient toutefois d'effectuer un rapprochement de ces valorisations budgétaires avec les éléments issus des comptes définitifs après la clôture comptable. Si des écarts significatifs sont constatés entre les données budgétaires et les données réelles, un ajustement est alors réalisé dans les comptes des activités comptablement séparées. Dans sa décision n°21-A-07, l'Autorité de la concurrence a souligné l'importance de voir ces facturations internes valorisées sur la base de données comptables constatées.

66. Les seuils proposés par SNCF Voyageurs dans ses règles<sup>4</sup>, afin d'apprécier si un écart est significatif et, partant, si un ajustement doit être effectué, sont identiques à ceux qu'avait proposés SNCF Mobilités dans ses règles de séparation comptable approuvées par l'Autorité dans sa décision n° 2019-003.
67. Ils sont établis sur la base de l'impact sur l'un des deux indicateurs globaux par activité comptablement séparée que sont la marge opérationnelle et les capitaux employés (endettement financier et fonds propres). Dans la mesure où, d'une part, ces seuils sont similaires à ceux qu'utilisent les commissaires aux comptes et où, d'autre part, ils évitent des ajustements pour un nombre conséquent de transactions sans impact financier significatif, la détermination de tels seuils apparaît acceptable. L'Autorité souligne cependant qu'elle examinera la pertinence de ces seuils et l'impact de l'écart éventuel entre les données budgétaires et les données constatées pour les différentes prestations, dès la première application des règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs.
68. Dans ses règles de séparation comptable, Fret SNCF analyse la matérialité, pour chaque prestation concernée, au regard de l'écart entre l'assiette de charges prévisionnelle et réalisée, et propose une régularisation des facturations sur la base des charges réellement constatées, lorsque l'écart est supérieur à 5 %. Il ressort des éléments transmis par Fret SNCF lors de l'instruction que les prestations non régulées, valorisées au coût comptable, sont marginales par rapport aux prestations régulées et aux charges de structure, réparties quant à elles à partir des données comptables constatées. Sur la base des estimations présentées par Fret SNCF, l'application de ce seuil conduirait à tolérer un écart pour la valorisation des prestations non régulées, entre celle issue des données budgétaires et celle issue des données comptables, représentant de l'ordre de [0;1] % des ventes de prestation internes totales, ce qui ne devrait pas remettre en cause l'image fidèle donnée par les comptes séparés ; ce seuil paraît donc acceptable. L'Autorité souligne cependant qu'elle examinera la pertinence de ce seuil et l'impact de l'écart éventuel entre les données budgétaires et les données constatées pour les différentes prestations, dès la première application des règles de séparation comptable de Fret SNCF.
69. Par ailleurs, l'Autorité constate que les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF prévoient, comme le faisaient les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, la réalisation d'une analyse *ad hoc* si l'application de ces ratios donnait des résultats non pertinents.
70. L'Autorité souhaite rappeler que, conformément au point 50 de la décision n° 2017-101, ces dérogations peuvent être admises, dans un premier temps, pour des raisons pratiques d'établissement des comptes séparés. Toutefois, elle sera vigilante à ce que l'application de cette dérogation n'empêche pas que les comptes séparés présentent une image fidèle des relations entre les activités comptablement séparées. À réception des comptes séparés de SNCF Voyageurs et Fret SNCF, l'Autorité pourra engager ces deux entités à analyser les évolutions possibles de leurs processus d'établissement des comptes séparés, de manière à établir les comptes séparés exclusivement sur la base des données comptables constatées.

#### **b. Exception pour la valorisation au coût comptable ou au tarif régulé des prestations internes**

71. L'Autorité relève que les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs reprennent l'exception, formulée dans les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, relative à la non-intégration des subventions, tant d'investissement que d'exploitation, dans l'évaluation du coût comptable. En effet, SNCF Voyageurs précise dans ses règles de séparation comptable, comme l'avait fait SNCF Mobilités, que « *les subventions d'investissement et d'exploitation ne*

---

<sup>4</sup> Ces seuils de matérialité, prévus pour réaliser les ajustements entre le prévisionnel et le réalisé, sont, pour une activité comptablement séparée, une variation supérieure, pour l'un des deux indicateurs que sont la marge opérationnelle et les capitaux employés (correspondant aux fonds propres et à l'endettement financier net), à respectivement 5 % et 1 %.

*sont jamais intégrées en minoration du prix des prestations internes non régulées. Les financements reçus sont (...) rétrocédés intégralement par un flux spécifique au rythme des reprises des subventions au compte de résultat aux activités conventionnées de transport ferroviaire de voyageurs sur le contrat concerné lorsque l'actif qui a été financé par fonds publics est affecté dans les comptes d'une installation de service. Cette rétrocession est matérialisée dans les comptes séparés et vient en minoration du versement de contribution de l'autorité organisatrice. Ainsi, l'utilisation des financements reçus est exclusivement réservée à l'usage défini par les financeurs tel que défini dans les dispositions contractuelles et, d'autre part, l'absence de transferts de financements publics reçus est garantie. »*

72. Cette exception avait été acceptée par l'Autorité dans sa décision n° 2019-003. En effet, ainsi qu'indiqué dans les règles de séparation comptable de SNCF Mobilités, repris à l'identique par SNCF Voyageurs, les actifs dédiés aux installations de service et leurs subventions reçues dans le cadre des conventions de service public de transport ferroviaire sont inscrits au bilan de l'activité comptablement séparée de gestion de l'installation de service correspondante. Le mécanisme de rétrocession mis en place par SNCF Mobilités et repris par SNCF Voyageurs consiste en l'inscription de reprises de subventions dans le compte de résultat de l'activité de transport conventionné correspondante, ce qui conduit à créer un flux spécifique, portant sur des fonds publics, entre une activité comptablement séparée (gestion des installations de service autres que les gares de voyageurs) et une autre (activité de transport ferroviaire de voyageurs correspondant au contrat de service public conclu avec l'autorité organisatrice à l'origine du financement). Toutefois, selon les règles de séparation comptable, ce mécanisme de rétrocession garantit que les financements publics en cause soient exclusivement réservés à l'usage défini par les autorités organisatrices et formalisé dans les conventions de service public de transport ferroviaire de voyageurs actuellement en vigueur.
73. Comme elle l'avait fait dans sa décision n° 2019-003, l'Autorité considère qu'au stade de l'examen des règles de séparation comptable, le traitement comptable ainsi proposé apparaît acceptable, dès lors qu'il permet de refléter la réalité des relations contractuelles entre le transporteur ferroviaire et les autorités organisatrices. L'Autorité rappelle la nécessité de s'assurer que les comptes séparés de SNCF Voyageurs permettent de justifier que les subventions versées par une autorité organisatrice servent à financer des actifs ne pouvant être utilisés qu'aux fins de fournir des prestations pour les besoins des activités de transport de voyageurs conventionné et non des activités ouvertes à la concurrence.
74. Afin de contrôler l'effectivité de la séparation comptable conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2133-4 du code des transports, l'Autorité se réserve la possibilité de mener des audits spécifiques lors de la production des comptes séparés pour s'assurer notamment de la correcte traçabilité des subventions et de leur utilisation conformément aux conventions signées et aux principes applicables en matière de droit de la concurrence.

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

75. L'article 15 de la décision n° 2017-101 de l'Autorité précise que « *l'opérateur peut retenir une formalisation centralisée de ces protocoles dans la mesure où celle-ci n'empêche pas l'auditabilité et la traçabilité des relations financières internes avec les comptes séparés de chacune des activités* ».
76. Dans leurs règles de séparation comptable, ainsi que l'avait fait SNCF Mobilités, SNCF Voyageurs et Fret SNCF prévoient une formalisation centralisée des protocoles régissant les relations financières entre activités comptablement séparées. Les protocoles, dont la durée sera généralement d'un an, feront l'objet d'une présentation au comité d'audit des comptes et des

risques du conseil d'administration, puis d'une validation par le conseil d'administration en ce qui concerne SNCF Voyageurs, et d'une validation par le président en ce qui concerne Fret SNCF.

77. L'Autorité observe que les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF présentent qu'une formalisation centralisée des relations financières entre activités comptablement séparées a été retenue « *afin de garantir une auditabilité et une traçabilité tout en maîtrisant les coûts de ce processus* », sans pour autant préciser de quelle manière l'auditabilité est ainsi garantie. Comme le recommande l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 21-A-07 susvisé, l'Autorité recommande à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF de préciser, dans leurs règles de séparation comptable, les garanties apportées par le processus de centralisation pour favoriser l'auditabilité et la traçabilité des relations financières internes avec les comptes séparés de chacune des activités.
78. De plus, l'Autorité observe que les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et de Fret SNCF précisent que « *[c]es protocoles sont homogènes pour l'ensemble des acheteurs d'un même type de prestation et mentionnent les modalités de contrôle de la réalité de la prestation et de son coût* », ce qui est conforme à la décision n° 2017-101 de l'Autorité. Toutefois, l'Autorité de la concurrence a recommandé (recommandation n°11 de son avis n°21-A-07 susvisé), d'une part, que les règles de séparation comptable de SNCF Voyageurs et Fret SNCF précisent que les protocoles mentionnent les modalités de contrôle de la prestation et de son coût « *par l'acheteur* », de façon à dissiper toute incertitude sur le bénéficiaire de ce contrôle, et, d'autre part, que ces règles soient enrichies en intégrant le détail des modalités de contrôle par l'acheteur, à savoir : i) l'accès à tout moment, à l'information ayant servi de base à la facturation des prestations internes (méthodologie, calcul de coût, unité d'œuvre) ; ii) le détail des modalités de calcul du coût des prestations internes qui est disponible pour chacune d'entre elles dans le référentiel de gestion du groupe ; iii) la mise à disposition sur simple demande de l'acheteur des informations non disponibles dans les applications partagées de SNCF Voyageurs. En conséquence, l'Autorité recommande à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF de préciser leurs règles dans le sens indiqué par l'Autorité de la concurrence.

#### **2.4. Sur l'élaboration des comptes séparés**

79. Les règles de séparation comptable soumises par Fret SNCF ne comportent pas de dispositions relatives au format des comptes séparés. Les règles de séparation comptable soumises par SNCF Voyageurs précisent, quant à elles, que « *les comptes de chacune des activités séparées [comprennent] un bilan, un compte de résultat ainsi que leurs annexes tels que définis à l'article 20 de la décision n° 2017-101* ».
80. L'Autorité rappelle la nécessité pour ces deux entités de se conformer, à cet égard, aux articles 19 à 23 de la décision n° 2017-101 s'agissant du format des comptes séparés. Elle rappelle également la nécessité pour SNCF Voyageurs et Fret SNCF de lui transmettre, au plus tard le 30 juin 2021, des comptes séparés relatifs à l'exercice 2020 conformes aux règles de séparation comptable approuvées par la présente décision et ayant été audités par un tiers externe, comme le prévoient les articles 24 et 25 de la décision n° 2017-101. L'analyse de ces comptes et des attestations de conformité établies par les auditeurs externes, complétée par d'éventuels audits réalisés à son initiative, permettra à l'Autorité de vérifier l'effectivité des règles de séparation comptable.



## DÉCIDE

- Article 1<sup>er</sup>** L'Autorité approuve les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, les périmètres, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées soumises par SNCF Voyageurs dans sa saisine en date du 13 janvier 2021.
- Article 2** L'Autorité approuve les règles de la séparation comptable prévue aux articles L. 2123-1-1, L. 2144-1 et L. 2144-2 du code des transports, les périmètres, les règles d'imputation ainsi que les principes régissant les relations financières entre activités comptablement séparées soumises par Fret SNCF dans sa saisine en date du 15 janvier 2021, sous réserve que Fret SNCF modifie le paragraphe 3.2.4.2 de ses règles de séparation comptable, pour y clarifier le fait qu'un endettement sera affecté à chacune des activités comptablement séparées, le cas échéant, en fonction, notamment, de leurs besoins de financement.
- Article 3** Le secrétaire général est chargé de notifier à SNCF Voyageurs et à Fret SNCF la présente décision et d'en assurer la publication sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 27 mai 2021.*

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

Le Président

Bernard Roman